

Asbjørn Røiseland og Inger Marie Stigen

Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland

Samspeilet politikk-administrasjon

Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland

Andre publikasjoner fra prosjektet:

HBO-rapport 18/2002

Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune
- mål og effekter

HBO-arbeidnotat 10/2002

Inn i det ukjente?
En problematisering av kombinasjonen
Fylkeskommune Parlamentarisme

HBO-rapport (under utgivelse)

Lokalavisenes konstruksjon av fylkeskommunen
Mediaprofil og fylkesparlamentarisme
i Nordland

Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme i Kommunal Ekonomi och Politikk. Vol.7, nr. 4.

Fylkesparlamentarisme i Nordland - suksess til etterfølgelse?
i PLAN 3-4/2003

Publikasjonene kan bestilles fra
Høgskolen i Bodø
8049 Bodø

Asbjørn Røiseland og
Inger Marie Stigen

Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland

Samspillet politikk-administrasjon



NIBR-rapport 2003:15

Tittel: **Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland**
Samspillet politikk-administrasjon

Forfatter: Asbjørn Røiseland, Høgskolen i Bodø og Inger Marie Stigen, NIBR

NIBR-rapport: 2003:15
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-440-2

Prosjektnummer: O-1924
Prosjektnavn: Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland
Oppdragsgiver: Nordland fylkeskommune

Prosjektleder: Hans Petter Saxi, Høgskolen i Bodø

Referat: Nordland fylkeskommune vedtok å innføre en parlamentarisk styringsmodell i 1999, og har hittil vært den eneste fylkeskommunen i landet som praktiserer denne styringsmodellen. I denne rapporten settes fokus på samspillet mellom politikk og administrasjon innenfor den nye styringsmodellen. Rapporten omhandler administrasjonens vurdering av parlamentarismen, oppfatninger om ansvarsfordeling, innflytelse og faglig uavhengighet. Analysen bygger på spørre-skjemadata og kvalitative intervjuer. I tillegg utnyttes data fra evalueringen av det parlamentariske styrings-systemet i Oslo i 1999.

Sammendrag: Norsk
Dato: September 2003
Antall sider: 75
Pris: kr 250,-
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>
Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2003

Forord

Denne rapporten inngår som del av rapporteringen fra prosjektet "Fylkesparlamentarisme i Nordland". Evalueringsprosjektet er et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning og Høgskolen i Bodø, med Nordland fylkeskommune som oppdragsgiver. Rapporten er skrevet av førsteamanuensis Asbjørn Røiseland ved Høgskolen i Bodø og forsker Inger Marie Stigen ved NIBR.

Evalueringen består av flere deler. Denne rapporten tar i hovedsak opp forholdet mellom politikere og administrasjonen i fylkeskommunen etter innføringen av parlamentarismen. Tidligere (2002) er det publisert en rapport om forholdet mellom fylkeskommunens politiske organer etter innføringen av parlamentarismen. En rapport om medias dekning av fylkespolitikken før og etter parlamentarismen kommer i løpet av høsten 2003.

Under arbeidet med denne rapporten har forskerne hatt nytte av kommentarer fra så vel oppdragsgiver som kolleger ved de to institusjonene. Spesielt vil vi takke Astrid Kobberstad og Paul Bakke i Nordland fylkeskommune for god prosjektadministrasjon på vegne av fylkeskommunen, og for gode kommentarer til tidligere rapportutkast. Vi vil også takke Hans Petter Saxi og Ole Johan Andersen ved Høgskolen i Bodø for innsiktsfulle kommentarer til hele eller deler av rapporten.

Oslo september 2003

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Om kommunale styringsmodeller i Norge.....	13
1.2 Bakgrunn og målsetninger ved parlamentarisme i Nordland.....	14
1.3 Fornøyde politikere. Men hva med administrasjonen? ..	15
1.4 Innhold og struktur i rapporten	16
2 En analytisk og empirisk ramme.....	17
2.1 Offentlig administrasjon: En umulig oppgave	17
2.2 Tre modeller for samspillet mellom politikere og administrasjon	18
2.3 Fra separasjon og administrativ autonomi til "responsiv administrasjon" i Nordland?	21
2.4 Datagrunnlag og metode	23
2.5 Kort om noen begrensninger ved metoden	25
3 Administrasjonens vurderinger av prosess og måloppnåelse.....	27
3.1 Innledning	27
3.2 Administrasjonens vurdering av måloppnåelse.....	28
3.3 Oppfatninger om gjennomføring av prosess	33
4 Mot et nytt samspill mellom politikere og administrasjon?.....	35
4.1 Innledning	35
4.2 Klar ansvarsfordeling mellom politikk og administrasjon?	35
4.3 De folkevalgtes innflytelse på administrasjonen.....	42
4.4 Spenning mellom lojalitet og faglig uavhengighet?.....	49
4.5 Om medias rolle i forholdet mellom politikk og administrasjon	53

5	Drøfting av hovedfunn.....	57
5.1	Delte meninger om parlamentarismen - men applaus for prosessen	57
5.2	Det faglige veier tungt – og må gjøre det?	58
5.3	Hvorfor en mer kritisk utdanningssektor?.....	60
5.4	Konklusjon – ”ting tar tid”	61
6	Fire uløste dilemmaer	64
6.1	Innledning	64
6.2	”Utviklingsaktørens” samordningsfunksjon	64
6.3	Media: Mellom taleforbud og ytringsplikt.....	67
6.4	Administrasjonssjefens rolle	68
6.5	Vilkår for opposisjon.....	70
	Litteratur	73

