



Trine Monica Myrvold

Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer

Evaluering av styringssystemet
i Bergen kommune



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

NOTAT
2004:113

Tittel: **Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer.**
Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune

Forfatter: Trine Monica Myrvold

NIBR-notat: 2004:113
ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-482-8

Prosjektnummer: O-2003
Prosjektnavn: Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune

Oppdragsgiver: KS-forskning – Program for storbyrettet forskning

Prosjektleder: Anne Lise Fimreite

Referat: Notatet belyser hvorvidt innføring av parlamentarisk styringsmodell i Bergen kommune har betydning for forholdene innen og mellom de politiske organene i kommunen. Studien sammenlikner styringssystemet i Bergen med den parlamentariske modellen i Oslo og formannskapsmodellene i Trondheim og Stavanger. Analysene viser at bystyrets makt i Bergen ikke er svekket som resultat av den parlamentariske modellen. Dette må sees i sammenheng med byrådets mindretallsposisjon. Ordførerens innflytelse er imidlertid betydelig svakere i det parlamentariske systemet. Endring av styringsmodell har ikke ført til skarpere politiske skiller eller høyere konfliktnivå i Bergen. Det er indikasjoner på at sektorinteressene er dempet og at koordineringen på tvers er bedret som følge av endring i styringsmodell. Jevnt over er bystyrepolitikere tilfreds med åpenhet, innsyn og kontroll innenfor det parlamentariske systemet Bergen, men disse spørsmålene er svært politisert. Opposisjonen er klart mer skeptisk enn posisjonen når det gjelder systemets åpenhet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2004

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2004

Forord

Dette notatet er en oppdatert versjon av kapittel 2 i rapporten *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune* (Fimreite et.al. 2003). Prosjektet som ligger til grunn for både hovedrapporten og notatet ble gjennomført på oppdrag av KS-forskning – Program for storbyrettet forskning – av Rokkansenteret, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Rogalandsforskning i samarbeid.

På grunn av manglende data fra Oslo bystyre da hovedrapporten ble ferdigstilt, var det et ønske om å oppdatere kapittel 2 i rapporten da data forelå. Oppdateringen er foretatt av NIBR. Notatet er skrevet av Trine Monica Myrvold. Forskerne som har vært involvert i prosjektet takker alle fra de fire kommunene som har tatt seg tid til å la seg intervjuet og til å fylle ut spørreskjemaene.

Oslo, juni 2004

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning	9
1.1 Forskjeller mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen.....	9
1.2 Mer om den parlamentariske modellen	10
1.3 Forventninger til parlamentarisme	11
1.4 Mindretalls- vs. flertallssituasjoner	13
1.5 Datamateriale og fremgangsmåte.....	14
2 Betyr parlamentarisme et svekket bystyre?.....	16
2.1 Et vingeklippet bystyre?.....	17
2.2 Komiteenes rolle	20
2.3 Har styringsmodellen betydning for dagsordenfunksjonen?.....	21
2.4 Utrednings- og vedtaksfasen: antesipering?.....	23
2.5 Småpartienes rolle og innflytelse	25
2.6 En svekket ordfører?	26
2.7 Parlamentariske virkemidler	27
2.8 Oppsummering	29
3 Gir parlamentarisme sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon?	30
3.1 Høyere konfliktnivå og mer markante politiske blokker?.....	30
3.2 Oppsummering	33
4 Gir parlamentarisme sterkere helhetsorientering?.....	34
4.1 Et mer helhets- og prinsipporientert byråd?	35
4.2 Et mer helhets- og prinsipporientert bystyre?	36
4.3 Saks- og spørsmålsstrømmen til bystyret.....	37
4.4 Oppsummering	39
5 Har parlamentarisme gitt økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen?.....	40
5.1 En politisk styrt administrasjon?	41
5.2 Oppsummering	43
6 Gir parlamentarisme større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene?	44
6.1 Innsyn og kontroll i politikken	44
6.2 Politisering av saksforberedelsene	45
6.3 Oppsummering	47
7 Konklusjoner	48

Litteratur	51
Vedlegg 1 Survey til medlemmer i Bergen bystyre.....	52

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Forventninger knyttet til styringsmodellenes virkninger for innflytelsesforhold og politisk atferd</i>	12
Tabell 2.1	<i>Bystyremedlemmers vurdering av bystyrets innflytelse på rådmannens/byrådets dagsorden. Prosent helt/delvis enig</i>	23
Tabell 3.1	<i>Samarbeid eller konfrontasjon i bystyret? Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Bystyremedlemmers vurdering. (N=34-55)</i>	32
Tabell 4.1	<i>Byrådets og rådmannens helhetstenkning. Bystyremedlemmers vurdering. Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene (N=34-55)</i>	35
Tabell 4.2	<i>Bystyrets helhetsorientering. Bystyremedlemmers vurdering. Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene (N=34-55)</i>	36
Tabell 5.1	<i>Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Bystyremedlemmers oppfatning 2002 (N=34-55)</i>	42
Tabell 6.1	<i>Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Bystyremedlemmers vurdering. (N=34-55)</i>	45
Tabell 6.2	<i>Skiller byrådet seg fra rådmannen og formannskapet? Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene (N=34-55)</i>	46

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Regjeringens – eller byrådet – parlamentariske basis</i>	13
Figur 2.1	<i>Bystyremedlemmers vurdering av ulike organers innflytelse i Bergen 2002. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor)(N=41)</i>	18
Figur 2.2	<i>Politiske organers innflytelse. Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor) (N=34-55)</i>	19
Figur 2.3	<i>Bystyrerepresentantenes vurdering av ulike sider ved komiteenes arbeid. N=41 (Bergen) og 34 (Oslo)</i>	21
Figur 2.4	<i>Hva bestemmer rådmannens/byrådet's dagsorden? Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Helt uenig, 5=Helt enig)</i>	22
Figur 2.5	<i>Byrådet/rådmannen formulerer sine innstillinger slik at de får flertall i bystyret</i>	24
Figur 2.6	<i>"Småpartiene har liten innflytelse." Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor) (N=34-55)</i>	26
Figur 2.7	<i>Ordførerens innflytelse. Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor) (N=34-55)</i>	27
Figur 2.8	<i>Holdninger til mistillitsforslag. Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1= helt uenig- 5=helt enig). N=41 (Bergen), N=34 (Oslo)</i>	28
Figur 3.1	<i>Hvor ofte oppstår det uenighet i bystyret? Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Aldri, 4=Svært ofte). (N=34-55)</i>	31
Figur 4.1	<i>Saks- og spørsmålsstrømmen til bystyret 1991 – 2002. Antall saker</i>	38
Figur 5.1	<i>Bystyremedlemmers rapportering av kontakt med ulike instanser. Gjennomsnitt (1=ikke i det hele tatt, 4=omtrent hver uke eller oftere). (N=34-55)</i>	43

Sammendrag

Trine Monica Myrvold

Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer

Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune

NIBR-notat 2004:113

Med utgangspunkt i forskjellene mellom en parlamentarisk styringsmodell og formannskapsmodellen, belyser notatet følgende spørsmål:

- Betyr parlamentarisme at bystyrets politiske innflytelse svekkes?
- Fører parlamentarisme til sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon?
- Gir parlamentarisme sterkere helhetsorientering i de politiske organer?
- Har parlamentarisme ført til økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen?
- Gir parlamentarisme større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene?

Betyr parlamentarisme et svekket bystyre?

Vår hovedforventning til forholdet mellom politiske organer i ulike styringsmodeller, er at den *parlamentariske modellen* vil innebære et mindre innflytelsesrikt bystyre enn i *formannskapsmodellen*. Det utøvende organ – byrådet – vil i parlamentarismen ha en sterkere stilling enn formannskapet i formannskapsmodellen. Ordføreren vil også ha mindre innflytelse innenfor en parlamentarisk modell enn det tilfellet er i formannskapsmodellen.

På bakgrunn av de omfattende ressursene knyttet til byrådet, ble det forventet at den parlamentariske modellen ville bety en svekkelse av bystyret. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at bystyret i Bergen er svekket, på bekostning av et sterkt byråd. Bergen bystyre fremstår tvert i mot som vitalt, selvbevisst og innflytelsesrikt. Bystyret vurderer seg selv som det mest innflytelsesrike av samtlige aktører i Bergenspolitikken. Det parlamentariske prinsippet – som gjør at byrådet til enhver tid står ansvarlige overfor bystyret og er avhengige av bystyrets tillit – har gitt bystyret et maktmiddel det ikke hadde under formannskapsmodellen. Bergen bystyres posisjon må sees på bakgrunn av mindretallsituasjonen for byrådet. Ved mindretall må byrådet være lydøre overfor bystyret, eller tåle at bystyret går på tvers av byrådets innstillinger. Her synes det å eksistere en interessant forskjell mellom Bergen og Oslo. Mens byrådet i Oslo i mindretallsituasjonen legger stor vekt på sonderinger og antesipering for å sørge for at de sakene de fremmer får flertall i bystyret, synes byrådet i Bergen å være mindre bekymret for direkte konfrontasjon – og mulighet for nederlag – i bystyret. En del av dette bildet er at komiteene ikke ser ut til å spille en like viktig rolle i Bergen som i Oslo. I Oslo foregår en stor del av byrådets sonderinger i forhold til komiteene, og komité-

medlemmene sitter i mange tilfeller med nøkkelen til 'sin' byråds fremtid. I Bergen synes en betydelig større del av det politiske spillet å skje direkte i bystyret.

Av samtlige politiske organer i Bergen kommune er det ordføreren bystyrepolitikerne tilkjenner minst innflytelse. Ordførerens posisjon er betydelig "forringet" om vi sammenligner med vurderingene gjort under formannskapsmodellen. Det er også slik at ordførerne i Trondheim og Stavanger vurderes som betydelig mer innflytelsesrike enn ordførerne i Bergen og Oslo.

Gir parlamentarisme sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon?

Den parlamentariske modellen innebærer en sterkere kopling mellom den utøvende makt og velgerne. Modellen forutsetter at ansvaret for politikken kan plasseres hos det eller de partiene som har byrådsposisjon, slik at innbyggerne ved neste valg kan bedømme om de ønsker maktskifte eller ikke. Mens rådmannen ikke behøver å ta hensyn til elektoratet, og derved heller ikke til medias oppmerksomhet, blir byrådet følsomt for pressens oppslag. Dette ser vi klart i Bergen. Bystyremedlemmene vurderer media som svært innflytelsesrike i Bergenspolitikken. Bildet forsterkes sannsynligvis av mindretallsituasjonen.

Parlamentarisme blir sagt å være en konfliktmodell, til forskjell fra formannskapsmodellens konsensuspreg. Evalueringen av Oslo i 1998 viste imidlertid at forskjellene i politisk atferd innenfor de to modellene ikke nødvendigvis er særlig stor. Bergenspolitikken var relativt konfliktpreget selv under formannskapsmodellen, med mange dissenser og mange voteringer i hver sak. I en parlamentarisk styringsform der byrådet har mindretall i bystyret bak seg, vil byrådet ha behov for å inngå allianser med andre partier. Dette bidrar til å viske ut skillet mellom posisjon og opposisjon, og konfliktstrukturen i bystyret blir mer lik konfliktstrukturen under formannskapsmodellen.

Gir parlamentarisme sterkere helhetsorientering?

Byrådsordningen ble antatt å gi bedre insentiver og muligheter for helhetlig politisk styring enn tilfellet er med formannskapsmodellen. Den klarere ansvars plasseringen innenfor den parlamentariske modellen ville innebære sterkere insentiver hos utøvende myndighet for en helhetlig og langsiktig politikk. Koordineringen internt i byrådet ville også kunne gi administrasjonen klarere politiske retningslinjer å jobbe etter. Konsentrasjonen av administrative ressurser i byrådet ville sette byrådet i stand til å gjennomføre politikken. Situasjonen i Bergen etter innføring av parlamentarisme kan ikke så langt sies fullt ut å innfri disse forventningene. Det finnes noen indikasjoner på at sektorinteressene i en viss grad er dempet, slik at koordineringen på tvers av politikkområder er bedret. Bystyret mener også at de selv er mindre opptatt av enkeltsaker enn tilfellet var tidligere. I en parlamentarisk modell med mindretallsbyråd vil det imidlertid være sterke krefter som trekker i motsatt retning. Alle saker kan politiseres, og i frykten for å bli kastet kan byrådet velge å legge frem også mindre saker for bystyret. Bystyret kan på sin side fristes til å detaljstyre byrådet. Medias oppmerksomhet vil kunne gi et ytterligere bidrag i retning av politisering av enkeltsaker.

Har parlamentarisme gitt økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen?

Vi finner ikke noen entydig oppfatning hos bystyrepolitikerne i Bergen om at den folkevalgte innflytelse over administrasjonen har økt som følge av parlamentarismen. Heller ikke er det noen klar oppfatning av om administrasjonen nå blir mer partipolitisk styrt enn tidligere. Tilliten til byrådets innstillinger og saksinformasjon er imidlertid klart mindre blant opposisjonspartiene. En viss skepsis hos opposisjonen hører naturlig hjemme i en parlamentarisk modell, der en av bystyrets fremste oppgaver er å kontrollere

byrådet. Samtidig er det viktig for byrådets styringsdyktighet at det etableres et minstemål av tillit mellom de to politiske organene.

Gir parlamentarisme større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene?

Analysen av Bergenspolitikernes holdning til parlamentarismens betydning for åpenheten i de politiske beslutningsprosessene viser at spørsmålet om åpenhet er sterkt politisert. Andelen av bystyremedlemmer i Bergen som er tilfreds med mulighetene for innsyn og kontroll er ikke lavere enn i Trondheim og Stavanger. Men i disse spørsmålene er det særlig bystyremedlemmer fra byrådspartiene som er positive. Opposisjonen er jevnt over betydelig mer skeptisk til åpenheten i den parlamentariske modellen. Det samme gjelder spørsmålene knyttet til byrådets vekt på faglige hensyn versus politiske. En viss skepsis hos opposisjonen hører naturlig hjemme i en parlamentarisk modell, der en av bystyrets fremste oppgaver er å kontrollere byrådet. Etter som flere partier får prøve seg i posisjon, vil kanskje noe av skepsisen avta. Det er også sannsynlig at holdningene til parlamentarisme som modell kommer til uttrykk i svarene på spørsmålene om åpenhet.

Avsluttende refleksjoner

Bergen kommunes parlamentariske styringssystem viser – med viktige unntak – mange av de samme trekkene som systemet i Oslo. Parlamentarismens virkemåte bærer preg av mindretallssituasjonen. Bystyret og byrådet balanserer hverandre, og bystyret er ikke på noen måte blitt vingeklippt. Kan hende ville byen være tjent med et sterkere og mer slagkraftig byråd.

Parlamentarisme består bare i noen grad av formelle regler og klare retningslinjer. Parlamentarisme er like mye et sett av uformelle spilleregler som det kan ta tid å etablere. For at en parlamentarisk modell skal fungere smidig og etter hensikten, må det herske rimelig grad av enighet mellom ulike aktører om hvordan systemet skal praktiseres. Det kan ta tid å utvikle slike spilleregler. I Oslo ble det sett som fordelaktig at det over tid var flere partier i byrådsposisjon, slik at mange fikk prøvd seg i ulike roller. Dette bidro til større rolleforståelse, og større enighet om de uformelle reglene for politisk atferd mellom posisjon og opposisjon, og mellom bystyre og byråd. I Bergen er parlamentarismen foreløpig ung, og man må forvente at systemet utvikler seg videre. Dette krever tid, men også vilje blant de involverte aktørene.

1 Innledning

Bergen kommune innførte i juni 2000 en parlamentarisk styringsmodell på sentralt hold i kommunen kombinert med politisk valgte bydelsstyrer med betydelige fullmakter.

Dette notatet studerer hvilken betydning den parlamentariske modellen har for forhold innen og mellom de politiske organer i kommunen, samt for mulighetene for folkevalgt innflytelse over administrasjonen. Vi drøfter følgende spørsmål:

- Betyr parlamentarisme at bystyrets politiske innflytelse svekkes?
- Fører parlamentarisme til sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon?
- Gir parlamentarisme sterkere helhetsorientering i de politiske organer?
- Har parlamentarisme ført til økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen?
- Gir parlamentarisme større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene?

Spørsmålene belyses ved sammenlikning av situasjonen i Bergen under den parlamentariske modellen med situasjonen under formannskapsmodellen. I tillegg sammenliknes Bergens parlamentariske modell med tilsvarende modell i Oslo, og med formannskapsmodellene i Stavanger og Trondheim.

1.1 Forskjeller mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen

Det er tre grunnleggende forskjeller mellom et parlamentarisk styringssystem og formannskapsmodellen:

- I formannskapsmodellen velger bystyret representanter til det utøvende organ - formannskapet - etter partienes forholdsvise representasjon i bystyret. I den parlamentariske modellen velger flertallet i bystyret det utøvende organ - byrådet¹
- I formannskapsmodellen velges det utøvende organ for hele valgperioden på fire år. Bystyret kan ikke avsette formannskapet i denne perioden. Den parlamentariske modellen innebærer at det utøvende organet er avhengig av tillit i

¹ Fra 20.02.03 har Oslo kommune en forsøksordning (frem til 27.02.07) – ”utpekingsforsøket” – der bystyret ikke formelt stemmer over forslagene på byråd. Ordføreren gir et partis byrådsleder kandidat i oppdrag å danne et nytt byråd etter at sittende byråd har fratrudd. Byrådslederen peker så selv ut medlemmene i byrådet. Forsøket innebærer dessuten et brudd med den positive parlamentarismen som tidligere var praksis i Oslo, i og med at kommunestyrevalg ikke automatisk fører til ny byrådsdannelse. Byrådet kan nå sitte til det eventuelt får et flertall i bystyret mot seg, eller til det selv velger å fratre.

den folkevalgte forsamlingen, og er pliktig til å gå av dersom et flertall av bystyrets medlemmer krever det

- Øverste leder av administrasjonen i formannskapsmodellen er en administrativt ansatt - rådmannen eller administrasjonssjefen. I det parlamentariske systemet ledes administrasjonen av politisk valgte byråder

Disse tre forskjellene er helt grunnleggende for de to styringsmodellene. Andre forskjeller mellom formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen er ikke på samme måte definatoriske kjennetegn ved modellene, men heller mulige effekter av de ulike systemene eller hensiktsmessige tilpasninger til hovedmodellene.

Men det er også likheter mellom modellene. Både i formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen er *bystyret* kommunens øverste organ (kommuneloven §6). Bystyret behandler og treffer vedtak om omfanget og organiseringen av kommunens virksomhet, og utformer kommunale vedtekter og forskrifter. All makt som ikke positivt er lagt til andre ved lov eller lovlig delegeringsvedtak, ligger i bystyret. Bystyret har det øverste ansvaret for kommunens økonomiforvaltning, og bevilger penger til de ulike delene av den kommunale virksomheten. Bystyret kontrollerer også gjennomføringen av vedtakene, blant annet gjennom kontroll av de kommunale regnskapene.

I begge modellene velges også det utøvende organet (byråd/formannskap) av valgte politikere. Dette skiller formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen fra presidentale modeller, der det utøvende organet velges direkte av folket (Lijphart 1992).

1.2 Mer om den parlamentariske modellen

I en parlamentarisk modell for kommunene er byrådet (kommunerådet) kommunens utøvende myndighet. Byrådet tar administrasjonssjefens plass som leder av administrasjonen, og byrådet står relativt fritt til å bestemme hvordan administrasjonen under byrådet skal organiseres. I likhet med rådmannens oppgaver i formannskapsmodellen, plikter byrådet å påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt (Kommuneloven §20). Det er opp til kommunestyret selv å bestemme om enkeltmedlemmer av byrådet skal være delegert ansvar over deler av den kommunale administrasjonen, eller om byrådet kun skal kunne opptre som kollegium.

Kommunelovens §19 fastslår det parlamentariske prinsipp om at byrådet og enkeltmedlemmer av byrådet "har plikt til å fratrukke seg etter vedtak i kommunestyret...". Byrådet eller det enkelte medlem kan også fratrukke seg etter eget ønske i valgperioden, f.eks. etter nederlag på kabinettsspørsmål.

Et hovedprinsipp i et parlamentarisk system er at byrådet ikke skal være underordnet noe annet organ enn bystyret. Det politiske ansvaret for politikken innhold skal plasseres hos flertallet i bystyret, mens ansvaret for gjennomføringen av vedtakene er lagt til byrådet. Bystyret kan velge å fordele det politiske arbeidet med sakene ved å opprette komiteer med innstillingsrett til bystyret. Fordi den parlamentariske modellen forutsetter klar ansvars plassering, er det vesentlig at komiteene ikke har egen beslutningsmyndighet, slik tilfellet er for hovedutvalgene i formannskapsmodellen. Parlamentarismemodellen plasserer også alt ansvar på politisk nivå. Administrasjonens kontakt med politikere skal skje gjennom byråden/byrådet.

