

Jan Erling Klausen
Trine Monica Myrvold
Sigrid Stokstad

To tårn, to ledere

Hvem skal representere Oslo kommune?

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

To tårn, to ledere

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2016:18

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

NIBR-rapport 2016:20

Kommunal organisering 2016

NIBR-rapport 2015:1

Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

NIBR-rapport 2013:24

Veier til god lokaldemokratisk styring

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Jan Erlings Klausen
Trine Monica Myrvold
Sigrid Stokstad

To tårn, to ledere

Hvem skal representere Oslo kommune?

NIBR-rapport 2018:10

Tittel: To tårn, to ledere. Hvem skal representere Oslo kommune?

Forfatter: Jan Erling Klausen, Trine Monica Myrvold, Sigrid Stokstad

NIBR-rapport: 2018:10

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-248-6 (Trykket)
978-82-8309-249-3 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 200851

Prosjektnavn: Ordførerens rolle i kommuner med parlamentarisk styringsordning

Oppdragsgiver: Oslo kommune ved Bystyrets sekretariat

Prosjektleder: Sigrid Stokstad

Referat: Prosjektet har undersøkt ordførerens representasjonsrolle innenfor den modellen for kommunal parlamentarisme som er vokst fram i Oslo kommune, særlig fordelingen av representasjonsoppgaver mellom ordføreren og byrådslederen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2018

Antall sider: 78

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2018

Forord

Denne rapporten er utarbeidet for prosjektet «Ordførerens rolle i kommuner med parlamentarisk styringsform». Rapporten tar særlig for seg fordelingen av representasjonsoppgaver mellom ordfører og byrådsleder i Oslo kommune. Oppdragsgiver er Oslo kommune ved Bystyrets sekretariat. Prosjektet er gjennomført av Jan Erling Klausen, Trine Monica Myrvold og Sigrid Stokstad, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi retter en stor takk til alle som har stilt opp i intervjuer i forbindelse med prosjektet.

Oslo, august 2018

Erik Henningsen,
forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	4
Sammen drag.....	5
Summary	8
1 Innledning.....	9
2 Problemstillinger og metode.....	11
3 Formelle rammer for ordførerens myndighet og kommunens representasjon	12
3.1 Det rettslige grunnlaget for ordførerrollen.....	12
3.2 Utviklingen i det rettslige grunnlaget for ordførerens rolle i parlamentarisk styrte kommuner	14
3.3 Dagens rammer for representasjon	18
3.3.1 Oslo kommunes egne vedtak og myndighetsfordeling	18
3.3.2 «Nasjonal protokoll».....	20
4 Ordfører og byrådsleder i teoretisk og komparativt perspektiv.....	22
4.1 Rollefordeling og organisering i den internasjonale litteraturen	22
4.2 Den tradisjonelle ordførerrollen	28
4.3 Ordførerens praktiske rolle i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner.....	32
4.4 Hva sier foreliggende undersøkelser og evalueringer om ordførerrollen i kommuner med parlamentarisk styringsordning?	34
4.5 Ansvarsfordeling mellom kommunens organer	37
4.6 Nasjonal rollefordeling og representasjon.....	40
5 Dagens praksis	43

5.1	Innledning	43
5.2	Typer av representasjonsoppdrag og formelle prosedyrer.....	44
5.3	Arkivstudien.....	51
5.4	Oppsummering og drøfting av dagens praksis	57
6	Veien videre.....	61
6.1	Innledning	61
6.2	Hvor omfattende representasjonsoppgaver bør ordføreren ha?	62
6.3	Hvem bør fordele representasjonsoppgaver mellom ordfører og byrådsleder?	63
6.4	Hvordan bør ordførerens representasjonsrolle utøves?	65
6.5	Hvordan bør representasjonsarbeidet organiseres administrativt?.....	72
	Litteratur	74
	Vedlegg 1	78

Tabelloversikt

Tabell 5.1: <i>Oslo kommunes representasjonsoppdrag</i>	50
Tabell 5.2: <i>Henveler til ordfører og varaordfører journalført av Bystyrets sekretariat (2014 og 2017)</i>	52
Tabell 5.3: <i>Henveler om representasjon. Sakens utfall etter svar fra ordførerens kontor [eller forretningsutvalget]. 2014 og 2017..</i>	54
Tabell 5.4: <i>Arrangementer på Rådhuset (2014 og 2017), fordelt på lokaler</i>	55
Tabell 5.5: <i>Arrangementer på Rådhuset (2014 og 2017), fordelt på arrangør</i>	56
Tabell 5.6: <i>Arrangementer på Rådhuset (2014 og 2017), fordelt på vertskap</i>	56

Figuroversikt

Figur 4.1: <i>Ulike sider ved ordførerrollen i kommuner med formannskapsmodell</i>	29
--	----

Sammendrag

Jan Erling Klausen, Trine Monica Myrvold og Sigrid Stokstad

To tårn, to ledere. Hvem skal representere Oslo kommune?

NIBR-rapport 2018:10

Dette prosjektet undersøker ordførerens representasjonsrolle innenfor den modellen for kommunal parlamentarisme som er vokst frem i Oslo kommune. Ordførerens rolle i kommuner med parlamentarisk styringsordning er ikke undergitt tydelig regulering og har noen uklare elementer, blant annet når det gjelder spørsmålet om hvem som skal representere kommunen utad. Ordførerens representasjonsrolle må i stor grad ses i lys av hvilken rolle byrådslederen har i representasjonsarbeidet.

I kartleggingsarbeidet har vi gjennomført i alt 15 semistrukturerte intervjuer med nåværende og tidligere ledende politikere samt administrativt ansatte i Oslo kommune, i tillegg til ansatte ved Det kongelige sekretariat, i Utenriksdepartementet og i administrasjonen på Stortinget. Vi har også gjennomført dokumentstudier og et avgrenset arkivstudium.

En undersøkelse av lovgivning, Oslo kommunens egne vedtak og «nasjonal protokoll» viser at viktige elementer i fordelingen av representasjonsoppgaver mellom ordfører og byrådsleder er ganske åpne. Det er i stor grad opp til kommunen selv å avgjøre hvordan slike oppgaver skal fordeles, og kommunens eget regelverk omfatter bare deler av representasjonsarbeidet. Det er ikke gitt noen formell avklaring av hvordan fordelingen av representasjonsoppgaver mellom ordfører og byrådsleder skal være.

En gjennomgang av ordfører og byrådsleders roller i teoretisk og komparativt perspektiv viser at det internasjonalt er stor variasjon i organisering og myndighetsfordeling i kommuner. Oslo

kommunes organisering representerer en særegen variant. Ordførerens rolle i kommuner med parlamentarisk styringsordning skiller seg også tydelig ut fra den tradisjonelle ordførerrollen i norske kommuner, der formannskapsmodellen dominerer. Tidligere evalueringer viser at Oslos ordfører er ansett å ha betydelig mindre politisk innflytelse enn ordførere i kommuner med formannskapsmodell.

På tross av betydelige forskjeller i ordførerrollene, er det ikke gitt særregler for ordføreren i kommuner med parlamentarisk styringsform. Formelt sett har bystyret det øverste ansvaret for kommunens virksomhet, også den som utøves i administrasjonen under byrådet, og ordføreren er bystyrets representant utad. Samtidig har byrådet et selvstendig ansvar etter loven og etter delegasjonsvedtak, og det er av særlig betydning å holde klare linjer for utøvelsen av byrådets myndighet. Vi kan ikke hente ut svaret på alle uavklarte spørsmål i den kommunale parlamentarismemodellen direkte fra det nasjonale nivået. Samtidig utgjør den nasjonale parlamentarismen, slik den er utviklet over svært lang tid, et viktig bakteppe for den kommunale modellen. Det er imidlertid vanskelig å finne en helt klar modell for ordførerens rolle i representasjonsoppdrag i den nasjonale parlamentarismemodellen.

Ordførerens representasjonsarbeid er svært omfattende i Oslo kommune. Det har ikke latt seg gjøre å fremskaffe data om byrådets representasjon. Det ser ut til at prosedyrene for saksbehandling og vedtak i hovedsak er avklart og velfungerende, mens noen sider ved organisering og saksgang tidvis er gjenstand for diskusjon.

Intervjuene og det øvrige datamaterialet viser at ordfører og byrådsleder bør dele på representasjonsoppgavene. Spørsmålet er hvordan delingen skal innrettes. En kombinasjon av regelstyring og et handlingsrom for ordfører og byrådsleder til å bli enige om slik fordeling ser ut til å være fornuftig. De som har hatt slike verv, er generelt skeptiske til å regelfeste denne fordelingen. Det tilsier at handlingsrommet bør være ganske stort.

Måten ordføreren utøver rollen sin på har mye å si for hvordan representasjonsarbeidet og samarbeidet med byrådslederen fungerer. Det forventes at ordføreren skal være en samlende figur, som kan representere hele kommunen og hele bystyret. Dermed

kan rollene som partipolitiker og ombud måtte nedtones. Samtidig har det kommet frem at ingen av disse rollene bør fjernes helt fra ordførerrollen. Dette medfører at ordføreren må håndtere en krevende balansegang i representasjonsarbeidet.

Summary

Jan Erling Klausen, Trine Monica Myrvold and Sigrid Stokstad

Two towers, two leaders. Who represents the City of Oslo?

NIBR Report 2018:10

The City of Oslo has a parliamentary system of governance. The City Council is elected every four years and is the highest decision-making body in the municipality. The City Council is chaired by the Mayor of Oslo. The City Government is the executive body and head of the City's administration, and has decision making powers delegated by the City Council. The Governing Mayor is the head of the City Government and appoints up to seven Vice Mayors. Being one of two leading politicians in the municipality, the role of the Mayor of Oslo has some unclear aspects. In this report we examine one of these aspects, the distribution of representational functions between the Mayor and the Governing Mayor.

The formal framework for the distribution of representational functions is relatively open. We do not find clear models in other countries, at the national level in Norway or in other municipalities in Norway.

The representational functions of the Mayor are extensive in Oslo. There is, however, a lack of clarity concerning the distribution of such functions between the two political leaders. The project recommends a combination of rule-based distribution and negotiations between the Mayor and the Governing Mayor.

The role of the Mayor is complex, including when it comes to the representational functions. The Mayor is expected to have a unifying function, representing all the inhabitants and the City Council as a whole. This indicates that the Mayor's functions as party politician and ombudsman must recede. However, these functions are still part of the role of the Mayor, and the Mayor must execute them in an appropriate way.

1 Innledning

Kommuner med formannskapsmodell har én politisk leder: ordføreren. I kommuner med parlamentarisk styringsordning har kommunen *to* fremtredende politiske lederposisjoner: Ordføreren og lederen av kommunerådet. Hvem skal da representere kommunen utad, og hvordan skal kommunens arbeid med representasjon organiseres?¹ Dette prosjektet undersøker ordførerens representasjonsrolle innenfor den modellen for kommunal parlamentarisme som er vokst frem i Oslo kommune.

Oslo er landets største kommune, og ansvarlig for fylkeskommunale oppgaver i tillegg til de kommunale. Samtidig står Oslo i en særstilling både nasjonalt og internasjonalt i kraft av å være Norges hovedstad. Kommunen blir ofte involvert i hendelser og arrangementer av nasjonal karakter. Oslo kommune har også, sammenlignet med andre norske kommuner, høy internasjonal synlighet og stor kapasitet til å arbeide opp mot internasjonale aktører og nettverk. Samlet sett fører dette til at representasjon blir en svært omfattende og sammensatt aktivitet for Oslo kommune.

Ordførerens rolle i kommuner med parlamentarisk styringsordning er ikke undergitt tydelig regulering og har noen uklare elementer. Ulike evalueringer av parlamentarisk styringsform i kommuner har ikke fremstilt dette som særlig problematisk. Likevel er det elementer i denne delen av den parlamentariske modellen i

¹ Med *representasjon utad* mener vi ikke her fullmakt til å binde kommunen rettslig. Her er temaet hvem som skal være kommunens ansikt utad, som utgangspunkt uten at det innebærer saksbehandling. Vi går ikke inn på spørsmål som gjelder *rettslig representasjon* i den mer snevre betydningen. Dersom representasjonsoppdrag skulle innebære å binde kommunen rettslig, er det kommunens myndighetsfordeling slik den er kommet til uttrykk i lov og delegasjonsvedtak som avgjør hvem som har slik fullmakt. Vi går heller ikke nærmere inn på grensen mellom representasjon og saksbehandling.

kommunene som kan reise utfordringer, særlig når det gjelder spørsmålet om hvem som skal representere kommunen utad.

Ordførerens representasjonsrolle må i stor grad ses i lys av hvilken rolle byrådslederen har i representasjonsarbeidet. Til en viss grad kan dette ses som et *nullsumspill*, der konsekvensen av at det blir mer representasjon på den ene, er at det blir mindre på den andre og omvendt. Samtidig er det ikke alltid slik. Kommunens samlede representasjonsarbeid beror på løpende prioriteringer, og er ikke en gitt størrelse. I tillegg skjer det at både ordføreren og byrådslederen deltar på arrangementer. Representasjonsarbeidet kan også utføres av andre enn ordfører og byrådsleder, for eksempel varaordfører, komiteledere, fagbyråder og administrativt ansatte. Hvis ordfører velger å gjøre mindre representasjon, kan det bli mer på varaordføreren eller komiteledere, og byrådslederen vil kunne overlate representasjonsoppgaver til fagbyråder eller andre i administrasjonen. I dette prosjektet er likevel hovedvekten lagt på fordelingen av representasjonsarbeid mellom byrådslederen og ordføreren.

Byrådslederen og ordføreren agerer innenfor rammen av lovgivningen og vedtak i flere ulike folkevalgte organer, særlig bystyret, forretningsutvalget og byrådet. De to aktørene har hvert sitt administrative apparat som bistår i saker om representasjon, og arbeidet er for tiden organisert på følgende måte: Ordføreren har sine nærmeste medarbeidere organisert på Ordførerens kontor, som er en del av Bystyrets sekretariat. Byrådslederen har en betraktelig større organisasjon til rådighet, der Byrådslederens kontor består av de nærmeste administrative medarbeiderne. Innenfor Byrådslederens kontor finner vi seksjonen Internasjonalt kontor, og i tillegg ligger også Rådhusets forvaltningstjeneste i linjen under Byrådslederens kontor. De politiske og administrative beslutningsprosessene som er med på å styre representasjonsarbeidet er også omfattet av undersøkelsene som er gjort i dette prosjektet.

2 Problemstillinger og metode

Hvordan kan spørsmålet om hvem som skal representere Oslo kommune avklares? En mulig tilnærming er å klargjøre rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder, og drøfte hvilke implikasjoner dette har for utførelse av representasjonsoppdrag.

I undersøkelsen av ordførerens representasjonsrolle spør vi først hvilke formelle rammer som gjelder. Deretter analyserer vi ordførerens og byrådslederens roller i teoretisk og komparativt perspektiv. Videre undersøker vi dagens praksis. Til slutt spør vi hvor omfattende ordførerens representasjon bør være, hvem som bør fordele representasjonsoppgavene, hvordan ordførerens representasjonsrolle bør utøves og hvordan representasjonsarbeidet bør organiseres administrativt.

Prosjektet er basert på dokumentstudier (lovgivning, forarbeider, kommunalt regelverk, kommunal saksbehandling, faglitteratur), et avgrenset arkivstudium og intervjuer med nåværende og tidligere ledende politikere samt administrativt ansatte i Oslo kommune. I tillegg kommer intervjuer med ansatte på Slottet, i Utenriksdepartementet og i administrasjonen på Stortinget. Vi har gjennomført i alt 15 semistrukturerte intervjuer.

3 Formelle rammer for ordførerens myndighet og kommunens representasjon

3.1 Det rettslige grunnlaget for ordførerrollen

Utgangspunktet er at det ikke er gitt særregler om ordførerens rolle i kommuner med parlamentarisk styringsordning, slik at de samme reglene gjelder som for ordførere i formannskapskommuner.

Kommuneloven av 1992 § 9 første ledd slår fast at kommunestyret skal velge ordfører og varaordfører blant medlemmene i formannskapet. Siden parlamentarisk styrte kommuner ikke har formannskap, skal ordfører i disse kommunene velges av og blant kommunestyrets medlemmer jf. kommuneloven § 9 nr. 1 andre ledd. Dette er videreført i kommuneloven av 2018 § 6-2 tredje ledd.² Ordfører må altså være blant kommunens direkte valgte i begge modellene.

Ordførerens oppgave er å lede møtene i kommunestyret og formannskapet. Han eller hun er også rettslig representant for kommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre, jf. kommuneloven av 1992 § 9 og kommuneloven av 2018 § 6-1. «Rettslig representant» dreier seg her om å representere kommunen ved rettssaker og i forhold til domstolene, og ikke om utøvelse av den typen eksterne

² Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet tar sikte på ikrafttredelse for økonomireglene fra 1. januar 2020, mens de øvrige bestemmelsene forventes å tre i kraft fra 1. juli 2019. Inntil denne loven trer i kraft, gjelder kommuneloven av 1992.

representasjonsoppdrag som er tema for denne undersøkelsen. Formuleringen gir likevel et signal om at lovgiver anser ordføreren som en sentral representant for kommunen. Oppgaven som møteleder i kommunestyret og formannskapet innebærer også ansvaret for sakslister og innkallinger, jf. kommuneloven av 1992 § 32 og kommuneloven av 2018 § 11-3.

Kommunestyret kan gi ordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven av 1992 § 9 nr. 5 og kommuneloven av 2018 § 6-1. Ordføreren kan også gis såkalt hastekompetanse. I Oslo kommune er adgangen til å delegere myndighet til ordføreren brukt i svært begrenset utstrekning. Bystyret har delegert myndighet til forretningsutvalget til blant annet å behandle saker om bystyrets indre forhold, de folkevalgtes arbeidsbetingelser og ansettelse av ombud og direktør for Bystyrets sekretariat, og på disse områdene har forretningsutvalget videre delegert noe myndighet til ordføreren.

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale folkevalgte organer unntatt kommuneråd med underliggende organer.

Lovens myndighetsfordeling innebærer at ordføreren har begrenset formell myndighet til å treffe vedtak på vegne av kommunen utover å være med og stemme sammen med andre folkevalgte i kollegiale organer.