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Sammenligning av analytiske modeller for relasjoner mellom politikk og administrasjon</i>	21
Tabell 2.2	<i>Datakilder</i>	25
Tabell 3.1	<i>Prosentandel som er helt eller delvis enig i følgende påstander om måloppnåelse</i>	28
Tabell 3.2	<i>Administrasjonens samlede erfaringer med den parlamentariske styringsmodellen i Nordland fylkeskommune. Prosent.</i>	30
Tabell 3.3	<i>Nordland fylkeskommune bør i fremtiden styres etter en formannskapsmodell, ikke en parlamentarisk modell. Prosent.</i>	32
Tabell 3.4	<i>Oppfatninger om gjennomføring av parlamentarisme i Nordland. Prosent.</i>	33
Tabell 4.1	<i>Prosentandel i administrasjonen som har vært til stede i møter i følgende politiske organer det siste året</i> .	37
Tabell 4.2	<i>Prosentandel som har hatt kontakt hver måned eller oftere med følgende instanser.</i>	38
Tabell 4.3	<i>Utveksling av saksopplysninger og lufting av saker mellom politikere og administrasjon. Prosentandel som er delvis eller helt enig i følgende påstander.</i>	39
Tabell 4.4	<i>Administrative ansattes oppfatninger om klarhet i saksfordeling og ansvar. Prosent.</i>	41
Tabell 4.5	<i>Prosentandel som hevder at det er meget eller nokså vanskelig å forutsi hvordan reaksjonen fra politikerne vil være på de saker som administrasjonen legger fram på deres saksfelt.</i>	41
Tabell 4.6	<i>Prosentandel som vektlegger signaler fra ulike organer /instanser i nokså stor eller svært stor grad</i>	43
Tabell 4.7	<i>Prosentandel som sier at initiativ til tiltak kommer nokså ofte/meget ofte fra følgende instanser</i>	45
Tabell 4.8	<i>Vurdering av ulike instansers innflytelse. Prosent</i>	47
Tabell 4.9	<i>Påstander om hvorvidt byrådet/fylkesrådet fremmer faglige eller politiske synspunkter. Prosentandel som er delvis eller helt enig</i>	48

Tabell 4.10	<i>Prosentandel som er delvis eller helt enig i følgende påstander om forholdet mellom lojalitet og faglig uavhengighet</i>	50
Tabell 4.11	<i>Prosentandel som mener det er nokså eller meget vanlig at politikerne foretar endringer av mer prinsipiell karakter i forslag som de utarbeider på sitt saksfelt.....</i>	51
Tabell 4.12	<i>Prosentandel som vil sende fra seg et forslag som de er uenig i, selv om de samtidig vet (eller antar) at forslaget vil støte på innvendinger blant politikerne ...</i>	51
Tabell 4.13	<i>Kontakt mellom administrasjon og media. Prosent.</i>	54
Tabell 4.14	<i>Prosentandel som mener at initiativ til tiltak kommer nokså ofte/meget ofte fra media</i>	55
Tabell 4.15	<i>Prosentandel som mener at media har stor/meget stor innflytelse beslutninger i (fylkes)kommunen</i>	55
Tabell 4.16	<i>Prosentandel som er delvis eller helt enig i påstanden om at byrådets/fylkesrådets dagsorden i stor grad bestemmes av hvilke saker som tas opp i media</i>	56

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Vurdering av måloppnåelse fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt.....</i>	30
Figur 3.2	<i>Samlede erfaringer med parlamentarisme i Nordland fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt.</i>	31
Figur 3.3	<i>Ønske om formannskapsmodell eller parlamentarisk modell i framtiden fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt.</i>	32
Figur 4.1	<i>Utveksling av saksopplysninger og lufting av saker mellom politikk og administrasjon fordelt etter arbeidssted. Gjennomsnitt.....</i>	40
Figur 4.2	<i>Hvilken vekt som tillegges signaler fra ulike politiske organer fordelt etter arbeidssted. Gjennomsnitt.</i>	44
Figur 4.3	<i>Administrasjonens vurdering av hvem som tar initiativ til saker på deres saksområde fordelt etter sektortilhørighet. Hvor ofte kommer initiativ fra følgende instanser. Gjennomsnitt.....</i>	46
Figur 4.4	<i>Lojalitet eller faglig uavhengighet. Hvordan administrasjonen opptrer i forhold til politikerne fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt.....</i>	52
Figur 4.5	<i>Hvor vanlig det er at det foretas endringer innenfor den enkeltes saksfelt, og at en må forberede/iverksette vedtak som en er uenig i, fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt</i>	53

Sammendrag

Asbjørn Røiseland og Inger Marie Stigen

Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland

Samspeilet politikk - administrasjon

NIBR-rapport 2003:15

Fra de norske kommunene formelt ble etablert i 1837 gjennom de såkalte "formannskapslovene" og fram til 1986, var formannskapsmodellen enerådende som politisk organiserende prinsipp i norske kommuner og fylkeskommuner. I 1986 fikk Oslo kommune, som den første i landet, en parlamentarisk styringsmodell. Modellen innebærer at kommuneregjeringen, eller byrådet, utgår fra bystyret gjennom alminnelig flertallsvalg, og at den i valgperioden sitter inntil den enten faller på et kabinettspørsmål eller får et mistillitsforslag mot seg. Administrasjonen ledes av politisk valgte kommuneråder/byråder/fylkesråder, til forskjell fra formannskapsmodellen hvor det er en administrativt ansatt - rådmannen eller administrasjonssjefen - som er øverste leder av administrasjonen. I 1993 trådte den nye kommuneloven i kraft, og med den fikk norske kommuner generell adgang til å innføre parlamentarisme etter samme modell som Oslo praktiserer. I ettertid har det vist seg at parlamentarismen har fått mindre utbredelse enn forventet. Ingen nye kommuner eller fylkeskommuner tok den nye styringsmodellen i bruk ved første korsvei, dvs. etter lokalvalgene i 1995.

Nordland fylkeskommune vedtok å innføre en parlamentarisk styringsmodell i oktober 1999, og har hittil vært den eneste fylkeskommune som praktiserer denne styringsmodellen utenom Oslo. Denne rapporten inngår i evalueringen av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. Her settes det fokus på samspeilet mellom politikk og administrasjon, og om de administrativt tilsatte har akseptert eventuelle nye roller og klarer å fungere i dem. Det diskuteres også om det finnes funksjoner og roller som ikke har en avklart plass i den nye styringsstrukturen, og som vil kreve ekstra oppmerksomhet i framtiden.

Fra separasjon og administrativ autonomi til en mer responsiv administrasjon i Nordland?