En parlamentarisk modell kan utformes på flere ulike måter. Det er vanlig å snakke om bestemmelser som kan gjøre parlamentene mer eller mindre sterke. Et parlaments styrke antas å øke hvis de konstituerende reglene for parlamentet utformes slik at det gir klare insentiver til å danne forpliktende allianser i form av flertallsregjeringer, eller som i kommunal sektor, flertallsbyråd. Noen slike virkemidler kan være regler for at byrådet må ha formell tillitserklæring blant bystyremedlemmene, stemmeplikt ved votering over byråd og konstruktiv mistillit. Konstruktiv mistillit vil si at alle mistillitsforslag må inneholde forslag på nytt byråd (f.eks. navn på ny byrådsleder). Grunnleggende for disse virkemidlene er at partier som aktivt stemmer inn et byråd i større grad forplikter seg til å støtte opp om byrådets politikk enn om det ikke hadde vært regler som 'tvang' dem til å stemme. En slik forpliktelse lager en skarpere deling i posisjons- og opposisjonspartier. Muligheten for å være 'gratispassasjer' - i hovedsak få gjennomført partiets politikk, men la andre ta belastningene knyttet til å ha ansvar - antas å være mindre når partiene gjennom regelverket tvinges til å velge side.

Et annet sett av virkemidler er knyttet til å gjøre byrådsamarbeid mer lønnsomt ved å øke byrådets makt relativt til bystyrets makt. For eksempel kan parlamentariske modeller legge inn regler om 'lukkede voteringer' i budsjettbehandlingen (byrådet legger frem en 'pakke', som bystyret kan godta eller forkaste, men uten endringsadgang), noe som øker byrådets fordel av å ha initiativrett. Byrådets makt kan også økes ved omfattende delegasjon av myndighet fra bystyre til byråd.

1.3 Forventninger til parlamentarisme

Hvilke forskjeller i politisk atferd forventes ved innføringen av en parlamentarisk modell sammenliknet med formannskapsmodellen? Her skal vi kort trekke frem noen antakelser om hvordan styringsmodell kan påvirke det politiske spillet i kommunen.

Av naturlige grunner er det ikke gjort mange undersøkelser av effektene av en parlamentarisk styringsmodell på lokalt nivå. På nasjonalt nivå er det imidlertid en relativt betydelig faglitteratur som diskuterer implikasjonene av ulike styresett. Lijphart (1984) skiller mellom 'konsensusstyre' og 'majoritetsstyre'. Med 'konsensusstyre' mener han et styringssystem der makten er spredt på flere partier, mens 'majoritetsstyre' betyr maktkonsentrasjon. Disse idealtypene har ofte vært knyttet opp mot hhv. formannskapsmodellen og den parlamentariske modell (Bukve 1995:170). Majoritetsstyre kjennetegnes ved at velgerne har relativt klare alternativer å velge mellom. Politisk stabilitet, klare ansvarsforhold og et sterkt lederskap blir gjerne sett som majoritetsmodellens fordeler. Makten fordeles *mellom* de ulike politiske organene. Konsensusmodellens styrke er økt legitimitet gjennom bred og dyp representasjon, samt maktfordeling mellom partiene *innen* de politiske organene. Konsensusstyre innebærer gjerne fragmentering blant de politiske partiene, med dannelse av politiske ustabile koalisjoner og kompromisser som resultat. Selv om de norske partiene befinner seg langs ulike dimensjoner eller skillelinjer (Rokkan 1967), vil alliansene mellom partiene også variere etter sakstype. Dette oppmuntrer til å moderere konflikter fordi en kan være avhengig av å kunne samarbeide med flere partier for å bygge skiftende allianser (Bukve 1995:175). Likeledes kan konsensusmodeller bli sterkt status quo-orientert ved at konservative mindretall i praksis får vetorett (Bukve 1995:170). Dette vil føre til stor grad av stabilitet i den offentlige politikken. Det er vanlig å anta at det ofte vil være vanskelig for enkeltpartier å markere egen politisk kurs innenfor en konsensuspreget modell som formannskapsmodellen, fordi de politiske beslutningene – i alle fall i sum – er resultat av forhandlinger mellom flere partier.

I en majoritetsmodell vil det ofte være enklere å vedta større endringer enn tilfellet er i formannskapsmodellen. Den politiske kursen kan derved bli mer markant. Parlamentariske modeller vektlegger konsentrasjon av makt og ansvar. Parlamentarisme kan gjøre det lettere å fatte beslutninger i og med at færre trenger å slutte opp om avgjørelsene. Gjennom majoritetsstyre legges det til rette for synliggjøring av politiske ansvarsforhold. Partiet eller partiene i posisjon får større muligheter til å prege den offentlige politikken.

Det har imidlertid vært hevdet at den brede oppslutningen om vedtak som konsensusmodellen innebærer, øker sannsynligheten for at vedtakene gjennomføres etter intensjonen. Ved majoritetsstyre kan det være en større fare for at misfornøyde mindretall vil ønske å blokkere iverksettingen.

Ideelt sett innebærer parlamentarisme også økt politisk innflytelse over forvaltningen. Muligheten for styrket helhetsvurdering – både i folkevalgte organ og i administrasjonen trekkes dessuten fram som kjennetegn ved modellen. Ideen er at parlamentarismen med sitt samlende maktsentrum, skal motvirke at allianser mellom sektorinteresser skal vinne over de organ som skal ta overordnede økonomiske vurderinger. Maktkonsentrasjonen gir altså byrådet en *mulighet* til helhetlig styring som ikke i samme grad finnes i formannskapsmodellen. Men også *insentivene* til helhetlig politikk vil være sterkere innenfor en parlamentarisk modell. Fordi ansvaret for politikken lettere kan plasseres innenfor en parlamentarisk modell, vil partiet eller partiene i posisjon ha sterkere ønske om langsiktig og helhetlig styring av kommunen.

Tabell 1.1 *Forventninger knyttet til styringsmodellenes virkninger for innflytelsesforhold og politisk atferd*

	<i>Formannskapsmodell</i>	<i>Parlamentarisk modell</i>
Maktforhold	Sterkt bystyre	Svekket bystyre, sterkt byråd
Ansvarsforhold	Diffuse	Klare
Konfliktnivå i bystyret	Lavt	Høyt
Skille mellom posisjon og opposisjon	Uklart	Klart
Ordførerens innflytelse	Stor	Liten
Politisk styring	Fragmentert, sektorisert	Helhetlig
Folkevalgt innflytelse over administrasjonen	Svak	Sterk

Ut fra denne drøftingen kan vi oppsummere de generelle forventede effektene av de to modellene på innflytelsesforhold og politisk atferd slik:

- Forventninger om forskjeller i innflytelse. Den parlamentariske styringsmodellen innebærer et mindre innflytelsesrikt bystyre og et sterkere utøvende organ enn formannskapsmodellen. Vi vil også forvente at den folkevalgte innflytelsen over administrasjonen styrkes. Innenfor et parlamentarisk system vil også ordføreren ha mindre innflytelse enn tilfellet er i formannskapssystemet.
- Forventninger om forskjeller i politisk atferd. Et parlamentarisk system innebærer et høyere konfliktnivå, sterkere blokkdannelser og et klarere skille mellom posisjon og opposisjon i politikken enn tilfellet er i formannskapsmodellen.

- Gjennom byrådetts rolle som øverste ledelse av administrasjonen, antas de folkevalgte innflytelse over administrasjonen å være sterkere i den parlamentariske modellen enn i formannskapsmodellen.
- På grunn av maktkonsentrasjon og ansvars plassering hos byrådet, øker mulighetene og insentivene til helhetlig styring av kommunen.

I dette kapitlet skal vi drøfte situasjonen i Bergen kommune i forhold til disse forventningene til den parlamentariske modellen. Aller først skal vi imidlertid gjøre noe nærmere rede for betydningen av byrådetts parlamentariske basis.

1.4 Mindretalls- vs. flertallssituasjoner

Den parlamentariske modellen – også kalt Westminstermodellen – ble utviklet i Storbritannia. Modellen i sin opprinnelige form var basert på et to-partisystem, der de to dominerende partiene kjemper om det politiske flertallet. Den utøvende makt utgår fra det partiet som får flertall ved valg, noe som gir partiet stabile styringsforhold i valgperioden. Maktkonsentrasjonen som følger med flertallssituasjonen gjør det mulig for partiet som sitter med utøvende makt å holde en klar politisk kurs. Utfordringen for opposisjonspartiet blir derved å utforme et alternativ til denne politikken som kan gi partiet flertall blant velgerne ved neste valg.

I et system med flere enn to partier, er det to forhold som kan bidra til å gjøre de politiske forholdene mindre klare. Dette er for det første forekomsten av koalisjoner, og for det andre muligheten for at utøvende makt utgår fra partier med et mindretall av setene i parlamentet.

Figur 1.1 *Regjeringens – eller byrådetts – parlamentariske basis*

		Regjeringens støtte i parlamentet	
		Flertall	Mindretall
Regjeringen sammensatt av	Ett parti	Ett-parti flertallsregjering	Ett-parti mindretallsregjering
	Flere partier	Flertalls-koalisjonsregjering	Mindretalls-koalisjonsregjering

Koalisjonsregjeringer innebærer ofte at den politikk som utøves blir mindre renskåren på grunn av forhandlinger innad i regjeringen. Mindretallsregjeringer vil på sin side ofte preges av et kontinuerlig behov for å samle støtte i parlamentet, og sikre seg mot å bli kastet ved å tilpasse sin politikk til parlamentsflertallets ønsker. Regjeringer som ikke makter å meisle ut en egen politikk og få denne satt ut i livet, oppfattes gjerne som relativt sett svake i forhold til parlamentet. Utøvende makt som består av flere partier som til sammen ikke har flertall i parlamentet, dvs. mindretalls koalisjonsregjeringer, vil vanligvis være svakere enn andre typer regjeringer, spesielt ett-parti flertallsregjeringer. Dette betyr at den maktbasis som ligger i å inneha utøvende makt, i større grad balanseres av parlamentets trussel om å kaste regjeringen i mindretallssituasjoner. Dette kan begrense regjeringens gjennomslagskraft i forholdet til parlamentet, og bidra til å gjøre de politiske ansvarsforholdene mindre klare enn i flertallssituasjoner.

I vurderingen av Bergen kommunes parlamentariske styringsmodell, er det viktig å ta i betraktning at byen i årene etter at modellen ble innført har vært styrt av et mindretalls koalisjonsbyråd. I evalueringen av parlamentarismen i Oslo, konkluderte forskerne:

Formelt sett er den parlamentariske styringsmodellen distinkt forskjellig fra formannskapsmodellen, (...) I praksis ser vi imidlertid at det parlamentariske grunnlaget for byrådet er av sentral betydning for om den parlamentariske modellen faktisk gir andre effekter på politisk og administrativ atferd enn formannskapsmodellen. Et gjennomgående inntrykk fra evalueringen er at atferden i en situasjon med mindretallsbyråd på mange måter likner atferden innenfor en formannskapsmodell (Hagen et al. 1999:223).

På bakgrunn av dette, og gitt den parlamentariske situasjonen i Bergen kommune, forventer vi å finne moderate effekter på aktørenes handlinger og holdninger av den parlamentariske styringsmodellen i Bergen. Tidsaspektet taler også for at virkningene ikke vil være veldig sterke. Bare drøye to år etter at modellen ble innført, vil en del samhandlingsmønstre ikke ha satt seg i organisasjonen. Parlamentarisme er dessuten i stor grad et sett av uformelle normer, som det tar tid å utvikle og innarbeide.

1.5 Datamateriale og fremgangsmåte²

For å belyse de spørsmål og forventninger vi har redegjort for i dette kapitlet har vi valgt å benytte flere ulike datakilder. Vi har brukt datakildene til å kartlegge situasjonen i Bergen under den parlamentariske styringsmodellen, og for å sammenligne situasjonen i Bergen i 2002 med forholdene i de tre andre storbyene og med forholdene i Bergen under formannskapsmodellen i 1998.

Våre viktigste datakilder er:

Spørreskjemaundersøkelse til bystyremedlemmene i de fire byene (se vedlegg 1 for skjemaet til bystyret i Bergen). I spørreskjemaet ba vi respondentene ta stilling til en rekke forhold knyttet til ansvars- og innflytelsesforhold, samhandling og grenseopp-ganger mellom politikk og administrasjon, konfliktforhold, forholdet mellom kommunen sentralt og underordnede enheter (bydeler eller enheter) og styringssystemets åpenhet i forhold til befolkningen, media og organiserte grupper. Det ble sendt ut 278 skjema.

Svarprosenten i de ulike byene er som følger: Bergen 63%, Stavanger 54%, Trondheim 45% og Oslo 58%. Da hovedrapporten fra prosjektet ble ferdigstilt var svarprosenten fra Oslo-politikerne så lav (37%), at vi ikke fant det forsvarlig å trekke fornuftige konklusjoner om Oslo ut fra det foreliggende datamaterialet. I etterkant vurderte imidlertid Oslo kommune det som så verdifullt å få inn data fra kommunen at både ordfører og forretningsutvalg oppfordret kommunestyrerepresentantene om å delta i undersøkelsen. Etter siste purrerunde var svarprosenten 58, noe vi anså som et akseptabelt nivå. Da noe av problemet med å få inn svar var forbundet med hensyn knyttet til konfidensialitet, ble skjemaene ikke nummerert i de siste purrerundene. Dette betyr at vi ikke kan sjekke materialet for skjevheter o.l. Likevel vurderer vi nå datagrunnlaget for tilstrekkelig solid til at vi finner det forsvarlig å benytte Oslo som sammenliknings grunnlag for undersøkelsen i Bergen. Det nye datamaterialet begrunner dette notatet, som er en oppdatering av analysene i hovedrapportens kapittel 2.

² Dette avsnittet bygger i stor grad på deler av kapittel 1 i hovedrapporten *Styringssystem i storby* (Fimreite et.al. 2003).

Informantintervjuer med nærmere 30 personer (totalt sett i prosjektet, som dekker flere problemstillinger enn de som er behandlet i dette notatet). Det er gjennomført intervju med (utvalgte) kommunalråder i Trondheim og Stavanger. Byrådene i Bergen er intervjuet i evalueringen av bydelsreformen som Røkkansenteret gjennomførte på oppdrag av Bergen kommune i 2002, mens byrådene i Oslo er intervjuet i samband med annet prosjekt som gjennomføres av NIBR. Vi benytter også intervju materiale fra Oslo publisert i forbindelse med evalueringen av Oslo kommunes parlamentariske system i 1999. Dette betyr at det ikke er gjennomført intervjuer i Oslo kommune knyttet til dette prosjektet i 2003, slik at vi har begrensede muligheter til å dybdeanalysere resultatene fra Oslo som fremkommer i notatet.

Sekundærdata i form av et omfattende materiale nedfelt i bøker, rapporter og notater fra tidligere evalueringsoppdrag for de fire aktuelle byene, er også benyttet. Disse dataene er særlig brukt for å gi et sammenligningsgrunnlag med tidligere modeller. Det gjelder spørreskjemaundersøkelser til bydelspolitikere i Oslo (1997 og 2001), i Bergen (1998), Trondheim (1998) og Stavanger (1998). Det gjelder spørreskjemaundersøkelser til bystyrepolitikere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger i 1998, og spørreskjemaundersøkelser til administrative ledere både sentralt og lokalt i alle de fire byene i 1998 og i 1999. I tillegg til det har vi også hatt tilgjengelig et stort og omfattende kvalitativt materiale basert på informantintervju på ulike nivåer i de fire kommunene i perioden 1995-2001.

I rapporten benytter vi alle datakildene i analysen av problemstillingene vi har skissert innledningsvis. Fremstillingene vi gir er stort sett enkle gjennomsnitt og prosentfordelinger vist i figurer eller gjengitt i tabeller. I rapporteringen av det kvalitative materialet bruker vi vekselvis beskrivende gjengivelser eller sitat. Vi har så langt det lar seg gjøre forsøkt å anonymisere våre intervjuobjekter, og å være tro mot den kontekst sitater og gjengivelser er gitt innenfor.

2 Betyr parlamentarisme et svekket bystyre?

I forarbeidene til den nye kommuneloven ble det antatt at innføring av parlamentarisme på kommunalt nivå ville gi kommunerådet (byrådet) "en meget sterk stilling i forhold til de øvrige folkevalgte organer" (Ot.prp. nr. 42, (1991-1992) s.105). En av begrunnelsene for den parlamentariske modellen var nettopp å opprette et sterkt og handlekraftig politisk organ – byrådet – som skulle lede kommuneadministrasjonen. En bekymring var imidlertid at byrådet skulle bli *for* sterkt, på bekostning av bystyret.

Det er ikke uten videre gitt at den parlamentariske styringsmodellen svekker bystyret. På den ene siden er det liten tvil om at byrådet besitter betydelige ressurser, både politisk og administrativt. Den parlamentariske modellen innebærer at makten konsentreres i et politisk valgt utøvende organ som har ansvaret for iverksettingen av politikken. Byrådet utgjør ledelsen av kommuneadministrasjonen, og har således hele det administrative apparatets ekspertise og utredningskapasitet til sin rådighet. Byrådet bestemmer relativt fritt hvordan kommunen under byrådet skal organiseres. De funksjonene som ligger til byrådet etter loven, er på dette området helt identiske med den kompetanse og det ansvar som rådmannen hadde.

Hvis bystyret ønsker saker utredet i administrasjonen, må en slik anmodning støttes av et flertall i bystyret. Det antas dessuten at byrådets innstillingsrett legger føringer på den videre saksbehandlingen, og slik sett har byrådet innflytelse både på *hvilke* saker som kommer opp til politisk behandling, *når* de kommer opp, og hvilken *vinkling* sakene har.

På den annen side gir den parlamentariske styringsmodellen den folkevalgte forsamlingen et maktpotensial den ikke hadde i formannskapsmodellen. Mens rådmannen i prinsippet kunne operere på rent faglig grunnlag, uten hensyn til muligheten for å etablere flertall i bystyret, innebærer den parlamentariske modellen at det utøvende organ til en hver tid er avhengig av tillit (eller i hvert fall ikke mistillit) fra et flertall av bystyrets medlemmer. Bystyrets makt er derfor i stor grad knyttet til retten til å kaste byrådet ved mistillitsvotum.

Parlamentarisme som styringssystem kan gi både det utøvende organ og den folkevalgte forsamlingen økt mulighet til innflytelse sammenlignet med formannskapsmodellen. Slik sett er ikke forholdet mellom bystyre og byråd et null-sum-spill der det den ene vinner, taper den andre. Begge parter kan "vinne" makt. Dette var jo også tanken bak den parlamentariske modellen: De folkevalgtes innflytelse – både gjennom byrådet og bystyret – skulle styrkes, på bekostning av administrasjonens innflytelse. I dette kapittelet skal vi undersøke om innføringen av parlamentarisme kan sies å ha endret maktforholdene mellom ulike organer i kommunen. Er det politiske tyngdepunktet i Bergen kommune forskjøvet – fra bystyret til byrådet? Har parlamentarismen medført en styrking av de folkevalgtes makt, slik målet var ved innføringen av den nye styringsmodellen i Bergen i 2000?

Makt kan studeres på flere måter. Man kan kartlegge hvilken betydning aktører og institusjoner *tillegges* av andre aktører (reputasjon), man kan kartlegge aktørenes *formelle* posisjon, og man kan kartlegge aktørenes *faktiske* innflytelse over beslutninger (Hernes 1978:212). I evalueringen av styringssystemet i Bergen prøver vi å få et inntak til makt i kommunepolitikken ved å ta utgangspunkt i aktørenes *vurderinger* av ulike organers innflytelse over beslutningsprosessene, og ved å se på aktørenes *rapportering* av egne forsøk på å påvirke disse prosessene. Dette blir altså en metode i tråd med reputasjon-tilnærmingen ved studiet av makt. I tillegg vurderer vi de ulike organenes formelle maktmidler, og i hvilken grad organenes posisjon og myndighet gir dem mulighet til å utøve politisk makt. Rammene for evalueringen begrenser imidlertid mulighetene for å vurdere maktforhold ved å studere faktisk politisk atferd, for eksempel representantenes stemmegivning i bystyret.

2.1 Et vingeklippet bystyre?

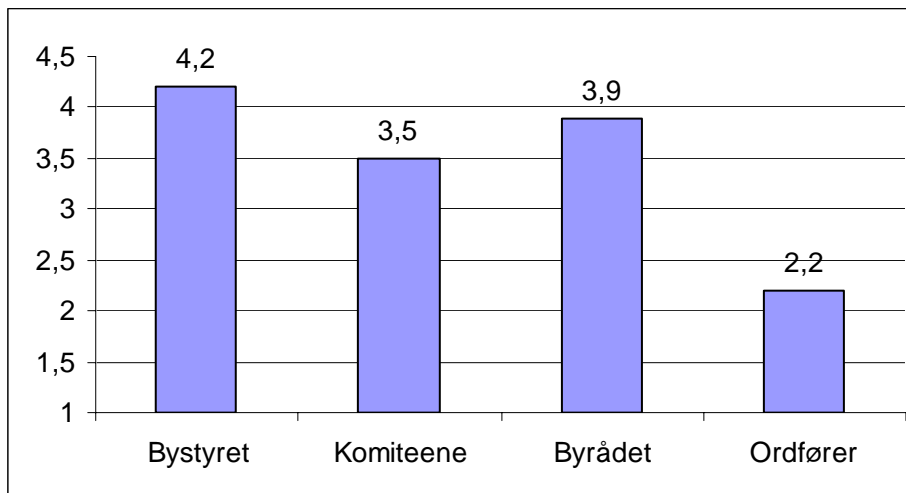
Bergen bystyre ble redusert fra 85 representanter i tidligere perioder til 67 representanter i perioden 1999 – 2003. I denne perioden bestod bystyret av representanter fra ni partier samt en uavhengig representant. Sammenliknet med de andre byene, er Bergen bystyre relativt fragmentert.³ Reduksjonen i antall bystyremedlemmer har ikke ført til mindre fragmentering i bystyret.