Unntaket fra lik myndighet for ordføreren i de to modellene er kommunelovens åpning for at kommuner med parlamentarisk styre kan velge at kommunerådsleder skal utpekes av ordføreren jf. kommuneloven av 1992 § 19a og kommuneloven av 2018 § 10-5. Den utpekte kommunerådslederen setter deretter selv sammen kommunerådet sitt. Alternativ til denne «utpekingsordningen» er at kommunestyret selv velger kommuneråd. Utpekingsordningen ble en alternativ ordning i loven etter at Oslo kommune hadde gjennomført forsøk, og kommunen har beholdt denne ordningen.

De rettslige rammene for ordførerens aktiviteter i parlamentarisk styrte kommuner er altså nesten helt tilsvarende som i formannskapskommuner. Samtidig er styringsmodellen som ordføreren skal fungere innenfor prinsipielt forskjellig på viktige punkter. En parlamentarisk modell innebærer at det dannes et

kommuneråd som utgår fra en flertallskonstellasjon i kommunestyret. Kommunerådet kan kastes hvis det får et flertall i kommunestyret mot seg i en mistillitsvotering, eller det kan fratre på eget initiativ eller etter nederlag i et kabinettsspørsmål. Kommunerådet har en utøvende funksjon og erstatter rådmannen som leder av kommuneadministrasjonen.³ Lederen av kommunerådet blir en sentral politisk kraft i kommunen, langt på vei på samme måte som statsministeren på nasjonalt nivå. Dette innebærer at rammene rundt ordførerens funksjoner likevel kan bli ganske ulike i formannskapskommuner og kommuner med parlamentarisk styringsform.

3.2 Utviklingen i det rettslige grunnlaget for ordførerens rolle i parlamentarisk styrte kommuner

Før kommuneloven av 1992

Lovgivningen har åpnet for kommunal parlamentarisme siden 1985, da det ble vedtatt «Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner».⁴ Loven åpnet adgang til forsøk med kommunal parlamentarisme med samtykke fra Kongen. Oslo kommune hadde tatt initiativ til loven og var også den eneste kommunen som benyttet seg av forsøksordningen, som ble innført fra 5.2. 1986. I denne første ordningen valgte bystyret ordfører og varaordfører, og byråd. Formannskapet ble beholdt i en begrenset form frem til 1993, da kommuneloven ikke lenger påla å ha dette organet i kommuner med parlamentarisk styringsordning.⁵

³ Det finnes fylkeskommuner med parlamentarisk modell som har beholdt en administrasjonssjef. Disse praktiserer en parlamentarisk modell med kollektivt ansvar for fylkesrådet, slik at administrasjonssjefen er direkte underlagt fylkesrådet.

⁴ Lov 21.06.1985 nr. 85 (parlamentarismeloven).

⁵ Arne Holm, Trine Myrvold, Marit Ekne Ruud *Beretning om Oslo kommune for årene 1987-2011* (2018) s. 88

Gjeldende kommunelov

I Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) foreslo departementet å lovfeste parlamentarismeordningen som en alternativ organiseringsform som kommunene kan velge.

Utvalget som stod for utredningen av ny kommunelov⁶ foreslo at ordførervervet skulle falle bort ved innføring av parlamentarisk styreform. I stedet skulle det velges en leder for kommunestyret med begrensede funksjoner:

«Etter utvalgets *flertalls*soppfatning vil overgangen til parlamentarisk system også ha den naturlige konsekvens at vervet som leder av kommunerådet/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen. Det foreslås derfor at ordningen med ordfører/fylkesordfører faller bort, og erstattes med et mer begrenset verv som leder av henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget. Kommunerådets/fylkesrådets leder blir etter forslaget kommunens og fylkeskommunens rettslige representant og underskriver på kommunens/fylkeskommunens vegne i alle tilfeller hvor denne myndigheten ikke er tildelt andre. Dette i motsetning til parlamentarismeloven som opprettholder vervet som ordfører også i et parlamentarisk system. *Mindretallet* (ett medlem) går inn for å opprettholde ordningen med ordfører/fylkesordfører, og viser til at innføring av parlamentarisk styringsform ikke medfører noen endring i kommunestyrets og fylkestingets stilling som øverste organ for kommunen og fylkeskommunen.»⁷

Det er grunn til å merke seg den underliggende logikken i flertallets uttalelse her. I en parlamentarisk styringsordning er det ifølge dem vervet som leder av kommunerådet som er det *fremste* politiske vervet.

Under høringen uttalte Oslo kommune seg kritisk til denne delen av utvalgets forslag:

⁶ NOU 1990:13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner*

⁷ Ot.prp.nr. 42(1991-1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner* s. 101

«Oslo kommune mener i sin høringsuttalelse at det er grunn til å understreke det parlamentariske maktodelingsprinsipp, og viser til at det innebærer at byrådet (kommunerådet) og rådets leder er den fremste kommunale representant, mens ordføreren er den fremste folkevalgte representant. Kommunen mener at begge roller er helt maktpåliggende i et parlamentarisk system, og kommunen understreker at det er av avgjørende betydning at den nye kommuneloven fanger opp dette maktodelingsprinsippet i de avsnittene i loven som behandler parlamentarisk styringsform. Kommunen støtter på denne bakgrunn mindretallsforslaget om at det skal velges ordfører/fylkesordfører også i kommuner/fylkeskommuner som har innført parlamentarisme.»⁸

Kommunen delte altså ikke flertallet i utvalgets resonnement om at ordførerens rolle som fremste folkevalgte representant skulle falle bort.

Departementet valgte likevel å fremme forslag om at ordførervervet skulle erstattes med et mer begrenset verv som leder av kommunestyret, og at ordførerens mer eksterne funksjoner skulle overtas av lederen for kommunerådet:

Departementet er videre enig med utvalgets flertall i at ordningen med ordfører/fylkesordfører bør erstattes med et mer begrenset verv som leder av kommunestyret/fylkestinget ved innføring av parlamentarisme, og at ordførerens/fylkesordførerens mer eksterne funksjoner overtas av lederen for kommunerådet/fylkesrådet. Departementet viser til at opprettholdelse av ordfører/fylkesordførervervet kan bidra til å skape klarhet om kompetanse- og ansvarsforholdene i kommunen/fylkeskommunen fordi ordfører/fylkesordfører rent faktisk – om ikke rettslig – får en annen posisjon ved innføring av parlamentarisk styreform. I likhet med utvalgets flertall legger departementet vekt på at det vil være en naturlig

⁸ Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 103

konsekvens av overgang til parlamentarisk styringsform at vervet som leder av kommunerådet/fylkesrådet blir det fremste politiske verv i kommunen/fylkeskommunen.⁹

Departementet foreslo derfor følgende regel i § 19 nr. 2: «Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef og ordfører eller fylkesordfører etter denne lov.»¹⁰

Da saken kom til Stortinget, ble dette imidlertid endret. I komite-innstillingen har § 19 nr. 2 følgende ordlyd: «Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef.» Ordningen med ordfører skulle altså opprettholdes. Denne endringen ble foreslått av komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.¹¹ Argumentet var at ettersom kommunestyrets myndighet som kommunens øverste organ ikke endres ved overgangen til et parlamentarisk system, var det naturlig at lederen av kommunestyret hadde den samme rettslige posisjon som i kommuner styrt etter formannskapsmodellen.

I 2012 ble det gitt mulighet i loven for at ordfører gis i oppgave å peke ut kandidat til å lede kommunerådet.

«Når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret eller fylkestinget tilsier det, har ordføreren eller fylkesordføreren på kommunestyrets eller fylkestingets vegne plikt til å gi en kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd eller fylkesråd. Den kandidaten som ordføreren eller fylkesordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i kommunestyret eller fylkestinget for sitt kommuneråd eller fylkesråd, skal utpekes.» (Kommuneloven § 19a, 1. ledd)

⁹ Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 107

¹⁰ Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 311

¹¹ Innst.O.nr.95 (1991-1992) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 32

Det er opp til kommunestyret om de vil gi ordfører denne utpekingsrollen, eller om de ønsker at kommunestyret skal stemme over forslag til kommuneråd.

Ny kommunelov

Kommuneloven av 2018 viderefører i hovedsak gjeldende bestemmelser om ordførerens kompetanse, men ordførerens mulige ansvarsområde utvides noe i § 6-1. Ordføreren er fortsatt kommunens rettslige representant. Det er ikke gitt noen nye begrensninger i ordførerens myndighet i kommuner med parlamentarisk styringsordning. I forarbeidene er ikke dette særskilt drøftet, men lovgiver har altså valgt å videreføre linjen fra gjeldende kommunelov der ordførerens rolle ikke skal bortfalle eller være begrenset til en ren møtelederfunksjon i kommuner med parlamentarisk styringsordning.

3.3 Dagens rammer for representasjon

3.3.1 Oslo kommunes egne vedtak og myndighetsfordeling

Det følger av reglement for forretningsutvalget kap. 2 § 4 at forretningsutvalget treffer vedtak i saker om kommunens sentrale representasjon etter innstilling fra ordfører eller direktør for Bystyrets sekretariat.¹² Den nærmere reguleringen om saksbehandling, vedtak og utførelse av representasjonsoppdrag i Oslo kommune reguleres av *Retningslinjer for representasjon i Oslo rådhus og bruk av Rådhusets festlokaler og bibliotek, bystyresal og formannskapsal* (RROR).¹³ Dette dokumentet legger vedtaksmyndigheten for «Oslo kommunes sentrale representasjon» til forretningsutvalget, etter innstilling fra Bystyrets sekretariat (RROR 1.1). Samtidig heter det at «Byrådets representasjon foreslås av den enkelte byrådsavdeling og vedtas av Byrådslederens kontor» (1.3). Retningslinjene er vedtatt av forretningsutvalget. Denne

¹² Reglement for forretningsutvalget. Vedtatt av bystyret i sak 37/2003 med senere endringer.

¹³ Vedtatt av forretningsutvalget 4.2.2013 sak. 50, med endring 22.09.2014, sak 284.

kommunale reguleringen gjelder bare arrangementer i Rådhuset, ikke ekstern representasjon.

Myndighetsfordelingen i saker om representasjon følger som utgangspunkt de generelle linjene. Den øverste myndigheten ligger hos bystyret. Forretningsutvalget og Bystyrets sekretariat har fått myndighet/innstillingsrett når det gjelder «sentral representasjon», samtidig som byrådslederens kontor har vedtakskompetansen for byrådets representasjon etter forslag fra byrådsavdelingene. Bruk av rådhushallen skal skje etter vedtak i forretningsutvalget, bruk av dette lokalet kan ikke byrådets kontor eller for den saks skyld byrådet treffe vedtak om, jf. punkt 4.1.

Retningslinjene legger altså opp til at representasjon med sterk symbolverdi (sentral representasjon, bruk av rådhushallen) skal vedtas av et folkevalgt organ bestående av direkte valgte medlemmer med bred politisk sammensetning. I forretningsutvalget sitter ordfører og varaordfører, og alle partiene i bystyret er representert. Byrådet har også møterett. Her inngår altså både posisjon og opposisjon. Forretningsutvalget ble etablert da Oslo kommune fjernet formannskapet.

Føringer for representasjon ligger også i *Strategi for Oslo kommunes internasjonale arbeid*, som ble vedtatt av bystyret den 17. februar 2010.¹⁴ Denne strategien gjelder for virksomhet under byrådets ansvarsområde, altså «byrådsavdelingene, etatene, bydelene og virksomheter innen Oslo kommune», jf. s. 2. Den har blant annet et sterkt fokus på deltakelse i fagnettverk, og sier lite om folkevalgtes deltakelse i internasjonalt arbeid utover det som ligger under byrådet. Denne strategien innskrenker ikke i seg selv bystyrets rolle i internasjonalt arbeid.

I et vedlegg til saken er det også sagt noe om hva bystyret har hovedansvaret for. Når det gjelder vertskapsoppgaver, er det angitt at bystyret har ansvar for å ta imot folkevalgte grupper, mens byrådet har ansvar for å ta imot delegasjoner av administrative og mer faglig/tekniske delegasjoner innen de ulike fagfelt.¹⁵ Den

¹⁴ *Strategi for Oslo kommunes internasjonale arbeid*, byråds sak 143/09, bystyresak 62/2010.

¹⁵ Se notat fra stabssjef til direktør i Bystyrets sekretariat av 07.11.2016, sak 16/00422-6

nærmere grensetrekningen mellom representasjonsoppgaver for byrådet og bystyret er ikke omtalt.

Forretningsutvalget har også vedtatt «Rangorden i Oslo kommune».¹⁶ Etter dette vedtaket skal følgende rangering gjelde:

- Ordfører
- Byrådsleder
- Varaordfører
- Byrådets nestleder
- Forretningsutvalgets medlemmer
- Byrådets medlemmer
- Ledere av bystyrekomiteene
- Nestledere av bystyrekomiteene

Her ser vi også at prinsippet om forrang for de direkte valgte er sterkt vektlagt, samtidig som byrådslederens og byrådets nestleders viktige posisjon er hensyntatt.

3.3.2 «Nasjonal protokoll»

I en del tilfeller vises det til «protokoll» fra nasjonalt nivå, noe som særlig preger representasjon der kongehuset, Stortinget og Utenriksdepartementet er involvert.

Generelt har protokoll mer karakter av å være retningslinjer for «skikk og bruk» enn rettslig bindende normer. Etablering av en rangrekkefølge mellom ulike deltakere står sentralt. De har først og fremst som funksjon å skape klare og forutsigbare rammer for hvem som skal inviteres, hvem som skal sitte hvor, i hvilken rekkefølge folk skal snakke osv.

Mye av protokollen som gjelder internasjonal representasjon bygger på Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem.¹⁷ Videre

¹⁶ *Rangorden i Oslo kommune*, vedtatt av forretningsutvalget i sak 52/95

¹⁷ Vienna convention on diplomatic relations, som ble undertegnet den 18. april 1961 og trådte i kraft for Norge den 23. november 1967,

benyttes hoffrangreglementet ved offisielle arrangementer i Norge.¹⁸ I tillegg har Utenriksdepartementet en *plasseringsveiledning*, og Stortinget har også en egen rangordning.¹⁹ Det er også utarbeidet en håndbok ved kongelige besøk i fylkene. Disse dokumentene inneholder ikke særlige regler om representasjon i kommunene. Ikke alle disse dokumentene er offentlig tilgjengelige.

Utover dette fins det mindre formaliserte og uskrevne protokollregler. Både Slottet, Stortinget og UD legger til grunn at ordføreren er øverst i rang i kommuner, uavhengig av kommunal styringsordning. For eksempel er det ordføreren i Oslo som inviteres til Stortingets høytidelige åpning.²⁰ I kommuner med parlamentarisk styringsordning er byrådslederen nr. 2 etter ordfører, mens varaordføreren er nr. 3. Ofte inviteres både byrådsleder og ordfører ved offisielle anledninger, og det vil da være opp til kommunen å bestemme rollefordelingen mellom de to hvis de skal holde tale eller ha andre oppgaver under arrangementet. Hvis ordføreren ikke kan stille, er det byrådslederen som møter. Deretter kommer varaordføreren. Den som er stedfortreder overtar ikke automatisk rangen til den som erstattes, men kan likevel rangeres noe høyere enn han eller hun ellers ville vært.

De nasjonale instansene understreker i intervjuene at representasjonen fra kommunens side i hovedsak bestemmes av kommunen selv. I tilfeller der kongefamilien er på offisielle besøk i kommunen (tilsvarende fylkesbesøk ellers i landet), vil imidlertid forventningen være at det er ordfører som deltar sammen med andre offisielle representanter som vertskap, slik det er i resten av landet.

¹⁸ Hoffrangreglementet fastsatt av H.M.Kongen ved hoffresolusjon 24. mai 1993 med virkning fra 1. juni 1993.

¹⁹ Stortinget, *Stortingets protokollhåndbok* 2017 s. 20

²⁰ Stortinget, *Stortingets protokollhåndbok* 2017 s. 26

4 Ordfører og byrådsleder i teoretisk og komparativt perspektiv

4.1 Rollefordeling og organisering i den internasjonale litteraturen

I et sammenlignende perspektiv er det store variasjoner i organiseringen av det kommunale politiske lederskapet, og i rollefordelingen mellom sentrale aktører. Samtidig kan man si at de ulike modellene som er i bruk, er ulike løsninger på felles underliggende problemstillinger. Skal den politiske ledelsen være konsensusbyggende og søke omforente løsninger, eller bør velgerne stilles overfor klare alternativer? Er det ønskelig å fremheve sterke og synlige individuelle ledere, eller bør lederskapet ha en mer kollektiv karakter? Skal lederskapet organiseres med et klart skille mellom politiske beslutninger – «lovgivende makt» – og den utøvende myndighet? Skal folkevalgte ledere ha betydelig utøvende myndighet, eller bør ledelsen over kommuneadministrasjonen ligge hos ledende tjenestemenn? Ulike land har valgt til dels svært ulike modeller som tilsvar på disse og andre spørsmål. Dette avsnittet skal trekke opp noen hoveddimensjoner i den internasjonale forskningen om organiseringen av det politiske og administrative lederskapet i europeiske kommunesystemer. Dette kan være opplysende for undersøkelsen av den parlamentariske styringsordningen i Oslo, fordi den internasjonale litteraturen drøfter viktige forutsetninger for valg av modell.

Et naturlig utgangspunkt for drøftingen er å plassere norsk kommuneforvaltning i de generelle typologiene av kommune-

systemer. Dette gjør det mulig å se den politiske lederrollen og representasjonsfunksjonen i lys av kommunenes mer generelle rolle i samfunnet og i styringssystemet, samtidig som historiske forhold og institusjonell utvikling kan tas i betraktning. Når det gjelder kommunenes funksjon, skilte Goldsmith (1990, 21-28) mellom tre modeller: I den første modellen, som gjerne kalles 'klientelistisk', er lokalpolitikernes fremste plikt å hevde lokalsamfunnets interesser overfor storsamfunnet. Lokalpolitikere forsøker å vinne støtte ved valgurnene gjennom å fremskaffe offentlig finansierte goder til sine velgergrupper - ved å benytte seg av sin spesielle tilgang til sentrale beslutningsarenaer. Dette har særlig preget kommuneforvaltningen i land i det sørlige Europa, slik som Frankrike, Hellas og Italia. I den andre modellen står økonomisk vekst og understøttelse av det frie markedet sentralt. Dette har preget kommuneforvaltningen i USA, Canada og Australia, hvor ikke minst byene ble fremhevet som «vekst-maskiner». Den tredje modellen er velferdsstatsmodellen, hvor kommunenes funksjon først og fremst har vært å fremskaffe og distribuere velferdstjenester og sosiale ytelser. I denne gruppen finner vi de skandinaviske landene, samt Tyskland, Nederland og til en viss grad Storbritannia.