I demokratiske land skal forvaltningen fylle flere funksjoner og roller på samme tid, roller som også kan være i innbyrdes konflikt. Det forventes at forvaltningen på samme tid både skal være politisk lojal, politisk nøytral og faglig uavhengig. I rapporten tas det utgangspunkt i tre ulike modeller som kan beskrive forholdet mellom politikk og administrasjon. I *separasjonsmodellen* lever administrasjonen og politikerne innenfor to ulike sfærer, og administrasjonen er formelt underordnet politikerne. Modellen innebærer at administrativt ansatte på lavere nivåer ikke møter politikerne, og politikerne deltar ikke i administrative prosesser. Administrasjonen er først og fremst nøytral i forhold til politiske partier og politiske preferanser. Også innenfor den *autonome administratormodellen* lever politikere og administrasjon atskilte liv, men administrasjonen er i mindre grad underordnet politikerne. Politikerne fatter beslutninger, men administrasjonen legger premissene og formulerer alternativer. Administrasjonens maktbase er hovedsakelig knyttet til faglig kunnskap og ekspertise. I den *responsive administratormodellen* spiller administrative aktører en underordnet rolle i forhold til politikerne, og det er politiske normer som gjennomsyrrer administrasjonen. Politikerne opererer innenfor den administrative sfæren, og fyller delvis administrative roller, mens tilsatte administratorer antesiperer politiske normer og verdier, og fungerer som politisk sekretariat overfor politikerne.

Gjennom den parlamentariske modellen forventer vi at Nordland fylkeskommune, i alle fall i teoretisk forstand, har tatt et skritt i retning av en responsiv administrator modell. Når fylkesrådet/den enkelte fylkesråd leder administrasjonen, kan en forvente at rollen som faglig uavhengige eksperter nedtones til fordel for rollen som politisk sekretariat og politikernes hjelpesmenn.

Datagrunnlag og metode

Analysen i rapporten bygger i hovedsak på to datakilder; en postal spørreundersøkelse blant administrativt tilsatte i Nordland fylkeskommune og kvalitative intervjuer med 8 avdelingsledere. Den postale spørreundersøkelsen ble gjennomført våren 2003. 79 % av de 103 tilsatte som fikk tilsendt skjemaet, besvarte dette. Erfaringene fra Nordland sammenlignes med erfaringene fra Oslo, der en lignende evaluering ble gjennomført i 1998-1999.

Delte meninger om parlamentarisme i administrasjonen, mer positiv til prosessen

Selv om administrasjonen på flere områder rapporterer at de har gode erfaringer med den parlamentariske styringsformen, så viser data-materialet at administrasjonen er mer kritisk og usikker mht. hva en har oppnådd med parlamentarisme enn det politikerne viste seg å være i en tilsvarende spørreundersøkelse våren 2002. Men administrasjonen ønsker seg likevel ikke tilbake til formannskapsmodellen.

De ansatte er gjennomgående mer fornøyd med reformprosessen enn med hva man har oppnådd. Innføringen av parlamentarismen synes vel forberedt og iverksatt på en tilfredsstillende måte.

Politikerne styrer, men det faglige veier tungt

Politikerne tillegges stor innflytelse i Nordland fylkeskommune og det ville være urimelig å konkludere med at politikerne ikke har kommandoen over administrasjonen. Men sammenlignet med Oslo kommune som har lengre erfaring med den parlamentariske styringsmodellen, synes den faglige ekspertisen fortsatt å veie tungt.

I Nordland fylkeskommune er administrasjonen noe mindre sikre på arbeidsfordelingen mellom politikk og administrasjon. Både sentral-administrasjonen og etatene/institusjonene får dessuten en markant høyere score som initiativtakere enn det politikerne får. Mens byrådet i Oslo er den sentrale initiativtaker, er makten mer spredt i Nordland. Administrasjonen i Nordland fremstår som noe mer faglig uavhengig enn administrasjonen i Oslo. Samtidig er det også flere som opplever spenninger mellom hensynet til faglig lojalitet og faglig uavhengighet.

Administrasjonen i Nordland fylkeskommune er altså noe mindre responsiv enn i Oslo. Hvordan dette spiller inn på fylkespolitikken kan vi ikke si noe om ut fra vårt datamateriale. Det ville imidlertid være foruroligende dersom det faktum at politikerne styrer administrasjonen i en parlamentarisk modell innebar en gjennompolitisert administrasjon. Med dette som utgangspunkt er våre funn neppe problematiske. Og kanskje er det også slik at det faglige ikke bare står sterkt, men også *må* og *bør* stå noe sterkere i fylkeskommunen enn i primærkommunen – gitt de oppgaver fylkeskommunen er gitt å forvalte og de rammebetingelser som fylkeskommunen opererer innenfor?

En spesielt kritisk utdanningssektor

Evalueringen viser at administrativt ansatte innenfor utdanningssektoren skiller seg fra andre sektorer når det gjelder oppfatninger om

den parlamentariske styringsmodellen. Dette gjelder også etter at det er kontrollert for alder, ansiennitet, og om en jobber i fylkeshuset eller i virksomhet utenfor fylkeshuset. Respondentene fra utdanningssektoren har gjennomgående dårligere erfaringer med modellen, og de ønsker i mindre grad å videreføre den parlamentariske styringsmodellen. De opplever klart større spenning mellom forventingen om lojalitet og faglig uavhengighet enn de andre respondentene.

Våre data gir bare begrenset mulighet til å forklare forskjellen mellom utdanningssektoren og resten av administrasjonen. Noen *mulige* forklaringer kan knyttes til generelle profesjonskarakteristika og aktuelle konfliktsaker, og det forhold at vi her har å gjøre med ledere som leder virksomheter utenfor det politisk-administrative sentrum i fylkeshuset.