Byrådet i Bergen kommune bestod før valget i 2003 av fem medlemmer; 3 fra Arbeiderpartiet (inkludert byrådslederen, 1 fra KrF og 1 fra Senterpartiet). Tidligere var også Venstre representert i byrådet. Disse partiene har lang tradisjon for samarbeid i Bergen, og partiene stod bak ordfører/varaordfører i den tidligere modellen. De partiene som nå sitter i byrådet har 27 av bystyremedlemmene bak seg. Opposisjonen til byrådet kommer både fra høyresiden og venstresiden i Bergenspolitikken. Høyre og Fremskrittspartiet har til sammen også 27 representanter i bystyret, mens SV og RV har 9. Dette betyr at byrådet må søke støtte fra andre partier enn sine egne i bystyret, kanskje først og fremst fra det tidligere byrådspartiet Venstres to representanter.

Vi har spurt bystyrepreressantene i Bergen om hvordan de vurderer bystyrets og andre politiske organers innflytelse på byens politikk (se Figur 2.1).

³ Herfindahls indeks gir et mål på fragmenteringen i bystyret. Indeksen blir lavere jo flere partier som er representert i bystyret, og jo jevnere fordelt representantene er på partiene. I Bergen er Herfindahls indeks 0,18, mens indeksen for Oslo og Stavanger begge er på 0,21, og for Trondheim 0,24.

Figur 2.1 *Bystyremedlemmers vurdering av ulike organers innflytelse i Bergen 2002. gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor)(N=41)*

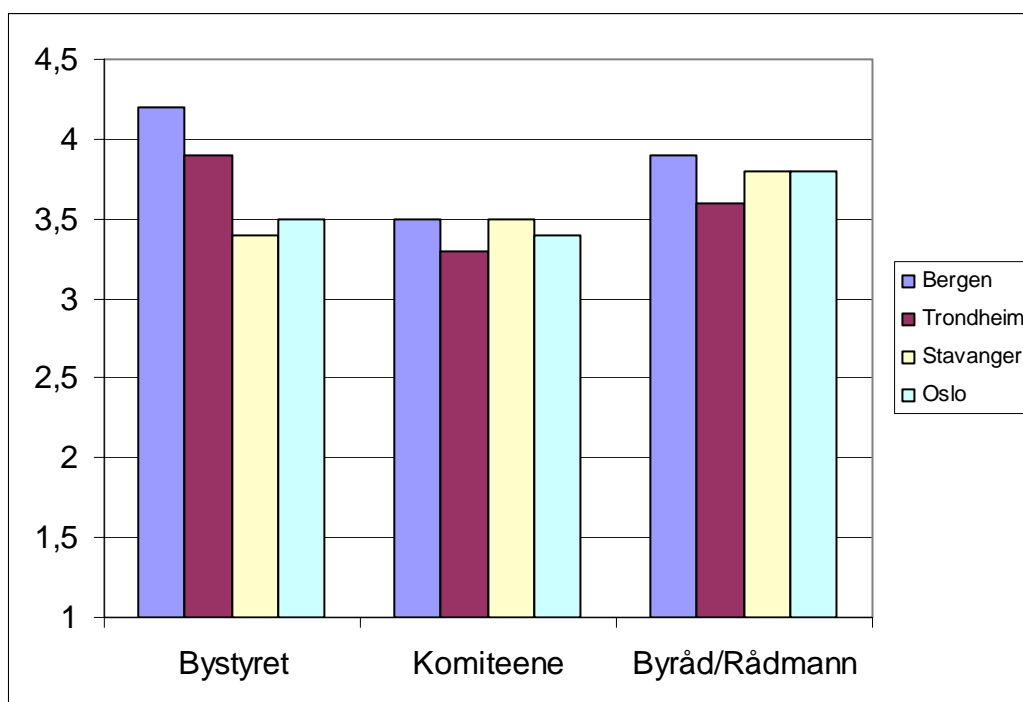


Figur 2.1 viser at bystyremedlemmene i Bergen oppfatter bystyret som et politisk organ med betydelig innflytelse. Bystyret sees klart som mer innflytelsesrikt enn byrådet. Også bystyrets komiteer vurderes relativt høyt. Medlemmene av bystyret ser altså ut til å mene at de har stor innflytelse over Bergenspolitikken.

Hvis vi sammenlikner vurderingene til bystyrene i Bergen, Trondheim, Stavanger og Oslo, ser vi at Bergen kommer høyt når det gjelder bystyrets innflytelse (Figur 2.2). I Oslo vurderes ikke lenger bystyret som spesielt innflytelsesrikt. Ved forrige undersøkelse, i 1998, ble Oslo bystyret sett som det bystyret med mest innflytelse av de fire bystyrene (Hagen et. al. 1999:53). Dette betyr altså en betydelig nedgang for Oslo bystyres vedkommende.

Stikk i strid med antakelsen om at parlamentarisme kan bidra til å svekke bystyret, tyder Bergen bystyres egne oppfatninger på at bystyret er mer innflytelsesrikt enn byrådet. Slik har det også tidligere vært i Oslo. I 2003 vurderte imidlertid bystyrepolitikerne sin egen innflytelse over Oslo-politikken som mindre enn byrådets innflytelse. Stavangerpolitikerne ser rådmannen som mest mektig.

Figur 2.2 *Politiske organers innflytelse. Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor) (N=34-55)*



Når vi observerer at bystyret i Bergen oppfatter seg som mektig, blir det interessant å undersøke om innføringen av den parlamentariske modellen har hatt betydning for oppfatningen av bystyrets makt. Vi har spurt bystyreprerentantene om de mener at den parlamentariske modellen har ført til redusert innflytelse for bystyret. Meningene om dette er delte. Drøyt 41 prosent av bystyremedlemmene i Bergen er uenig i at bystyrets innflytelse er redusert etter introduksjonen av parlamentarisme i kommunen, mens 49 prosent sier seg enig i dette.

Ved å sammenlikne svarene til Bergen bystyre i 1998 (under formannskapsmodellen) og svarene avgitt i 2002 (under parlamentarismemodellen), finner vi et litt annet bilde. Bergen bystyre vurderer sitt eget organ som vel så innflytelsesrikt i 2002 som i 1998, og bystyret sees klart mer innflytelsesrikt enn byrådet. Det generelle bildet er at det er svært små forskjeller på Bergen bystyres vurderinger av de politiske organenes makt i de to årene. Komiteenes innflytelse oppfattes som like stor i 2002 som i 1998, og byrådet i 2002 sees som like innflytelsesrikt som rådmannen i 1998.

Informanter fra opposisjonen i bystyret gir uttrykk for at bystyret hadde mer innflytelse under formannskapssystemet enn under parlamentarismen. Dette synet henger nok i noen grad sammen med at informantene selv satt i formannskapet under det gamle systemet. Når det gjelder menige bystyremedlemmers situasjon før og nå, uttrykker to av informantene ganske ulike meninger. Mens en hevder at "... det å være menig bystyremedlem i dag må være langt mindre gøy, spennende, utfordrende, interessant, lærerikt enn det var å være menig bystyremedlem under rådmannsveldet og med disse utvalgene en hadde den gang", så sier en annen at "hvis man bare sitter i bystyret så er jeg ikke så sikker på det [at innflytelsen er redusert], for vi har jo et kort i ermet nå, som heter mistillit. ... I den daglige driften har man betydelig mindre innflytelse, men i de store

linjene har man større, fordi at rådmannen kunne man ikke gjøre noe med, men man kan gjøre noe med et byråd.”

I informantintervjuer med sentrale folk i administrasjonen understrekes *byrådets* makt. En av direktørene sier at byrådet har fått ”... et informasjonsovertak, et maktovertak, et markeringsovertak, et utspillsovertak, ... for de sitter jo og vet alt, og i forhold til rådmannssystemet, når de satt i formannskapet så satt de jo og ventet til det kom noe fra rådmannen, sant. Nå kan de jo ta politisk initiativ inn i byrådsavdelingen, nå vil jeg ha den saken, den saken skal prioriteres, vent med den, jeg vil ha den, og de kan bestille foredrag og de kan bestille taler, de kan bestille kronikker og avisinnlegg og sånt. De har et enormt apparat som bystyret ikke har, bystyret må jo sitte og vente på at det kommer noe fra byrådet ...”.

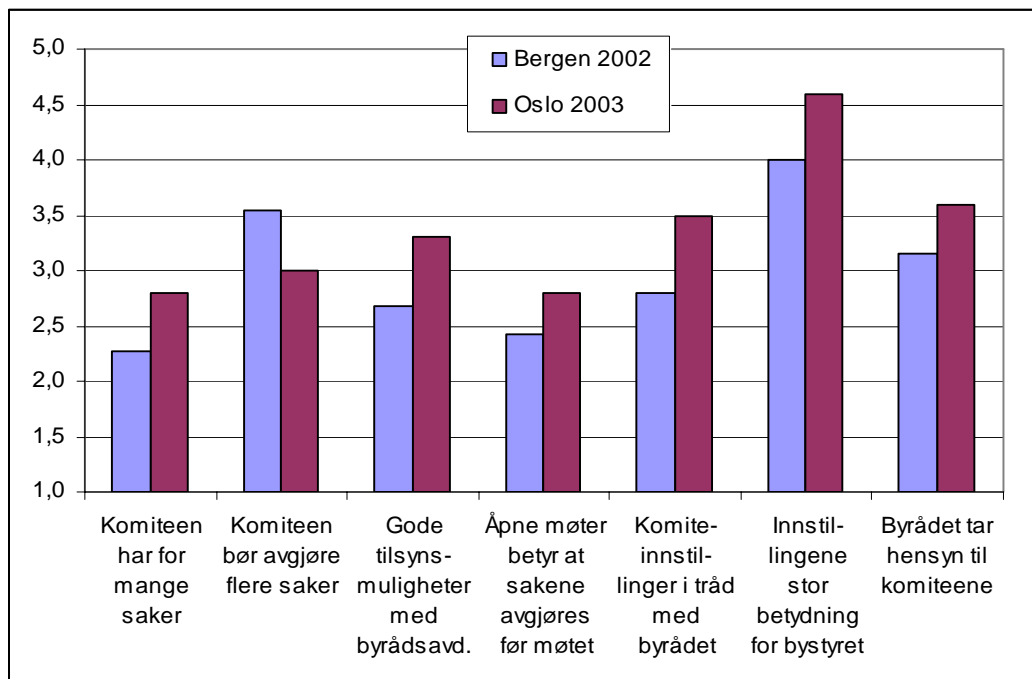
Bystyremedlemmene selv legger for dagen et syn på Bergen bystyre som både selvbevisst og mektig. Bare 27 prosent av dem som har besvart spørreskjemaet sier seg helt eller delvis enig i at bystyret er et sandpåstrøingsorgan, og i snitt er det betydelig flere som er uenig i denne karakteristikken av bystyret i 2002 sammenliknet med i 1998. En av informantene fra byrådet uttrykker seg slik om forholdet mellom bystyret og byrådet: ”Man er veldig var for hva som kommer av spørsmål, man er veldig var for hva som kommer i uformelle samtaler, man har en veldig høy respekt for det som kommer fra bystyret.”

2.2 Komiteenes rolle

En av konklusjonene fra 1998-evalueringen av Oslo kommunes parlamentariske modell var at Oslo åpenbart hadde lyktes i å gjøre bystyrekomiteene til reelle politiske verksteder. Til tross for at komiteene ikke har formell beslutningsmyndighet, ble mye av det politiske håndverket gjort i tilknytning til komiteene. Spesielt i mindretallssituasjonen så byrådet det som helt nødvendig å sondere ut en del saker med komiteemedlemmer før byrådet avga innstilling. Disse sonderingene ble oppfattet som uhyre viktige for å sikre byrådets overlevelse. I flere tilfeller der enkeltbyråder hadde opplevd mistillitsforslag mot seg fra partier i bystyret, ble det sagt at mistilliten skyldes byrådets manglende politiske fingerspissfølelse overfor sentrale personer i ’sin’ komite. I Oslo ble det hevdet at komiteemedlemmene langt på vei sitter med nøkkelen til enkeltbyrådenes politiske fremtid (Hagen et. al. 1999:56).

Vårt inntrykk er at komiteene i Bergen bystyre foreløpig ikke har fått en så sentral posisjon i den parlamentariske modellen som i Oslo. Bergen bystyre vurderer sine komiteer som relativt innflytelsesrike, men komiteenes innflytelse vurderes ikke som høyere nå enn under formannskapsmodellen. Komiteene i Bergen sees som betydelig mindre innflytelsesrike enn bystyret (plenum) og byrådet i Bergen og komiteene i Oslo. Det er mulig at disse forskjellene i noen grad skyldes at evalueringen av Bergens modell bare kommer drøye to år etter at modellen ble innført, og at komiteenes rolle vil endre seg etter som den parlamentariske modellen ’får satt seg’ også i Bergen.

Figur 2.3 Bystyrerepresentantenes vurdering av ulike sider ved komiteenes arbeid.
N=41 (Bergen) og 34 (Oslo)



Vi har spurt kommunestyremedlemmene i de to parlamentariske byene om hvordan de vurderer komiteenes arbeid (Figur 2.3). I Oslo oppleves komiteestillingene å ha større betydning for det som skjer i bystyret enn tilfellet er for Bergen. I Oslo mener bystyret også i større grad at byrådet tar hensyn til komiteenes syn, og at komiteene har gode kontroll- og tilsynsmuligheter med det som skjer i byrådsavdelingene. Mens bystyrepolitikere i Oslo synes komiteene er overbelastet med saker, er det relativt flere i Bergen som mener at komiteene bør få flere saker til avgjørelse. Dette spiller trolig noe av forskjellen mellom komiteenes rolle i de to byene: I Oslo fremstår komiteene som mer betydningsfulle politiske verksteder enn de gjør i Bergen.

2.3 Har styringsmodellen betydning for dagsordenfunksjonen?

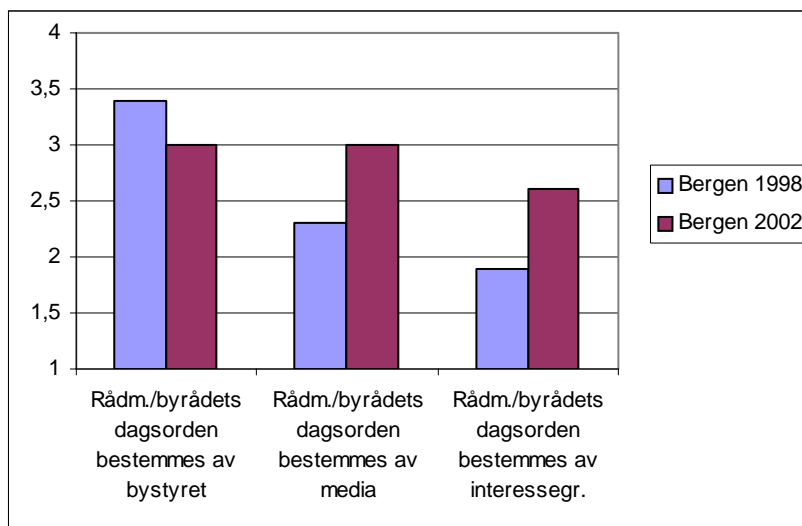
Politisk innflytelse kan skje i ulike faser av den politisk-administrative saksbehandlingen. Det er vanlig å skille mellom innflytelse i *initieringen* av politiske saker på den ene side, og i *utrednings- og vedtaksfasen* på den annen side. Hvordan er maktfordelingen mellom de politiske organene i Bergen kommune i disse to fasene?

Initiering av politikk betyr gjerne å få satt en sak eller et tema på dagsorden. Innflytelse på dagsordenfunksjonen til bystyret eller byrådet innebærer makt i initieringsfasen. Et av byrådets fremste maktgrunnlag er muligheten til å ta opp til behandling de saker det ønsker å fremme for politisk behandling. Også bystyret kan selvsagt initiere politiske saker, men bystyret er avhengig av et flertall blant representantene for å instruere byrådet til å utrede eller implementere en sak.⁴ Vi har spurt bystyrepolitikere i de fire byene om

⁴ Formelt sett er ikke byrådet bundet av et flertallsvedtak i bystyret, like lite som regjeringen på riksplan er bundet av et vedtak i Stortinget. Men hvis byrådet velger å handle på tvers av bystyrets NIBR-notat 2004:113

hva de mener influerer byrådet eller rådmannens dagsorden. Det samme spørsmålet ble også stilt i 1998, da Bergen hadde formannskapsmodell.

Figur 2.4 *Hva bestemmer rådmannens/byrådet dagsorden? Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Helt uenig, 5=Helt enig)*



Figur 2.4 viser at Bergen bystyre vurderte sin innflytelse i initiativfasen høyere i 1998 enn i 2002. Undersøkelsen viser dessuten at bystyrene i Stavanger og Trondheim mener de har større innflytelse på rådmannens dagsorden enn bystyrene i Bergen og Oslo mener de har over byrådet dagsorden (Tabell 2.1). Særlig Bergen skiller seg ut. Interessant nok er det ingen forskjeller mellom bystyremedlemmer fra byrådspartiene og andre i Bergen bystyre i denne vurderingen. Det kan altså se ut som om bystyrene har mindre innflytelse over denne fasen i parlamentariske modeller enn i formannskapsmodeller. Dette kan synes underlig, gitt at et byråd, og særlig mindretallsbyråd, slik både Bergen og Oslo hadde da undersøkelsene ble gjort, må antas å være mer lydhøre for politiske signaler enn rådmannen. Samtidig har vi tidligere observert at bystyret i Bergen oppfatter seg selv som mektigere enn bystyrene i de andre byene. Det kan bety at bystyrets makt innenfor den parlamentariske modellen baseres på andre forhold enn innflytelse i initieringsfasen.

flertall, kan bystyrets tillit til byrådet svekkes. Hvor vidt byrådet velger å følge bystyret vil derfor ofte avhenge av hvor sannsynlig byrådet vurderer det å være at bystyret kaster byrådet ved et mistillitsforslag, noe som igjen avhenger av om det eksisterer reelle alternativer til det sittende byrådet. Dette illustrerer kjernen i det parlamentariske prinsipp – det er tillitsforholdet mellom utøvende og lovgivende makt som er fundamentet i systemet, samtidig som det ikke er gitt hva som gir, og hva som undergraver, tilliten.

Tabell 2.1 *Bystyremedlemmers vurdering av bystyrets innflytelse på rådmannens/byrårets dagsorden. Prosent helt/delvis enig*

Rådmannens/byrårets dagsorden bestemmes av bystyret	
Bergen 1998	60 %
Bergen 2002	44 %
Trondheim	67 %
Stavanger	71 %
Oslo	53 %

Som det fremgår av Figur 2.4, kan bystyrets relativt beskjedne vurdering av egen innflytelse på den politiske dagsorden i Bergen henge sammen med at byrådet, sammenliknet med rådmannen, oppfattes som betydelig mer influert av media og interessegrupper. I Bergen i 2002 mener bystyreprerentantene at media har like stor innflytelse som byrådet over politikken i byen. Det er bare bystyret selv som vurderes som mer innflytelsesrikt. En parlamentarisk modell, særlig i mindretallsituasjoner, kan innebære at byrådet opplever at de må være svært lydhøre overfor meningsytringer i (grupper av) befolkningen. Medias makt til å fokusere hendelser som kan føre til ”politiske situasjoner” gjør byrådet mer sårbart enn rådmannen.

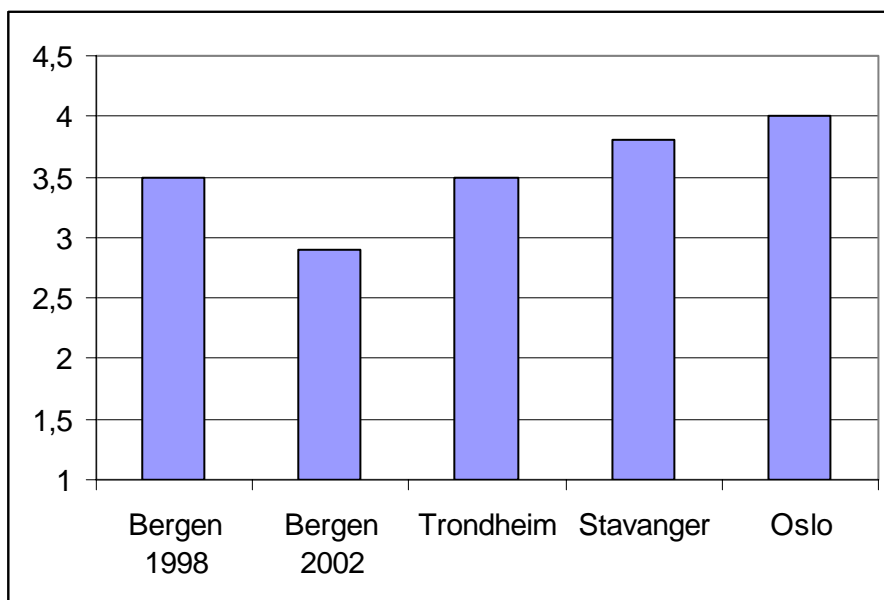
2.4 Utrednings- og vedtaksfasen: antesipering?