Goldsmith's funksjonelle inndeling av kommunesystemene ble videreført av Stoker (2011). Stoker mente at kommuner i bunn og grunn har fire funksjoner. I land som Italia og Frankrike er kommunene først og fremst en identitetsbygger for innbyggerne. Kommunen betyr noe for innbyggerne fordi den er stedet der de er født, og der de lever. Dette underbygges av at mange slike kommunesystemer er svært gamle – for eksempel bygger dagens franske kommuner i stor grad på inndelingen som ble fastsatt av Napoleon i 1800. I for eksempel USA og Kina er kommunens funksjon i mye større grad å bygge opp under økonomisk utvikling. Dette innebærer at representanter for næringslivet, utbyggere og investorer blir viktigere kontaktpunkter, mens innbyggerne som medborgere blir mindre fremtredende. I Skandinavia, Brasil og Sør-Afrika er kommunenes funksjon først og fremst knyttet til velferdstjenester, og dermed blir klienter og velferdsyttere kommunens viktigste kontaktflate. Stoker mente dessuten at kommunens funksjon som livsstilskoordinator er på fremmarsj i mange land, herunder Australia og Storbritannia. Her har kommunene en koordinerende rolle, ikke minst overfor

aktører i sivilsamfunnet, for å mobilisere ressurser og skape samhandling til innbyggernes beste.

Når vi ser det politiske lederskapet i Oslo kommune i sammenheng med Stokers funksjonelle inndeling, er det klart at norske kommuners rolle som instrumenter for iverksettelse av velferdsstaten (Kjellberg og Hansen 1979) er svært fremtredende. I Norge disponerer kommunesektoren 16,78% av BNP (2016), en andel som bare kan sammenlignes med våre nordiske naboland når vi ser OECD under ett. Oslo kommune har om lag 50 000 ansatte, og det er åpenbart at politisk og administrativt lederskap må ha et hovedfokus på tjenesteproduksjon og tjenesteyting. Samtidig er også de andre funksjonene som Stoker fremhever relevante for å forstå lederrollen i Oslo kommune. Mange innbyggere har sterk opplevelse av Oslo-identitet, og som Norges hovedstad og landets største kommune har Oslo en spesiell stilling. Det å lede og representere Oslo kommune innebærer også et fokus på økonomisk utvikling, noe som for eksempel utøves gjennom kommunens heleide utviklingselskap Oslo Business Region og i promoteringen av Oslo internasjonalt. Også samspillet med sivilsamfunnet og organisasjonslivet er en viktig del av ledelses- og representasjonsfunksjonen.

Ved siden av de funksjonelle kriteriene, er graden av lokal autonomi den andre dimensjonen nasjonale kommunesystemer ofte typologiseres etter (Page and Goldsmith 1987, Hesse 1990). Lokal autonomi kan defineres som «retten og muligheten til lokale myndigheter, innenfor lovens avgrensninger, til å regulere og forvalte en betydelig del av offentlige anliggender på eget ansvar og til lokalbefolkningens interesser» (CoE 1985). I Norge kommer dette til uttrykk i verdien knyttet til «lokalt selvstyre» (Kjellberg and Hansen 1979), som begrunnes på flere måter (Lokaldemokratikommisjonen 2005). Kommunalt selvstyre skal gi politikk og tjenester som er bedre tilpasset lokalbefolkningens ønsker og behov. Samtidig skal lokalt selvstyre bygge opp under lokaldemokratiet, og gjøre politisk deltagelse og medvirkning meningsfullt.

De «nordeuropeiske» kommunesystemene hvor Norge og Oslo hører hjemme, har tradisjonelt vært preget av høy autonomi. I en nyere sammenlignende undersøkelse rangeres Norge på delt sjetteplass av 39 europeiske land, bare forbigått av våre nordiske

naboland samt Sveits og Tyskland (Ladner, Keuffer, and Baldersheim 2016). Her ble en rekke indikatorer for lokal handlefrihet lagt til grunn, for eksempel organisatorisk og finansiell frihet, politisk handlefrihet og lovbeskyttet stilling. Men det har også blitt hevdet at mange land i den nordeuropeiske gruppen over tid har blitt mindre autonome, og mer integrert i statlig forvaltning og kontrollsystemer (Goldsmith and Page 2010). Dette har blitt sett på som en konsekvens av utviklingen av den universelle velferdsstaten, en modell hvor lovfestede rettigheter nødvendiggjør detaljerte og inngående systemer for nasjonal standardisering og statlig kontroll (Esping-Andersen 1990, Sellers and Lidström 2007).

For Oslo kommunes del innebærer den relativt høye autonomien at det politiske og administrative lederskapet har forholdsvis stort handlingsrom, altså at politiske beslutninger *betyr noe*. Overfor allmenheten er nok ikke minst byutvikling og store utbyggingsprosjekter områder der politisk lederskap og politiske beslutninger i Oslo kommune tillegges stor vekt. Men også andre og til dels kontroversielle temaer, slik som miljøpolitikk og trafikkregulering, illustrerer det betydelige lokalpolitiske handlingsrommet for politisk lederskap i Oslo.

Spørsmålet er så hvordan kommuner i ulike land har organisert politisk og administrativt lederskap innenfor rammene av varierende funksjonell styrke og lokal autonomi. Et skille som ofte har blitt tillagt vekt, er det som går mellom monistiske og dualistiske systemer (Heinelt and Hlepas 2006, 29). I «monistiske» systemer fatter et folkevalgt kommunestyre alle politiske beslutninger, og disse iverksettes av administrasjonen. I «dualistiske» systemer skilles det derimot mellom «lovgivende» og «utøvende» makt også politisk. Selv om det folkevalgte organet har øverste myndighet, har også lederen for administrasjonen et eget mandat for utøvende myndighet. I dualistiske systemer er utøvende makt enten lagt til et individ – for eksempel ordføreren – eller til et kollegialt organ (Wollmann 2004, 151). Dette har flere steder ledet til en utvikling mot at det øverste folkevalgte organet skal fokusere på generelle prinsipper i politikk-utformingen, mens det utøvende organet skal ta seg av mer spesifikke beslutninger (ibid., 158). Oslo kommune er dermed et dualistisk system, med kollegial utøvende makt i form av byrådet.

Den mest brukte typologiseringen av politisk-administrative organiseringsmåter ble utviklet av den danske kommuneforskeren Poul Erik Mouritzen og hans amerikanske kollega James Svara, i deres sammenlignende studie av politikere og tjenestemenn i 13 Vesteuropiske land samt USA (Mouritzen and Svara 2002). Utgangspunktet for deres typologi er at politisk og administrativ organisering bygger på en avveining mellom tre prinsipper: legmannsstyre, politisk styre og profesjonalitet. *Legmannsstyre* innebærer at folkevalgte medborgere skal være sterkt og direkte involvert i beslutningstagningen. *Politisk styre* innebærer at kommunens virksomhet skal ledes politisk, at politikere skal ta opp kontroversielle spørsmål, legge til rette for verdivalg, være innovative og gi mål og retning til kommunens virksomhet. *Profesjonalitet* som prinsipp innebærer at ekspertise, rasjonalitet og effektivitet skal balansere den politiske retningsgivningen fra «amatørene» som står for legmannsstyret (ibid., 52). Når disse tre prinsippene veies mot hverandre, finner Mouritzen og Svara fire idealtypiske organiseringsmodeller:

1. **Sterk ordfører:** Den folkevalgte ordføreren har et flertall i kommunestyret i ryggen, og er ansvarlig for all utøvende myndighet. Ordføreren ansetter rådmann, som svarer overfor ordføreren alene. Her er det prinsippet om politisk lederskap som gis mest vekt.
2. **Komite-leder:** I denne modellen er én person kommunens klare politiske leder, men han eller hun har ikke nødvendigvis tittelen ordfører. Lederen har heller ikke nødvendigvis flertall i kommunestyret. Den politiske lederen kan ha en del utøvende myndighet, men også kollegiale organer eller rådmannen kan ha dette.
3. **Kollektiv:** Et kollegialt organ er ansvarlig for alle utøvende funksjoner. Dette kollegiet består av folkevalgte sammen med ordføreren, som leder møtene.
4. **Kommunestyre-rådmann (council-manager):** I denne modellen er all utøvende myndighet lagt til en profesjonell administrator, som utnevnes av kommunestyret. Kommunestyret er gjerne ganske lite, og ledes av en ordfører, som først og fremst har seremonielle funksjoner. Denne modellen vektlegger dermed profesjonalitet, på bekostning av legmannsstyre og politisk styre.

Modell 1, med sterk ordfører, er vanlig i Frankrike, Spania, Portugal, Italia og til en viss grad i USA. For eksempel i Spania er ordføreren kommunens ubestridte leder. Han eller hun setter dagsorden for kommunestyret, leder administrasjonen og har all utøvende myndighet, og er kommunens ubestridte representant utad (ibid., 57). Innenfor modell 2 plasseres Danmark, Sverige og Storbritannia. I Danmark er ordføreren den ubestridte lederen. Ordføreren leder administrasjonen og har (i motsetning til i Norge) betydelig utøvende myndighet. Men samtidig har komiteene betydelig myndighet, og kan ikke overprøves av ordføreren. Modell 3 omfatter Belgia og Nederland. I begge land utnevnes ordføreren av sentrale myndigheter. Ordføreren leder et mindre kollegium av «aldermen», som utgjør den utøvende myndighet. Disse velges av kommunestyret. Modell 4 gjenfinnes i USA, Australia, Irland og Finland, selv om den finske modellen kan oppleves som litt uklar. Men det typiske i disse landene er at omfattende myndighet er lagt til en profesjonell administrator som ansettes av kommunestyret.

Denne korte gjennomgangen viser at politisk organisering, plassering av ansvar og fordeling av roller, varierer sterkt landene imellom. Dette er et relevant moment å ta med videre, ikke minst når vi skal ta for oss representasjonen av Oslo kommune overfor aktører i utlandet. Lokal kontekst vil kunne ha stor betydning for hvilke forventninger en utenlandsk kommune har, når henvendelser sendes til «the Mayor of Oslo».

Oslo passer ikke helt inn i noen av disse fire kategoriene. Ingen andre land har to politiske lederverv på lignende måte som i Oslo. Utøvende funksjoner i Oslo ligger riktignok i et kollektivt organ, som i modell 3, men byrådet ledes ikke av ordføreren og består ikke av direkte folkevalgte. Slik sett ligner Oslo mer på den andre modellen, siden lederen av det utøvende organet ikke er ordfører og ikke nødvendigvis har flertall i kommunestyret (mindretallsbyråd). Men siden både ordføreren og byrådslederen er politiske ledere i Oslo, stemmer heller ikke modell 2 helt. Mer relevant er det kanskje å vurdere Oslos parlamentariske styringsordning, og fordelingen av lederrollene, opp mot Mouritzen og Svaras underliggende prinsipper. Prinsippet om legmannsstyre understøttes først og fremst av bystyret, selv om heller ikke byrådene nødvendigvis utnevnes i kraft av spesialisert kompetanse innenfor de områdene de får ansvar for. Den parlamentariske styrings-

ordningen ble imidlertid innført med klar henvisning til et ønske om å styrke politisk styre, ikke minst ved at et politisk byråd skulle styrke styringen over administrasjonen, men også ved at et klarere skille mellom posisjon og opposisjon skulle engasjere velgerne og styrke den politiske ansvars plasseringen (Hagen et al. 1999). Prinsippet om profesjonalitet ivaretas først og fremst gjennom den spesialiserte kompetansen i byrådsavdelingene.

4.2 Den tradisjonelle ordførerrollen

Som vi har sett, er ordførerens formelle oppgaver begrenset. Tradisjonelt har imidlertid ordføreren vært kommunens fremste folkevalgte utad. Ved valgene har ordførerkandidatene gjerne vært blant partienes mest sentrale og synlige politikere.

Hagen et. al. (1999) trakk opp ulike aspekter ved den tradisjonelle ordførerrollen, slik den i praksis har utfoldet seg innenfor rammen av formannskapssystemet. Forskerne så på ordførerens ulike faktiske oppgaver både internt i kommunens politiske liv og eksternt i forhold til velgere og innbyggere generelt. Et annet aspekt er knyttet til hvorvidt ordføreren i sitt virke legger vekt på å representere kommunen – og de folkevalgte – som helhet, eller om han eller hun primært fremstår som representant for sitt parti, dvs. som partipolitiker.

Figur 4.1: *Ulike sider ved ordførerrollen i kommuner med formannskapsmodell*

		Aktivitet rettet	
		Internt	Eksternt
Vekt på å representere	Helhet	Møtelederen Megleren	Gallionsfiguren Ombudsrollen
	Parti	Partipolitiker ('apparatsjik')	Partipolitisk markedsfører

Rollen som *møteleder* innebærer ordførerens formelt pålagte oppgaver som leder av bystyrets møter og forberedelse av disse møtene. Denne oppgaven kan innebære mer eller mindre politisk maktbruk. Møtelederen kan gjennom å påvirke dagsorden, bestemme voteringsrekkefølge og foreslå taletid legge føringer på den politiske prosessen i bystyret. Møtelederrollen er en typisk 'intern' oppgave, lite eksponert utad i forhold til befolkningen.

I formannskapsmodellen har ordføreren tradisjonelt vært sett som en *megler*. Ordføreren har vært sentral i arbeidet med å få til omforente løsninger og brede kompromisser blant partiene i bystyret. I kommentarene til kommuneloven heter det at ordføreren skal være "den samlende politiske skikkelse innad" (Overå og Bernt 1997:67).

I denne rapporten er vi særlig opptatt av ordførerens eksterne oppgaver.

Rollen som byens ansikt utad - *gallionsfiguren* - er i høyeste grad en 'ekstern' rolle, knyttet både til representasjon og til kontakt med

byens borgere. Tradisjonelt har ordføreren også vært den mest typiske og synlige ombudsmannen i kommunepolitikken.

Ombudsrollen innebærer imidlertid noe annet enn den rene representasjonsrollen. For å være ombud må man ha en viss politisk innflytelse, ha muligheten for å ta opp saker for innbyggere som henvender seg til ordføreren. I noen grad vil representasjons- og ombudsoppgavene gå hånd i hånd. Gjennom representasjon får ordføreren et vidt spekter av byens borgere i tale, og hennes/hans synlighet utad vil gjøre henne til et naturlig kontaktpunkt for mange enkeltpersoner og grupper. En ordfører helt uten politisk innflytelse vil derfor sannsynligvis være en mindre betydningsfull representasjonsfigur.

Politikerrollen er rollen som aktiv (parti)politiker, som tar opp og har innflytelse på konkrete saker. Enhver ordfører er valgt inn på en politisk liste. De fleste representerer et politisk parti, og inngår i en større partigruppe i bystyret. En ordførers politiske innflytelse kan ha flere kilder. For det første er vanligvis den som velges som ordfører i utgangspunktet en betydningsfull politiker. For det andre kan ordføreren få innflytelse gjennom formelle organer: I formannskapssystemet har ordføreren mulighet for politisk innflytelse gjennom sin ledelse av formannskapet, og ikke minst i det nære samspillet som kan eksistere mellom ordfører og rådmann. For det tredje kan den eksponerte rollen utad gi ordføreren anledning til å profilere politiske standpunkter og ta politiske initiativ. Og for det fjerde kan ordførerens innflytelse være av mer uformell og intern art: ved påvirkning gjennom sin partigruppe og sin kontakt med et bredt spekter av politikere i bystyret.

Gjennom sin tydelige rolle i offentligheten er ofte ordføreren sitt partis største stemmesanker og markedsfører. Ønsket om å være 'hele byens ordfører' må derfor ofte balanseres mot ønsket om å markere eget parti overfor velgerne.

Akkurat hvor tyngdepunktet for ordførerrollen ligger i den enkelte kommune vil avhenge av en rekke forhold, ikke minst av de politiske konstellasjonene i kommunestyret og av ordførerens personlige egenskaper og valg. Makten knyttet til ordførerens politikerrolle vil sannsynligvis avhenge av ordførerens politiske basis i bystyret. En ordfører fra et stort parti, med en solid majoritet i ryggen, vil trolig ha betydelig mer innflytelse enn en

ordfører fra et lite parti, eller en ordfører med et vaklende flertall bak seg. Som figuren ovenfor antyder, er ikke ordførerrollen entydig gitt. Det er et relativt stort rom for ordføreren selv til å prege sin rolle gjennom de valg hun tar og gjennom den person hun er.

Når det gjelder omfanget av myndighet som er delegert til ordføreren, har det vært gjennomført forsøk som har åpnet for overføring av mer myndighet til ordførere gjennom delegasjon fra kommunestyret. Det viste seg at kommunene bare i begrenset grad benyttet seg av den vide muligheten til å delegere myndighet, og der ordførerne hadde fått utvidet myndighet, benyttet de den i begrenset grad.²¹ Forsøkene har ikke blitt videreført. Dette innebærer at heller ikke ordførerrollen i formannskapskommunene er basert på at ordføreren har betydelig formell myndighet gjennom delegasjon fra kommunestyret.

I perioden 1999–2011 ble det gjennomført flere forsøk med direkte valg og utvidet myndighet for ordfører. Mange kommuner kombinerte de to formene for forsøk. Målet med forsøkene var å prøve ut ordninger som formelt skulle gi ordføreren en mer fremstående rolle som kommunens øverste politiske leder og frontfigur (NOU 2016:4). Forsøkene har så langt ikke resultert i noen lovendring som gir norske kommuner mulighet til direkte valg av ordfører.

Det kan sies å være en europeisk trend med et tydelig skille der politikerne har oppgaver og rolle som strateger, mens administrasjonen skal holde seg til politisk fastsatte mål. For å tydeliggjøre og styrke de folkevalgte i forhold til administrasjonen har ordføreren i mange land fått styrket sin rolle gjennom direkte valg og flere oppgaver (Aars og Offerdal 2012). Direkte ordførervalg har i den senere tid blitt innført i Tyskland, Italia, England og Irland. I sin ytterste form kan direkte valg av ordfører og økt selvstendig myndighet til ordføreren minne om det vi på statsnivå gjerne kaller 'presidentialisme', der presidenten og den lovgivende makt (den folkevalgte forsamling), hver for seg henter sin legitimitet gjennom demokratiske valg.