På vei mot nye administrative roller – men ting tar tid

På bakgrunn av funnene i evalueringen er det rimelig å konkludere med at samspillet mellom politikk og administrasjon er i ferd med å endres og at en er på vei mot nye administrative roller, men at en god del av det gamle atferdsmønsteret henger igjen. Vi finner en administrasjon som er noe mindre responsiv enn administrasjonen i Oslo. Den faglige uavhengigheten står sterkere og en opplever noe større spenning mellom lojalitet og faglig autonomi. Lederne innenfor utdanningssektoren føler seg mer ubekvem i de nye rollene enn ansatte innenfor andre sektorer.

Av flere grunner er det ikke overraskende at vi finner spor av gamle handlingsmønstre og handlingslogikker i Nordland fylkeskommune. For det første finner evalueringen sted etter at Nordland kun har hatt 3-4 års erfaring med parlamentarisme. Oslo hadde på sin side praktisert parlamentarisme i 13 år da en tilsvarende evaluering ble gjennomført der i 1998-1999.

Det parlamentariske grunnlaget for fylkesrådet i Nordland er dessuten forskjellig fra det parlamentariske grunnlaget for byrådet i Oslo kommune på det tidspunktet evalueringen ble gjennomført der. Situasjonen med mindretallsbyråd i Oslo har gitt bystyret og bystyrekomiteene mer makt over byrådet enn det vi finner i Nordland. Den brede flertallskoalisjonen bak fylkesrådet i Nordland skaper ikke de samme spenningene mellom posisjon og opposisjon og mellom fylkesråd og fylkesting. Dette påvirker sannsynligvis også forholdet mellom politikk og administrasjon. Behovet for stram politisk styring av administrasjonen for å unngå parlamentariske situasjoner er ikke like påtrengende. I tillegg er fylkeskommunens arbeidsform forskjellig fra den vi finner i kommunen, og spesielt gjelder det når vi

sammenligner Oslo og Nordland. Fylkestinget samles 5-6 ganger i året på forskjellige steder i fylket, mens det er bystyremøte i Oslo hver måned. Det ligger således til rette for at administrasjonen følger politiske møter tettere i Oslo enn i Nordland, noe som kan bidra til større følsomhet overfor politiske signaler i Oslo, og tilsvarende noe større rom for faglig uavhengighet i Nordland fylkeskommune. Det er også forskjeller i saksfelt mellom fylkeskommunen og kommunen. Rollen som utviklingsaktør tilsier kanskje at grensene mellom politikk og administrasjon ikke er like åpenbar i fylkeskommunen som innenfor de saksfeltene som kommunene har ansvaret for.

Når det i rapporten konkluderes med at ting tar tid, henspeler det på at det tar tid å endre samspillet mellom politikk og administrasjon. Vi kan si at reformen har satt spor etter seg, men vi kan ikke fullt ut slå fast om reformen har ført til de ønskede effektene eller ikke. Sammenligningen med Oslo har gjort at vi har fått innblikk i hvordan endringer i parlamentarisk grunnlag kan gi andre faktiske, om enn ikke prinsipielle rammebetingelser for forholdet mellom politikk og administrasjon – i tillegg til forskjellene i arbeidsform og saksfelt. Først når det parlamentariske styringssettet har fungert ytterligere noen tid i Nordland fylkeskommune vil det være mulig å si noe om den relative betydningen av disse faktorene.

Fire uløste dilemmaer

I rapporten diskuteres det avslutningsvis noen forhold som bør vies nærmere oppmerksomhet når det parlamentariske styringssettet skal utvikles videre.

I utgangspunktet vil etablering av et fylkesråd innebære at den *politiske* samordningen styrkes, mens den administrative svekkes. Det er en entydig tilbakemelding fra flere avdelingsledere i Nordland fylkeskommune at deres rolle i samordningen er blitt svakere med parlamentarismen. Tidligere var avdelingslederne aktive og sentrale deltakere i ulike samordningsprosesser. Etter parlamentarismen er deres arbeidsområde blitt mer avgrenset til den sektoren de leder. Men deres opplevelse av manglende samordning mellom sektorer betyr nødvendigvis ikke at parlamentarismen ikke ivaretar samordningen godt nok, den kan også tolkes som uttrykk for frustrasjon over radikale endringer i avdelingslederrollen etter parlamentarismen. Observasjonen bør lede mot en nærmere gransking av samordningsfunksjonen, og en nærmere vurdering av om den bør styrkes, og på hvilken måte.

Administrasjonen i Nordland fylkeskommune tillegger *media* langt mindre betydning enn administrasjonen i Oslo. Likevel har

parlamentarismen ført til store endringer i fylkeskommunens mediekontakt. Med parlamentarismen har politikerne blitt mer synliggjort i media, og det er bare unntaksvis at nåværende avdelingsledere opptrer i media. Dette var en viktig motivasjon bak parlamentarismen. Intervjuene viser imidlertid at det er behov for en avklaring rundt avdelingsledernes forhold til media. Det er stor usikkerhet om hvor grensen går for medieytringer, og det er lite tradisjon og historikk å støtte seg til. Det er derfor en utfordring å finne balansegangen mellom taleforbud og ytringsplikt.

I forbindelse med den nye kommuneloven ble betegnelsene rådmann og fylkesrådmann erstattet med betegnelsen *administrasjonssjef*. Innenfor en parlamentarisk styringsmodell faller imidlertid kravet om en administrasjonssjef bort, siden det er fylkesrådet som er øverste leder av kommunens administrasjon. I Nordland har man likevel valgt å beholde betegnelsen "administrasjonssjef", og den tidligere fylkesrådmannen fyller denne rollen. Den modellen Nordland fylkeskommune har valgt må sies å være en mellomting mellom den gamle fylkesrådmannsmodellen og en modell der administrasjonssjefen er sideordnet de andre avdelingslederne. Rollen framstår som mangesidig, bygget på relasjoner som henger igjen fra fylkesrådmannens tid. I dag oppfattes ikke denne mangesidigheten som problematisk, men det kan være grunn til å tro at dagens administrasjonssjefsrolle har begrenset holdbarhet. I dag er personen og rollen nært knyttet sammen, men det er ikke like selvsagt at en ny administrasjonssjef vil kunne overta den samme rollen.