Bystyret kan også ha makt over de politiske prosessene dersom byrådet strategisk tilpasser sine forslag til den antatte stemning i bystyret (antesipert tilpasning). Det er en rimelig antakelse å ha at slik antesipert tilpasning lettere finner sted i situasjoner med mindretallsbyråd enn når byrådet har et flertall av bystyret bak seg. Tilpasningen vil bl.a. finne sted gjennom uformell sondering mellom bystyre og byråd. I evalueringen av Oslo-parlamentarismen fremsto bystyrekomiteene som viktige arenaer for slik sondering, men også partigruppene kan ha en slik funksjon. I undersøkelsen fra 1998 var det også klare holdepunkter for å si at byrådet i Oslo i større grad syntes å tilpasse sine innstillinger til antatt flertall i bystyret, enn tilsvarende var for rådmannen i de andre byene. For å undersøke om denne mekanismen også gjør seg gjeldende i Bergen i 2002, spurte vi bystyreprerentantene om byrårets og rådmannens antesiperte tilpasning til flertallet i bystyret.

Resultatene fra undersøkelsen er interessante. Sammenliknet med svargivningen i 1998, mener bystyremedlemmene i Bergen i 2002 at byrådet i mer begrenset grad tilpasser sine innstillinger til bystyreflertallet enn tilfellet var for rådmannen. Tendensen til antesipering vurderes som langt mindre i Bergen enn i Oslo. Det ser altså ut til at de politiske sonderinger – ofte i komiteene – som byrådet i Oslo legger så mye vekt på, ikke benyttes i samme grad i Bergen (Figur 2.5). Det kan være flere grunner til dette bildet. For det første kan det være et tegn på at byrådet ikke finner slike sonderinger nødvendig eller ønskelig. Hvis det ikke eksisterer noe reelt alternativ til det sittende byrådet, kan byrådet tåle å gå på noen smeller. Da kan det være hensiktsmessig å satse på markering av egen politikk snarere enn å tilpasse seg bystyreflertallet. Det kan også være slik at byrådet ønsker å understreke de politiske konfliktene i bystyret. Samtidig kan en sterkere konfrontering med bystyret gi bystyret (en følelse av) makt – sakene er ikke avklart på forhånd. En annen plausibel forklaring på manglende sonderinger i Bergen kan knyttes til

at den parlamentariske modellen ikke har virket særlig lenge i byen. Politikerne har kanskje ikke etablert effektive rutiner for sondering. Noen vil si at den politiske finger-spissfølelsen som vellykket mindretallsparlamentarisme gjerne kjennetegnes ved, foreløpig ikke er fullt utviklet i Bergenspolitikken.

Figur 2.5 *Byrådet/rådmannen formulerer sine innstillinger slik at de får flertall i bystyret*



Intervjuene med sentrale personer på politisk og administrativ side gir litt ulike syn på byrådspolitikernes sonderinger i bystyret. I noen grad er det her snakk om forskjeller mellom forskjellige byråder, der enkelte oppleves å ha bedre kontakt med bystyresiden enn andre. Som tidligere nevnt, synes ikke komiteene i Bergen å ha fått samme rolle som i Oslo, der komiteene fremstår som viktige arenaer for sondering mellom byråd og bystyre. En informant sier det slik: "... det som Bergen ikke har vært gode nok til, det er at byråden må ha et godt forhold til komitélederen for å få saker gjennom..." En av byrådene ble sagt å ha særlig gode evner i dette henseende. Vedkommende "... hadde veldig gode kontakter, og det medførte at sakene gikk veldig greit igjennom i komiteene eller også i bystyret,..." En annen informant uttrykte noe av det samme om en annen byråd: "Hun snudde hele greien, og jeg tror at grunnen til at hun snudde det var at hun hadde veldig teft på det politiske miljøet, hadde kontakter med gruppelederne i alle partier. ... Og så veldig dyktig på å ha politisk kontakt at hun, selv før det kom muntlige spørsmål i bystyret – eller i komiteen – så hadde hun peiling på hva som ville komme. Nettopp fordi hun hadde et nettverk på det. Så hun var veldig respektert i komiteen."

Informanter fra byrådsiden hevder at byrådet sonderer: "Nå har man nær sagt en politisk regjering som holder pulsen på bystyret hele tiden og ser det som en viktig oppgave. ... det har blitt et veldig rikt og et veldig bredt samspill, og kanskje er det blitt det fordi det er et mindretallsbyråd." En informant hevder imidlertid at byrådet har få ressurser til å drive med sonderinger overfor bystyret: "... tiden du har til å drive lobbying og gå i gangene, den er veldig begrenset." Vedkommende synes for øvrig at byrådene er ganske flinke til å holde kontakt med bystyresiden. Inntrykket fra informantintervjuene er at enkelte føler en viss avmakt overfor bystyret. Hvis bystyret oppleves som mer eller

mindre upredikerbart, og sjansen er stor for at bystyret skal snu opp ned på en komité-innstilling, kan arbeidet med å sonde sakene med komiteen synes fånyttet.

2.5 Småpartienes rolle og innflytelse

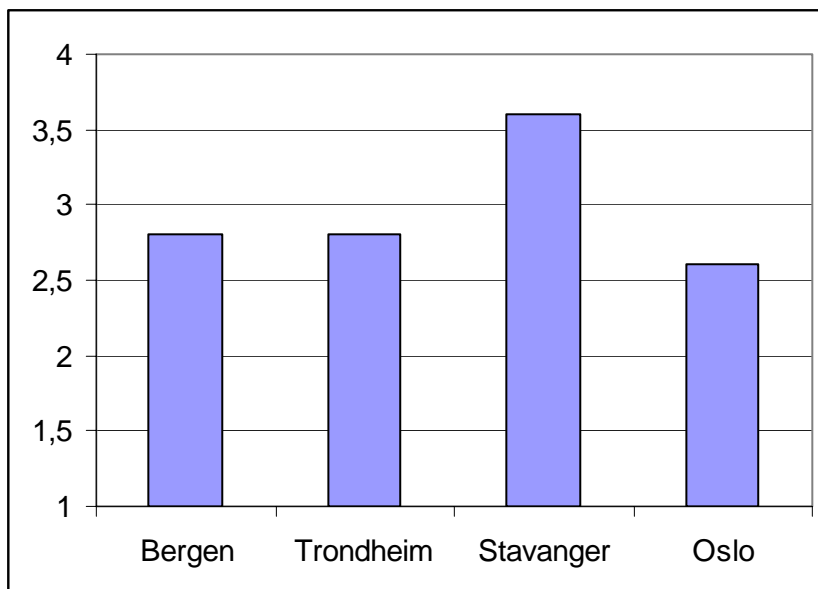
Både i Bergen og Oslo var det en alvorlig bekymring blant de små partienes representanter i bystyret at deres innflytelse ville svekkes i en parlamentarisk modell sammenliknet med formannskapsmodellen. Parlamentarisme antas å føre til sterkere blokkdannelser og dermed klarere polarisering av politikken langs den tradisjonelle høyre-venstre aksene. Mange småpartirepresentanter, ikke minst i sentrum, var redd deres parti ville ha problemer med å hevde seg i et slikt polarisert politisk landskap. Et annet moment kan knyttes til den parlamentariske modellens vekt på flertallsstyre. Mens mange av de små partiene innenfor formannskapsmodellen kunne sikre seg en plass i formannskapet, var de redd de ville falle utenfor i byrådsordningen. I en konsensuspreget modell som formannskapsmodellen var dessuten "kjøttvekta" – antallet bystyremedlemmer – mindre viktig. Det gode argumentet ville ha større sjanse for å bli hørt innenfor en slik modell, ble det antatt.

Det er imidlertid ingen sterke indikasjoner på at småpartiene i Bergen bystyre er blitt overkjørt i den parlamentariske modellen. Det først byrådet som ble dannet hadde medlemmer fra to relativt små sentrumpartier. Riktignok valgte Venstre-representanten å trekke partiet ut av byrådet etter en stund, men dette var først og fremst begrunnet i at partiet i større grad kunne følge "sin politiske samvittighet" i bystyret når Venstre ikke satt i byrådsposisjon.

I Bergen eksisterer det ingen dominerende blokker i politikken. Byrådet møter opposisjon både fra høyre- og venstresiden i bystyret. Samtidig har byrådspartiene like mange representanter bak seg i bystyret som Høyre og FrP til sammen, noe som betyr at byrådet må søke støtte fra andre partier enn sine egne i bystyret. Gjennom sin vippeposisjon kan de små bystyrepartiene, kanskje særlig de som befinner seg i eller nær sentrum av det politiske landskapet, øve innflytelse på den politikken som føres i Bergen. Likevel sier informanter fra småpartiene at de i enkelte sammenhenger føler at de får mindre oppmerksomhet nå enn under formannskapsmodellen. Medias interesse er knyttet til maktspillet i politikken, og har derfor fokus på de store partipolitiske blokkene: "... media er på en måte også prisgitt systemet her, og de skriver for byrådet eller mot byrådet, men de gir altså ansikt til de som har maktblokkene. Disse frie politiske fantene kommer ikke så lett til ... i et formannskap så er det mye lettere å kjøre på den som har saken enn hvor mange man har bak seg."

Bystyrerepresentantene i de fire byene er bedt om å angi hvor enig de er i utsagnet "Småpartiene har liten innflytelse på politikken". Svarene fra Bergen ligger her helt på linje med svarene fra Oslo og Trondheim, mens politikerne i Stavanger i snitt er noe mer enig i dette utsagnet enn kollegene i de andre byene. Hvis vi sammenlikner svargivningen i 2002 med hva medlemmene av Bergen bystyre svarte på dette spørsmålet i 1998, var det flere som syntes småpartiene kom dårlig ut i 1998. Det kan med andre ord se ut som om småpartiene i Bergen så langt klarer seg rimelig bra innenfor den parlamentariske modellen.

Figur 2.6 "Småpartiene har liten innflytelse." Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor) (N=34-55)



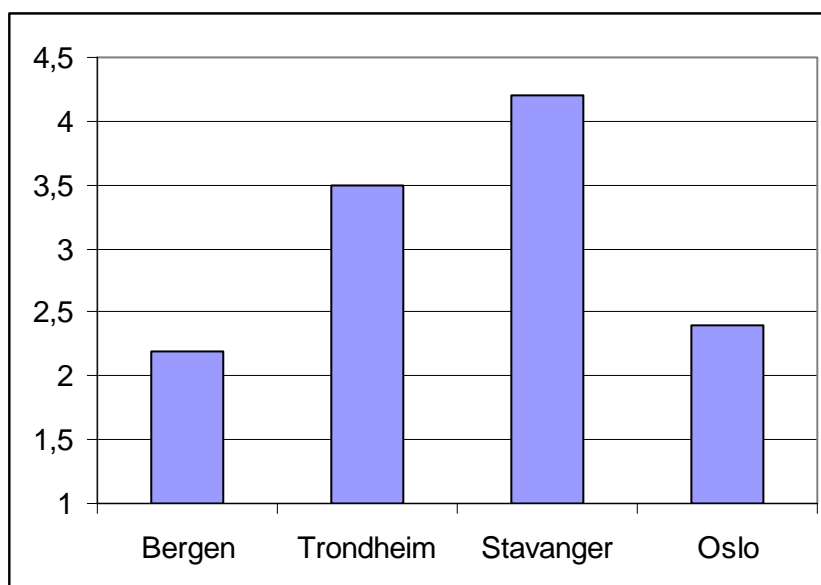
2.6 En svekket ordfører?

I en parlamentarisk modell, som i formannskapsmodellen, er ordføreren byens fremste folkevalgte representant og leder av bystyrets møter. Ordføreren er dessuten kommunens rettslige representant, og underskriver på kommunens vegne i alle tilfeller hvor myndighet ikke er tildelt andre. Formelt sett er ordførerens oppgaver og myndighet ganske lik i parlamentarisk styrte kommuner og kommuner som styres etter formannskapsprinsippet. Likevel er det *byrådslederen* som er tiltenkt rollen som byens mest sentrale og profilerte politiker under et parlamentarisk styresett.

Evalueringen av Oslo kommunes parlamentariske modell konkluderte med at ordførerens makt var svekket, men at ordføreren likevel hadde betydelig innflytelse (Hagen et. al. 1999:90). Ordførerens innflytelse var først og fremst utledet av hans sentrale stilling i et stort parti. Dessuten representerte ordføreren i Oslo i 1998 – som i dag – det partiet som hadde byrådsmyndighet. Når hans stemme ble hørt innad i partiet, ga det også innflytelse på kommunepolitikken.

Vi har bedt bystyremedlemmene i de fire byene angi hvor stor innflytelse ulike politiske og administrative organer har over politikken i deres kommune. Av samtlige organer i Bergen kommune vurderes ordføreren som minst innflytelsesrik. Som ventet oppfattes ordførerne i Bergen og Oslo som betydelig mindre mektige enn sine kolleger i Trondheim og Stavanger (Figur 2.7). Særlig Stavangers ordfører vurderes som innflytelsesrik av bystyrets medlemmer. En sammenlikning av svargivningen under formannskapsystemet og under det parlamentariske systemet i Bergen viser en svært klar reduksjon i vurderingen av ordførerens makt.

Figur 2.7 *Ordførerens innflytelse. Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Meget liten, 5=Meget stor) (N=34-55)*



2.7 Parlamentariske virkemidler

Kjernen i den parlamentariske modellen ligger i det parlamentariske prinsipp: Bystyret kan kaste byrådet hvis det ikke har tillit til det. I tillegg til muligheten for mistillitsforslag, hører byrådets mulighet for å stille kabinettspørsmål – trusselen om å gå av hvis byrådet ikke får flertall for sitt forslag i bystyret – til de parlamentariske virkemidlene. Det er ikke eksempler på at byrådet har fremsatt noe klart kabinettspørsmål i perioden etter at den parlamentariske modellen ble innført i Bergen. Mistillitsforslag har imidlertid vært fremsatt en rekke ganger, og vi skal drøfte noe nærmere hvordan mistillitsinstituttet benyttes og vurderes av Bergen bystyre.

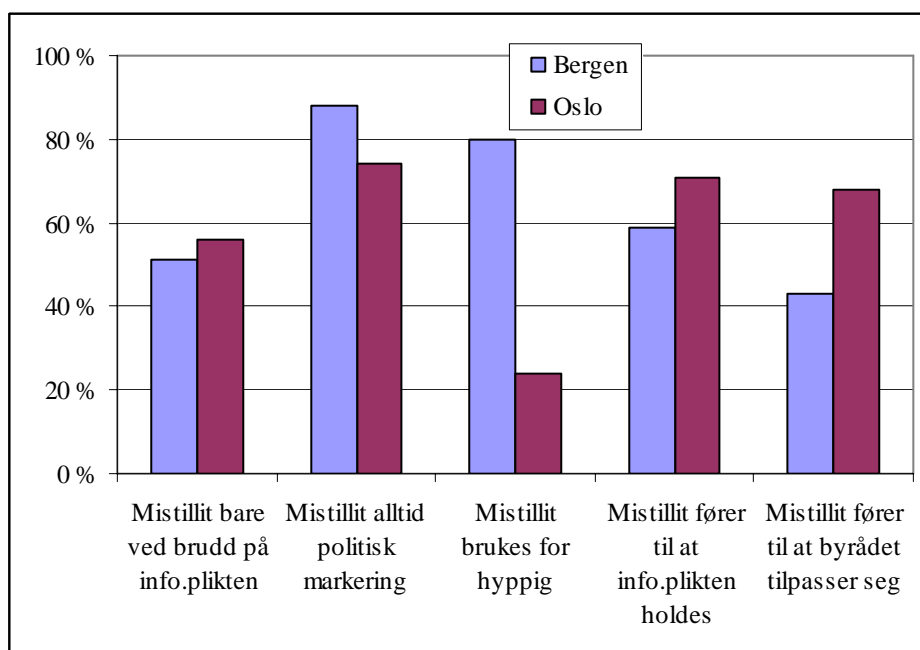
Parlamentarisme kjennetegnes ved at forholdet mellom den folkevalgte forsamling og den utøvende makt bare delvis reguleres av lover og regler. Formuleringen knyttet til mistillitsinstituttet i Bergen kommunes reglement for byrådet er knapp: ”Byrådet eller det enkelte medlem av dette, plikter å fratre dersom et flertall i bystyret gjør vedtak om dette (mistillitsvedtak)” (Bystyresak nr. 125/00, s. 657). Nettopp fordi ’tillit’ og ’mistillit’ verken kan eller skal defineres en gang for alle, blir parlamentarisme en dynamisk styringsmodell. Det er med andre ord ikke fastlagt hvilket grunnlag mistillitsforslag skal kunne fremsettes på. Likevel synes det å være etablert en norm om at mistillitsforslag primært skal brukes for å avklare ansvarsforholdet mellom byråd og bystyre, for eksempel ved brudd på byrådets informasjonsplikt overfor bystyret. Det eksisterer også en norm om at politisk uenighet i seg selv ikke bør utgjøre noe grunnlag for mistillit. På den annen side er handlingsrommet for når mistillit kan brukes stort, og bystyreparter kan finne det opportunt å benytte mistillitsforlag som en del av den politiske drakampen mellom byrådet og bystyret, og mellom posisjon og opposisjon.

Evalueringen av Oslo bys parlamentariske system kartla bruken av mistillitsforslag i Oslo bystyre (Hagen et.al. 1999:79). I perioden fra 1986 til 1998 ble det fremmet 11 mistillitsforslag. Evaluatorene mente at bruken av mistillitsforslag bare i noen grad hadde

ført til avklaring av ansvarsfordelingen mellom bystyret og byrådet. I tillegg til de formelle begrunnelsene knyttet til byrådets plikter overfor bystyret, dannet både politiske argumenter og personlige tillitsforhold grunnlag for mistillitsforslag. Det hører med til historien at ni av de 11 mistillitsforslagene ble avvist i bystyret, mens to av dem førte til avgang før de kom til avstemning.

I Bergen bystyre ble det i perioden fra byrådsordningen ble opprettet i juni 2000 til utgangen av 2002 fremsatt åtte mistillitsforslag. Seks av disse ble formulert av Pensjonistpartiets ene representant i bystyret, mens RV og SV har fremmet hvert sitt forslag. Blant bystyrets medlemmer i Bergen er det et klart flertall som mener at mistillitsforlag benyttes for hyppig (80%), og at mistillit alltid innebærer en politisk markering (88%) (Figur 2.8). Det er særlig bystyreprésentantene fra byrådspartiene som mener at mistillit brukes for ofte og at mistillitsforslag bare bør benyttes når byrådet bryter sin informasjonsplikt overfor bystyret.

Figur 2.8 *Holdninger til mistillitsforslag. Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1= helt uenig- 5=helt enig). N=41 (Bergen), N=34 (Oslo)*



Figur 2.8 viser betydelige forskjeller mellom bystyrepolitikerne i Oslo og i Bergen når det gjelder synet på bruken av mistillitsforslag. Den største forskjellen finner vi i vurderingen av hyppigheten i bruken av dette virkemiddelet. Bare drøye en femdel av Oslo-politikerne synes mistillitsforlag blir fremsatt for ofte i bystyret. I Oslo mener dessuten medlemmene av bystyret i større grad enn tilsvarende i Bergen at trusselen om mistillit fører til at byrådet tilpasser innholdet i politikken i forhold til bystyrets oppfatninger. Forskjellene mellom Oslo og Bergen kan kanskje sees som en indikasjon på at dersom mistillitsforslag stadig fremsettes kan de også miste noe av sin preventive effekt. Generelt synes byrådet i Bergen å være mindre bekymret for å gå på noen politiske ”smeller” enn byrådet i Oslo. Dette er kanskje også grunnen til at byrådet i Bergen i mindre grad ser ut til å sondere ut sakene på forhånd.

Det store antallet til tross, mistillitsforslagene har neppe utgjort noen stor trussel mot byrådet i Bergen. Det er likevel grunn til å minne om at mistillitsinstituttet er – og bør være – et kraftfullt våpen for bystyret. En vilkårlig bruk av mistillit kan på sikt føre til at det blir uklare ansvarsforhold mellom bystyre og byråd. En situasjon der ”alt” kan ende med mistillit kan føre til overforsiktighet fra byrådets side, noe som kan være uheldig i forhold til målene om en rimelig grad av beslutningseffektivitet og et helhetlig beslutningsgrunnlag for byrådet.

Flere informanter fra administrativ side gir uttrykk for at byrådet av og til gjerne kunne benyttet kabinettspørsmål for å sikre mer helhetlig og effektiv styring, særlig i budsjett-saker. Disse etterlyser en større vilje – kanskje også evne – til politisk makt og ansvar fra byrådets side.

2.8 Oppsummering

Innledningsvis i kapitlet stilte vi spørsmålet om den parlamentariske modellen innebærer at bystyret svekkes til fordel for byrådet. Vi har ikke funnet holdepunkter for en slik utvikling i Bergen kommune. Tvert i mot fremstår Bergen bystyre som vitalt og innflytelsesrikt, noe som må sees i sammenheng med mindretalssituasjonen for byrådet. Komiteene i Bergen ser imidlertid ikke ut til å fungere som politiske verksteder på samme måte som i Oslo.