I Finland og Sverige har ordføreren en relativt svak juridisk stilling, med hovedoppgave å være møteleder i kommunestyret (full-

²¹ NOU 2016:4 s. 122

måktige). I Danmark har ordføreren (borgmesteren) som nevnt tidligere en meget sentral posisjon ved å være leder av kommunestyret (kommunalbestyrelsen), økonomiutvalget samt administrasjonen. Når det gjelder rollen som øverste leder av administrasjonen, er det et overordnet ansvar, og ledelsesoppgavene for øvrig delegeres normalt til en kommunaldirektør som øverste administrative leder. Ingen av de nordiske landene åpner for direkte valg av ordfører.

4.3 Ordførerens praktiske rolle i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner

Som vi har sett ovenfor er ordførerrollen i parlamentarisk styrte kommuner i hovedsak som i formannskapskommuner, med den forskjell at ordføreren i parlamentarismekommuner ikke har noe formannskap å lede. Ordføreren i formannskapskommuner kan i praksis sies å ha en betydelig mer sentral rolle enn den formelle rollen og den begrensede myndigheten som er tillagt ordføreren i kommuneloven.²² I kommuner med parlamentarisk styringsordning blir denne praktiske rollen mindre fremtredende. Dette skyldes selvsagt at ordføreren mistet en viktig politisk arena som møteleder i formannskapet, og den nye politiske arenaen, kommunerådet, har ordføreren ikke møterett i. En grunnleggende forskjell ligger også i at ordførerne i de to modellene har ulik posisjon i forhold til administrasjonen. I formannskapskommuner er ordføreren i praksis det viktigste bindeleddet mellom kommunestyret og administrasjonen. I kommuner med parlamentarisk styringsordning er det kommunerådet, eventuelt de enkelte kommunerådene,²³ som står for den politiske ledelsen av det administrative apparatet. Når det er behov for politisk avklaring i kommunestyret, er det ikke nødvendigvis ordføreren som er kontaktperson – byrådslederen og fagbyrådene forholder seg snarere til partienes gruppeledere i bystyret. I tillegg, og ikke minst viktig, fremstår byrådslederen i parlamentarismekommunene som

²² NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* s. 121

²³ Blant fylkeskommunene med parlamentarisme har enkelte valgt å

en tydelig politisk lederskikkelse – i mulig konkurranse med ordføreren.

I og med at de formelle rammene bare i begrenset grad bestemmer den praktiske ordførerrollen, uansett styringsmodell, er det også langt på vei opp til kommunen – og ordføreren – selv å utforme rollen.

Hvis vi ser på de ulike aspektene ved ordførerrollen, slik de ble trukket opp i figur 1, kan vi gjøre noen refleksjoner rundt hvordan disse kan arte seg i en kommune med parlamentarisk styringsmodell.

Roller som *moteleder* av kommunestyret ligger fast. I et parlamentarisk system kan møtelederrollen utformes som en slags blanding av 'bystyrepræsident' og 'konge' etter mønster fra sentralt nivå. Dette innebærer at ordføreren får konstitusjonelle oppgaver, blant annet knyttet til dannelsen av nytt byråd. Fra 2003 ble det gjort et forsøk i Oslo kommune med en ordning der ordføreren etter sonderinger i bystyret peker ut en byrådsleder kandidat. Kommunen ønsket altså å avvikle ordningen med investitur, dvs. at kommunestyret stemte over forslag til kommuneråd (Stigen m. fl. 2008). Etter prøveperioden ble ordningen med utpeking permanent. Som vi nevnte i et tidligere avsnitt, kom dette alternativet inn som en egen bestemmelse i kommuneloven §19a i 2012 (Holm m. fl. 2018, kap 3).

Meglerrollen vil også kunne bestå i en parlamentarisk styrt kommune, men parlamentarismens sterkere betoning av politisk konkurranse og konflikt kan bety at arbeidet med å få til omforente løsninger og brede kompromisser blir mindre fremtredende.

Ordførerens eksterne oppgaver kan bli betydelig endret ved overgang til et parlamentarisk system, gitt at kommunerådslederen blir sterkt eksponert utad i forhold til befolkningen. Ordføreren i parlamentarismekommuner kan fortsatt ha en rolle som kommunens ansikt utad – som *gallionsfigur* – men grenseoppgangen mot kommunerådslederens oppgaver kan være krevende.

Ombudsrollen kan også begrenses ved at ordføreren i parlamentarisk styrte kommuner i mindre grad har mulighet til å ta opp saker i kommunens administrasjon. Muligheten for ordføreren – som for

andre kommunestyrerepresentanter – til å bringe inn enkeltpersoners og gruppers saker for egen partigruppe og kommunestyret, består selvsagt.

Den eksterne *politikerrollen* – markedsfører av eget partis politikk – krever en særlig balansegang for ordførere uansett styringssystem. Ordføreren skal være en samlende skikkelse, og rollen som partipolitiker kan komme i veien for dette. I parlamentarisk styrte kommuner kan politikerrollen være særlig utfordrende av to grunner. For det første fordi ordførerens synlighet utad ikke følges av politiske ‘muskler’: innbyggere kan få inntrykk av at ordføreren har større innflytelse enn hun eller han faktisk har. Og for det andre fordi det er kommunerådslederen som skal fronte partiets politikk utad. Særlig krevende kan dette være i situasjoner der de to kommunale frontfigurene kommer fra ulike partier eller er politisk uenige.

I neste avsnitt skal vi se nærmere på hva tidligere undersøkelser viser om ordførerens rolle og innflytelse i kommuner med parlamentarisk styringsform.

4.4 Hva sier foreliggende undersøkelser og evalueringer om ordførerrollen i kommuner med parlamentarisk styringsordning?

Da NIBR evaluerte den parlamentariske styringsordningen i Oslo kommune i 1999, ble innflytelsen til Oslos ordfører sammenliknet med tilsvarende for ordførerne i de andre storbyene, som alle på det tidspunktet hadde formannskapsmodell (Hagen m. fl. 1999). Både gjennom intervjuer og spørreundersøkelser ble det slått fast at ordføreren i parlamentariske Oslo ble ansett å ha betydelig mindre politisk innflytelse enn de andre ordførerne. Administrative ledere i Oslo hadde også mye mindre kontakt med byens ordfører enn administrasjonen i Bergen, Trondheim og Stavanger hadde med sin. Administrative ledere i Oslo tilla dessuten signaler fra ordføreren langt mindre vekt enn tilsvarende ledere i de andre byene. Forskerne konkluderte med at ordføreren spilte en betydelig mer perifer politisk rolle for administrasjonen i Oslo enn for administrasjonen i byene med formannskapssystem.

Når ordføreren i Oslo likevel ikke ble oppfattet som helt uten innflytelse, skyldtes dette ifølge informanter blant annet "arven fra formannskapstiden" (Hagen m.fl. 1999:85). Ordførerens tradisjonelle rolle, slik den har vært i Oslo, og slik den fremdeles er i de fleste norske kommuner, gjør at ordførervervet i seg selv gir tyngde. Ordføreren har dessuten innflytelse på og gjennom egen partigruppe. Særlig kan dette være viktig dersom ordfører og byrådsleder kommer fra samme parti.

I den samme evalueringen kom det frem at ordførerne i alle de fire byene bestrebet seg på ikke å være partipolitiker utad. De ville være "hele byens ordfører", eller i det minste representere synspunkter som alle de partiene som står bak ordføreren kan slutte seg til. Den lave partipolitiske profilen eksternt var altså ikke spesiell for Oslo.

I en senere evaluering av den parlamentariske modellen i Bergen, fant forskerne at bystyrepolitikerne mente at ordføreren har mindre innflytelse enn samtlige andre politiske organ. Ordførerens posisjon ble sett som betydelig «forringet» sammenlignet med vurderingene gjort under formannskapsmodellen (Fimreite m. fl. 2003). Ordførerne i formannskapsstyrte Trondheim og Stavanger ble dessuten vurdert som betydelig mer innflytelsesrike enn ordførerne i parlamentarismekommunene Bergen og Oslo.

I en spørreundersøkelse fra 2014 til kommunestyremedlemmer i tre kommuner med formannskapsmodell og tre kommuner med parlamentarisk modell, ser en det samme mønsteret: de folkevalgte i de parlamentariske kommunene har betydelig mindre kontakt med 'sin' ordfører sammenliknet med tilsvarende i formannskapskommunene (Saxi m. fl. 2014). Vurderingen av ordførerens innflytelse er enda mer forskjellig. Mens ordføreren i de formannskapsstyrte kommunene vurderes å være blant de politiske organene med mest innflytelse i kommunen, oppfattes ordføreren i de parlamentarisk styrte kommunene å være den minst innflytelsesrike politiske aktøren. I disse kommunene er det byrådet som oppleves å ha klart størst innflytelse.

Gråsonekonflikter mellom byrådsleder og ordfører?

Som nevnt tidligere i kapitlet mente flertallet i kommune-lovutvalget at ordførerrollen skulle opphøre i kommuner med parlamentarisk styringsmodell. Ved en sterk og markant ordfører ville det være en "dobbelt politisk ledelse" av kommunen, som

kunne gi opphav til uklarhet om hvor det politiske ansvaret skulle plasseres. Det ville derfor være enklere å erstatte ordførervervet med en kommunestyreleder etter mønster fra Stortingets president, primært med oppgaver knyttet til avvikling av bystyrets møter. Stortingsflertallet ønsket imidlertid å beholde den tradisjonelle rollen for ordføreren også i parlamentariske kommuner, i hvert fall formelt sett.

Det er så vidt vi har registrert bare gjort én studie av grenseoppgangen mellom ordfører og byrådsleder. Denne ble gjort som en del av evalueringen av Oslos parlamentarisme fra 1999 (Hagen m. fl. 1999). Den gang registrerte forskerne at oppgavefordelingen mellom ordfører og byrådsleder når det gjaldt representasjonsoppgaver og andre utadrettede oppgaver i svært liten grad var regulert og formalisert (Hagen m. fl. 1999). De fleste informantene fra Oslo bystyre mente at det var liten grunn til å formalisere forholdet mellom byrådsleder og ordfører ytterligere.

Flere informanter hevdet i 1999 at de første årenes usikkerhet omkring ordførerrollen var blitt mer avklart over tid. Det ble også sagt at gråsonekonflikter mellom ordfører og byrådsleder primært hadde vært et resultat av dårlig personkjemi.

Selv om de fleste informantene i 1999 mente rollefordelingen mellom de to politiske toppaktørene i kommunen var tilstrekkelig avklart, var enkelte av en helt annen oppfatning. Disse ga uttrykk for at det kunne oppstå uklarheter omkring Oslo-ordførers myndighet, særlig når ordføreren representerer kommunen utad i organer sammensatt av ordførere eller fylkesordførere. Siden ordføreren i Oslo har en annen myndighet enn andre ordførere, kan dette gi Oslo mindre tyngde i disse organene enn byen ideelt sett burde ha hatt. Det ble også fremholdt at det kunne oppstå usikkerhet om det er ordføreren eller byrådslederen som skulle avgi stemme på vegne av Oslo.

Noen få informanter i undersøkelsen ga uttrykk for at uklarhet knyttet til grenseoppgangen mellom ordfører og byrådsleder var så uheldig at ordførerrollen burde avskaffes til fordel for en ren møteleder i bystyret.

4.5 Ansvarsfordeling mellom kommunens organer

Ansvarsfordelingen internt i Oslo kommune har som utgangspunkt at bystyret er kommunens øverste organ, se kommuneloven av 1992 § 6 og ny kommunelov § 5-3. Både ny og gammel kommunelov legger kommunens kompetanse til det direkte folkevalgte organet, med mindre annet følger av lov eller av kommunestyrets egne delegasjonsvedtak. Byrådet regnes også som et folkevalgt organ, men det er ikke direkte valgt, og har dermed en mer indirekte tilknytning til innbyggerne i kommunen. Som regel har byrådslederen og ofte også andre byråder som utgangspunkt en plass i bystyret, som de fratrer når de går inn i byrådet. Men det er ikke uvanlig at byrådslederen henter inn byråder som ikke selv har vært direkte valgt.

Det er bystyret som har bestemt at kommunal parlamentarisme skal gjelde som styringsform, og det er også bystyret som har vedtakskompetansen dersom kommunen skulle ønske å endre styringsform.

Det følger av kommuneloven at byrådet er øverste leder for kommunens administrasjon. I kommuneloven av 1992 er kommunerådets ansvar og myndighet angitt i § 20, der det blant annet framgår at kommunerådet skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak som er truffet blir iverksatt. Videre skal kommunerådet sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for «betryggende kontroll», jf. 2. ledd. I den nye kommuneloven er gjeldende regulering i hovedsak videreført i ny kommunelov § 13-1, men lovteknisk er dette gjennomført ved at § 10-2 angir at bestemmelser om kommunedirektøren (administrasjonssjefen/rådmann) gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

Det er understreket i forarbeidene til bestemmelsen om kommuneråd og fylkesråd i ny kommunelov § 10-2 at bystyret kan gi retningslinjer og pålegg til byrådet om hvordan myndigheten skal utøves:

«Kommunestyret og fylkestinget kan også vedta føringer på hvordan rådets ledelsesansvar skal utøves. Dette kan enten være retningslinjer for hvordan ledelsen skal utøves, eller direkte pålegg om hvordan myndigheten skal benyttes.»²⁴

Når først parlamentarisk styringsordning er valgt i Oslo kommune, kan ikke bystyret frata byrådet ledelsesansvaret for administrasjonen i kommunen. Men bystyret kan legge føringer for hvordan dette ansvaret skal utøves.

Adgangen til å delegere myndighet til byrådet er videre enn adgangen til å delegere til rådmannen i formannskapskommuner. Myndighet kan i henhold til både gammel og ny kommunelov delegeres også i saker av prinsipiell betydning, noe rådmannen ikke kan få. I Oslo kommune har byrådet fått delegert beslutningsmyndighet på en rekke områder, både gjennom reglementer og enkeltstående vedtak.²⁵ Bystyret har som delegerende myndighet det øverste ansvaret for utøvelsen av denne myndigheten, og kan instruere i enkeltsaker og eventuelt også trekke tilbake delegasjonen.

Bystyret har altså det øverste ansvaret for kommunens virksomhet, også den som utøves i administrasjonen under byrådet. Samtidig har byrådet en ledende rolle i utformingen av kommunens politikk og forvaltning. Den parlamentariske ordningen innebærer at byrådet eller enkeltbyråder kan måtte gå av som følge av at de mangler bystyrets tillit eller ved å stille kabinettsspørsmål. I så måte er det byrådet som utad ofte kan oppfattes som «den ansvarlige». Bystyrets medlemmer kan bare holdes ansvarlige med konsekvenser ved valg. Byrådets omfattende ansvarsområde og muligheten for å måtte gå av rokker imidlertid ikke ved at det er bystyret som er øverste instans i kommunen.

Bystyrets kontrollfunksjon overfor byrådet avspeiler rollefordelingen mellom lovgivende og utøvende makt i det nasjonale parlamentariske systemet. Dette ansvaret er blant annet kommet til uttrykk i kommuneloven av 2018 § 22-1. Kommunerevisjonen utfører sin kontroll på oppdrag fra kontrollutvalget, noe som

²⁴ Prop. 46L (2017-2018) s. 371.

²⁵ Bystyresak 53/2003 Forslag til nytt byrådsreglement

understreker bystyrets overordnede rolle. Bystyrets kontrollfunksjon er imidlertid ikke avgrenset til kontrollutvalgets og kommunerevisjonens virksomhet. I en parlamentarisk styringsform må bystyret i alle saker vurdere grunnlaget for fortsatt tillit til byrådet. Selv om ordføreren er utelukket fra valg til kontrollutvalget, tilsier ordførerens rolle som leder av bystyret en fremtredende rolle knyttet til kontrollfunksjonen i utvidet forstand.

Bystyrets og ordførerens ombudsrolle kan sies å være en individrettet dimensjon ved kontrollfunksjonen. I det representative demokratiet er det enhver velgers selvfølgelig rett å kunne ta kontakt med sine valgte representanter i forbindelse med alle typer av saker. Selv om også byrådet utfører sin myndighet ut ifra demokratisk, folkevalgt mandat, tilsier den direkte koblingen mellom velgere og folkevalgte som følger av at bystyret er direkte valgt, at bystyret er overordnet byrådet som folkevalgt organ.

Ordføreren er bystyrets «representant» i dette systemet, mens byrådslederen er byrådets «representant». Bystyrets overordnede posisjon formelt sett innebærer at ordføreren også formelt sett er den høyest rangerte i kommunen i mange sammenhenger. Samtidig er byrådslederen den som i svært mange sammenhenger oppfattes som den som leder kommunens politikk og tar ansvar for eventuelle feil.

Dette siste gir grunnlag for oppfatninger om at det er byrådslederen som «i realiteten» er den øverste ansvarlige i kommunen. Også ansvaret for saksfremleggene for bystyret har betydning i dette perspektivet – byrådet oppfattes som «det politiske verkstedet» i kommunen, der politikken utformes i et samspill mellom faktautredninger og ekstern påvirkning, hva byrådet ønsker og hva som anses realistisk å få gjennom i bystyret, allerede på stadiet før sakene fremmes for bystyret.

Det er altså klart at det øverste ansvaret i kommunen, også ansvaret for byrådets utøvelse av myndigheten sin, ligger i bystyret. Samtidig har byrådet et selvstendig ansvar etter loven og etter delegasjonsvedtak, og det er av selvstendig betydning å holde klare linjer for utøvelsen av byrådets myndighet. Når bystyret går inn og overstyrer byrådet, vil det innebære at ansvaret i mindre grad kan «isoleres» til byrådet eller den ansvarlige byråden. På sikt kan styringen av kommunen som helhet og innbyggernes tillit til og forståelse av kommunens ledende organer da svekkes.

4.6 Nasjonal rollefordeling og representasjon

Den parlamentariske modellen på kommunalt nivå henter viktige elementer fra parlamentarismen slik vi kjenner den på nasjonalt nivå. Men kommunal parlamentarisme er ikke helt ut sammenfallende med den nasjonale parlamentarismen, til det er konteksten de parlamentariske mekanismene skal utøves innenfor for ulik. Selv om kommuneråd/regjering og kommunestyre/Storting har en del fellestrekk, er systemet for maktfordeling ganske ulikt.