Til sist diskuteres *vilkåret for opposisjon*. Administrasjonen har liten kontakt med opposisjonspolitikere, og bare en fjerdedel mener at vilkårene for opposisjon er innfridd. Selv om det kan diskuteres hva disse tallene gir uttrykk for, og om administrasjonen har tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre slike vurderinger, bør en følge nøye med. Men det er først når fylkeskommunen har prøvd ut opposisjon under andre politiske vilkår at en samlet vurdering kan gjøres.

1 Innledning

1.1 Om kommunale styringsmodeller i Norge

Fra de norske kommunene formelt ble etablert i 1837 gjennom de såkalte "formannskapslovene", og fram til 1986, var formannskapsmodellen enerådende som politisk organiserende prinsipp i norske kommuner og fylkeskommuner. Modellen innebærer at det utøvende organ i kommunen er proporsjonalt sammensatt etter partienes styrkeforhold i kommunestyret. En slik styringsmodell oppmuntrer til omforente løsninger på tvers av partigrensene, og formannskapsmodellen forbindes derfor gjerne med begreper som konsensusdemokrati (Lijphart 1984) og bred politisk deltakelse (Bukve 1995:169; Hagen et. al. 1999).

I 1986 fikk Oslo kommune, som den første i landet, en parlamentarisk styringsmodell. Modellen innebærer at kommuneregjeringen, eller byrådet, utgår fra bystyret gjennom alminnelig flertallsvalg, og at den i valgperioden sitter inntil den enten faller på et kabinettsspørsmål eller får et mistillitsforslag mot seg. De første årene etter 1986 ble parlamentarismen i Oslo praktisert på en slik måte at samspillet mellom politikk og administrasjon i begrenset grad ble berørt. Det innebar at byregjeringen bare som kollegium hadde instruksjonsmyndighet overfor administrasjonssjefen/administrasjonen, ikke det enkelte medlem i byregjeringen. I dette systemet fungerte rådmannen som øverste leder for kommunens administrasjon, og all kontakt mellom politiske organ og kommunens administrasjon gikk i prinsippet gjennom rådmannen. Denne modellen ble endret i 1992 ved at de enkelte byrådsmedlemmene fikk instruksjonsmyndighet overfor sin administrasjon (Hagen et. al.1999:35), og den tidligere rådmannsfunksjonen ble nedlagt. Fra 1992 fikk det parlamentariske styringsystemet derfor store implikasjoner for samspillet mellom politikk og administrasjon.

Endringen i Oslo var foranlediget av den nye kommuneloven som trådte i kraft i 1993, hvor norske kommuner fikk generell adgang til å innføre parlamentarisme etter samme modell som Oslo praktiserer. (NOU 1990:13, Ot.prp. nr. 42 (1991-92)). Styringsmodellen innebærer store endringer både i forholdet mellom kommunestyre/fylkesting og det utøvende organ, og mellom politiske organ og kommunens administrasjon. I ettertid har det vist seg at parlamentarismen har fått mindre utbredelse enn mange forventet. Ingen nye kommuner eller fylkeskommuner tok den nye styringsmodellen i bruk ved første korsvei, dvs. lokalvalgene i 1995. Først i 1999 ble det innført parlamentarisme i andre kommuner enn Oslo. Pr. juni 2003 finnes et parlamentarisk styringssystem i 3 kommuner, hhv Oslo kommune, Bergen kommune og Nordland fylkeskommune. Etter kommune- og fylkestingsvalget høsten 2003 er det imidlertid ventet overgang til en parlamentarisk styringsform i flere kommuner og fylkeskommuner. Av fylkeskommunene ventes Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark å innføre parlamentarisme.

Denne rapporten inngår i evalueringen av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune, og er særlig opptatt av å studere på hvilken måte det parlamentariske systemet har påvirket administrative roller, forholdet mellom politikk og administrasjon og administrativt tilsattes vurderinger av de endringer som har funnet sted.

1.2 Bakgrunn og målsetninger ved parlamentarisme i Nordland

Nordland fylkeskommune vedtok å innføre parlamentarisme i oktober 1999, dvs. like etter kommune og fylkestingvalget. I forkant hadde fylkeskommunens administrasjon utredet en parlamentarisk styringsform. Verken utredningen eller saksframlegget har en tradisjonell liste med målformuleringer, slik tilfellet var i Oslo forut for vedtaket i 1986 (Baldersheim og Strand 1988:17; Hagen et. al 1999), men det er likevel mulig å identifisere de viktigste målsetningene i teksten. Først og fremst gjelder dette følgende fire utsagn:

En viktig motivasjon for å endre styringsform er å avklare og rendyrke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet, styrke den folkevalgte styring, samt tydeliggjøre skillelinjene i politikken.

Det er avgjørende for systemets legitimitet at opposisjonen sikres vilkår for å ivareta sin rolle, nemlig å føre en aktiv og kritisk opposisjon overfor fylkesrådet.

Også i det parlamentariske system er det viktig å tilstrebe en mest mulig klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon.

Kravene til forsvarlig saksforberedelse er en nødvendig forutsetning for allmennhetens tillit til all offentlig forvaltning En forutsetning for det er at administrasjonens faglige integritet blir ivaretatt på forsvarlig måte.

(Kilde: Nordland Fylkeskommune 1999)

Disse målene, eller ”premisser” som de er betegnet som i utredningen, kan tolkes på ulike måter. Målsetninger som å styrke politiske skillelinjer, legge til rette for en aktiv opposisjon og sikre forsvarlig saksbehandling, kan tolkes vidt, og være uttrykk for målsetninger om å endre det regionale demokratiets funksjonsmåte i Nordland fylke. Men målene kan også henseile på det mer snevre forholdet mellom fylkesting og fylkesråd, for eksempel i form av tydeligere skillelinjer internt i fylkestinget og en mer synlig og aktiv opposisjon i forbindelse med fylkestingssamlingene. Utredningsdokumentet gir ingen entydige svar på dette, men diskuterer i hovedsak interne rolleutforminger ved parlamentarismen. Det samlede inntrykk er derfor at formuleringene over henseiler på en smal tolkning av parlamentarisme, der man først og fremst tar sikte på å endre roller og relasjoner internt på fylkeshuset og i de politiske organene.