Innenfor det parlamentariske modellen blir byrådets dagsorden antatt å være betydelig mer influert av media og interessegrupper enn det rådmannens dagsorden antas å være innenfor formannskapsmodellen. Muligheten til å kaste byrådet kan gjøre byrådet mer sårbart overfor press fra grupper utenfor det politiske system.

Formelt sett har ordføreren en betydelig mindre fremtredende posisjon innenfor en parlamentarisk modell. Vi ser av våre data at ordføreren i Bergen tillegges klart mindre innflytelse etter innføringen av parlamentarisme sammenliknet med under formannskapsmodellen.

Småpartienes situasjon vil først og fremst være avhengig av partifordelingen i bystyret, og svekkes ikke nødvendigvis ved innføringen av parlamentarisme.

Mens Oslo bystyre stort sett har brukt mistillitsinstituttet med varsomhet, har Bergen bystyre opplevd åtte mistillitsforslag fra juni 2000 til utgangen av 2002. Nesten samtlige bystyreprerentanter i Bergen mener mistillit benyttes for ofte, og at mistillitsforslag innebærer en klar politisk markering.

3 Gir parlamentarisme sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon?

Innledningsvis beskrev vi den parlamentariske modellen som en konfliktmodell, til forskjell fra formannskapsmodellen. Parlamentarisme bidrar til å peke ut posisjon og opposisjon i bystyret, mens formannskapsmodellens vekt på samarbeid og konsensus gir en tilsløring av det enkelte partis bidrag i lokalpolitikken.

I formannskapsmodellen er det utøvende organ, formannskapet, sammensatt proporsjonalt etter partienes styrke i bystyret. Når formannskapet avspeiler de politiske konstellasjoner i bystyret, skapes ikke grunnlag for konflikt mellom disse to politiske organene. Det er dessuten vanlig å anta at formannskapsmodellen innebærer et behov for brede koalisjoner og konsensusbygging. Ved at partiene inngår stadig skiftende allianser, unngås dype splittelser mellom partiene i kommunestyret. Dette innebærer at det blir vanskeligere å identifisere klare politiske blokker. I en slik modell blir det også mer uklart hvem som sitter med ansvaret for politikken i kommunen. Det er vanlig å anta at modellen bidrar til å nedtone det partipolitiske elementet i kommunepolitikken. Allianser bygges fra sak til sak, og konfliktene kan av og til like gjerne gå gjennom partiene som langs partigrensene.

Den parlamentariske modellen inneholder imidlertid organisatoriske rammer som deler partiene i posisjons- og opposisjonspartier. Ansvarsforholdene blir klarere i en parlamentarisk styringsmodell. Vi forventer at dette betyr et høyere konfliktnivå og klarere politiske konfliktlinjer i en parlamentarisk modell sammenliknet med formannskapsmodellen. Samtidig antas det at konfliktene i større grad går mellom posisjons- og opposisjonspartiene i bystyret.

3.1 Høyere konfliktnivå og mer markante politiske blokker?

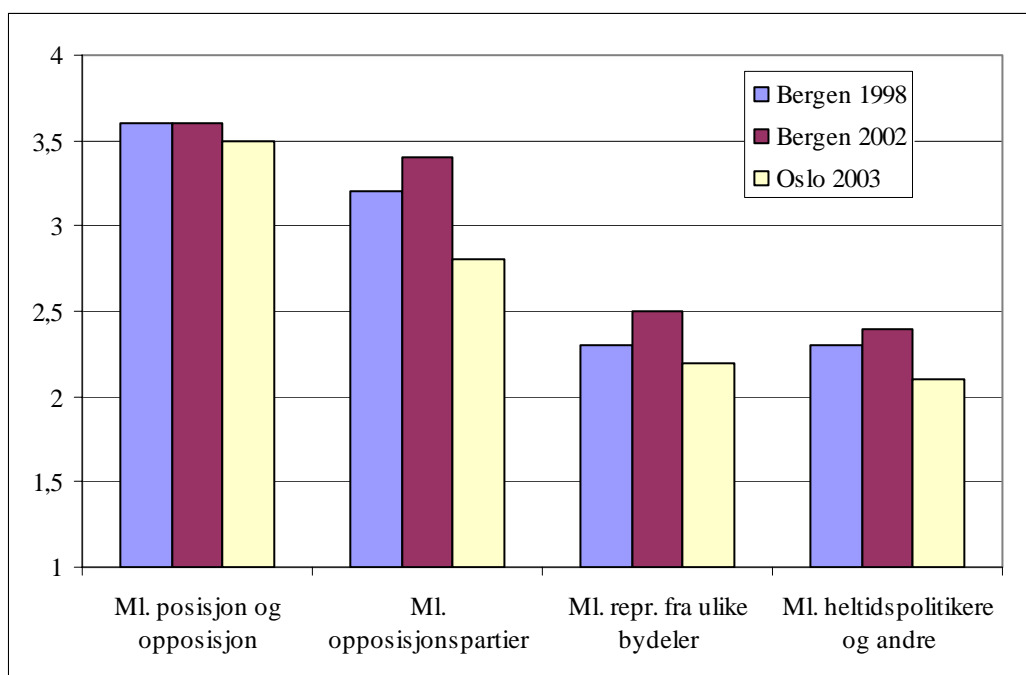
I forbindelse med evalueringen av Oslos parlamentariske styreform i 1998, ble det gjennomført en analyse av stemmegivning og koalisjonsdannelser i Oslo og Bergen bystyrrer. Resultatene av analysene var noe overraskende i forhold til forventningene (Hagen et.al. 1999:97, 109). Konfliktnivået i Bergen bystyre var betydelig høyere enn konfliktnivået i Oslo: det var relativt sett flere voteringer og dissenser i bystyret. Men samtidig var blokkdannelsen tydeligere i Oslo enn i Bergen, noe som er i overensstemmelse med forventningene til modellen. Konklusjonen fra sammenlikningen av Bergen og Oslo var at konfliktnivået innenfor en parlamentarisk modell ikke nødvendigvis behøver være høyere enn innenfor formannskapsmodellen (Hagen et. al. 1999:114). Bergen kommune var et klart eksempel på at det også innenfor rammene av en formannskaps-

modell kan eksistere et høy konfliktnivå, målt i antall voteringer pr. sak. Men mens konfliktlinjene i Bergen gikk litt på kryss og tvers, var konfliktene noe mer sementert i forhold til posisjons- og opposisjonspartiene. Spørsmålet er derfor om innføringen av den parlamentariske modellen har endret konfliktstrukturen i Bergen bystyre. Vi har spurt bystyremedlemmene om hvordan de oppfatter konfliktforholdene i bystyret.⁵

68 prosent av Bergens-politikerne svarer at de er helt eller delvis enige i at den parlamentariske modellen har medført skarpere politiske skillelinjer i bystyret. Nøyaktig like mange sier seg helt/delvis enige i at den nye modellen har synliggjort det politiske ansvaret i kommunen. I forhold til andre forventede effekter av innføringen av parlamentarisme, scorer disse to svært høyt.

Hvis vi sammenlikner svarene medlemmene av Bergen bystyre ga på surveyen i 1998 og svarene som ble avgitt i 2002, blir bildet annerledes (se Figur 3.1). Konfliktnivået mellom posisjon og opposisjon ble vurdert nøyaktig likt under formannskapsmodellen i 1998 som under den parlamentariske modellen i 2002. Konfliktnivået mellom partier i opposisjon, mellom representanter fra ulike bydeler, og mellom heltidspolitikere og andre politikere, oppleves noe høyere i 2002, men endringene er ikke dramatiske. For alle grupper oppgir politikere i Bergen et høyere konfliktnivå enn politikere i Oslo, selv om fronten mellom posisjon og opposisjon oppfattes å være skjerpet i Oslo i 2003 sammenliknet med i 1998.⁶

Figur 3.1 *Hvor ofte oppstår det uenighet i bystyret? Bystyremedlemmers vurdering. Gjennomsnitt (1=Aldri, 4=Svært ofte). (N=34-55)*



Bildet av stabile konfliktforhold i Bergen forsterkes hvis vi ser på bystyremedlemmenes vurdering av om stemmegivningen følger de politiske blokkene eller om bystyrets arbeid

⁵ Det har ikke vært mulig å gjennomføre en ny voteringsundersøkelse innenfor rammen av dette prosjektet.

⁶ Gjennomsnitt for "Uenighet mellom posisjon og opposisjon" var på 3,1 i 1998 og 3,5 i 2003.

preges av samarbeid på tvers av partigrensene (Tabell 3.1). Det er en noe høyere andel av politikerne i Bergen som mener at stemmegivningen er mer blokkorientert nå sammenliknet med under formannskapsmodellen, men forskjellene er små. I intervjuene ga flere informanter uttrykk for en sterkere mobilisering mot byrådet både fra venstre- og høyreopposisjonen. I noen saker gjør dette seg gjeldende som en såkalt "regnbueallianse." Blokkdelingen i Bergen arter seg derfor noe annerledes enn i Oslo, som har en klarere høyre-venstre-akse i politikken. Dette skyldes blant annet den sterkere fragmenteringen i Bergen bystyre.

Tidligere undersøkelser har vist at bystyret i Oslo opplever seg som relativt lite blokkdelt og som samarbeidsorientert over partigrensene (Hagen et. al. 1999, Fimreite et. al. 2003). Dette bildet er nå endret. I 2003 sier nesten samtlige bystyrepolitikere seg helt eller delvis enig i at stemmegivningen følger skillene mellom posisjon og opposisjon (Tabell 3.1).⁷ Tilsvarende sier 42% at arbeidet i bystyret er preget av samarbeid på tvers av partigrensene.⁸

Tabell 3.1 *Samarbeid eller konfrontasjon i bystyret? Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Bystyremedlemmers vurdering. (N=34-55)*

		"Bystyret er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkt"	"Stemmegivningen i bystyret følger skillene mellom posisjons- og opposisjonspartier"	"Arbeidet i bystyret er preget av samarbeid på tvers av partigrensene"
Bergen	1998	78%	75%	44%
	2002	79%	81%	46%
Oslo	2003	55%	94%	42%
Trondheim	2002	85%	85%	36%
Stavanger	2002	80%	92%	62%

Sett under ett synes ikke skillene i Bergenspolitikken å være vesentlig endret etter innføringen av parlamentarisme, til tross for at bystyrepolitikerne selv opplever en slik utvikling. Det er to sannsynlige hovedårsaker til at tallene for Bergen i 2002 til forveksling likner på tallene fra 1998. For det første må tidsfaktoren trekkes inn: politisk atferd endres ikke over natten. For det andre hadde Bergen et ganske høyt konfliktnivå i bystyret allerede med formannskapsmodellen. Ytterligere forsterkning av konfliktene er lite trolig i en situasjon med mindretallsbyråd. I mindretallssituasjonen er byrådet avhengig av å søke støtte fra sak til sak, og må derfor inngå mer eller mindre langvarige avtaler med andre partier i bystyret. En av informantene fra byrådsiden uttrykker det slik: "Det ligger nok i reformen at det er et klarere ansvarsforhold. Men det ligger også i praksisen at den parlamentariske situasjonen med et flertall i bystyret som ikke tilhører partiene i byrådet nok vanskeliggjør det som skulle være et klart ansvarsforhold og en klar markering av hvem som har ansvaret."

⁷ I 1998 sa 56% av de spurte i Oslo seg helt eller delvis enig i påstanden "Stemmegivningen i bystyret følger skillene mellom posisjons- og opposisjonspartier". I 2003 var andelen 94%.

⁸ I 1998 sa 57% av de spurte i Oslo seg helt eller delvis enig i påstanden "Arbeidet i bystyret er preget av samarbeid på tvers av partigrensene". I 2003 var andelen 42%

3.2 Oppsummering

Den parlamentariske modellen forventes å være mer preget av politisk konflikt og blokkdannelse enn den konsensuspregede formannskapsmodellen. Analyser gjennomført både i dette og tidligere prosjekter viser at forventningen om økt – og mer polarisert – konflikt ikke nødvendigvis blir resultatet ved innføring av parlamentarisme.

Konfliktnivået i Bergen bystyre var ganske høyt allerede under formannskapsmodellen. Våre analyser peker i retning av at konfliktnivået har holdt seg stabilt ved overgangen til parlamentarisk modell. Mindretallssituasjonen for byrådet bidrar sannsynligvis til at det må etableres allianser på tvers av partiene, slik at ytterligere skjerping av partikonfliktene ikke skjer.

4 Gir parlamentarisme sterkere helhetsorientering?

Det er blitt hevdet at den parlamentariske modellen gir bedre vilkår for helhetsvurderinger. Med helhetsvurderinger mener vi her at det både på politisk og administrativt hold foretas sammenhengende vurderinger av sakskompleks snarere enn at det fokuseres på enkeltsaker og enkeltsektorer. Dette innebærer også at bystyret konsentrerer seg om mål, prinsippaker og strategiske spørsmål. Grunnen til antakelsen om at parlamentarisme fremmer helhetlig tenkning ligger i byrådets klare ansvar for kommunepolitikken og i at dette ansvaret primært er forankret i byrådet som kollegium. Byrådet antas å ha en sterkt samordnende kraft. En tilsvarende samordnende mekanisme finnes ikke på *politisk* nivå i formannskapsmodellen, selv om mange vil hevde at dette oppveies ved at rådmannens sentrale funksjon nettopp er å ivareta helheten. Fordi formannskapsmodellen på mange måter pulveriserer politisk ansvar, vil heller ingen ta det ofte tunge ansvaret for helhet og sammenheng i politikken. Et slikt system gir bedre spillerom for sektorinteresser, ble det antatt. Spesielt i den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, der det er fullt samsvar mellom inndelingen i hovedutvalg og administrativ sektorinndeling, kunne allianser mellom sektorinteresser føre til manglende langsiktig og helhetlig politikk. Bergen kommune hadde før overgangen til parlamentarisme en modell som langt på vei var en slik tradisjonell hovedutvalgsmodell.

I teorien skal altså betingelsene for en helhetlig politikk være sterkere i en parlamentarisk modell enn i formannskapsmodellen.⁹ Mindretallsituasjonen i Bergen kan imidlertid bidra til å trekke i en annen retning. Som vi drøftet i forrige avsnitt, innebærer mindretallsbyråd at støtte må hentes fra andre partier enn byrådspartiene i bystyret. Når politiske allianser inngås fra sak til sak, kan det bli vanskelig å føre en helhetlig politikk. En annen faktor, særlig knyttet til mindretallsituasjonen er faren for økt politisering av enkeltsaker, noe som kan gå på bekostning av den langsiktige helhetstenkningen og de overordnede strategiske sakene i byråd og bystyre. I den grad bystyret stadig er på jakt etter byrådets skalp, og byrådet er redd for å miste den, kan det være lettere for byrådet å være ettergivende overfor enkeltsaker som kommer opp i bystyret enn å arbeide etter de lange politiske linjer. Bystyret kan dessuten bruke sin maktsituasjon til å gi etter for fristelsen til å detaljstyre byrådet.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på noen elementer som kan påvirke helhetsvurderingene i politikken. For det første skal vi studere hvorvidt byrådet og bystyret oppfattes som sektorforsvarere. For det andre skal vi drøfte de to organenes tendens til å behandle enkeltsaker snarere enn saker av overordnet og prinsipiell karakter. Til slutt skal vi også se på utviklingen av antall saker, spørsmål og interpellasjoner behandlet i bystyret.

⁹ Det finnes tiltak som er rettet mot økt helhetsorientering også innenfor formannskapsmodellen. Dette behandles nærmere i Fimreite et. al. (2003).

4.1 Et mer helhets- og prinsipporientert byråd?

Som det fremgår av drøftingen over, er det i utgangspunktet mekanismer i den parlamentariske modellen som kan innebære at byrådet vil opptre mer helhetsorientert enn formannskapet i (den tradisjonelle utgaven av) formannskapsmodellen. Hvorvidt byrådet faktisk vil ta mer helhetlige hensyn enn rådmannen, synes imidlertid å være et ganske åpent spørsmål.

Spørreundersøkelsen til bystyremedlemmene i de fire byene viser at en høyere andel av bystyremedlemmene i formannskapsbyene Trondheim og Stavanger mener deres rådmann legger frem prinsipp saker for bystyret enn deres kolleger i Bergen og Oslo synes byrådet gjør (Tabell 4.1).¹⁰ Det ser altså *ikke* ut som om byrådene vurderes som mer prinsipporienterte enn rådmennene. Hvis vi sammenlikner byrådene med formannskapene i de andre byene, blir forskjellen noe større. På den annen side viser tallene at medlemmene av bystyrene i Bergen og Oslo i mindre grad oppfatter at deres byråd eksponerer sektorinteresser enn deres kolleger i Trondheim og Stavanger mener deres rådmenn gjør. Forskjellen mellom vurderingen av byrådet i Bergen og formannskapene i de andre byene, er svært små. Dette kan kanskje tolkes i den retning at riktignok legger byrådet frem saker av ikke-prinsipiell karakter for bystyret, men disse sakene er ikke spesielt mye vridd i forhold til bestemte sektorinteresser.

For Bergens vedkommende kan vi observere en utvikling fra 1998 til 2002. En noe høyere andel bystyreprerentanter opplever byrådet som helhetsorientert, slik vi har målt dette her, sammenliknet med opplevelsen av rådmannen i 1998. Det er også interessant å se at synet på byrådets helhetsorientering ikke avhenger av om representanten hører til et byrådsparti eller ikke.

Tabell 4.1 *Byrådets og rådmannens helhetstenkning. Bystyremedlemmers vurdering. Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene (N=34-55)*

		”Byrådet/rådmannen legger først og fremst frem prinsipp saker for bystyret”	”Byrådet/rådmannen forfølger ikke enkeltsektors interesser når konkrete saker skal behandles”
Bergen	1998	21%	31%
	2002	27%	41%
Oslo	2003	38%	61%
Trondheim	2002	47%	27%
Stavanger	2002	45%	22%

Den noe lavere scoren både for Bergen og Oslo har sannsynligvis sammenheng med mindretalls situasjonen for byrådet. Når byrådet ikke har flertall i bystyret, øker byrådets sårbarhet for mistillitsforslag. Fordi alle typer saker kan politiseres i det parlamentariske systemet, blir byrådet overforsiktige, og sørger for å legge frem både små og store saker for bystyret. En informant fra administrativ side forteller hvordan det fremdeles jobbes med avklaring av de ulike organenes myndighetsområde i Bergen. Til tross for at forholdet mellom bystyret og byrådet betegnes som ”veldig avklart”, bidrar mindretalls situasjonen til at flere saker oversendes bystyret: ”... særlig fordi de er et mindretallsbyråd

¹⁰ Andelen av bystyrepolitikere i Oslo som mener byrådet primært legger frem prinsipp saker for bystyret har økt fra 14% i 1998 til 34% i 2003.

sier de at den saken, den sender vi over til bystyret. Selv om den formelt stopper ved oss, så sender vi den over til bystyret, for det kan være mye politikk i den, og vi er mindretallsbyråd,..."

En av kommunaldirektørene setter et klart skille mellom byrådets opptreden i saker som sluttbehandles i byrådet og saker som går til bystyret. I saker som *ikke* skal videre til bystyret, opplever han byrådet som ganske enhetlig, og det "... går fort og kjapt i forhold til det gamle formannskapet hvor det satt ni partier og kranglet i formannskapet... Nå er det ett byråd, selv om det er tre partier i det, så er det veldig sterk grad av konsensus i byrådet...". Denne observasjonen kan forsterke inntrykket av at det er mindretalls-situasjonen i bystyret som er den primære drivkraften som hemmer helhetlig styring, ikke koalisjonssituasjonen i byrådet.

4.2 Et mer helhets- og prinsipporientert bystyre?

Bare en tredel av bystyremedlemmene i Bergen er helt eller delvis enige i at parlamentarismen har medført at flere prinsippaker behandles i bystyret. En sammenlikning av svarene fra 1998 og 2002 viser at vurderingen av om "Bystyret konsentrerer seg om prinsipper" er ganske lik de to årene (Tabell 4.2). Prinsipporienteringen oppleves både i 1998 og 2002 som svak. Her skiller Bergen seg ikke fra Oslo, mens Stavanger bystyre opplever seg selv som mer, og Trondheimspolitikere som mindre, prinsipporientert enn sine kolleger i Bergen og Oslo.

Tabell 4.2 *Bystyrets helhetsorientering. Bystyremedlemmers vurdering. Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene (N=34-55)*

		"Bystyrerepresentantene fremmer først og fremst synspunktene til den bystyrekomiteen de er medlem av"	"Bystyrerepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke detaljer, i sakene"	"Bystyret bruker mer tid på enkeltsaker enn på arbeidet med målsettinger og strategier"
Bergen	1998	75%	20%	82%
	2002	68%	17%	68%
Oslo	2003	74%	21%	73%
Trondheim	2002	59%	13%	77%
Stavanger	2002	51%	31%	72%

I alle de fire byene sier et stort flertall av bystyremedlemmene seg enig i at "Bystyret bruker mer tid på enkeltsaker enn på mål" (Tabell 4.2). I Bergen mener bystyret at de legger mindre vekt på enkeltsaker i 2002 sammenliknet med hva de mente i 1998. Det er ikke forskjeller mellom representanter fra byrådspartiene og andre partier i dette synet. Nedgangen kan reflektere at bystyret faktisk er blitt avlastet for en del mindre saker ved delegering til byrådet – f.eks. skjenkesakene – og ved delegering til bydelsstyrene.