Dette kom klart til uttrykk i Smith-utvalgets utredning fra 1991:

«Granskningsutvalget viser forøvrig til at det sentrale statsstyre i Norge i utgangspunktet bygger på et skille mellom lovgivende og bevilgende makt på den ene side, og utøvende makt på den annen side. I kommunen utleder byrådet og administrasjonen i prinsippet hele sin myndighet fra kommunestyret, og noe skille mellom en lovgivende og en utøvende makt er det ikke plass til. Virksomheten i en kommune preges av mange enkeltavgjørelser. Det blir dermed liten plass til slike generelle politiske oppgaver som Stortinget bruker mye av sin tid på.

Disse grunnleggende systemforskjeller mellom kommunestyrene og Stortinget har etter granskningsutvalgets oppfatning ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet under forberedelsen av det parlamentariske styringssystem i Oslo kommune.»²⁶

All myndighet i kommunen ligger som utgangspunkt etter kommuneloven hos kommunestyret, mens Stortinget og regjeringen begge henter sin myndighet fra Grunnloven. Videre «mangler» Kongen og domstolene i den kommunale parlamentarismen. Slik blir systemet for kontroll og balanse mellom de øverste maktene ulikt. Dette gjør at vi ikke kan hente ut svaret på alle uavklarte spørsmål i den kommunale parlamentarismemodellen direkte fra det nasjonale nivået. Samtidig

²⁶ Ot.prp.nr. 42(1991-1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner* s. 105. Sitatet er tatt fra Statens granskningsutvalg for Oslo kommune (Smith-utvalget) NOU 1991: 11 *Gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 2*

utgjør den nasjonale parlamentarismen, slik den er utviklet over svært langt tid, et viktig bakteppe for den kommunale modellen.

Representasjon på nasjonalt nivå dreier seg om tre hovedaktører: Kongen, stortingspresidenten og statsministeren (regjeringen). Aktørene på nasjonalt nivå opplever ifølge informantene i vår undersøkelse i liten grad usikkerhet eller konflikt om rollefordelingen. Kongen har alltid høyest rang. Det er ikke omstridt at stortingspresidenten er rangert etter kongen og foran statsministeren. Fordelingen av representasjonsoppdrag følger «protokoll».

Ved statsbesøk er det protokollregler for arrangementer i regi av Statsministerens kontor/regjeringen og Stortinget. Stortingets egne representasjonsoppdrag gjelder først og fremst møter med parlamentarikerdelegasjoner, mottakelse av ambassadører og den delen av statsbesøk som involverer Stortinget. Reiser gjelder besøk hos parlamentarikere i andre land og parlamentarikerorganisasjoner. Når det gjelder fordeling mellom statsminister og stortingspresident, vil det også til en viss grad være gjestens interesser som avgjør.

Det er grunn til å merke seg at Utenriksdepartementet har ansvar for protokoll på vegne av alle departementene, og at de også bistår kongehuset og Stortinget i protokollspørsmål. Samtidig har både Slottet og Stortinget egne administrative apparater som tar seg av representasjonssaker.

Som på nasjonalt nivå har kommunen behov for en representasjonsfigur som ikke oppfattes som politisk, slik som Kongen. Ordføreren er nærmere enn byrådslederen til å ha denne rollen. Det faktum at ordføreren er valgt partipolitisk, og at han/hun som posisjonens fremste representant har en ledende rolle i politiske prosesser i bystyret, gjør likevel at parallellen mellom ordføreren og Kongen blir noe haltende. Slik sett kan det kanskje argumenteres for at en direkte folkevalgt ordfører, uten partipolitisk tilknytning, ville kunne hatt en rolle som lå tettere opp mot den rollen Kongen spiller i det nasjonale parlamentariske systemet. Ordføreren ville i så fall hatt mye til felles med presidenten i republikker hvor presidentvervet ikke er tillagt utøvende myndighet. Konstitusjonelt sett ligner ordførerens rolle ved utpeking av byrådsleder på Kongens rolle.

Storingspresidentens rolle har flere paralleller til ordførerens rolle. De er begge direkte valgte, og begge er møteledere i det direkte valgte organet. Det er vanlig at stortingspresidenten toner ned sitt partipolitiske arbeid, og stortingspresidentens representasjonsarbeid er stort sett avgrenset til parlamentarikersamarbeid og besøk knyttet til Stortinget som institusjon. Gitt myndighetsfordelingen i kommunene, er det imidlertid ikke noen automatikk i at ordførerens representasjonsarbeid skal være helt tilsvarende stortingspresidentens.

Selv om parlamentarismen på nasjonalt nivå gir Stortinget en klar forrang, har Kongen (regjeringen i statsråd) fortsatt visse *prerogativer*, som preger synet på myndighetsfordelingen mellom de øverste organene, som for eksempel beordringsretten over militære mannskaper og utenrikspolitikken, jf. Grl. §§ 25 og 26. Tilsvarende regulering har vi ikke i kommuneloven.

5 Dagens praksis

5.1 Innledning

År for år blir Oslo kommune representert på svært mange arrangementer, og disse arrangementene varierer mye. Dermed er det et godt utgangspunkt å undersøke nærmere hva slags arrangementer kommunen blir representert på.

En viktig observasjon er at saksbehandling og beslutninger følger ganske ulike rutiner og prosedyrer, alt etter hva slags representasjonsoppdrag det er snakk om. I vurderingen av dagens praksis har dette stor betydning, fordi saksgang og beslutningsprosesser kan legge betydelige føringer på hvem det er som representerer kommunen ved det enkelte arrangement. Dessuten bør saksgang og beslutningsrutiner vurderes ut ifra effektivitet og hensiktsmessighet, siden representasjonsoppdragene ofte vil nødvendiggjøre samordning mellom ulike enheter i kommunorganisasjonen. Dermed har vi lagt vekt på å kategorisere representasjonsoppdragene på en måte som gjør at variasjoner i saksgang kommer frem.

I forbindelse med undersøkelsen av dagens praksis er det gjennomført tre semi-strukturerte informantintervjuer med tjenestemenn i Bystyrets sekretariat, Internasjonalt kontor samt Rådhusets forvaltningstjeneste. I alt seks informanter ble intervjuet. Hensikten med intervjuene var å legge grunnlaget for en presis beskrivelse av regler og prosedyrer for saksbehandling i forbindelse med representasjonsoppdrag i Oslo kommune. Informantene ble også bedt om å gi uttrykk for sine vurderinger om hvordan dagens praksis fungerer.

Det ble gjennomført dokumentstudier for å kartlegge dagens praksis. Data ble kodet av vitenskapelig assistent, ut ifra et opplegg fastsatt av NIBR. To datakilder ble stilt til rådighet av Oslo kommune: (1) Alle journalførte henvendelser (inkludert forespørsler om representasjonsoppdrag på Rådhuset) som er saksbehandlet i forretningsutvalget, og journalførte svar på disse forespørslene, for årene 2014 og 2017. (2) Alle «kjøreplaner» (plan for arrangementer) i Rådhusets festlokaler i årene 2014 og 2017. Se neste avsnitt for nærmere redegjørelse. Det lot seg ikke gjøre å oppdrive datagrunnlag for byrådets representasjon, ei heller egne data om internasjonal representasjon.

Det kodede datasettet om journalførte henvendelser og tilsvær har en del svakheter. Når det gjelder reliabilitet har det fremkommet en del tilfeller der registreringen ved Bystyrets sekretariat antagelig er upresis. Det redegjøres mer konkret for problemer knyttet til registrering og koding i presentasjonen av resultatene.

Det ble også gjennomgått en del skriftlig materiale stilt til rådighet av informantene.

5.2 Typer av representasjonsoppdrag og formelle prosedyrer

Saksbehandling, vedtak og utførelse av representasjonsoppdrag i Oslo kommune reguleres av *Retningslinjer for representasjon i Oslo rådhus og bruk av Rådhusets festlokaler og bibliotek, bystyresal og formannskapssal* (RROR).²⁷ Dette dokumentet legger vedtaksmyndigheten for «Oslo kommunes sentrale representasjon» til forretningsutvalget, etter innstilling fra Bystyrets sekretariat (RROR 1.1). Samtidig heter det at «Byrådets representasjon foreslås av den enkelte byrådsavdeling og vedtas av Byrådslederens kontor» (1.3). Dermed befester retningslinjene et skille mellom «Oslo kommunes sentrale representasjon» og «Byrådets representasjon». Retningslinjene definerer imidlertid ikke skillet mellom disse to formene for representasjon substansielt, altså ut

²⁷ Vedtatt av forretningsutvalget 4.2.2013 sak. 50, med endring 22.09.2014, sak 284.

ifra egenskaper ved representasjonen.²⁸ I stedet beskriver retningslinjene prosedurale og organisatoriske ordninger som bygger på tosidigheten i det politiske lederskapet som ligger i den parlamentariske styringsformen. NIBRs inntrykk fra dokumentstudien og informantintervjuene er at «Oslo kommunes sentrale representasjon» skal tolkes som representasjon som vedtas av forretningsutvalget etter innstilling fra Bystyrets sekretariat, mens «Byråds representasjon» er den representasjon som vedtas av Byrådslederens kontor, eller av Rådhusets forvaltningstjeneste med mandat fra byrådet.

Reglene og prosedyrene som er fastsatt i RROR omhandler stort sett arrangementer som foregår på Rådhuset. Dermed er det uklart om de innledende bestemmelsene om «Oslo kommunes sentrale representasjon» og «Byråds representasjon» også dekker representasjon utenfor Rådhuset. Slik praksis har blitt beskrevet av informantene, vil vi legge til grunn at RROR ikke gjelder for arrangementer utenfor Rådhuset, men at andre prosedyrer gjelder i disse tilfellene. Dette vil bli beskrevet nærmere nedenfor.

Når det gjelder «Oslo kommunes sentrale representasjon» på Rådhuset, inneholder RROR bestemmelser som skiller mellom ulike typer arrangementer og arrangører, og som gjelder litt ulikt for ulike lokaler på Rådhuset. I alle fall fem forskjellige typer av arrangementer kan identifiseres.

Kommunens selvstendige vertskapsforpliktelse: Slike arrangementer omfatter «Lunsjer, middager og mottakelser (...) ved statsbesøk o.l. der kommunen som hovedstad påtar seg en vertskapsforpliktelse ved møter i Oslo avholdt av en større organisasjon som Oslo kommune sentralt er medlem av, og der kommunen påtar seg en vertskapsforpliktelse» (RROR 2.1). Denne typen arrangementer omfatter kongresser og konferanser, kultur- og idrettsarrangementer, samt jubileer for landsomfattende organisasjoner og institusjoner, organisasjoner med særlig tilknytning til Oslo eller kommunens egne etater.

²⁸ Mangelen på en substansiell avklaring av begrepet «sentral representasjon» ble påpekt av byrådets kontor i et innspill til et saksfremlegg og en rapport om representasjon i Oslo rådhus (Innspill fra Byrådslederens kontor, brev til Bystyrets sekretariat datert 16.1.2018, saksnr. 201703532-4.) I innspillet påpekes det at det er spesielt utydelig hva som er «sentral» og hvem som står for den «sentrale» representasjonen.

Ordførermottakelser: Dette er mindre mottakelser som avholdes etter ordførerens eget initiativ, eller etter forespørsel fra andre (RROR 1.2). Slike mottakelser er bestemt av ordføreren selv, og avholdes uten vedtak i forretningsutvalget.

Faste arrangementer: Dette er arrangementer som inntreffer i forbindelse med årlige markeringer og hendelser. Her inngår for eksempel barnefest på 17. mai, arrangementer rundt World cup i Holmenkollen og lunsj i forbindelse med Oslo kommunes kultur- og kunstnerpriser. Også avslutningsseremonier for studenter ved noen utdanninger, utdeling av visse fag- og svennebrev, statsborgerseremoni samt borgerlig konfirmasjon inngår som faste arrangementer. Disse arrangementene legges frem for forretningsutvalget i en samlet sak hvert år. (RROR 4.3)

Særlige arrangementer vedtatt av forretningsutvalget: Dette omfatter blant annet arrangement for det nyvalgte Stortinget.

Ekstern arrangør: Det gjennomføres årlig en rekke arrangementer på Oslo rådhus der en aktør utenfor Oslo kommune er arrangør (RROR 3.2). Dette omfatter statlige myndigheter (Storting, regjering og fylkesmann) og ideelle, frivillige og/eller lokale arrangører for tilstelninger som har en slik offentlig eller kommunal interesse at det er naturlig at festlokalene blir benyttet (RROR 3.3.3). Retningslinjene åpner også for utleie av festlokalene til større nasjonale institusjoner ved jubileer (RROR 3.2.1), for eksempel Oslo børs' 200-års jubileum.

Med unntak av ordførermottakelser, vedtas disse av forretningsutvalget, etter innstilling fra Bystyrets sekretariat. Slik det fremgår av RROR 1.3, vedtas den andre kategorien av representasjon, nemlig «byrådets representasjon», av byrådslederens kontor. Byrådsleders kontor har videre delegert saksbehandler- og vedtaksfullmakt for byrådets arrangementer til Rådhusets forvaltningstjeneste. Disse arrangementene kommer dermed ikke til behandling i forretningsutvalget, men her ligger det et viktig unntak i retningslinjene. Det fremgår av RROR 4.1 at «All bruk av Rådhushallen, samt søknader om bruk av de øvrige festlokalene fra andre enn bystyrets organer eller byrådet, avgjøres av forretningsutvalget etter innstilling fra Bystyrets sekretariat.» Dermed må byrådet søke forretningsutvalget om å benytte Rådhushallen, noe som også utløser saksbehandling i Bystyrets sekretariat.

Begrunnelsen flere informanter gir for denne spesialbestemmelsen om bruken av Rådhushallen, er at den skal bidra til å beskytte Rådhushallens verdighet. Man er med andre ord opptatt av Rådhushallens spesielle status i offentlighetens bevissthet, og mener at vedtak i forretningsutvalget med forutgående saksbehandling i Bystyrets sekretariat bidrar til å sikre dette. Bestemmelsen er imidlertid ikke ukontroversiell. Byrådslederens kontor har i et innspill foreslått at Byrådet og bystyret bør ha lik tilgang til å beslutte bruk av alle festlokalene i Rådhuset.²⁹ NIBRs politiske og administrative informanter har ulike oppfatninger av hvor hensiktsmessige dagens regler er. En tidligere ordfører mener at dagens system er godt, fordi prosedyren reduserer risikoen for at Rådhushallen benyttes til arrangementer kommunen ikke kan stå inne for, for eksempel på grunn av uheldige, men lite kjente egenskaper ved arrangøren. Andre mener at byrådsavdelingene og/eller Rådhusets forvaltningstjeneste vil være fullt ut kapable til å foreta slike vurderinger.

Som nevnt regulerer ikke RROR representasjonsoppdrag utenfor Rådhuset. Slik representasjon oppstår ved at ulike virksomheter i Oslo kommune (for eksempel bydeler og etater) og eksterne aktører inviterer ordføreren til å sende en representant til sitt arrangement, utenfor Rådhuset. Disse henvendelsene journalføres, saksbehandles og forelegges ordføreren, som tar stilling. Sakene behandles på regelmessig kontormøte der ordfører og varaordfører deltar, sammen med politiske rådgivere, stabssjef, direktøren i Bystyrets sekretariat og ansatt ved ordførerens forværelse. Slike representasjonsoppdrag fremmes altså ikke for forretningsutvalget. Henvendelsene kommer i hovedsak gjennom tre kanaler: Postmottaket, e-post til adressen ordforeren@oslo.bystyre.no eller personlige henvendelser direkte til ordfører eller via politisk rådgiver. Alle henvendelsene journalføres uansett av Bystyrets sekretariat, og behandles på kontormøtet. I forbindelse med arkivstudier ble det gjennomført koding av slike henvendelser, og denne statistikken presenteres senere i dette avsnittet.

Også byrådet representerer Oslo kommune på arrangementer utenfor Rådhuset. Slik representasjon knytter seg til temaer og saksfelt som inngår i byrådets portefølje, noe som i prinsippet

²⁹ Innspill fra Byrådslederens kontor, brev til Bystyrets sekretariat datert 16.1.2018, sak. 201703532-4

omfatter hele bredden av kommunal oppgaveløsning. Beslutninger om at byrådet skal være representert, og hvilken byråd som i så fall skal stille opp, fattes av byrådet.

Det kan være grunn til å omtale internasjonal representasjon som en egen kategori proseduralt. Internasjonal representasjon oppstår i hovedsak på fire måter. For det første mottar kommunen hvert år en rekke henvendelser fra utlandet med forespørsel om å få sende en delegasjon til Oslo kommune. For det andre inviteres kommunen i en del tilfeller til å sende en representant til et arrangement i Oslo med utenlandsk arrangør, for eksempel som invitasjoner fra andre lands ambassader. For det tredje inviteres kommunen forholdsvis ofte til å sende representanter til arrangementer i utlandet. For det fjerde gjennomfører kommunen selv arrangementer i Oslo, der mange av deltagerne er fra andre land.

I informantintervjuene ble det fremhevet at Oslo kommune har en aktiv tilnærming til internasjonal profilering og deltagelse i internasjonale nettverk. Her fremheves et skille mellom samarbeid og profilering knyttet til spesifiserte temaer eller tjenesteområder, og mer generell relasjonsbygging. En del av de utenlandske aktørene ønsker å besøke Oslo på studiebesøk, og vil gjerne ha generelle orienteringer om styringsordningen eller kommunens rolle og oppgaver. Tradisjonelt har en del «generell» internasjonal kontakt foregått som kontakt med «vennskapsbyer», mens kommunen nå i større grad prioriterer kontakt og profilering på spesifikke temaer. Dermed har mye av representasjonen overfor utlandet, innenfor alle de fire kategoriene i forrige avsnitt, utgangspunkt i slikt (ofte nettverkspreget) samarbeid. Dette har konsekvenser for rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder, når det gjelder internasjonal representasjon.

Det er byrådslederen og fagbyrådene, sammen med tjenestemenn i byrådsavdelingene og underliggende etater, som står sentralt i det spesifisert tematiske og tjenesterelaterte internasjonale samarbeidet. Når Oslo kommune inviterer utenlandske aktører til å delta på arrangementer i Oslo, skjer dette oftest som et ledd i Oslo kommunes arbeid innenfor et tema eller et internasjonalt nettverk. Og det fremheves at henvendelsene om «spesifiserte» studiebesøk, som dreier seg om tjenester eller temaer, er mer hyppige enn de mer generelle. Slik sett kan det hevdes at Oslo kommunes

internasjonale representasjon gradvis dreies over fra ordføreren og bystyret til byrådet, byrådsavdelingene og underliggende etater.