1.3 Fornøyde politikere. Men hva med administrasjonen?

Evalueringen av det parlamentariske styringssystemet har så langt bygd på data fra politikere i Nordland. Analysen av data, både fra spørreundersøkelsen blant fylkestingsmedlemmene og kvalitative intervju med heltidspolitikere, viser at politikere selv opplever reformen som vellykket (Saxi 2002; Røiseland 2003). I forhold til de definerte målsetningene ved reformen mener et stort flertall av politikere at reformen har bidratt til klarere politiske ansvarsforhold, mer folkevalgt styring, tydeligere skillelinjer i fylkespolitikken og en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon.

Det er en generell tendens i materialet til at opposisjonspolitikere har en mindre positiv vurdering av parlamentarismen enn posisjonspolitikere. Det kommer svært tydelig til uttrykk når det gjelder opposisjonens arbeidsvilkår. Posisjonspolitikere vurderer opposisjonens arbeidsvilkår som tilfredsstillende, mens opposisjonspolitikere selv gir uttrykk for at vilkårene er for dårlige. Utover dette er forskjellene i vurderinger mellom posisjons- og opposisjonspolitikere mindre, men det er en klar tendens til at opposisjonspolitikere vurderer parlamentarismens effekter mindre positivt enn posisjonspolitikere.

Det er også en forskjell i vurderinger av måloppnåelse knyttet til erfaring som politikere. De mest positive politikere har vært kortest i fylkespolitikken, mens politikere med lang fartstid har noe mindre positive vurderinger av parlamentarismen (Røiseland 2002). Disse forskjellene kan imidlertid ikke forrykke hovedinntrykket, nemlig at politikere oppfatter parlamentarismen som en vellykket reform.

En viktig side ved parlamentarisme er at samspillet mellom politikk og administrasjon endres. De administrativt tilsatte i Nordland fylkeskommune er derfor en gruppe som berøres av parlamentarismen, og det er først og fremst dem rapporten skal handle om. Vi ønsker dels å diskutere og studere hvordan parlamentarismen berører administrasjonen, hvordan administrasjonen oppfatter parlamentarismen, og i hvilken grad det parlamentariske systemet skaper spenninger mellom ulike roller som administrasjonen skal fylle.

1.4 Innhold og struktur i rapporten

I kapittel 2 diskuteres den analytiske og empiriske rammen for studien. Kapittel 3 omhandler administrasjonens vurderinger av prosess og måloppnåelse, mens samspillet mellom politikk og administrasjon belyses nærmere i kapittel 4. Her behandles ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon, oppfatninger om de folkevalgte innflytelse, spenning mellom lojalitet og faglig uavhengighet og medias rolle.

I kapittel 5 diskuteres hovedfunnene nærmere, mens det siste kapitlet, kapittel 6, setter søkelys på noen forhold som forfatterne mener bør vies nærmere oppmerksomhet når det parlamentariske styringssettet utvikles videre i Nordland fylkeskommune.

2 En analytisk og empirisk ramme

2.1 Offentlig administrasjon: En umulig oppgave

Forholdet mellom politikk og administrasjon og administratorenes rolle og makt i forhold til politikere, har vært et diskusjonstema like lenge som politikk og administrasjon har eksistert hver for seg. Spenningen mellom politikk og administrasjon er så å si innebygd i et hvert organisert samfunn. I lys av dette er det liten grunn til å låne øre til de som hevder å ha et enkelt og endelig svar på spørsmål om hvor grensen mellom politikk og administrasjon går, hva administrasjonen skal gjøre og hva som er politikernes jobb. Slike entydige svar finnes neppe.

Men hvorfor er dette samspillet mellom politikk og administrasjon så vanskelig? Et viktig svar er at forvaltningen i demokratiske land fyller flere funksjoner og roller på samme tid, og disse rollene er i innbyrdes konflikt (Jakobsen 1960). For det første skal forvaltningen være *politisk lojal* mot den til enhver tid rådende politiske koalisjonen. Et skifte i styringskoalisjon eller regjering skal bety at forvaltningen øyeblikkelig står klar til å tjene en ny herre. Samtidig skal forvaltningen være *politisk nøytral*. Den skal ikke ta eksplisitte politiske standpunkter, og den enkelte embetsmann skal ikke avsløre noen bestemte politiske sympatier gjennom sin embetsgjerning. Endelig forventer vi at forvaltningen skal være *faglig uavhengig*, dvs. ha en faglig integritet og et faglig utgangspunkt for sin maktutøvelse. Når politikere fatter åpenbare, faglig sett, gale avgjørelser, forventer vi at forvaltningen sier klart fra om det.

Det er åpenbare spenninger mellom disse tre rollene. Det går for eksempel ikke an å være både faglig uavhengig og lojal i alle

situasjoner, like lite som en embetsmann i en gitt situasjon kan være lojal og nøytral på samme tid. Det er nærliggende å tenke seg at disse rollekonfliktene er uttrykk for at forvaltningen er organisert på feil måte, og at noen burde rydde kraftig opp. Om vi tenkte oss at slike rollekonflikter oppstod i en privat bedrift, er det åpenbart at bedriftsledelsen hadde en jobb å gjøre. På den andre siden er det grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat virksomhet. Innenfor offentlig forvaltning er disse konfliktene iboende, og de ikke bare *er* der, de både *må* og *bør* være tilstedeværende (Jakobsen 1960). De uttrykker nemlig at staten og offentlige myndigheter fyller flere funksjoner på samme tid, ulike funksjoner som vi alle ønsker at det offentlige skal spille, og det er bra at det konfliktfylte i offentlig virksomhet får utløp på denne måten. Vi kan derfor si at ansatte i forvaltningen fyller en viktig samfunnsmessig rolle gjennom å leve ut disse innebygde demokrati- og samfunnskonfliktene.