Bergen bystyre i 2002 ser seg selv som noe mindre sektororientert enn bystyret i 1998 gjorde, men forskjellene er små. At komiteene i Oslo ser ut til å legge sterkere føringer på representantenes atferd i bystyret kan reflektere komiteenes generelt sterkere stilling i Oslo.

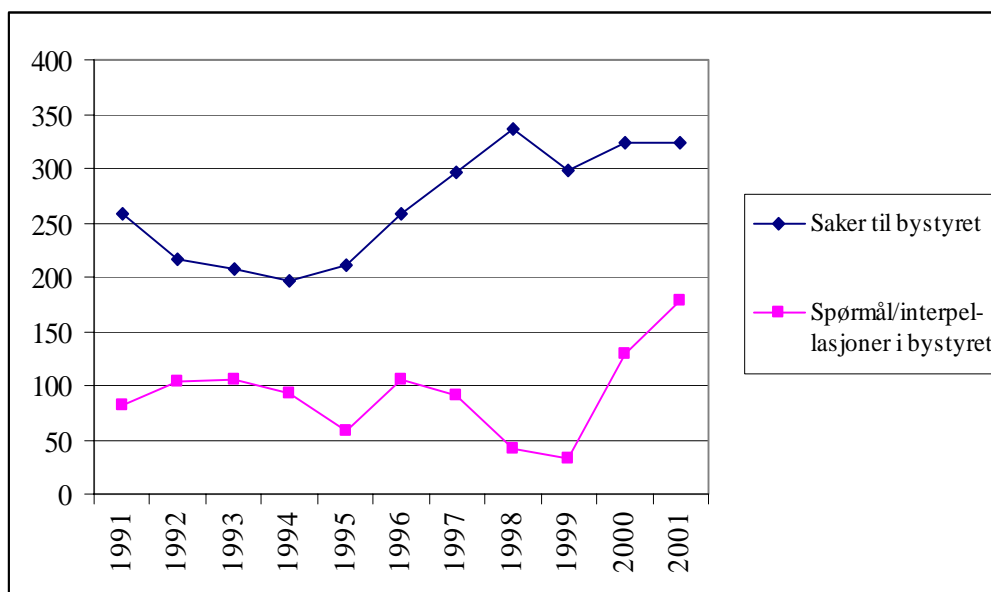
En annen faktor som kan representere en utfordring for helhetstenkningen i Bergen bystyret er den gjennomgående representasjonen. Tre representanter fra hvert bydelsstyre sitter i bystyret. Flere informanter sier i intervju at det av og til oppstår konflikter i bystyret mellom bydelsinteresser og byinteresser. Vanligvis bilegges disse konfliktene i forbindelse med gruppebehandlingen av saker før bystyremøtet. En av informantene som både sitter i bydelsstyre og i bystyret, uttrykker sin lojalitetskonflikt slik: "... du gjør noen vedtak som er det beste for din bydel der og da, og er veldig involvert, sant. Befolkningens syn skal jo frem, og du blir jo selvfølgelig farget av det. Du ønsker å gjøre mest mulig av det som bydelens befolkning vil. Så kommer du i gruppemøter og skal opp i bystyret, og da skal du prøve å se byen som helhet, og ikke bare det snevre [bydelen] ... Akkurat den lojaliteten bydel – bystyret er veldig vanskelig." Også en informant fra administrativ side vektlegger betydningen av at bydelspolitikere sitter i bystyret: "... bystyret er jo så detaljorientert fordi at en lokal bydelspolitiker, han møter i bystyret og stiller detaljspørsmål for sitt lokale område. Det er et stort problem i Bergen."

På bakgrunn av informantintervjuene og dataene fra bystyresurveyen kan vi bare med forsiktighet konkludere at bystyret i Bergen har nådd målet om å bli mer opptatt av helhet og prinsipper innenfor den parlamentariske modellen. Trøsten kan kanskje være at Bergen ikke synes å ligge dårligere an enn de andre byene på dette området.

4.3 Saks- og spørsmålsstrømmen til bystyret

Hvis innføringen av parlamentarisme i Bergen kommune innebærer et sterkere fokus på prinsipper og mål i bystyret, ville vi forvente at saksstrømmen til bystyret ville avta. Delegering av saker til byrådet skulle også avlaste bystyret for en del saker av ikke-prinsipiell karakter. Bydelsreformen som ble gjennomført omtrent samtidig, og som innebærer en betydelig delegering av politisk myndighet til bydelsstyrene, antas å forsterke denne trenden. Dette har ikke skjedd (Figur 4.1). Antall saker til bystyret etablerte seg på et høyere nivå mot slutten av 1990-tallet enn tidligere i dette tiåret, og det høye nivået har holdt seg de første to årene etter at parlamentarismen ble innført. Det er imidlertid for tidlig å trekke noen sikre slutninger om utviklingen i saksstrømmen under den nye modellen etter bare et par års virke.

Figur 4.1 Saks- og spørsmålsstrømmen til bystyret 1991 – 2002. Antall saker



Kilde: Bystyrets kontor

En annen observasjon er at antall (muntlige og skriftlige) spørsmål og interpellasjoner i bystyret er økt betydelig etter at den parlamentariske modellen ble innført. Dette henger til dels sammen med at spørreordningene i bystyret er endret. Spørsmål og interpellasjoner kan være viktige instrumenter for bystyret hvis bystyret ønsker å detaljstyre byrådet. Spørsmål og interpellasjoner vil gjerne enten være knyttet til enkeltsaker, eller komme som oppfølging og kontroll av at byrådet gjør det bystyret tidligere har bedt om. I forbindelse med evalueringen av Oslos system var dette et fremtredende trekk. Når byrådet sitter med mindretall benytter bystyret sin mulighet for initiering og oppfølging av saker gjennom spørreinstutttet. Det kan se ut som om mindretallsituasjonen i byrådet bidrar til økt politisering av enkeltsaker og driver opp saksmengden i bystyret. Det blir viktigere å slukke tilløp til "parlamentarisk brann", enn å tenke langsiktig" (Hagen et.al. 1999:165). Det ble hevdet både fra administrativt hold og fra byrådsrepresentanter at spørreaktiviteten virket detaljstyrende og innebar omfattende bruk av sentraladministrasjonens utredningskapasitet.

I spørreskjemaundersøkelsen ba vi bystyremedlemmene ta stilling til i hvilken grad den parlamentariske modellen har gitt de forventede effekter. På spørsmålet om parlamentarisme har medført økte politiske helhetsvurderinger, svarer 44 prosent av bystyremedlemmene at dette i liten grad er tilfelle, mens 56 prosent svarer at de politiske helhetsvurderingene i middels eller høy grad er økt som følge av den parlamentariske modellen. Vi finner omtrent den samme svarfordelingen når det gjelder administrative helhetsvurderinger.

Det er ikke grunn til å trekke noen klare slutninger om økt helhetsorientering i Bergen etter innføringen av parlamentarisme. Selve modellen kan innebære mekanismer som gjør at byrådet har sterkere insentiver til å tenke helhetlig sammenliknet med de politiske organene innenfor formannskapsmodellen. I et parlamentarisk system der byrådet sitter i mindretall kan det imidlertid være sterke krefter som trekker i motsatt retning. Byrådet kan bli *for* forsiktig i sin frykt for å bli kastet, og bystyret kan fristes til å bruke sin makt

til å detaljstyre bystyret. Begge disse mekanismene kan trekke i retning av mindre helhets- og prinsipporientering, og mer oppmerksomhet mot enkeltsaker.

Vi har tidligere i kapitlet sett at informanter fra byrådsiden gir uttrykk for at de legger stor vekt på hvilke signaler som kommer fra bystyret. Informantene reflekterer også over et mulig dilemma mellom helhetlig styring og visse trekk ved demokratiets funksjonsmåte: ”Rådmenn og direktører sier at det var en tabbe å etablere byråd i en mindretallsposisjon, og det er nok en tabbe for stabiliteten og styringssiden av det, men for å utvikle de demokratiske organene så er det faktisk veldig bra å innføre parlamentarisme og være så heldig at det første byrådet er et mindretallsbyråd. For det er klart at et mindretallsbyråd øver seg mye kraftigere på de parlamentariske virkemidlene enn et flertallsbyråd ...”. En annen informant trekker også frem mindretallssituasjonen som en forklaring på manglende helhetlig styring: ”... hvis det hadde vært et flertallsbyråd, så kunne man drevet politikk på en litt annen måte. Vi forsøker å gjøre dette, men det er klart at helhetstenkningen blir nok til en viss grad revet i stykker i forhold til bystyrebehandlingen igjen.”

Det er grunn til å tro at samspillet mellom byrådets sårbarhet i mindretallssituasjonen, opposisjonens ønske om å markere seg, og medias opptatthet av enkeltsaker, i sterk grad bidrar til å flytte fokus fra overordnede prinsipielle spørsmål til det som i denne sammenheng oppfattes som detaljer. Totalt sett er dette et tegn på byrådets manglende styringskapasitet i mindretall.

4.4 Oppsummering

Etableringen av et byråd med et samlet politisk ansvar var antatt å bedre betingelsene for helhetsvurderinger i lokalpolitikken. Bystyret i Bergen opplever fokuset på overordnede saker som noe større under den parlamentariske modellen, men forskjellene er ikke store. Generelt skiller ikke Bergen og Oslo seg i vesentlig grad fra Trondheim og Stavanger i disse spørsmålene. Betingelsene for en helhetlig politikk må sannsynligvis sees i sammenheng med mindretallssituasjonen for byrådene både i Bergen og Oslo. Når byrådet er i mindretall i bystyret øker byrådets sårbarhet for mistillitsforslag. Faren kan da være at byrådet blir overforsiktige, og derfor legger frem også de mindre sakene for bystyret.

5 Har parlamentarisme gitt økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen?

Et hovedmål bak innføringen av parlamentarisme i Bergen var å sikre økt folkevalgt innflytelse i kommunepolitikken. Et generelt problem ved den tradisjonelle formannskapsmodellen har vært at det lett kunne utvikle seg et såkalt 'rådmannsvælde'. Administrasjonens kontroll med fagkompetansen i kommunen og administrasjonens ansvar for utredning av saker og innstilling til de politiske organene, kunne innebære at de fleste sakene var mer eller mindre avgjort før politikerne fikk dem. Dette ga det administrative nivået en innflytelse som ikke ble motsvart av noen slagkraftig enhet på politisk side.

Ved å erstatte rådmannen med et politisk valgt byråd skulle politikernes innflytelse over administrasjonen, og derved over politikken, styrkes. Byrådsordningen har gitt politikere direkte kontroll med og instruksjonsmyndighet over sentraladministrasjon. Dette har bidratt til større innsyn og kompetanse på politisk side, og et utvidet folkevalgt ansvar i beslutningsprosessene. Byrådet har ansvar for å initiere saker, forberede saker, treffe vedtak etter delegerte fullmakter og iverksette vedtak. Denne folkevalgte involveringen og nærheten til beslutningsprosessen kan gi gode betingelser for innflytelse.

Byrådsordningen skulle også bidra til økt innflytelse for politikerne ved at mulighetene for helhetlig styring ble bedret i en flertallsmodell. Hvis det er slik at byrådet kan gi mer entydige politiske signaler overfor administrasjonen enn bystyret og formannskapet kunne i formannskapsmodellen, er det grunn til å anta at administrasjonen får færre frihetsgrader.

Men styrket politisk innflytelse med parlamentarisme skulle også innebære at bystyret fikk en sterkere stilling vis a vis administrasjonen. Byrådets avhengighet av bystyrets tillit kan gi bystyret en makt som de ikke hadde i formannskapsmodellen. I begge styringsmodellene har bystyret – som kommunens øverste organ – rett til å instruere administrasjonen. Men mens rådmannens stilling ikke avhenger av at han til enhver tid har tillit i bystyret, er byrådet mer sårbare for bystyrets kritikk. Dette kan gjøre byrådet mer lydhøre for politiske signaler fra bystyret. Byrådets nære tilnytning til det politiske miljøet kan dessuten gjøre dem bedre i stand til å fange opp slike signaler.

Som vi ser av drøftingen over, har antakelsen om økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen to ledd: både byrådets og bystyrets innflytelse antas å være større i en parlamentarisk modell sammenliknet med formannskapsmodellen. Samtidig er disse to mekanismene i noen grad i konflikt: ved et sterkt byråd med flertall i bystyret i ryggen, kan bystyrets følelse av innflytelse avta. Vi ser dette i situasjoner med mindretallsbyråd. Et byråd som til enhver tid må være lydhøre overfor bystyret vil miste noe av slagkraften overfor administrasjonen, ikke minst fordi muligheten til å utforme en helhetlig politikk

med klare signaler til administrativt nivå blir mindre. På den annen side vil bystyret ha en mye mer direkte innflytelse på administrasjonens arbeid i en slik parlamentarisk situasjon. Når vi har spurt bystyrepolitikere i Bergen om deres oppfatninger knyttet til økt folkevalgt innflytelse, må vi ta i betraktning disse motsetningsfylte mekanismene som oppstår i mindretallssituasjonen.

5.1 En politisk styrt administrasjon?

Vi har spurt bystyremedlemmene i Bergen om de mener at den parlamentariske modellen har hatt betydning for politikernes styring av administrasjonen. Meningene om dette er svært delte. En tredel av bystyrerepresentantene mener at innføringen av parlamentarisme i liten grad har økt den folkevalgte innflytelsen, en noe høyere andel (37%) synes den nye modellen i noen grad har bidratt til økt innflytelse, mens 29% mener parlamentarisme i høy grad har gitt en slik effekt. Totalt sett er det med andre ord et flertall av bystyremedlemmene som mener at den parlamentariske modellen har gitt økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen. En informant fra byrådet mener at parlamentarismen har gitt politikere både større innsikt i og sterkere innflytelse over sentraladministrasjonens arbeid: "Politikere har i sterkere grad gått inn og styrt sentraladministrasjonen, ... En har da fått en større innsikt i måten sentraladministrasjonen er styrt på, og har også lagt styringssignaler på en annen måte enn vi politikere kunne gjøre i formannskapsmodellen."

Overgangen fra en formannskapsmodell til en parlamentarisk styringsmodell innebærer relativt betydelige endringer for ansatte i en del høyere administrative stillinger. I formannskapsmodellen er det for eksempel ganske vanlig at etatsjefer uttaler seg om situasjonen innenfor sitt politikkområde til pressen. Med parlamentarisme er det politikere – byrådet – som skal fronte alle saker utad. Parlamentarismen understreker at det er *politikere* som har ansvar for politikken som føres. I intervjuer fremholder informanter fra politisk nivå at de fleste administrativt ansatte har tilpasset seg denne nye situasjonen godt, men tilføyer: "Kanskje de mest politiske direktørene, de som har vært eller skulle ønske at de var politikere, de sliter nok litt i den nye modellen. ... De ønsker å ta politikken side av bordet, og det er klart, at de som ønsker å ta politikken side av bordet og ikke vil overlate det til bystyret, de har fått større problemer under parlamentarismen."

I formannskapsmodellen forventes rådmannen å avgi innstillinger primært tuftet på faglig skjønn. Byrådets innstillinger antas i større grad å være preget av byrådets partipolitiske tilhørighet, selv om de faglige vurderingene skal spille en rolle også her. Avveiningen mellom faglige og politiske hensyn vil imidlertid måtte skje fra sak til sak. Vi har bedt bystyrets medlemmer om de mener at administrasjonen i større grad blir *partipolitisk* styrt i den parlamentariske modellen sammenliknet med formannskapsmodellen. Halvparten av bystyremedlemmene (51%) er helt eller delvis enig i at parlamentarisme har gitt økt partipolitisk styring av administrasjonen, mens en firedel av representantene er uenig i dette. Synspunktene på parlamentarismens betydning for folkevalgt kontroll med administrasjonen ser ikke ut til å være avhengig av om den som svarer representerer et byrådsparti eller ikke.

Den parlamentariske modellen forutsetter at alle spørsmål og all informasjon av politisk karakter fra bystyrets side kanaliseres gjennom byrådet. Mens kontakten mellom bystyrets medlemmer og administrasjonen tradisjonelt har vært både hyppig og bred innenfor formannskapsmodellen, skal slik kontakt være strengt begrenset i parlamentarismen. Det er byrådet som skal formidle informasjon og synspunkter. En slik modell antas å hindre allianser mellom politikere og administrasjon, i tillegg til at byrådets

overordnede kontroll og ansvar sikres. Vi har bedt bystyrepolitikerne ta stilling til noen påstander om kontakt og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå i sin kommune (Tabell 5.1).

Stikk i strid med forventningene svarer en betydelig *lavere* andel av bystyremedlemmene i Bergen at byrådsavdelingene er flinke til å fange opp politiske signaler sammenliknet med Trondheim, Stavanger og Oslo. Respondentene i Bergen har sannsynligvis bystyrets politiske signaler i tankene, ikke byrådet. Likevel skulle en tro at byrådet ville være dyktigere enn rådmannen til å fange opp og formidle bystyrets signaler til sentraladministrasjonen. Det kan imidlertid se ut til at dette spørsmålet er politisert i Bergen, i den forstand at representanter i posisjon gjennomgående vurderer administrasjonens responsivitet betydelig mer positivt enn andre politikere. Posisjonspolitikere er også gjennomgående betydelig mer tilbøyelige til å mene at det er klare ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon i byen. Spørsmålene om bystyrets kontakt med administrasjonen skiller ikke på samme måte mellom politikere fra byrådspartier og andre.

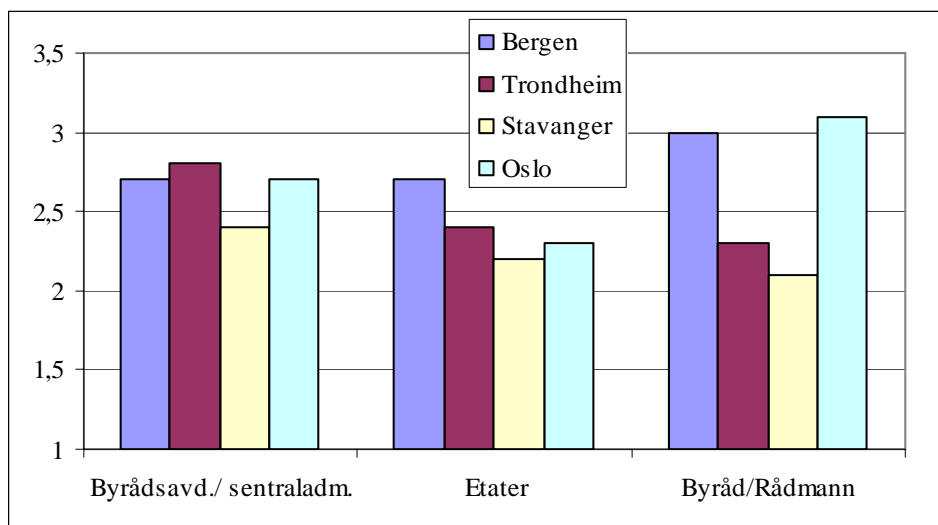
Tabell 5.1 *Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Bystyremedlemmers oppfatning 2002 (N=34-55)*

	”Sentraladministrasjonen/byrådsavdelingene er flinke til å fange opp politiske signaler”	”Det er klare ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon generelt i kommunen”	”Bystyrerepresentanter tar ofte kontakt med administrasjonen for å innhente informasjon om saker bystyret jobber med”	”Bystyrerepresentanter tar ofte kontakt med administrasjonen for å drøfte saker som bystyret jobber med”
Bergen	28%	44%	50%	40%
Trondheim	60%	68%	73%	59%
Stavanger	89%	54%	47%	34%
Oslo	59%	76%	50%	28%

Det er interessant å merke seg at styringsmodell ikke ser ut til å gi klare utslag på kontakten mellom bystyremedlemmene og administrasjonen, slik bystyrets medlemmer vurderer det. Trondheimspolitikere skiller seg fra de andre ved å være særlig enig i formuleringene om kontakt, mens forskjellene mellom Bergen, Oslo og Stavanger er relativt små.

Rapporteringen av kontakthypighet gir et litt annet bilde (Figur 5.1). Her ligger Bergen og Oslo gjennomgående ganske høyt på alle kontaktpunkter, både med byrådsavdelingene, etatene og byrådet. Særlig fremstår byrådet som helt sentrale aktører i de parlamentarisk styrte byene. En sammenlikning av Bergenspolitikernes kontakter med etater og sentraladministrasjon (byrådsavdelinger) nå i forhold til under formannskapsmodellen, viser minimale endringer. Kontakthypigheten med byrådet er imidlertid kraftig økt sammenliknet med kontakten med rådmannen i det gamle systemet.

Figur 5.1 *Bystyremedlemmers rapportering av kontakt med ulike instanser. Gjennomsnitt (1=ikke i det hele tatt, 4=omtrent hver uke eller oftere). (N=34-55)*



Bystyrets rapportering av kontakt med administrasjonen, står i kontrast til det sentrale informanter fra administrativ side sier i intervjuene. Informantene er helt klare på at den direkte kontakten med bystyresiden er svært liten. Administrasjonen kan gi ren saksinformasjon, men alle spørsmål som kan oppfattes å være av politisk karakter, skal klareres med byrådet først. De administrative lederne mener at de formelle retningslinjene i stor grad etterleves av aktørene i Bergen kommune.