Henvendelsene fra utenlandske aktører stiles i en del tilfeller til ordføreren, og saksbehandles da i utgangspunktet på linje med ordførerens innenlandske representasjonsoppdrag. Dette betyr at de saksbehandles og journalføres av Bystyrets sekretariat, og besluttes på kontormøtet, i tilfeller der Rådhusets lokaler ikke skal benyttes. Informantene våre oppgir at alle slike henvendelser rutinemessig oversendes til Byrådslederens kontor/Internasjonalt kontor, som har som oppgave å koordinere byrådets internasjonale representasjon. Det kan hende at henvendelser som retter seg mot byrådets ansvarsområder, likevel stiles til «the Mayor of Oslo». Dermed er det behov for at også byrådslederens avdeling får ta del i vurderingene av henvendelsene. Men det hender også at Internasjonalt kontor henvender seg til Bystyrets sekretariat, der det er ønskelig at ordføreren deltar i et arrangement.

Dersom arrangementer med utenlandske aktører skal skje på Rådhuset, gjelder reglene i RROR som ved andre arrangementer. Dette innebærer dermed at byrådet kan gjennomføre arrangementer med utenlandske aktører og representere Oslo kommune på disse, uten at forretningsutvalget eller Bystyrets sekretariat kobles inn. Unntaket er arrangementer som foregår i Rådhushallen.

En enkel oversikt over disse ulike kategoriene av arrangementer presenteres i tabell 5.1 nedenfor.³⁰

³⁰ I en kartlegging av Oslo kommunes sentrale representasjon i Oslo rådhus skilles det mellom fire former for mottakelser; Mottakelse etter vedtak i forretningsutvalget, ordførermottakelser, byrådsmottakelser og festmøter med mottakelser. Vedlegg til forretningsutvalgets sak 192/2017.

Tabell 5.1: *Oslo kommunes representasjonsoppdrag. Kilder: Informantintervjuer (tjenestemenn i Rådhusets forvaltningstjeneste, Bystyrets sekretariat og byrådslederens avdeling/ Internasjonalt kontor); dokumentstudier*

-
- 1. Arrangementer på Rådhuset, etter vedtak i forretningsutvalget**
 - 1.1. Kommunens selvstendige vertskapsforpliktelse
 - 1.2. Ordførermottakelser
 - 1.3. Faste arrangementer
 - 1.4. Særlige arrangementer vedtatt av forretningsutvalget
 - 1.5. Utleie av festlokalene til eksternt arrangør
 - 1.6. Byrådets representasjon, arrangementer i Rådhushallen

 - 2. Ordførerens representasjon utenfor Rådhuset**

 - 3. Byrådets representasjon på Rådhuset**
 - 3.1 På Rådhuset, etter vedtak i Rådhusets forvaltningstjeneste
 - 3.2 Utenfor Rådhuset

 - 4. Internasjonal representasjon**
 - 4.1. Internasjonale delegasjoner
 - 4.2. Invitasjon til arrangementer av utenlandske aktører i Oslo
 - 4.3. Invitasjon til arrangementer utenlands
 - 4.4. Byrådets internasjonale arrangementer
-

Selve gjennomføringen av arrangementene er et viktig ansvarsområde for Rådhusets forvaltningstjeneste (RFT). RFT gjennomførte i 2017 254 arrangementer i Rådhuset og Oslo kommunes representasjonslokaler i Heftyevillaen, herav 154 arrangementer med kommunalt vertskap.³¹ RFT har ansvar for drift og vedlikehold av Rådhuset og andre representasjonslokaler. Som nevnt ovenfor, har RFT ansvar for både saksbehandling og vedtak overfor byrådets representasjon på Rådhuset. Når det gjelder representasjonsoppdrag som vedtas i forretningsutvalget, overtar RFT ansvaret når vedtaket er oversendt. Det er vanligvis uformell kontakt mellom Bystyrets sekretariat og RFT under saksbehandlingen, ikke minst med tanke på å finne ledige lokaler til

³¹ Kilde: Årsberetning 2017 Rådhusets forvaltningstjeneste (s. 6)

egnet tidspunkt. Det er også konsultasjoner mellom RFT og byrådsavdelingene i forkant av vedtak om byrådets representasjon.

Det følgende avsnittet tar for seg dagens praksis med representasjon på Oslo rådhus innenfor prosedyrene som er beskrevet ovenfor, basert på arkivstudien.

5.3 Arkivstudien

Journalførte henvendelser

Datasettet med journalførte henvendelser med tilsvaer inneholder i alt 1572 henvendelser fra eksterne instanser (journalført som «dokument inn»), 803 tilsvaer («dokument ut») og 22 saker journalført som «internt notat uten oppfølging». Den siste kategorien omfatter såkalte ordførermottagelser (se redegjørelse ovenfor). Datasettet har altså i alt 2379 enheter. Basert på koder i journalsystemet er sakene inndelt i fem kategorier. De 1572 henvendelsene fra eksterne aktører fordeler seg på de fem kategoriene og de to årene som følger:

Tabell 5.2: *Henveldeiser til ordfører og varaordfører journalført av Bystyrets sekretariat (2014 og 2017)*

	2014	2017	Total
Invitasjoner til ordfører/varaordfører	327	365	692
Henveldeiser til ordfører/varaordfører	353	392	745
Henveldeiser til ordfører, utland	16	52	68
Ordførermottagelser³²	0	1	1
Kongelige besøk	0	66	66
Total	696	876	1,572

Den første kategorien, Invitasjoner til ordfører/varaordfører, omfatter i hovedsak saker som gjelder representasjonsoppdrag. Tilfeldige eksempler på sakstitler er de følgende:

- Deltakelse i Politiets Dag 30.08.2014
- Åpning av Oslo Vinterfestival 13.03.2014
- Invitasjon til Dissimilisfestivalen 10. og 11.06. 2017
- Invitasjon til å feire 100-åring 27.12.2017

Den andre kategorien, Henveldeiser til ordfører/varaordfører, omfatter ikke invitasjoner og forespørsler angående representasjonsoppdrag. Ordfører og varaordfører mottar hvert år et bredt spekter av henveldeiser, som også journalføres. Så vidt vi kan bringe på det rene, skal ikke noen av de 745 sakene i andre kategori, «henveldeiser til ordfører/varaordfører», regnes som representasjonsoppdrag. Denne kategorien fjernes derfor fra datasettet.

³² Tabellen viser journalførte henveldeiser om ordførermottagelser, og ikke det faktiske antallet slike arrangementer. I 2014 ble det gjennomført seks ordførermottagelser, og 20 i 2017. Også for kongelige besøk viser tabellen journalførte henveldeiser, og ikke det faktiske antallet kongelige besøk.

Den tredje kategorien, Henvendelser til ordfører, utland, inneholder i hovedsak invitasjoner til deltagelse ved arrangementer i utlandet, arrangementer med utenlandske gjester i Oslo samt forespørsler om møter med ordføreren fra utenlandske aktører. Eksempler på slike henvendelser er de følgende:

- Velo City 2017 in Nederland - Ordførerens deltakelse
- Invitasjon til World Food Summit 24.08.- 25.08.2017 - Copenhagen
- Invitasjon til Global Metropolis i London den 28.10 - 29.10.2014
- CityAge - London - Forespørsel om innledning

Det ble journalført 23 ordførermottagelser de to årene, men bare én etter henvendelser fra eksterne. Eksempler på gjester ved ordførermottagelser er de følgende:

- Oslo Pride - 24.06.2017
- Besøk av Lions 23.10.2017
- Artister og gjester før Nobelprisutdeling
- TV-Aksjonen 7. november 2017

Det ble ikke journalført saker om kongelige besøk i 2014, men hele 66 saker i 2017. Alle inngående dokumenter gjelder «orientering om kongelig tilstedeværelse».³³ Dette innebærer ikke nødvendigvis at Oslo kommune bes om å være representert ved det aktuelle arrangementet. I noen av sakstitlene fremgår det at henvendelsen fra Slottet også gjelder en invitasjon, for eksempel slik: Orientering om kongelig tilstedeværelse ved Invitasjon til markeringen av Hørselshemmedes Landsforbunds 100-årsjubileum 17.11.2017 (saksnr. 17/00012-42). Det lar seg imidlertid ikke fastslå med sikkerhet hvor mange av sakene Oslo kommune er bedt om å delta på arrangement sammen med de kongelige. Derfor fjernes disse sakene fra datasettet.

³³ Ordførerens kontor opplyser at meldingsrutinene mellom Slottet og ordførerens kontor ble mer strukturert ca. 2015/2016, og alle besøk ble meldt og registrert systematisk fra dette tidspunktet. Det var kongelige besøk i Oslo også før den tid.

Ut ifra dette, antar vi at kategori 1, 3 og 4 kan regnes som ganske rendyrkede saker om Oslo kommunes representasjon. Vi finner dermed til sammen 761 henvendelser om representasjon i 2014 og 2017. Datasettet inneholder også 315 journalførte svar på disse henvendelsene. I 280 tilfeller var det mulig å koble de journalførte svarene med henvendelsene, og kode utfallet for hver sak. Fordelingen mellom sakstyper og utfall presenteres i tabell 5.3.

Tabell 5.3: *Henvendelser om representasjon. Sakens utfall etter svar fra ordførerens kontor [eller forretningsutvalget]. 2014 og 2017*

	Invitasjoner	Utland	I alt
Forespørsel avvist	55 (22,6%)	5 (13,9%)	60
Forespørsel akseptert	150 (61,7%)	2 (5,6%)	153
Forespørsel akseptert med betingelser/endringsforslag	27 (11,1%)	0 (0,0%)	27
Henvist til Byråsleiders avdeling/Internasjonalt kontor	5 (2,1%)	27 (75,0%)	32
Henvist til øvrig forvaltning Oslo kommune	5 (2,1%)	2 (5,6%)	7
Forespørsel til varaordfører	1 (0,4%)	0 (0,0%)	1
Total	243 (100,0 %)	36 (100,0%)	280

Det fremgår av tabell 5.3 at bare 22,6% av invitasjonene fra aktører i Norge ble avvist, i de tilfellene hvor vi kjenner sakens utfall. I langt de fleste av tilfellene ble invitasjonen akseptert, enten slik den kom (61,7%) eller med betingelser eller endringsforslag (11,1%).

Arrangementer på Rådhuset

Den andre kilden til data om representasjonsoppdragene er kjøreplaner for arrangementer i festlokalene i Oslo rådhus. Som vist ovenfor, har RFT ansvar for gjennomføring av slike arrangementer, når Oslo kommune er vert. Når eksterne aktører leier festlokalene, planlegger og gjennomfører RFT arrangementet i samarbeid med ekstern arrangør. Det er kodet inn data om alle kjøreplaner i 2014 og 2017.

Det ble gjennomført 157 arrangementer i 2014, og 183 i 2017. Arrangementene fant sted i 14 ulike lokaler på Rådhuset, slik det fremgår av tabell 5.4.

Tabell 5.4: *Arrangementer på Rådhuset (2014 og 2017), fordelt på lokaler*

	2014	2017	I alt
Rådhushallen	29 (18,5 %)	42 (24,0 %)	71 (21,4 %)
Bankettsalen	34 (21,7 %)	31 (17,7 %)	65 (19,6 %)
Festgalleriet	31 (19,7 %)	38 (21,7 %)	69 (20,8 %)
Heftyevillaen	12 (7,6 %)	11 (6,3 %)	23 (6,9 %)
Biblioteket	3 (1,9 %)	0 (0,0 %)	3 (0,9 %)
Rådhuskantinen	1 (0,6 %)	0 (0,0 %)	1 (0,3 %)
Munchrommet	10 (6,4 %)	16 (9,1 %)	26 (7,8 %)
Bystyresalen	9 (5,7 %)	6 (3,4 %)	15 (4,5 %)
Formannskaps- salen	1 (0,6 %)	0 (0,0 %)	1 (0,3 %)
Rådhusgalleriet	16 (10,2 %)	22 (12,6 %)	38 (11,4 %)
Byrådshallen	8 (5,1 %)	3 (1,7 %)	11 (3,3 %)
Ordførerens kontor	2 (1,3 %)	1 (0,6 %)	3 (0,9 %)
Det lange galleriet, 2. etg	0 (0,0 %)	1 (0,6 %)	1 (0,3 %)
(Usikker)	0 (0,0 %)	4 (2,3 %)	4 (1,2 %)
I alt	157	175	332

Som det fremgår av tabellen, er Rådhushallen, festgalleriet og bankettsalen de mest brukte lokalene for arrangementene på Rådhuset. Noen ganger brukes dessuten flere lokaler til samme arrangement. Ved åtte av de 71 arrangementene i Rådhushallen ble også Bankettsalen tatt i bruk. Bankettsalen brukes også i en del tilfeller på arrangementer i Munchrommet og i bystyresalen.

Arrangørene er kodet i fem kategorier, og fordelingen fremgår av tabell 5.5.

Tabell 5.5: *Arrangementer på Rådhuset (2014 og 2017), fordelt på arrangør*

Oslo kommune	135	(40,7 %)
Offentlig, Norge (staten)	46	(13,9 %)
Privat/ideell, nasjonal	94	(28,3 %)
Privat/ideell, utland	21	(6,3 %)
Utstilling	34	(10,2 %)
Ukjent	2	(0,6 %)
I alt	332	(100 %)

Hvem representerte Oslo kommune på disse arrangementene? Kjøreplanene oppgir hvem som var vert for arrangementene. Dette fremgår av tabell 5.6.

Tabell 5.6: *Arrangementer på Rådhuset (2014 og 2017), fordelt på vertskap*

Ordfører	142	(42,8 %)
Byrådsleder	32	(9,6 %)
Annen	158	(47,6 %)
I alt	332	(100 %)

«Annen» vert er aktører på eller utenfra Rådhuset. På Rådhuset kan varaordfører, partienes bystyregrupper, bystyrekomiteer, andre byråder, representanter for byrådsavdelingene eller underliggende etater være verter. Verter utenfor Rådhuset kommer fra sivilsamfunnet. Oslo kommune ble imidlertid representert også ved de tilfellene der verken ordfører eller byrådsleder var vert for arrangementet.

5.4 Oppsummering og drøfting av dagens praksis

Som det fremgår av resultatene fra arkivstudien, er omfanget av henvendelser fra eksterne aktører om representasjon fra Oslo kommune på ulike arrangementer i inn- og utland meget betydelig. Årlig blir det journalført om lag 400 invitasjoner til ordfører og varaordfører til arrangementer i Norge eller i utlandet. Undersøkelsen viser at ordføreren i Oslo har lagt seg på en åpen linje når det gjelder å stille opp når eksterne aktører ønsker at Oslo kommune skal være representert. Nær tre av fire invitasjoner ble akseptert i 2017, og de fleste uten betingelser eller endringsforslag.

For øvrig kan det påpekes at omfanget av gjennomførte representasjonsoppgaver er betydelig. Når vi ser på 280 henvendelser hvor vi kjenner utfallet, ble hele 180 forespørsler akseptert i løpet av to år. Det var 251 virkedager i både 2014 og 2017, noe som tilsier representasjonsoppdrag oftere enn hver tredje virkedag. I tillegg kommer arrangementer med kongehuset og ved ambassadene, som ikke har latt seg kode presist. Alt i alt vil det riktige tallet antagelig ligge mellom to og tre representasjonsoppdrag i uken.

I tillegg til den omfattende representasjonen utenfor Rådhuset, kommer representasjonen som gjennomføres på Oslo rådhus. Omfanget av slike arrangementer må også betegnes som svært betydelig. De kodede kjøreplanene indikerer at det ble gjennomført i alt 183 arrangementer bare i 2017, og ifølge RFT var det i alt 92 146 gjester til stede.³⁴ Ved om lag 40% av tilfellene var Oslo kommune selv arrangør, men også ideelle organisasjoner (28,3%) og statlige myndigheter (13,9%) var ofte arrangører. I sammenheng med denne rapporten er det spesielt relevant at ordføreren representerte Oslo kommune som vert på 42,8% av arrangementene på Rådhuset i 2014 og 2017. Byrådslederen var vert i bare 9,6% av tilfellene i de samme to årene. Men samtidig figurerer fagbyråder eller representanter for byrådsavdelingene og underliggende etater som verter på mange av arrangementene.

³⁴ Kilde: Årsberetning 2017, Rådhusets forvaltningstjeneste (s. 6). I årsrapporten telles antall arrangementer på en annen måte enn i vår undersøkelse, ved at også arrangementer på Rådhusplassen og utstillinger i Rådhusgalleriet omfattes. RFT teller derfor 254 arrangementer i 2017.

Det har ikke latt seg gjøre å fremskaffe data om byrådets representasjon, verken i inn- eller utland. Dermed er det ikke grunnlag for å sammenligne omfanget av ordførerens og byrådslederens representasjonsoppgaver. Vi kan i alle fall fastslå at ordførerens representasjonsoppgaver er svært omfattende. Ordføreren var vert på 142 arrangementer i de to årene som ble undersøkt, i tillegg til deltagelsen på arrangementer utenfor Rådhuset, som ser ut til å forekomme to til tre ganger i uken.

Gjennomgangen av reglementer og prosedyrer for representasjon viser at representasjon ikke bare er en svært omfattende aktivitet for Oslo kommune, men også en svært *differensiert* aktivitet. I den enkle oversikten i tabell 5.1 ble det skilt mellom ikke mindre enn 12 ulike former for representasjon på og utenfor Rådhuset. Vi skal i det følgende drøfte kort noen sider ved dagens praksis som er tatt opp spesielt av informantene, og som det kan være grunn til å ha oppmerksomhet på videre.

De gjeldende retningslinjene (RROR) skiller mellom «Oslo kommunes sentrale representasjon» som vedtas i forretningsutvalget etter innstilling fra Bystyrets sekretariat, og «byrådets representasjon» som vedtas av Byrådslederens kontor, der representasjonen foregår på Rådhuset. Slik NIBR oppfatter situasjonen, er forskjellen mellom disse to formene for representasjon bare definert proseduralt, og ikke substansielt. Så vidt vi kan se, er det ikke nedfelt noen form for prinsipiell avklaring av hvilke former for representasjon som skal utføres av henholdsvis ordføreren og byrådslederen, eller andre representanter for Oslo kommune.