Det vi har skrevet så langt kan lett bli tolket i en fatalistisk retning, nemlig at offentlig administrasjon og forholdet mellom administrasjon og politikk er grunnleggende konfliktfylt, og at enhver handling med tanke på å gjøre den mindre konfliktfylt, er hensiktsløs. Men det mener vi ikke. Det vi mener er at vi aldri kommer utenom disse grunnleggende konfliktene. På den andre siden er det mulig å gjøre konfliktene enklere å leve med gjennom ulike endringer i prosedyrer og organisasjonsinndelinger. Parlamentarisme er for eksempel en reform som i alle fall delvis er motivert ut fra et ønske om å justere samspillet mellom politikk og administrasjon. Det viktigste spørsmålet i denne rapporten er om Nordland fylkeskommune faktisk har endret samspillet mellom politikk og administrasjon, om de innebygde konfliktene kommer til uttrykk på andre måter enn før, og om reformen har gjort det enklere for aktørene å leve med de beskrevne spenningene.

2.2 Tre modeller for samspillet mellom politikere og administrasjon

De innebygde spenningene som ble omtalt ovenfor, gjør seg i høy grad gjeldende også på regionalt og lokalt nivå. Mye av reformprosessen som kulminerte med ny kommunelov i 1993, var motivert ut fra oppfatninger om at verken politikerne eller administratorene fungerte godt nok innenfor de formelle rammene som den forrige kommuneloven trakk opp. Med ny kommunelov fikk vi andre rammer for blant annet forholdet mellom politikk og administrasjon. Loven definerte for eksempel klarere rådmannen/administrasjonssjefen som

øverste administrativ leder, ved at kontakten mellom administrasjonen og politikerne ble sentralisert til hhv. administrasjonssjefen og ordføreren ("timeglass-modellen"). Den åpnet også, som tidligere påpekt, opp for parlamentarisme som en alternativ styringsform i norske kommuner og fylkeskommuner.

Den norske reformprosessen på 1980- og 90-tallet hadde samtidige motstykker i de fleste vestlige OECD-land, og det virker rimelig å betrakte de foregående 20 årene som en usedvanlig og skjellsettende reformperiode for lokal og regional forvaltning i hele den vestlige verden. De fleste av disse reformtiltakene er dypest sett igangsatt for å finne nye og mer effektive balansepunkt mellom de motstridende hensyn som offentlig forvaltning nødvendigvis må leve under. Utover at svært mange av reformtiltakene på en eller annen måte knytter an mot en markedsliberalistisk ideologi, er det imidlertid ikke snakk om en samlet reformbevegelse med et begrenset arsenal av svar og løsninger. Den institusjonelle variasjonen er stor, også mellom europeiske land, og til og med innenfor Skandinavia. Et eksempel på det er nettopp parlamentarisme, som vi i Norge foreløpig er alene om å praktisere på lokalt og regionalt nivå.

Det kan være mange måter å systematisere denne variasjonen på. Om vi avgrensner oss til forholdet mellom administrasjon og politikk, kan vi i alle fall beskrive tre ulike analytiske modeller som kan tenkes å opptre i demokratiske styresett, og som i mer eller mindre ren form også kommer empirisk til uttrykk i forskjellige land. Modellene uttrykker ulike svar på to spørsmål: Hvordan er det hierarkiske forholdet mellom politikere og administratorer ordnet, og hva slags grense finnes mellom offentlig administrasjon og politiske prosesser (Mouritzen og Svava 2002: 24).

Separasjonsmodellen

I denne modellen lever administrasjonen og politikere innenfor to ulike sfærer, og administrasjonen er formelt underordnet politikerne. Modellen innebærer at administrativt ansatte på lavere nivå ikke møter politikere, og politikerne deltar ikke i administrative prosesser. I denne modellen er administrasjonen først og fremst nøytral i forhold til politiske partier og politiske preferanser. Prinsippene bak den norske formannskapsmodellen, særlig etter kommunelovsreformen i 1993, har mange av disse elementene i seg. Her er det tett kontakt mellom øverste politisk valgte (ordfører) og øverste administrative leder (administrasjonssjef), mens resten av det politiske og administrative systemet lever atskilt. Om dette gjennomføres i praksis er en

annen sak, men en slik arbeidsdeling er i alle fall framsatt som en norm.

Autonom administrator-modell

Også innenfor den autonome administrator-modellen lever politikere og administratorer atskilte liv, men administrasjonen er i mindre grad underordnet politikerne. Politikerne fatter riktignok de formelle beslutningene, men administrasjonen legger premissene og formulerer de alternativene som politikerne orienterer seg i forhold til. I en slik modell vil administrasjonens maktbase være knyttet til faglig kunnskap og ekspertise, og modellen kan være en god beskrivelse av forholdet mellom politikere og administratorer på saksfelter hvor faglige hensyn og vurderinger spiller en hovedrolle. Dette er typisk for flere kommunale og fylkeskommunale saksområder, noe som indikerer at den autonome administratormodellen har en viss utbredelse innenfor formannskapsstyrte kommune og fylkeskommuner.

Responsiv administrator-modell

I den responsive administrator-modellen spiller administrative aktører en underordnet rolle overfor politikerne, og det er politiske normer som gjennomsyrrer administrasjonen. Politikerne opererer innenfor den administrative sfæren, og fyller delvis administrative roller, mens tilsatte administratorer antesiperer politiske normer og verdier, og fungerer som politisk sekretariat overfor politikerne. Administrasjonen er først og fremst lojale overfor de politikere som til en hver tid besitter makten. Et styringssystem der enkeltpolitikere blir ledere for administrative enheter, slik et parlamentarisk styringssystem legger til rette for, kan minne om en slik modell.