5.2 Oppsummering

Stikk i strid med forventningene tyder våre data på at byrådsavdelingene i Bergen ikke er spesielt flinke til å fange opp politiske signaler, etter bystyrepolitikernes mening. Det er også interessant at kontakt mellom bystyres medlemmer og administrasjonen synes å være utbredt også i det parlamentariske systemet, til tross for at slik kontakt skal være begrenset til saksinformasjon. Byrådene fremstår imidlertid som helt sentrale aktører i den parlamentariske modellen, også som kontaktpunkter for bystyret.

6 Gir parlamentarisme større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene?

Ett av ankepunktene mot den parlamentariske modellen er at prosessen med å forberede saker for politisk behandling er lukket for innsyn fra bystyret og allmennheten. En sak er ikke offentlig før byrådet har avgitt sin innstilling.¹¹ Bystyrets adgang til sentraladministrasjonen – byrådsavdelingene – er også sterkt begrenset sammenliknet med i formannskapsmodellen. Som vi allerede har vært inne på, står prinsippet om at ”Bystyret kjenner bare byråden” sentralt i den parlamentariske modellen. Hvis bystyret vil ha politisk informasjon om en sak eller prosess, må henvendelsen gå gjennom byrådet. Innenfor formannskapsmodellen kunne bystyremedlemmer selv ta kontakt med administrasjonen for å få opplysninger i en sak. I parlamentariske systemer er dette en informasjonskanal som – i alle fall formelt sett – ikke er tilgjengelig for bystyret. Et bystyremedlem i Oslo uttalte i forbindelse med evalueringen i 1998 (Hagen et. al. 1999) at det ville være lettere for tanten hans å kontakte kommunen for å få saksopplysninger enn for ham selv.

Et annet trekk ved den parlamentariske modellen er at administrasjonen langt på vei får munnkurv overfor offentligheten. I og med at det er byrådet som skal ha det hele og fulle ansvaret, er det også byrådet som skal fronte alle saker utad. Mange har vært redd for at viktige faglige synspunkter vil kunne komme i skyggen av byrådets politiske standpunkter, og slik sett svekke bystyrets grunnlag for beslutninger.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på disse aspektene ved åpenhet: mulighetene for innsyn og kontroll og graden av politisering av saksforberedelsene.

6.1 Innsyn og kontroll i politikken

Et flertall (54 %) av bystyremedlemmene i Bergen er *uenig* i at parlamentarisme gitt mer åpenhet, mens 29 % helt eller delvis enig i dette. Tiltroen til parlamentarismemodellens åpenhet henger sammen med representantenes partitilknytning. Det er en klar tendens til at representanter fra partier i *posisjon* er relativt positive til parlamentarismens virkninger på åpenhet, mens opposisjonens representanter er skeptiske.

I datamaterialet finnes det flere eksempler på at spørsmålet om åpenhet synes å være svært politisert i Bergen kommune. Det er et gjennomgående mønster at bystyre-

¹¹ Dette gjelder saker som skal til bystyret. I saker der byrådet fatter endelig vedtak er det fagbyrådets innstilling som vedtas av byrådet. Disse sakene vil være offentlige når fagbyrådets innstilling foreligger. Sakskartet skal normalt ligge ute til offentlig ettersyn minst en uke før sakene blir behandlet i byrådet.

medlemmer fra byrådspartiene er betydelig mer positive til åpenheten i den parlamentariske modellen enn medlemmer fra andre partier. Tabell 6.1 viser at sett under ett skiller vurderingene i Bergen seg ikke vesentlig fra vurderingene i Oslo, Stavanger og Trondheim, men forskjellene mellom posisjon og opposisjon er altså store i Bergen. Blant opposisjonens representanter kan holdningen karakteriseres som skeptisk.

Tabell 6.1 *Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Bystyremedlemmers vurdering. (N=34-55)*

		Det er lett for bystyret å skaffe seg innsyn i virksomheten i sentraladministrasjonen/byrådsavdelingene	Bystyrets kontroll med iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	Bystyret har stadig behov for å innhente supplerende informasjon til saksfremleggene fra rådmannen/byrådet
Bergen	1998	-	40%	-
	2002	41%	42%	50%
Oslo	2003	44%	55%	56%
Trondheim	2002	51%	54%	51%
Stavanger	2002	44%	13%	65%

6.2 Politisering av saksforberedelsene

Som nevnt tidligere kan byrådets direkte kontroll over administrasjonen føre til at faglige synspunkter ikke i tilstrekkelig grad kommer frem i sakene byrådet presenterer for bystyret. En mer eller mindre streng håndhevelse av administrasjonens 'munnkurv' i offentligheten kan også bidra til en mistanke i bystyret om at viktige sider ved sakene aldri blir belyst. Byrådsmodellens lukkede saksbehandling frem til byrådet avgir innstilling, kombinert med fagfolkenes tilbaketrekning fra offentlige debatter, kan altså medføre at relevante faglige synspunkter ikke kommer til uttrykk overfor bystyret. Vi har bedt bystyrene i de fire byene ta stilling til noen påstander om det faglige innholdet i sakene fra bystyret (Tabell 6.2).

Tabell 6.2 *Skiller byrådet seg fra rådmannen og formannskapet? Prosent som sier seg helt eller delvis enig i påstandene (N=34-55)*

		"Rådmannen/byrådet/ formannskapet ivaretar først og fremst de faglige syns- punktene til administra- sjonen i sakene til bystyret"		"Saksfremleggene fra rådmannen/byrådet er så preget av politikk at et går på bekost- ning av det faglige innholdet"	"Bredden i de faglige synspunktene kommer godt frem i rådmannens/byrådets innstillinger"
		Rådmannen/ byrådet	Formann- skapet		
Bergen	1998	62%	15%	-	-
	2002	42%	-	25%	56%
Oslo	2003	29%	-	27%	55%
Trondheim	2002	80%	24%	5%	67%
Stavanger	2002	59%	14%	3%	65%

Kan vi se noen klare forskjeller på forholdet mellom administrativt og politisk nivå – mellom fag og politikk – i de to hovedmodellene? Tabell 6.2 viser at rådmannen i Bergen i 1998 og i Trondheim og Stavanger i 2002 i større grad vurderes som ivaretager av de faglige synspunktene, enn tilfellet er med byrådene i Bergen og Oslo. Særlig i Oslo mener bystyrepolitikere at byrådet i liten grad ivaretar administrasjonens faglige synspunkter. I formannskapsmodellen motveies imidlertid rådmannens faglige vurderinger av formannskapets vektlegging av politiske hensyn. Resultatene kan tolkes slik at byrådet tar opp i seg både de faglige og de politiske sidene ved en sak, og balanserer disse hensynene i saksfremleggene til bystyret. Det er også interessant å merke seg at sammenliknet med Oslo, mener bystyret i Bergen at byrådet i betraktelig større grad tar faglige hensyn.

Bystyrene både i Bergen og Oslo synes jevnt over ganske fornøyd med den faglige bredden i byrådets innstillinger. Det er likeledes et mindretall av representantene som mener at saksfremleggene fra byrådet er så preget av politikk at det går på bekostning av det faglige innholdet. "Fagligheten" oppfattes som mindre i Bergen og Oslo enn i Stavanger og Trondheim, men det ser ut til å være en relativt høy tiltro til at byrådets saksfremlegg er faglig holdbare. Disse spørsmålene skiller imidlertid klart mellom representanter for byrådspartiene og andre partier. Saksfremstillingen til byrådet har større legitimitet blant byrådets egne partier enn blant andre medlemmer av bystyret.

Vi har sett av dataene i dette avsnittet at spørsmålet om parlamentarismens betydning for åpenhet og innsyn i saksbehandlingsprosessen er svært politisert i Bergen. Posisjonspartienes politikere mener jevnt over at systemet gir gode muligheter for innsyn, og at den parlamentariske modellen gir faglig gode innstillinger fra byrådets side. Som vi har sett, deler ikke opposisjonspolitikere dette synet. Denne politiseringen av spørsmål knyttet til åpenhet, innsyn og kontroll er også svært fremtredende i datamaterialet fra Oslo. Bystyremedlemmer fra byrådspartiene er betydelig mer positive til muligheten for informasjon, innsyn og kontroll enn representanter fra andre partier, spesielt de partiene som stemte mot det sittende byrådet.

I intervjuene hevder enkelte informanter i Bergen at det sterkere fokuset på det politiske ansvaret i den parlamentariske modellen, og ikke minst medias sterke interesse for det som foregår i byrådssystemet, har gjort at byrådet er ekstra grundige i sine saksforberedelser: "... fokuset på en del har blitt større, faktisk, åpenheten har blitt større, presset

mot de som har ansvaret i byen har blitt større.” Disse informantene peker på mekanismer i det parlamentariske systemet som kan bidra til at politikken blir gjennomiktig og godt faglig begrunnet. Mekanismene vil sannsynligvis være særlig sterke i en mindretalls-situasjon, der ’alt’ kan politiseres og føre til parlamentarisk krise for byrådet.

Gitt gjennomgangen i dette kapitlet er det kanskje ikke overraskende at bystyrepolitikerne i Bergen er relativt delt i sitt syn på om parlamentarisme har vært vellykket eller ikke. 41% av de som har svart i undersøkelsen mener reformen har vært vellykket, 37% mener den har vært mislykket. Omtrent halvparten (51%) vil ha en parlamentarisk modell også i neste periode, mens 39% vil ha formannskapsmodell i neste periode. Det er interessant å merke seg at støtten til formannskapsmodellen har økt fra 29% i 1998 til 39% i 2002. Det er representanter fra byrådspartiene som først og fremst mener reformen har vært vellykket, og det er representanter fra opposisjonen som først og fremst mener at kommunen i neste periode bør gjeninnføre formannskapsmodellen.

6.3 Oppsummering

Synet på hvorvidt parlamentarismen har medført bedre kontrollmuligheter og økt åpenhet i det politiske systemet i Bergen avhenger i stor grad av om bystyremedlemmene kommer fra posisjons- eller opposisjonspartier. Både i Bergen og Oslo er politikere i opposisjon betydelig mer skeptiske til systemets mulighet for åpenhet og innsyn enn politikere som representerer byrådspartiene.

Saksfremstillingene oppfattes som klart mer politisk preget i de parlamentarisk styrte byene enn i byene med formannskapsmodell. Rådmannen nyter større tillit enn byrådet når det gjelder å ivareta de faglige hensynene i sakene som legges frem for bystyret. På den annen side er det mekanismer i den parlamentariske modellen i en mindretalls-situasjon – særlig knyttet til medias rolle – som kan trekke i retning av økt gjennom-siktighet i politikken.

7 Konklusjoner

Innføringen av parlamentarisme som overordnet styringsmodell i Bergen kommune var ledsaget av forventninger – for noen kanskje også bekymringer – om at modellen ville innebære endringer for byens sentrale politiske organer. Byrådsordningen innebar at byen fikk et politisk utøvende organ med ansvar for og instruksjonsrett over kommuneadministrasjonen. Politikerne i byrådet fikk med andre ord direkte tilgang på den kompetansen og kapasiteten administrasjonen besitter.

Betyr parlamentarisme et svekket bystyre?

På bakgrunn av de omfattende ressursene knyttet til byrådet, ble det forventet at den parlamentariske modellen ville bety en svekkelse av bystyret. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at bystyret i Bergen er svekket, på bekostning av et sterkt byråd. Bergen bystyre fremstår tvert i mot som et vitalt, selvbevisst og innflytelsesrikt politisk organ. Bystyret vurderer seg selv som det mest innflytelsesrike av samtlige aktører i Bergenspolitikken. Det parlamentariske prinsippet – som gjør at byrådet til enhver tid står ansvarlige overfor bystyret og er avhengige av bystyrets tillit – har gitt bystyret et maktmiddel det ikke hadde under formannskapsmodellen. Bergen bystyres posisjon må sees på bakgrunn av mindretallssituasjonen for byrådet. Ved mindretall må byrådet være lydøre overfor bystyret, eller tåle at bystyret går på tvers av byrådets innstillinger. Her synes det å eksistere en interessant forskjell mellom Bergen og Oslo. Mens byrådet i Oslo i mindretallssituasjonen legger stor vekt på sonderinger og antesipering for å sørge for at de sakene de fremmer får flertall i bystyret, synes byrådet i Bergen å være mindre bekymret for direkte konfrontasjon – og mulighet for nederlag – i bystyret. En del av dette bildet er at komiteene ikke ser ut til å spille en like viktig rolle i Bergen som i Oslo. I Oslo foregår en stor del av byrådets sonderinger i forhold til komiteene, og komitémedlemmene sitter i mange tilfeller med nøkkelen til 'sin' byråds fremtid. I Bergen synes en betydelig større del av det politiske spillet å skje direkte i bystyret.

Av samtlige politiske organer i Bergen kommune er det ordføreren bystyrepolitikerne tilkjenner minst innflytelse. Ordførerens posisjon er betydelig "forringet" om vi sammenligner med vurderingene gjort under formannskapsmodellen. Det er også slik at ordføreren i Trondheim og Stavanger vurderes som betydelig mer innflytelsesrik enn ordføreren i Bergen og Oslo.

Den parlamentariske modellen innebærer en sterkere kopling mellom den utøvende makt og velgerne. Modellen forutsetter at ansvaret for politikken kan plasseres hos det eller de partiene som har byrådsposisjon, slik at innbyggerne ved neste valg kan bedømme om de ønsker maktskifte eller ikke. Mens rådmannen ikke behøver å ta hensyn til elektoratet, og derved heller ikke til medias oppmerksomhet, blir byrådet følsomt for pressens oppslag. Dette ser vi klart i Bergen. Bystyremedlemmene vurderer media som svært innflytelsesrike i Bergenspolitikken. Bildet forsterkes sannsynligvis av mindretallssituasjonen.

Gir parlamentarisme sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon?

Den parlamentariske modellen blir sagt å være en konfliktmodell, til forskjell fra formannskapsmodellens konsensuspreg. Evalueringen av Oslo i 1998 (Hagen et. al. 1999) viste imidlertid at forskjellene i politisk atferd innenfor de to modellene ikke nødvendigvis behøver å være særlig store. Bergenspolitikken var relativt konfliktpreget selv under formannskapsmodellen, med mange dissenser og mange voteringer i hver sak. Våre data tyder på at konfliktnivået har holdt seg stabilt i Bergen ved overgang til ny styringsmodell. I en parlamentarisk styringsform der byrådet har mindretall i bystyret bak seg, vil byrådet ha behov for å inngå allianser med andre partier. Dette bidrar til å viske ut skillet mellom posisjon og opposisjon, og konfliktstrukturen i bystyret blir mer lik konfliktstrukturen under formannskapsmodellen.

Gir parlamentarisme sterkere helhetsorientering?

Byrådsordningen ble antatt å gi bedre incentiver og muligheter for helhetlig politisk styring enn tilfellet er med formannskapsmodellen. Den klarere ansvars plasseringen innenfor den parlamentariske modellen ville innebære sterkere incentiver hos utøvende myndighet for en helhetlig og langsiktig politikk. Koordineringen internt i byrådet ville også kunne gi administrasjonen klarere politiske retningslinjer å jobbe etter. Konsentrasjonen av administrative ressurser i byrådet ville sette byrådet i stand til å gjennomføre politikken. Situasjonen i Bergen etter innføring av parlamentarisme kan ikke så langt sies fullt ut å innfri disse forventningene.

Det finnes noen indikasjoner på at sektorinteressene i en viss grad er dempet, slik at koordineringen på tvers av politikkområder er bedret. Bystyret mener også at de selv er mindre opptatt av enkeltsaker enn tilfellet var tidligere. I en parlamentarisk modell med mindretallsbyråd vil det imidlertid være sterke krefter som trekker i motsatt retning. Alle saker kan politiseres, og i frykten for å bli kastet kan byrådet velge å legge frem også mindre saker for bystyret. Bystyret kan på sin side fristes til å detaljstyre byrådet. Medias oppmerksomhet vil kunne gi et ytterligere bidrag i retning av politisering av enkeltsaker. Det vil være viktig for Bergen bystyre å være bevisst disse mekanismene, og gi byrådet tilstrekkelig handlingsrom til langsiktig og helhetlig styring av byen.

Har parlamentarisme gitt økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen?

Vi finner ikke noen entydig oppfatning hos bystyrepolitikerne om at den folkevalgte innflytelse over administrasjonen har økt som følge av parlamentarismen. Heller ikke er det noen klar oppfatning av om administrasjonen nå blir mer partipolitisk styrt enn tidligere. Tilliten til byrådets innstillinger og saksinformasjon er imidlertid klart mindre blant opposisjonspartiene. En viss skepsis hos opposisjonen hører naturlig hjemme i en parlamentarisk modell, der en av bystyrets fremste oppgaver er å kontrollere byrådet. Samtidig er det viktig for byrådets styringsdyktighet at det etableres et minstemål av tillit mellom de to politiske organene.

Gir parlamentarisme større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene?

Analysen av Bergenspolitikernes holdning til parlamentarismens betydning for åpenheten i de politiske beslutningsprosessene viser at spørsmålet om åpenhet er sterkt politisert. Andelen av bystyremedlemmer i Bergen som er tilfreds med mulighetene for innsyn og kontroll er ikke lavere enn i "formannskapskommunene" Trondheim og Stavanger. Men i disse spørsmålene er det særlig bystyremedlemmer fra byrådspartiene som er positive. Opposisjonen er jevnt over betydelig mer skeptisk til åpenheten i den parlamentariske

modellen. Det samme gjelder spørsmålene knyttet til byrådets vekt på faglige hensyn versus politiske. Skillet mellom posisjon og opposisjon i Bergen når det gjelder disse spørsmålene kan nok i noen grad henge sammen med at den parlamentariske modellen bare har fått virke et par år. Etter som flere partier får prøve seg i posisjon, vil kanskje noe av skepsisen avta. Det er også sannsynlig at holdningene til parlamentarisme som modell kommer til uttrykk i svarene på spørsmålene om åpenhet.

Avsluttende refleksjoner

Bergen kommunes parlamentariske styringssystem viser – med viktige unntak – mange av de samme trekkene som systemet i Oslo. Parlamentarismens virkemåte bærer preg av mindretallssituasjonen. Bystyret og byrådet balanserer hverandre, og bystyret er ikke på noen måte blitt vingeklippet. Kan hende ville byen være tjent med et sterkere og mer slagkraftig byråd.

Parlamentarisme består bare i noen grad av formelle regler og klare retningslinjer. Parlamentarisme er like mye et sett av uformelle spilleregler som det kan ta tid å etablere. For at en parlamentarisk modell skal fungere smidig og etter hensikten, må det herske rimelig grad av enighet mellom ulike aktører om hvordan systemet skal praktiseres. Det kan ta tid å utvikle slike spilleregler. I Oslo ble det sett som fordelaktig at det over tid var flere partier i byrådsposisjon, slik at mange fikk prøvd seg i ulike roller. Dette bidro til større rolleforståelse, og større enighet om de uformelle reglene for politisk atferd mellom posisjon og opposisjon, og mellom bystyre og byråd. I Bergen er parlamentarismen foreløpig ung, og man må forvente at systemet utvikler seg videre. Dette krever tid, men også vilje blant de involverte aktørene.

Litteratur

- Bukve, O. (1995): "Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar" i T. Hansen og A. Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: Tano
- Fimreite, A.L., J. E. Klausen, S. Kvalvåg, T.M. Myrvold og S. Opedal (2003): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Rapport nr. 4/2003. Bergen: Rokkansenteret
- Hagen, T.P., T.M. Myrvold, S. Opedal, I.M. Stigen og H.S. Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs Pluss-serie 3-99, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hernes, G. (1978): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lijphart, A. (1984): *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press
- Lijphart, A. (ed) (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press
- Myrvold, Trine Monica og Helge Strand Østtveiten (1999): "All makt i denne sal?". *Evaluering av de politiske organene. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune*". NIBR-notat 1999:103
- Ot.prp.nr. 42 (1991-92): *Om lov om kommunene og fylkeskommunene (kommuneloven)*
- Rokkan, S. (1967): "Geography, Religion and Social Class. Crosscutting cleavages in Norwegian Politics." in S.M. Lipset and S. Rokkan (eds.) *Party Systems and Voter Alignments*" New York: Free Press

Vedlegg 1

Survey til medlemmer i Bergen bystyre

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Trine M. Myrvold
Prosjektnr.: O-2003



Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune

Spørreskjemaundersøkelse blant bystyrets medlemmer i Bergen

Bergen kommune innførte i år 2000 en parlamentarisk styringsmodell for overordnet styring av byen, og en bydelsordning for politisk og administrativ styring av tjenestene bydelene tilbyr sine innbyggere. Norsk institutt for by- og regionforskning, Rokkansenteret og Rogalandsforskning gjennomfører på oppdrag fra Bergen kommune og KS/Storbyforskningsprogrammet en evaluering av styringssystemet i Bergen. Bergens parlamentariske modell og bydelsmodell skal sammenliknes med tilsvarende modeller i Oslo, samt med formannskapsmodellen og enhetsmodellen i Stavanger og Trondheim. De tre institusjonene som samarbeider om evalueringen har vært engasjert i evalueringsoppdrag for storbyene tidligere. Dette gir oss tilgang til data som gjør det mulig å sammenligne alle de fire byene over tid.