Flere av informantene trekker frem den manglende avklaringen av begrepet «Oslo kommunes sentrale representasjon», og bekrefter at det ikke finnes noe konkret vedtak om hvordan oppgavefordelingen med hensyn til representasjon skal være.³⁵ Et viktig skille som til dels har nedfelt seg i praksis, ligger i byråds sak 143/2009 om internasjonalt samarbeid. Her fremgår det at bystyret skal ta imot «folkevalgte grupper», mens byrådet skal ta imot «delegasjoner av administrative og mer faglig/tekniske delegasjoner innen de ulike fagfelt». Flere informanter legger en lignende

³⁵ Se notat 29.8.2016 (saksnr. 16/00422-4) til ordføreren om Kommunal parlamentarisme – rolledeling.

forståelse til grunn: Hovedvekten av «Byrådets representasjon» er ved arrangementer og besøk som knytter seg til konkrete tjenesteområder eller temaer i kommunens virksomhet. «Oslo kommunes sentrale representasjon» retter seg først og fremst mot arrangementer og besøk av mer generell karakter, hvor det ikke er en direkte kobling til tjenesteområder og konkrete politiske og forvaltningsmessige temaer.

Selv om en slik forståelse virker utbredt, er det uunngåelig flere gråsoner. For eksempel har det vært trukket frem at byrådsleder og fagbyråd har en naturlig rolle ved åpninger og nyetableringer av kommunale virksomheter, siden disse er en del av kommunens tjenesteapparat. Samtidig kan ordføreren oppleves som en naturlig representant for kommunen der det er snakk om nye praktbygg, eller i tilfeller der bystyret og dets organer har hatt en betydelig rolle i å legge til rette for nyetableringen.³⁶

Det ser ut til at prosedyrene for saksbehandling og vedtak i de to kategoriene av representasjon i hovedsak er avklart og vel-fungerende, mens noen sider av organisering og saksgang tidvis er gjenstand for diskusjon. Et sentralt moment er at saksbehandling, vedtaksmyndighet og utførende ansvar er fordelt mellom tre instanser: Bystyrets sekretariat/forretningsutvalget, Byrådslederens kontor og RFT. Mens RFT saksbehandler og fatter vedtak om byrådets representasjon, foregår saksbehandling og vedtak om Oslo kommunes sentrale representasjon i Bystyrets sekretariat/forretningsutvalget. RFT har uansett ansvar for gjennomføring av arrangementene. Denne arbeidsdelingen ble fastsatt i 1993, som en bestiller/utfører-modell.³⁷ NIBR er gjort kjent med at Bystyrets sekretariat og RFT har gjennomført drøftelser om prinsipper for samhandling i forbindelse med arrangementer i Rådhuset, men at det tidvis kan være krevende å avstemme sekretariatets engasjement i gjennomføringen av arrangementer mot RFTs gjennomføringsansvar.³⁸

³⁶ Dette eksempelet er hentet fra notat om Kommunal parlamentarisme – rolledeling (se forrige fotnote)

³⁷ Møte i bystyret 24/11-1993

³⁸ Byrådslederen har foreslått at RFT bør stå som gjennomfører og arrangør av alle arrangementer i Rådhuset (Innspill fra Byrådslederens kontor, brev til Bystyrets sekretariat datert 16.1.2018, saksnr. 201703532-4). Bystyrets sekretariat har så langt ikke besvart dette innspillet.

Når det gjelder internasjonal representasjon, har det som nevnt ovenfor vært problemstillinger knyttet til at henvendelser fra utlandet stiles til «the Mayor of Oslo», mens de i realiteten har ønsket å treffe en med byrådslederens oppgaver. Dermed blir det viktig å ha god kommunikasjon mellom Bystyrets sekretariat og Internasjonalt kontor i slike saker. Det fremgår av arkivstudien at 75% av henvendelsene fra utenlandske aktører har blitt videresendt til Internasjonalt kontor, noe som tyder på at denne problemstillingen nå har blitt håndtert. Men flere av informantene understreker behovet for god samhandling mellom Bystyrets sekretariat og Internasjonalt kontor i forbindelse med internasjonal representasjon.

6 Veien videre

6.1 Innledning

De formelle rammene er ganske åpne, og gir kommunen vide rammer for omfang og organisering av ordførerens representasjonsarbeid. Vi har også sett at et komparativt perspektiv viser stor variasjon når det gjelder rollefordeling mellom administrasjon og folkevalgte i kommuner internasjonalt, og at Oslos styringsordning fremstår som en særegen modell. Drøftelsene her ender ikke opp i klare anbefalinger om hvordan kommunen bør innrette representasjonsarbeidet, men angir noen mulige alternativer og relevante hensyn.

Oslo kommune markerte i 2016 30-års jubileet for innføring av kommunal parlamentarisme. Dette faktum alene er en klar indikasjon på at den parlamentariske styringsformen oppleves som hensiktsmessig og fordelaktig. I en undersøkelse blant folkevalgte fra 2013, støttet 85% av respondentene fra Oslo å videreføre parlamentarismen – en betydelig høyere andel enn i øvrige byer og fylkeskommuner som deltok i undersøkelsen (Bukve og Saxi 2017). Samtidig er det visse sider av styringsformen som fremdeles oppleves som uavklarte. Dette prosjektet har fokusert spesielt på ordførerens og byrådslederens representasjonsroller, men med utgangspunkt i en mer generell drøfting av forholdet mellom bystyret som kommunens øverste folkevalgte organ, og byrådet som utøvende myndighet og leder av den samlede kommunale administrasjon. Hvorfor er ikke denne grunnleggende tosidigheten helt avklart, mer enn 30 år etter at styringsordningen ble innført?

Parlamentarismen er en form for politisk organisering som ble utviklet på nasjonalt nivå, og flere momenter er fraværende eller fungerer litt annerledes i den kommunale kontekst. En åpenbar

forskjell er at kommunen ikke har noen upolitisk og samlende frontfigur, slik det nasjonale styringssystemet har i Kongen. En kanskje vel så viktig forskjell, har å gjøre med Stortingets selvfølgelige og ubestridte posisjon i det politiske liv. Som lovgivende myndighet, i kraft av sin lange historie og ut ifra den store medieoppmerksomheten er det ingen tvil om Stortingets betydning. Bystyret i Oslo fikk på sin side en langt mer trukket rolle etter innføringen av parlamentarismen.

Når det gjelder ordførerens rolle, er avstanden mellom den nasjonale og den kommunale konteksten spesielt fremtredende. Vervet som stortingspresident er innarbeidet gjennom over tohundre års parlamentarisk praksis. Selv om stortingspresidenten er nest øverst på den nasjonale rangstigen, er hans eller hennes mest prominente rolle å lede møtene i Stortinget. Oppfatninger og forventninger knyttet til ordførerens rolle og posisjon er nok fremdeles formet av tradisjonen tilbake til formannskapslovene av 1837. Når ordføreren gjennom over 180 år har vært norske kommuners fremste folkevalgte og ubestridte leder, er det rimelig å anta at dette også former ordførerens posisjon i en kommune med parlamentarisk styringsform.

Her tar vi for oss fire sentrale problemstillinger for utformingen av ordførerens representasjonsrolle i kommuner med parlamentarisk styringsordning. Vi drøfter dem i lys av redegjørelsene ovenfor og intervjuene vi har gjennomført.

6.2 Hvor omfattende representasjonsoppgaver bør ordføreren ha?

Det faktum at bystyret er kommunens øverste organ, og ordføreren er bystyrets representant utad, kunne tilsi at all representasjon i kommunen burde utføres av ordføreren. Et slikt alternativ er imidlertid ikke realistisk av kapasitetsgrunner, og det ville også samsvare dårlig med ordførerens reelle myndighet og styringsordningen i Oslo kommune, der byrådet er gitt en svært sentral rolle. Dette alternativet er heller ikke foreslått av noen av våre informanter.

Motsatt kunne en tenke seg en ordning der all representasjon i kommunen var lagt til byrådslederen, slik at ordføreren ikke hadde

noen representasjonsoppgaver. Heller ikke dette alternativet er realistisk gitt omfanget av kommunens representasjonsvirksomhet. Byrådslederen og eventuelt også fagbyrådene har dagene fulle med saksbehandlingen i byrådet og det løpende ledelsesarbeidet, og den ledige kapasiteten til representasjonsarbeid er begrenset. Heller ikke en slik fordeling ville samsvare med styringsordningen i Oslo kommune, der bystyret er øverste organ. Vi finner igjen tankegangen bak en slik ordning i forarbeidene til kommuneloven av 1992, der utvalget så vel som departementet gikk inn for å fjerne ordførervervet og erstatte det med en møtelederfunksjon, se punkt 3.1. Denne ordningen er imidlertid ikke foreslått av noen i forbindelse med dette prosjektet.

Dette tilsier at ordføreren og byrådslederen bør dele på kommunens representasjonsoppgaver. Som nevnt har kommunen stor handlefrihet på dette området. Nedenfor skal vi gå nærmere inn på hvordan fordelingen kan gjøres og hvilke dilemmaer kommunen står overfor.

6.3 Hvem bør fordele representasjonsoppgaver mellom ordfører og byrådsleder?

Det første spørsmålet er *hvem* som bør fordele representasjonsoppgavene mellom ordfører og byrådsleder. Et alternativ er at ordføreren selv bestemmer hvilke representasjonsoppgaver han/hun skal ha. En slik løsning tar utgangspunkt i at ordføreren formelt sett er rangert som nummer én i kommunen og representerer det øverste organet. Den ivaretar også hensynet til individuell tilpasning til ordførerens egne ønsker for representasjonsarbeidet, noe som av mange informanter er fremhevet som viktig. Om denne løsningen også ivaretar hele kommunens interesser, er mer uvisst. Ordføreren kan ta både kloke og mindre kloke beslutninger. Denne ordningen gjenspeiler også styringssystemet på en dårlig måte, der ordføreren ellers har begrenset myndighet og byrådet også har en viktig funksjon.

Et annet alternativ er at byrådslederen bestemmer hvilke representasjonsoppgaver ordføreren skal ha. Da kan hensynet til å ivareta byrådets ansvar og myndighet gjenspeiles også i representasjonsarbeidet. Også i denne varianten kan beslutningene bli både kloke og mindre kloke, det kan være at ordføreren får

både mye og lite representasjonsoppgaver, viktige og uviktige. Men det er risiko for at bystyrets rolle i kommunen kan bli underkommunisert gjennom representasjonsarbeidet.

Et tredje alternativ er at byrådslederen og ordføreren blir enige om fordelingen av representasjonsoppgaver. Mange av informantene som har bakgrunn fra ett av de to vervene, anser denne løsningen som den beste, og den som i praksis har vært anvendt i tvilsomme eller vanskelige saker. Denne modellen har den fordelen at den kan tilpasses aktørene som til enhver tid bemanner de to vervene. På den måten kan den være velfungerende. Det er imidlertid ikke gitt at slik forhandling gjenspeiler bystyrets overordnede syn på hvordan representasjonsoppdragene bør fordeles, og maktforholdene kan av ulike grunner være skjeve. På den måten kan ordføreren få en rolle som enten er for sterk eller for svak.

En ytterligere variant er at et folkevalgt organ bestemmer fordelingen av representasjonsoppgaver. Dette kan skje fra sak til sak, eller i form av generelle bestemmelser i et reglement. Hvis det gis et reglement, vil saksbehandlingen gjerne kunne gjennomføres på administrativt nivå. I gjeldende praksis brukes begge disse formene i kombinasjon med at ordfører og byrådsledere blir enige seg imellom. Kommunen har et reglement, som gir noen generelle føringer og beslutningsmyndighet til forretningsutvalget i noen sakstyper, men reguleringen er langt fra uttømmende når det gjelder representasjonsarbeidet, se punkt 3.1.

Enkelte informanter har tatt til orde for at mange av sakene om representasjon som forretningsutvalget behandler kunne vært håndtert administrativt, og at det er uhensiktsmessig å behandle «små» saker på dette politiske nivået. På den andre siden sier flere andre at det er svært viktig med bred politisk behandling på høyt nivå i viktige saker om representasjon, og at det ofte kan være vanskelig for alle, for eksempel administrasjonen, å se hva som symbolsk sett kan få stor betydning. Dette krever bredt folkevalgt skjønn. Et synspunkt er at det er undervurdert hvor mye politikk det er i representasjon. Slike saker bør også behandles i møter som er åpne for allmennheten. Disse mener derfor at det er riktig å bruke forretningsutvalget som organ.

Dersom det skal vedtas et nytt reglement, bør bystyret treffe vedtak. Hvis dette området først skal reguleres ytterligere, må det være fordi det anses som prinsipielt viktig, og da bør bystyret treffe

vedtaket. Hvis det skal legges opp til behandling i folkevalgt organ fra sak til sak, er bystyret uegnet, og da bør forretningsutvalget – som nå – ha vedtakskompetansen. Forretningsutvalget bør selvsagt ikke overbelastes med slike saker, bare de som anses som viktige bør undergis slik behandling. Det bør være et mål at regelverket i størst mulig grad klargjør fordelingen av slike oppgaver.

På den annen side har det kommet klart frem at denne fordelingen ikke bør være for regelstyrt, det bør være rom for individuell tilpasning til de til enhver tid sittende aktørene. Vi har fått klare signaler gjennom intervjuene om at det er vanskelig å regulere fordelingen av representasjonsoppgaver. Det dreier seg om personlige forhold, ambisjoner og forventninger samt politiske rammer, og informantene ser ikke for seg at mer regelstyring er hensiktsmessig. Flere tar til orde for at byrådsleder, ordfører og andre aktører bør etablere en *forventningsavklaring* knyttet til representasjon.

Kommunen kan i stor grad velge i hvilken grad ordførerens representasjonsarbeid skal være formalisert. Gjeldende formalisering er dels detaljorientert, og dels fraværende. Mens representasjon i Rådhuset er nøye regulert, er det et fravær av regulering av representasjon utenfor Rådhuset. Dette kan ses som mangelfullt, og det kan tilsi at kommunens regelverk bør bygges ut. Regelverket bør angi noen hovedlinjer, og kanskje også legge noe myndighet i enkeltsaker til forretningsutvalget, men la det være igjen et rom for individuell tilpasning der ordfører og byrådsleder blir enige.

6.4 Hvordan bør ordførerens representasjonsrolle utøves?

Informantintervjuene har vist at det har vært betydelig spenn i praktiseringen av ordførerrollen, langs flere dimensjoner. Selv om relasjonen og rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder i det store og hele har fungert godt, fremgår det at flere av dimensjonene som er nevnt ovenfor kan skape spenninger. Hvordan kan ordføreren ivareta ombudsrollen uten å gripe inn overfor tjenesteapparatet, som ligger under byrådet? Hvor politisk «aktivistisk» kan ordføreren være, og likevel ivareta rollen som kommunens samlende leder?

Dersom ordføreren har svært få representasjonsoppgaver, vil det kunne svekke oppfatningen om at bystyret er kommunens øverste organ og ansvarlig for hele kommunens virksomhet. Hvis representasjonsoppgavene i stedet utføres av byrådslederen eller andre i byrådet eller administrasjonen, vil det kunne svekke oppfatningen av at det er de direkte valgte som styrer. Hvis fordelingen av representasjonsoppgaver får slike konsekvenser, kan det være uheldig for det grunnleggende forholdet mellom velgere og valgte. På den annen side kan det svekke hensynet til å holde byrådets ansvarsområde klart definert at ordføreren er kommunens ansikt utad på områder som klart faller inn under byrådets ansvarsområde. Dette er hensyn som kan begrunne fordeling av representasjonsoppgaver, det er ikke i seg selv rettslige skranker. I og med at byrådets ansvar springer ut av bystyrets vedtak, vil ikke et skille mellom byrådets og bystyrets ansvarsområder kunne gjennomføres fullt ut. Dette kan også påvirke mulighetene for å sette klare grenser for hvilke representasjonsoppgaver som skal utføres av henholdsvis ordfører og byrådsleder.

Dermed er ordførerrollen meget sammensatt, og forventningene til utførelsen av ordførerrollen må sees i sammenheng med de lange tradisjonene ordførervervet er tilknyttet. Byrådslederen er en langt nyere konstruksjon, og fremstår på flere måter som mer konsolidert og entydig. Byrådslederen er den øverste leder for kommunens administrasjon, og er dermed ansvarlig for alle sider ved kommunens løpende virksomhet. Som i nasjonal politikk, forventes det at byrådslederen staker ut en politisk kurs for byrådets arbeid, som dermed også vil være utslagsgivende for all kommunal virksomhet. Byrådslederen må ofte arbeide politisk med å danne og opprettholde koalisjoner, og særlig i perioder med mindretallsbyråd må byrådslederen jobbe aktivt for å sikre støtte for byrådets politikk i bystyret.

Samtidig har ikke byrådet et direkte folkevalgt mandat, men er i stedet først og fremst ansvarlig overfor bystyret. Slik sett er den individrettede kontrollfunksjonen – ombudsrollen – ikke en rolle som assosieres med byrådslederen. Når det gjelder den systemrettede kontrollfunksjonen, dreier denne seg mer om det som i andre kommuner kalles rådmannens internkontroll. Byrådslederen er den øverste ansvarlige for at kommunens virksomhet skjer i henhold til lovfestede krav. Men byrådets kontrollfunksjon er også

å sikre at kommunens vedtatte politikk iverksettes, og at fastsatte krav til kvalitet og effektivitet ivaretas.

Ordførerens rolle som *gallionsfigur* nevnes i punkt 4.2 som en av de eksterne oppgavene (Hagen et. al. 1999). Informantene i vårt prosjekt uttrykker også at det er behov for en representant som fungerer som symbol for kommunen – for hele bystyret og alle innbyggerne, i fest og kriser. De mener også at en slik rolle bør fylles av ordføreren. I så måte får ordføreren en rolle som ligner på Kongens, eller i alle fall på stortingspresidentens rolle. På den annen side vil ordførerens egen rolle som partipolitiker bli svært nedtonet.

En viktig dimensjon ved ordførerrollen er graden av *partipolitisk aktivisme*. Noen av de intervjuede ordførerne la vekt på at ordføreren er posisjonens leder i bystyret, og at det er en selvsagt del av ordførerrollen å kjempe for å få gjennomslag for politiske saker. Motsetningen til denne rollen, er en rolle som legger vekt på å fremstå som en samlende, øverste leder. En slik lederrolle har tradisjonelt vært en viktig dimensjon ved ordførerrollen i norske kommuner, selv om praksis nok har variert en god del. I de senere år har det også blitt hevdet at Norges statsminister i økende grad har søkt å gå inn i en slik rolle, ved å overlate konkrete stridsspørsmål til fagstatsrådene og i stedet «presidentialiseres» (Kolltveit 2012). Spørsmålet er om det lar seg gjøre å kombinere aktivt partipolitisk arbeid for å fremme et bestemt synspunkt, og likevel fremstå som en samlende representant for hele kommunen.

Ordførerrollen innebærer også en systemrettet kontrollfunksjon, som er knyttet til ordførerens posisjon som bystyrets fremste representant. Et viktig aspekt ved maktfordelingen som parlamentarismen bygger på er at «utøvende makt» skal kontrolleres av den «lovgivende». Denne funksjonen er litt tvetydig når det gjelder ordførerens rolle. Ordføreren kan ikke velges til kontrollutvalget, og deltar dermed ikke i beslutninger om hva kommunerevisjonen skal fokusere på. Dessuten er det grunn til å legge spesiell vekt på opposisjonens kontrollerende rolle. Men siden byrådets grunnlag er bystyrets tillit, har flere av informantene lagt vekt på at ordføreren må engasjere seg i politiske saker nettopp for å kunne utføre den parlamentariske kontrollfunksjonen av utøvende makt. Også partiene som utgjør byrådets parlamentariske grunnlag har medansvar for den

kontrollerende funksjonen. Selv om ordføreren er fra samme parti som byrådslederen, har også ordføreren et ansvar i så måte.

Ordføreren er valgt inn i bystyret som partipolitiker, samtidig som ordførerrollen til en viss grad krever at den partipolitiske rollen tones ned. Igjen er det nødvendig at den enkelte ordføreren håndterer en vanskelig balansegang. Dette kan være spesielt vanskelig i en posisjon der ordføreren har mye representasjonsarbeid. Som nevnt i punkt 4.2 kan den eksponerte rollen utad gi ordføreren anledning til å profilere politiske standpunkter og ta politiske initiativ. Slik kan ordførerens parti og ordføreren selv styrke sin stilling gjennom representasjonsarbeidet.

I motsetning til det som kan være tilfelle for ordførerrollen, er det ingen forventninger om at byrådslederen skal være en samlende skikkelse som unngår kontroversielle spørsmål. Tvert imot var det en klar forventning ved innføringen av kommunal parlamentarisme at ordningen skulle fremheve politiske motsetninger, og gjøre det enklere å plassere politisk ansvar. Enkelte informanter har uttrykt at byrådslederen bør stå for representasjon med politisk formål eller der det skal finne sted politiske diskusjoner. Det fremstår som klart at ordføreren må finne en balansegang for sitt partipolitiske engasjement utad. Samtidig kom det også frem i intervjuene at ordførerrollen ikke helt må tappes for politisk innhold.

Enkelte informanter har vært opptatt av å skille mellom ordførerens partipolitiske arbeid utad, som bør være begrenset, og arbeidet innad i partiet, for eksempel i partiorganer og i bystyregruppa. De fleste ser ut til å skille mellom å representere eget parti i valgkampen og partiprofilering mellom valgene. Det er akseptert at ordføreren kan være en viktig partipolitisk aktør for sitt parti i valgkampen. Men ut over dette bør ordføreren unngå å fronte kontroversielle saker under utøvingen av ordførervervet. Enkelte informanter vektlegger imidlertid at ordføreren gjerne kan fronte saker som er vedtatt i bystyret, selv om det har vært politisk strid. På sett og vis «låner» Oslos ordfører autoritet fra ordførerrollen i formannskapskommunene. Men også i parlamentarismemodellen innebærer ordførerens rolle mer enn å være møteleder.

Ordførerens ønske om personlig profilering må veies opp mot kravene den særegne rollen som folkevalgt setter. I prosjektet har vi spurt om hvorvidt personlig profilering gjennom representa-

sjonsoppdrag er blitt viktigere enn det var tidligere. Våre informantene fra politisk side svarer ofte nei, men det er ikke uten unntak. Administrasjonen opplever imidlertid at profilering utad gjennom representasjonsoppdrag er blitt viktigere for de ledende politikerne.

Ordføreren *leder møtene i bystyret*, og denne siden ved ordførerrollen ligger ganske tett opp til stortingspresidentens rolle, som har ledelse av Stortingets møter som sin viktigste funksjon, se også punkt 4.6. Som landets nest høyest rangerte person forventes det først og fremst at stortingspresidenten skal representere Stortinget som landets øverste folkevalgte organ. Men dermed forventes det at stortingspresidenten i stor grad holder avstand til kontroversielle politiske spørsmål. Disse sakene håndteres i stedet først og fremst av andre, særlig de parlamentariske lederne og partienes ledende representanter i komiteene. Dermed er vervet som stortingspresident først og fremst av prosedural og delvis seremoniell art.

Dersom ordføreren skal lede bystyret på en god måte, og utad representere hele bystyret, tilsier det også at eget partipolitisk engasjement tones noe ned. I møtelederrollen har ordføreren behov for tillit fra alle partiene.

Fordelingen av representasjonsoppgaver bør gjenspeile en form for *balanse mellom de to «tårnene»* i Oslo-politikken, bystyret og byrådet. I punkt 4.1 om rollefordeling og organisering i den internasjonale litteraturen har vi vist at norske kommuners rolle som instrumenter for iverksettelse av velferdsstaten er svært fremtredende. Det kan tilsi at det administrative arbeidet i kommunen bør stå sterkt også i profileringen utad, ikke minst i kommuner med parlamentarisk styringsform. På den annen side kan den relativt høye autonomien for norske kommuner tilsi at det direkte folkevalgte innslaget bør fremheves.

I punkt 4.1 viste vi også til prinsippene om lekmannsstyre, politisk styre og profesjonalitet. Prinsippet om lekmannsstyre tilsier at bystyret profileres utad, men som nevnt gjelder dette prinsippet også i en viss grad for byrådet. Hensynet til politisk styre brukes ofte som argument for den parlamentariske modellen, fordi den tydeliggjør de politiske skillelinjene og styrker den politiske styringen av administrasjonen. Det kan imidlertid fremstå som et paradoks om hensynet til politisk styring skal svekke profileringen av bystyret.

Som nevnt i punkt 5.2 kan det hevdes at Oslo kommunes internasjonale representasjon gradvis dreies over fra ordføreren og bystyret til byrådet, byrådsavdelingene og underliggende etater. Noen av informantene legger vekt på at det internasjonale samarbeidet først og fremst er knyttet til spesifiserte temaer eller tjenesteområder, og at byrådet med sin underliggende administrasjon bør stå for dette internasjonale samarbeidet. Ordførerens rolle bør være knyttet til mer generell relasjonsbygging, som det er blitt noe mindre av. Samtidig fremkommer det også i intervjuer at ordføreren og andre bystyremedlemmer kan ha sterk interesse for internasjonalt samarbeid, og anser det som relevant for utøvelsen av vervet å delta i flere typer internasjonalt samarbeid enn arbeid med parlamentarikerdelegasjoner og «vennskapsbyer».

I punkt 5.4 viser vi at et synspunkt på fordeling av representasjonsoppgaver går ut på at byrådet bør representere ved arrangementer og besøk som knytter seg til konkrete tjenesteområder eller temaer i kommunens virksomhet, mens bystyret ved ordføreren bør representere ved arrangementer og besøk av mer generell karakter, hvor det ikke er en direkte kobling til tjenesteområder og konkrete politiske og forvaltningsmessige temaer. Utviklingen synes å ha gått i retning av at ordføreren nå ikke bør representere kommunen ved åpning av nye kommunale bygg eller andre arrangementer i kommunens etater og virksomheter. Tankegangen er at dette tilhører byrådets ansvarsområde. Denne tankegangen gjenfinner vi i departementets synspunkter i forarbeidene til kommuneloven av 1992, se avsnitt 3.2. Der uttalte departementet at opprettholdelse av ordførervervet «kan bidra til å skape uklarhet om kompetanse- og ansvarsforholdene i kommunen».

For flere av informantene er en så streng avgrensning av ordførerens representasjonsrolle fremmed og lite ønskelig. De har pekt på at også åpning av kommunale skoler, barnehager o.l. er et ledd i gjennomføringen av bystyrets politikk, slik den blant annet er utmønstret gjennom budsjettvedtak, og at ordføreren er en naturlig representant for kommunen ved åpningsmarkeringer o.l. Bystyret (og komiteene) kan ha en aktiv rolle som tilsier at ikke byrådet trenger å ha hele profileringen.

Et annet element knyttet til kommunens representasjonsarbeid er at det oppfyller *forventninger fra omverdenen*. Hoffet, Stortinget og Utenriksdepartementet har alle samarbeidsrelasjoner med Oslo

kommune knyttet til representasjon. Som nevnt i punkt 3.3.2 legger disse institusjonene til grunn at ordføreren er rangert høyest i kommunen, men lar det ellers i stor grad være opp til kommunen selv hvordan fordeling av representasjonsoppgaver mellom byrådsleder og ordfører skal være. Generelt ønsker de seg mest mulig klarhet og forutsigbarhet når det gjelder rollefordelingen.

Som vist i punkt 4.1 varierer myndighetsfordelingen internt i kommunene ganske sterkt mellom land. Det betyr at de færreste *utenlandske vertskap eller gjester* kan forvente å finne en styringsordning i Norge som er lik den de kjenner fra eget land. Likevel er det nok en tendens til at de fleste forventer noe mer myndighet og ansvar hos *the Mayor* enn det Oslos ordfører har. Flere av aktørene har erfart at utenlandske gjester som møter the Mayor, i realiteten forventer å møte byrådslederen, de forventer en person med operativt ansvar som kan orientere om forvaltningen i kommunen. På den annen side deler ikke alle våre informanter oppfatningen om at dette er et problem. Når det gjelder skillet mellom folkevalgte og administrasjon i kommunene, vil også utenlandske gjester kunne ha en kombinasjon av disse rollene, på samme måte som byrådet i Oslo. Det oppleves ikke alltid som klart om de henvender seg i egenskap av folkevalgt eller administrasjon.

En annen dimensjon er skillet mellom ordføreren som partipolitisk representant, og hans ivaretagelse av *ombudsrollen*. Mens den første rollen først og fremst dreier seg om politiske prosesser og beslutninger, dreier den andre seg om å være enkeltmenneskets representant overfor systemet, og da særlig overfor kommunale myndigheter – en slags individrettet kontrollfunksjon. Ombudsrollen er i utgangspunktet apolitisk, og individer som henvender seg til ordføreren ut ifra ombudsfunksjonen gjør dette gjerne uavhengig av partipolitisk ståsted.

Både den individrettede og den systemrettede kontrollfunksjonen understreker ordførerens posisjon på «utsiden» av tjenesteapparatet og forvaltningen. Men denne rollen kan i noen tilfeller fremstå som litt paradoksal. Byrådets myndighet er delegert fra bystyret, og byrådets myndighet overfor tjenesteapparatet utøves slik sett på bystyrets vegne, og med bystyrets tillit. Hvor langt kan da en ordfører gå, i forhold til å gripe inn i enkeltsaker ut ifra sin ombudsrolle? Her tyder intervjuene med ordførere og byrådsledere på at det i praksis har vært litt ulike rolleoppfatninger. Noen

ordførere har gått langt i forhold til å ta tak i enkeltsaker, mens andre har vært opptatt av at slike saker i stedet skal håndteres av byrådet og administrasjonen.

Ombudsrollen er identifisert som sentral i ordførerens eksternt rettede aktiviteter, se omtale av Hagen et. al. (1999) i punkt 4.2. Dette bekreftes i intervjuene, samtidig som det gis tydelig uttrykk for at denne rollen må utøves med betydelig grad av skjønn og respekt for myndighetsfordelingen i kommunen. Det er også understreket at denne rollen forutsetter en viss politisk innflytelse, der ordføreren har muligheten for å ta opp saker for innbyggere. En informant uttrykte at det er viktig at ordføreren ikke går bak byrådslederens rygg, det må være tillit mellom instansene. Flere peker på at ombudsrollen kan ivaretas ved å kanalisere henvendelser videre til de rette organene, og være tydelig på egen myndighet og eget handlingsrom overfor innbyggere/grupper som henvender seg.

6.5 Hvordan bør representasjonsarbeidet organiseres administrativt?

I dette prosjektet er det gitt tydelige signaler om at gjennomføringen av representasjonsarbeidet i kommunen fungerer godt, ikke minst i alle arrangementene som kommunen selv er vertskap for.

Samtidig har vi i punkt 5.4 tatt opp at noen sider av organisering og saksgang knyttet til representasjon tidvis er gjenstand for mye diskusjon. Vi har vist til at saksbehandling, vedtaksmyndighet og utførende ansvar er fordelt mellom tre instanser: Bystyrets sekretariat/forretningsutvalget, Byrådslederens kontor og Rådhusets forvaltningstjeneste. Det reiser spørsmål om den administrative delen av representasjonsarbeidet kunne gjøres enklere.

Et alternativ som er lansert, er å gi Rådhusets forvaltningstjeneste fellesfunksjonene og etablere en felles enhet for Internasjonalt kontor og representasjonsarbeid med mye delegert myndighet. Andre ønsker å beholde hovedtrekkene i gjeldende organisering, og ser det som viktig at både ordføreren og byrådslederen har et sekretariat til rådighet for representasjonsoppgaver. De hevder at

videreutvikling av samarbeid mellom de ulike enhetene kan skje innenfor denne rammen. Uansett valg av organisering, ser det ut til å være forbedringspotensiale når det gjelder det administrative samarbeidet om representasjonsarbeidet.

Litteratur

- Bukve, O., and H. P. Saxi. 2014. "Parliamentarianism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition." *Local Government Studies* 40 (2):163-181. doi: 10.1080/03003930.2012.744968.
- Bukve, Oddbjørn, and Hans Petter Saxi. 2017. "Institutional Change and System Support – Reforming the Executive in Norwegian Cities and Regions." *Scandinavian Journal of Public Administration* 21 (2):69-88.
- CoE. 1985. European charter of local self-government, art. 3. CETS No. 122. Strasbourg: Council of Europe.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fimreite, A.L.(red.), J.E. Klausen, S. Kvalvåg, T. Myrvold, S. Opedal (2003): *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Rapport 4/2003, Rokkansenteret, Bergen
- Goldsmith, Michael J. 1990. "Local Autonomy - Theory and Practice." In *Challenges to Local Government*, edited by Desmond King and Jon Pierre, 15-36. London: Sage.
- Goldsmith, Michael J., and Edward C. Page. 2010. *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. Vol. 67. London: Routledge.
- Hagen, T. P., Myrvold, T.M., Opedal, S., Stigen I.M. & Østtveiten, Ø.S. (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plussserie 3-99.

- Heinelt, H., and N.-K. Hlepas. 2006. "Typologies of Local Government Systems." In *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy.*, edited by H. Bäck, H. Heinelt and A. Magnier, 21-42. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens, ed. 1990. *Local government and urban affairs in international perspective: analyses of twenty western industrialised countries.* Vol. 3, *Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Holm, A., T. Myrvold, M. Ekne Ruud (2018): *Beretning om Oslo kommune for årene 1987-2011.* Kommuneforlaget
- Innst.O.nr.95 (1991-1992) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) NOU 1990: 13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- Kjellberg, F., and T. Hansen. 1979. *Det kommunale hamskifte. Reformen, verdier, deltagelse.* Oslo: Gyldendal.
- Kolltveit, Kristoffer. 2012. "Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets: Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets." *Scandinavian Political Studies* 35 (4):372-392. doi: 10.1111/j.1467-9477.2012.00293.x.
- Ladner, A., N. Keuffer, and H. Baldersheim. 2016. "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)." *Regional and Federal Studies* 26 (3):321-357. doi: 10.1080/13597566.2016.1214911.
- Lokaldemokratikommisjonen. 2005. *Samspill og tilit. Om staten og lokaldemokratiet.* NOU 2005:6. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex : politicians and administrators in Western local governments.* Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.

- NOU 1990:13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2016:4 *Ny kommunelov*
- Ot.prp.nr. 42(1991-1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner*
- Overå, O. og J. F. Bernt (1997): *Kommuneloven med kommentarer*
- Page, Edward C., and Michael J. Goldsmith. 1987. Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states. Vol. 13, Sage modern politics series. London: Sage.
- Prop. 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Saxi, H.P., O. Bukve, A. Gjertsen, A. Gustavsen og A. Langeland (2014): *Parlamentarisme i norske kommuner og fylkeskommuner i et sammenliknende perspektiv*. UiN-rapport nr. 4 2014
- Sellers, Jefferey M., and Anders Lidström. 2007. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State." *Governance* 20 (4):609-632. doi: 10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x.
- Stigen, I. M., T. Hansen, M. Indset og T. M. Myrvold (2008): *Innsetting eller utpeking?: Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelse i Oslo kommune*. NIBR-rapport 2008:10
- Stoker, Gerry. 2011. "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective." *Public Administration* 89 (1):15.
- Stortinget (2017): *Stortingets protokollhåndbok*
- Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wollmann, Hellmut. 2004. "Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor." *International Journal of*

Urban and Regional Research 28 (1):150-165. doi:
10.1111/j.0309-1317.2004.00508.x.

Aars, J. og A. Offerdal (2012): «Norske kommunestyre
representanter i europeisk lys», Artikkelsamling
Kommuneloven 20 år, KR D

Vedlegg 1

Liste over informanter

Erna Ansnes	seksjonssjef, Internasjonalt kontor
Marianne Borgen	ordfører
Merete Fjeld Brattested	ekspedisjonssjef, Utenriksdepartementet
Kari Stokke Brandtzæg	avdelingssjef, Rådhusets forvaltningstjeneste
Per Ditlev-Simonsen	tidligere ordfører
Olav Heian-Engdal	leder av Det kongelige sekretariat
Rune Gerhardsen	tidligere byrådsleder
Else Gro Glosvik	rådgiver, Ordførerens kontor
Marit Jansen	rådhusforvalter
Raymond Johansen	byrådsleder
Erling Lae	tidligere byrådsleder
Christine Rahn	seniorrådgiver, Stortinget
Stian Berger Røsland	tidligere byrådsleder
Fabian Stang	tidligere ordfører
Cecilie Stray	stabssjef, ordførerens kontor
Ann Marit Sæbønes	tidligere ordfører