Evalueringen er basert på data fra flere kilder. En del av de opplysningene vi trenger, må vi hente inn ved hjelp av vedlagte spørreskjema. I spørreskjemaet er vi ute etter å få ditt syn på hvordan den parlamentariske modellen og bydelsordningen fungerer i Bergen kommune. Vi ber deg også svare på en del spørsmål knyttet til politiske forhold og politisk aktivitet i Bergen bystyre. Tilsvarende skjema sendes bystyremedlemmene i Oslo, Stavanger og Trondheim.

Det er en frivillig sak å fylle ut spørreskjemaet, men vi oppfordrer deg på det sterkeste til å svare! De opplysningene du og de andre folkevalgte gir utgjør et viktig grunnlag for den videre utformingen av styringssystemet i Bergen kommune. Opplysningene blir behandlet konfidensielt. Som forskere er vi underlagt taushetsplikt, og opplysningene blir bare brukt som data til statistiske analyser i forskningssammenheng. De blir presentert i en form som gjør at enkeltpersoner ikke kan kjennes igjen.

Du kan svare på nesten alle spørsmålene ved å krysse av i bokser. Skulle du ønske å utdype noen av svarene eller ta opp andre ting som grenser opp til de tema vi berører, kan du skrive dine kommentarer sist i skjemaet eller på et eget ark som du legger ved. Vi er klar over at noen av spørsmålene kan virke litt "rare" tatt i betraktning føringene som ligger i modellene f.eks. når det gjelder kontakt med ulike kommunale instanser. Vi ber deg i disse tilfellene angi hvordan praksis *faktisk* arter seg i kommunen.

Eventuelle spørsmål om undersøkelsen kan rettes til Trine Monica Myrvold på tlf. 22 95 83 77. Vi ber om at du svarer så raskt som mulig, **og senest innen fredag 1. november**. Vennligst bruk vedlagte svarikonvolutt, som er ferdig frankert.

På forhånd takk for hjelpen!

Med vennlig hilsen

Trine Monica Myrvold
Forsker

Plassering i styringssystemet

Vi starter med noen spørsmål om din plassering i styringssystemet

1. Hvilken tilknytning har du i perioden 1999 – 2003 til din partigruppe? *Sett ett kryss*

¹ Leder/Nestleder/Medlem av gruppestyret ² Medlem av partigruppen 1

2. Representerer du et parti som sitter i byrådet, et parti som stemte for det sittende byrådet, et parti som stemte mot, eller et parti som var avholdende i avstemningen over byråd? *Sett ett kryss*

¹ Representerer et parti som sitter i byrådet 2
² Representerer et parti som stemte for det sittende byrådet, men som ikke er i byrådet
³ Representerer et parti som stemte mot det sittende byrådet
⁴ Representerer et parti som var avholdende ved avstemningen over byråd

3. Hvilken tilknytning har du perioden 1999 – 2003 til bystyrekomiteene? *Sett ett kryss*

¹ Leder/nestleder ² Medlem ³ Ikke medlem av noen komité 3

4. Er du medlem i et bydelsstyre? *Sett ett kryss*

¹ Ja, leder/nestleder ² Ja, vanlig medlem ³ Nei 4

5. Omtrent hvor stor godtgjørelse har du for å drive lokalpolitikk (i bystyre og/eller bydelsstyre)? *Sett ett kryss*

¹ Mottar godtgjørelse tilsvarende vanlig bystyremedlem 5
² Mottar godtgjørelse tilsvarende halv arbeidsuke
³ Mottar godtgjørelse tilsvarende full arbeidsuke

Aktivitet i bystyret

Vi vil først stille deg noen spørsmål om din egen aktivitet i Bergen bystyre

6. Hvor ofte har du i inneværende periode stilt spørsmål i spørretimen eller holdt interpellasjoner i bystyret? *Angi omtrentlig antall ganger*

Omtrent ganger 6-8

7. Hvor mye tid brukte du totalt sett til politisk arbeid i kommunen i en gjennomsnittsuke i 2001? *Sett ett kryss*

¹ Under 10 timer 9
² 10 – 20 timer
³ 21 – 40 timer
⁴ Over 40 timer

8. Har du i løpet av de siste 12 månedene tatt initiativ til å få nye saker på den politiske dagsorden? *Sett ett kryss*

¹ Ja ² Nei → Hopp til spm. 10 10

Hvis du svarte ja på spørsmålet over:

9. I hvilke eller hvilket organ tok du slike initiativ? *Sett kryss for alle de aktuelle organ*

¹ I partigruppen ¹ I bystyrekomiteen ¹ I bystyret 11-13

10. Har du i løpet av de siste 12 månedene tatt initiativ til endringer av innstillinger fra byrådet? *Sett ett kryss.*

¹ Ja ² Nei → Hopp til spm. 12 14

Hvis du svarte ja på spørsmålet over:

11. I hvilke eller hvilket organ tok du slike initiativ? *Sett kryss for alle de aktuelle organ*

¹ I partigruppen ¹ I bystyrekomiteen ¹ I bystyret 15-17

12. Hvor lett eller vanskelig er det for deg å få gjennomslag for dine initiativer i følgende organer/instanser: *Sett ett kryss pr. linje*

	Meget lett	Lett	Vanskelig	Meget vanskelig	Ikke aktuelt	
Din partigruppe	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	18
Bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	19
Bystyrekomiteen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	20

Kontakter i og utenfor kommunen

Så vil vi gjerne spørre deg om dine kontakter med ulike instanser i kommunen

13. Hvor ofte har du, i kraft av din rolle som medlem av bystyret, hatt kontakt med følgende instanser i løpet av de siste 12 månedene? *Sett ett kryss pr. linje*

	Ikke i det hele tatt	Noen få ganger i året	Omtrent hver måned	Omtrent hver uke eller oftere	Ingen oppfatning	
Byrådsavdelinger	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	21
Kommunale etater/kontor/institusjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	22
Bydelsadministrasjon	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	23
Medlemmer av bydelsstyre	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	24
Ordfører	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	25
Medlemmer av byrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	26
Media	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	27
Innbyggere	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	28
Frivillige foreninger og lag	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	29
Privat virksomhet/næringsliv i Bergen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	30

Politiske og administrative forhold

I de følgende spørsmålene ber vi om noen vurderinger av politiske og administrative forhold i Bergen

14. Vi ønsker at du vurderer hvor ofte det har oppstått uenighet i bystyret mellom ulike grupperinger i inneværende periode. *Sett ett kryss pr. linje*

	Aldri	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Vet ikke	
Mellom opposisjonspartiene og posisjonspartiene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	31
Mellom opposisjonspartier	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	32
Mellom ulike komiteer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	33
Mellom komiteer og bystyrets flertall	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	34
Mellom byrådet og byrådspartiene i bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	35
Mellom representanter fra ulike bydeler	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	36
Mellom heltidsansatte politikere i bystyret og andre bystyrepolitikere	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	37

15. Nedenfor har vi formulert noen påstander om *byrådet*. Vi vil at du tar stilling til påstandene, og krysser av om du er helt uenig, delvis uenig, verken enig/uenig, delvis enig eller helt enig. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Byrådets dagsorden bestemmes først og fremst av bystyrets vedtak og signaler	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	38
Byrådet har stor innflytelse over bystyret ved at det innstiller i saker til bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	39
Byrådet formulerer sine innstillinger slik at de får flertall i bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	40
Byrådet ivaretar først og fremst de faglige synspunktene til administrasjonen i sakene til bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	41
Byrådet legger først og fremst fram prinsippaker og overordnede sakstyper for bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	42
De enkelte byrådene fremmer først og fremst synspunktene til den fagsektoren de er gitt ansvar for	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	43
Bredden i de faglige synspunktene kommer godt fram i byrådets innstillinger	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	44
Byrådets dagsorden bestemmes i stor grad av hvilke saker som tas opp i media	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	45
Byrådet opptrer som kollegium og forfølger ikke de enkelte sektors interesser når konkrete saker skal behandles	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	46
Byrådets dagsorden bestemmes i stor grad av interessegrupper utenfor de administrative og politiske organer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	47
Byrådet preges av interne partipolitiske stridigheter	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	48
Mindretallsbyråd fører til at byrådet må moderere sin politikk	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	49
Mindretallsbyråd medfører at bystyret detaljstyrer byrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	50

16. Så har vi formulert noen påstander om *bystyret*. Vi vil at du tar stilling til påstandene, og krysser av om du er helt uenig, delvis uenig, verken enig/uenig, delvis enig eller helt enig. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Bystyret er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	51
Bystyret er mest et sandpåstrøingsorgan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	52
Bystyret har stadig behov for å innhente supplerende informasjon til saksfremleggene fra byrådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	53
Stemmegivningen i bystyret følger først og fremst de politiske skillene mellom opposisjonspartiene og posisjonspartiene (byrådspartiene)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	54
Arbeidet i bystyret er i stor grad preget av samarbeid på tvers av partigrænser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	55
Småpartiene har jevnt over liten innflytelse i bystyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	56
Bystyrerepresentantene fremmer først og fremst synspunktene til den bystyrekomiteen de er medlem av	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	57
Bystyrerepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke detaljer, i sakene som blir behandlet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	58
Bystyret har delegert så mange fullmakter til bydelsstyrene at det er vanskelig å føre effektiv kontroll med kommuneøkonomien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	59
Bystyret får tilstrekkelig informasjon til å føre effektiv kontroll med kommuneøkonomien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	60
Bystyrets overordnede politiske prioriteringer fanges på en effektiv måte opp av kriteriesystemet for fordeling av midler til bydelene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	61
Problemer med å holde budsjettene skyldes utenforliggende forhold som bystyret har liten kontroll over	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	62
Bystyret bruker mer tid på enkeltsaker enn på arbeidet med målsettinger og strategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	63

17. Hvordan vurderer du generelt sett innflytelsen til følgende instanser over politikken i Bergen kommune? *Sett ett kryss pr. linje*

	Meget liten	Liten	Middels	Stor	Meget stor	Vet ikke	
Din partigruppe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	64
Bystyret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	65
Bystyrekomiteene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	66
Byrådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	67
Den enkelte fagbyråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	68
Ordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	69
Bydelsstyrene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	70
Byrådsavdelingene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	71
Kommunale virksomheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	72

	Meget liten	Liten	Middels	Stor	Meget stor	Vet ikke	
Bydelsadministrasjonene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	73
Media	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	74
Innbyggere	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	75
Næringsliv/privat virksomhet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	76
Ansattes organisasjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	77

Bystyrekomiteene

18. Vi har formulert noen påstander om *bystyrekomiteene*. Vi vil at du tar stilling til påstandene, og krysser av om du er helt uenig, delvis uenig, verken enig/uenig, delvis enig eller helt enig. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Bystyrekomiteene har for mange saker til behandling	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	78
Bystyrekomiteene tar få selvstendige initiativ	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	79
Bystyrekomiteene legger for lite arbeid ned i behandlingen av sakene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	80
Flere saker bør avgjøres i bystyrekomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	81
Bystyrekomiteenes muligheter til å drive tilsyn og kontroll med byrådsavdelingene er god	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	82
Komitearbeidet går på bekostning av annet politisk arbeid	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	83
Annet politisk arbeid går på bekostning av komitearbeidet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	84
Åpne møter i komiteene medfører at sakene i praksis er avgjort før møtene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	85
Bystyrekomiteenes innstillinger til vedtak er stort sett i tråd med byrådets innstillinger til vedtak	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	86
Bystyrekomiteenes innstillinger til vedtak har stor innflytelse på hvilke vedtak som fattes i bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	87
Bystyrekomiteene har stor innflytelse over byrådets arbeid gjennom tekstforslag, anmodninger og skriftlige/muntlige spørsmål	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	88
Byrådet tar i stor grad hensyn til merknader, verbalforslag, anmodninger og spørsmål fra bystyrekomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	89

Parlamentariske virkemidler

19. Vi har formulert noen påstander om bruken og betydningen av mistillitsforslag. Vi vil at du tar stilling til påstandene, og krysser av om du er helt uenig, delvis uenig, verken enig/uenig, delvis enig eller helt enig. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Mistillitsforslag bør bare brukes ved brudd på byrådets informasjonsplikt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	90
Mistillitsforslag innebærer alltid en politisk markering	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	91
Mistillitsforslag benyttes for hyppig	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	92
Muligheten for mistillit bidrar til at byrådet opprettholder informasjonsplikten overfor bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	93
Muligheten for mistillit fører til at byrådet tilpasser innholdet i politikken i forhold til bystyrets oppfatninger	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	94

Forholdet mellom politikk og administrasjon

20. Vi vil gjerne høre din mening om hvordan forholdet mellom bystyret og administrasjonen fungerer i praksis. Vi ber deg ta stilling til påstandene ut fra hvor godt de passer din oppfatning av hva som faktisk skjer. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Det er lett for bystyret å skaffe seg innsyn i virksomheten i byrådsavdelingene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	95
Bystyrets kontroll med byrådets iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	96
Bystyrerepresentantene tar ofte kontakt med byrådsavdelinger og bydelsadministrasjoner for å "lufte" eller drøfte saker bystyret arbeider med	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	97
Bystyrerepresentantene tar ofte kontakt med byrådsavdelinger og bydelsadministrasjoner for å innhente informasjon om saker bystyret arbeider med	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	98
Byrådsavdelingene er flinke til å fange opp politiske signaler	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	99
Saksfremleggene fra byrådet er så preget av politikk at det går på bekostning av det faglige innholdet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	100
Det er klare ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon generelt i kommunen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	101
Byrådet og bydelene utfører mye dobbeltarbeid slik det fungerer i dag	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	102

Parlamentarismereformen

21. Mener du generelt at parlamentarismereformen i Bergen kommune i 2000 har vært en vellykket reform? *Sett ett kryss*

- ¹ Nei, den har vært meget mislykket 103
 ² Nei, den har vært ganske mislykket
 ³ Både og
 ⁴ Ja, den har vært ganske vellykket
 ⁵ Ja, den har vært meget vellykket

22. Parlamentarismereformen hadde flere formål, knyttet til synliggjøring av politisk ansvarsforhold, politisk styring av forvaltningen og styrking av den politiske og administrative helhetsvurderingen. I hvilken grad mener du disse målsetningene er oppnådd så langt? *Vennligst sett ett kryss pr. linje*

	I liten grad	I middels grad	I høy grad	
Innføringen av parlamentarisme har bidratt til å skape klarere politiske ansvarsforhold	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	104
Innføringen av parlamentarisme har bidratt til å øke den folkevalgte innflytelsen på administrasjonen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	105
Innføringen av parlamentarisme har styrket de politiske helhetsvurderingene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	106
Innføringen av parlamentarisme har styrket de administrative helhetsvurderingene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	107

23. Vi har formulert noen påstander om forholdet mellom bystyret og byrådet. Vi vil at du tar stilling til påstandene, og krysser av om du er helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	
Parlamentarisme har ført til redusert innflytelse for bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	108
Parlamentarisme har ført til mer åpenhet i beslutningsprosessene i forhold til formannskapsmodellen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	109
Innføringen av parlamentarisme har ført til skarpere politiske skillelinjer i lokalpolitikken	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	110
Bystyret behandler flere prinsippaker og saker av overordnet karakter enn tidligere	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	111
Et budsjett som er utarbeidet av et byråd har større aksept i bystyret enn et budsjett utarbeidet av en rådmann	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	112
Innføringen av parlamentarisme har synliggjort hvem som sitter med det overordnede ansvaret for å holde orden i kommuneøkonomien	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	113
Innføringen av parlamentarisme har ført til en større grad av partipolitisk styring av administrasjonen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	114

24. Bør Bergen kommune i neste bystyreperiode styres etter en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell? *Sett ett kryss*

¹ Formannskapsmodell ² Parlamentarisk modell ³ Usikker 115

Bydelsreformen

25. Mener du generelt at bydelsreformen i Bergen kommune har vært en vellykket reform? *Sett ett kryss*

¹ Nei, den har vært meget mislykket 116
² Nei, den har vært ganske mislykket
³ Både og
⁴ Ja, den har vært ganske vellykket
⁵ Ja, den har vært meget vellykket

26. Bydelsreformen hadde flere formål, knyttet til lokaldemokratiet, tjenesteforvaltningen og forholdet til bystyret og byrådet. I hvilken grad mener du at disse målsetningene er oppnådd så langt? *Sett ett kryss for hver linje.*

	I liten grad	I middels grad	I høy grad	
Bydelsreformen har styrket lokaldemokratiet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	117
Bydelsreformen har gitt en mer effektiv tjenesteproduksjon	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	118
Bydelsreformen har gitt en bedret tilpasning av tjenestetilbudet til lokale ønsker og behov	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	119
Bydelsreformen har gitt bedret økonomistyring	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	120

27. Vi har formulert noen påstander om forholdet mellom bystyret og bydelsstyrene. Vi vil at du tar stilling til påstandene, og krysser av om du er helt uenig, delvis uenig, verken enig/uenig, delvis enig eller helt enig. *Sett ett kryss pr. linje*

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Bystyrets medlemmer er i liten grad opptatt av den politiske virksomheten i bydelsstyrene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	1
Bystyrets overordnede ansvar betyr at bystyret må gripe inn i enkeltsaker i bydelene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	2
Ordningen med bydelsstyrer betyr at ansvarsforholdene mellom ulike politiske instanser blir uklare	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	3
Det oppstår ofte politiske konflikter mellom bydelsstyrer og bystyret	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	4
Bydelsstyrene får ofte gjennomslag i bystyret for sine synspunkter	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	5
Bydelssystemet gjør det vanskeligere for bystyret å holde byrådet ansvarlig	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	6
Bydelsstyrene er mer opptatt av å yte befolkningen tjenester enn å holde budsjettammene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	7
Bydelssystemet innebærer at det oppstår urimelige forskjeller mellom bydelene i Bergen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	8

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke	
Bydelsstyrene fører for dårlig kontroll med at budsjettammene overholdes	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	9
Bydelsordningen gjør det enklere å foreta nødvendige innstramminger i kommuneøkonomien	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	10
Bystyret og byrådet legger så sterke føringer på bydelene at bydelsstyrets reelle styringsmuligheter er helt marginale	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	11

28. Mener du at bydelsreformen bør videreføres i sin nåværende form i neste valgperiode, eller bør den endres eller legges ned? *Sett ett kryss pr. linje*

	Enig	Uenig	Usikker	
Bydelsordningen bør videreføres i sin nåværende form	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	12
Bydelsordningen bør fortsette som et tidsavgrenset prøveprosjekt i en eller flere bydeler	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	13
Bydelsstyrene bør legges ned, og oppgavene bør tilbakeføres til kommunen sentralt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	14
Bydelsstyrene bør få flere oppgaver og mer myndighet, i tillegg til det de har i dag	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	15
Bydelsordningen bør fortsette som administrativ ordning	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	16
Bydelsstyrene bør videreføres som rådgivende lokale organer, uten budsjettansvar og beslutningsmyndighet over de desentraliserte tjenestene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	17
Bydelsordningen bør legges ned og mer ansvar og myndighet bør delegeres direkte til virksomhetene og tjenestestedene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	18

29. Om bydelsordningen i Bergen fortsetter, mener du at det bør innføres direkte valg på medlemmer til bydelsstyrer? *Sett ett kryss*

¹ Nei ² Ja ³ Usikker 19

30. Mener du at ordningen med gjennomgående representasjon (at en og samme person er både bystyremedlem, komiteemedlem og bydelsstyremedlem) fungerer godt? *Sett ett kryss*

¹ Nei ² Ja ³ Usikker 20

Bakgrunnsspørsmål

31. Hva er din høyeste fullførte utdanning? *Sett ett kryss*

- ¹ Grunnskoleutdanning 21
² Videregående utdanning
³ Universitets/høyskoleutdanning

32. Hva er ditt kjønn?

¹ Mann ² Kvinne 22

33. I hvilke perioder har du vært medlem av Bergen bystyre tidligere? Kryss av for de aktuelle periodene

- | | | | |
|--------------|--------------------------|-----------|----|
| ¹ | <input type="checkbox"/> | 1995 – 99 | 23 |
| ² | <input type="checkbox"/> | 1991 – 95 | 24 |
| ³ | <input type="checkbox"/> | 1987 – 91 | 25 |
| ⁴ | <input type="checkbox"/> | 1983 – 87 | 26 |
| ⁵ | <input type="checkbox"/> | 1979 – 83 | 27 |
| ⁶ | <input type="checkbox"/> | 1975 – 79 | 28 |
| ⁷ | <input type="checkbox"/> | 1971 – 75 | 29 |
| ⁸ | <input type="checkbox"/> | 1967 – 71 | 30 |

34. Ønsker du å ta gjenvalg som bystyrerepresentant i neste periode? Sett ett kryss

- | | | | |
|--------------|--------------------------|-------------------------|----|
| ¹ | <input type="checkbox"/> | Ja, sannsynligvis | 31 |
| ² | <input type="checkbox"/> | Nei, sannsynligvis ikke | |
| ³ | <input type="checkbox"/> | Usikker | |

Takk for hjelpen!

Respondentnummer 32-34