De tre analysemodellene er satt opp mot hverandre i tabellen nedenfor:

Tabell 2.1 *Sammenligning av analytiske modeller for relasjoner mellom politikk og administrasjon*

	Separasjon	Autonom administrator	Responsiv administrasjon
Administrasjonens normative betoning	Nøytralitet	Faglig ekspertise	Lojalitet
Administrasjonens rolle vis a vis politikere	Klar underordning	Minst like stor innflytelse	Klar underordning
Klarhet i rolleutforming, pol- adm	Klar fordeling av roller og funksjoner	Adm. utformer politikk, pol. fatter beslutninger	Mindre klart. Politikere involvert i administrasjon
"Empiriske" styringsformer	Formannskapsmodell	Formannskapsmodell	Parlamentarisme

Etter Mouritzen og Svava (2002:43)

2.3 Fra separasjon og administrativ autonomi til "responsiv administrasjon" i Nordland?

Den parlamentariske reformen i Nordland fylkeskommune utgjør et ledd i en lang kjede av organisasjonsendringer som vedrører forholdet mellom politikk og administrasjon. På begynnelsen av 1990-tallet ble for eksempel hovedutvalgene fjernet, og erstattet med saksutredende fylkestingskomiteer uten beslutningsmyndighet. Samtidig ble det innført målstyring /rammestyring og drift uten institusjonsstyrer. Evalueringen av "pilotkommuneforsøket", som disse endringene var en del av, konkluderte med at samspillet mellom politikk og administrasjon var blitt endret. Møtepunktene mellom de to sfærene ble strengt koordinert i relasjonen mellom fylkesrådmannen og fylkesordfører, og sektorenes adgang til de politiske arenaene ble sterkt svekket (Baldersheim et. al 1994:54-55).

Parlamentarisme er en institusjonell reform som vi forventer har ført til ytterligere endringer i forholdet mellom politikere og administrasjon i Nordland fylkeskommune. Om vi skulle fortolke disse antatte endringene i lys av typologien over, vil vi anta at den modellen som fylkeskommunen i praksis praktiserte før parlamentarismen, var en blanding av de to første.

Det var således delvis snakk om et politisk og administrativt system som levde atskilt i to ulike sfærer, men som møttes gjennom administrasjonssjefen og fylkesordføreren; delvis var det et system der administrasjonen kan sies å ha hatt stor innflytelse, og der vi kan anta at fagkunnskap hadde forrang framfor andre typer kunnskap. Dette gjaldt i så fall spesielt på områder hvor det foreligger en klar mål-middel-teknologi, for eksempel innenfor helse og tannhelse, og mindre på felter som plan, næring, samferdsel, osv.

Gjennom den parlamentariske reformen har Nordland fylkeskommune, i alle fall i teoretisk forstand, tatt et skritt i retning av modell nr. 3, dvs. responsiv administrator-modellen. Når fylkesrådet/den enkelte fylkesråd leder administrasjonen, kan en forvente at rollen som faglig uavhengige eksperter nedtones til fordel for rollen som politisk sekretariat og politikernes hjelpesmenn.

Denne rapporten handler i all hovedsak om i hvilken grad fylkeskommunen også har gjort en slik endring i praksis. Mer konkret kommer følgende problemstillinger til å ligge til grunn for resten av rapporten:

- I hvilken grad har parlamentarismen endret samspillet mellom politikere og administrasjon langs dimensjonen *faglig uavhengighet vs. politisk sekretariat*, og i tilfelle på hvilken måte?
- Har de administrativt tilsatte akseptert eventuelle nye roller, og klarer de å fungere i dem?
- Finnes det funksjoner og roller som ikke har en avklart plass i den nye styringsstrukturen, og som vil kreve ekstra oppmerksomhet framover?

Når vi gjør et poeng ut av forskjellen mellom endringer *i prinsippet* og endringer *i praksis*, knytter vi an mot en utbredt oppfatning innen statsvitenskapelig forskning om at organisasjoner er trege mekanismer, der rutiner, regler og normer spiller en konserverende rolle. Dette *ny-institusjonelle* perspektivet (March og Olsen 1989) understreker at organisasjoner består av mennesker, og at menneskelig atferd endres langsommere enn det reformatorer gjerne forutsetter eller ønsker. Derfor er det mange eksempler på tilsynelatende store og radikale reformer som i praksis ikke betyr stort for faktisk atferd (March og Olsen 1989; Brunsson og Olsen 1990; Powell og DiMaggio 1991; Røvik 1992,1998). Dette kan selvfølgelig også være tilfelle i Nordland fylkeskommune, og kan komme faktisk til uttrykk gjennom at tidligere roller som er borte med formannskapsmodellen lever

uformelt videre, eller at nye relasjoner i et parlamentarisk system overskygges av gamle og uformelle relasjoner fra formannskapsmodellens tid.

I prinsippet kan vi tenke oss at parlamentarismen ikke er mer enn kosmetikk, og at nær sagt alt fungerer på samme måte som før (Meyer og Rowan 1977). En mer sannsynlig hypotese er at deler av det gamle systemet lever videre i form av uformelle roller og relasjoner, og at det vil ta relativt lang tid å endre atferden i alle deler av organisasjonen Nordland fylkeskommune. I den påfølgende analysen kommer vi til å bruke dette ny-institusjonelle endringsperspektivet som en av flere mulige forklaringer på ulike observasjoner.

2.4 Datagrunnlag og metode

Analysen i denne rapporten bygger i hovedsak på to datakilder, en postal spørreundersøkelse blant administrativt tilsatte i Nordland fylkeskommune og kvalitative intervjuer med 8 avdelingsledere.

Den postale spørreundersøkelsen ble gjennomført våren 2003, og omfattet et systematisk sammensatt utvalg av administrativt tilsatte i fylkeskommunen. Sammen med evalueringsprosjektets styringsgruppe identifiserte forskerne de administrativt tilsatte som man antok var mest berørt av det parlamentariske systemet, dvs. de ansatte som var mest i kontakt med politikerne. Til sammen ble 103 ansatte identifisert på denne måten. Gruppen består av avdelingslederne, deres nærmeste underordnede, tillitsvalgte og ulike typer virksomhetsledere (ytre etat). 79 % besvarte spørreskjemaet. Frafallet (21 %) er rimelig jevnt fordelt, og representerer ikke noe stort metodisk problem.

Av dem som har besvart spørreskjemaet jobber om lag halvparten på fylkeshuset, mens halvparten er virksomhetsledere utenfor fylkeshuset - dvs. rektorer i videregående skoler, ledere for tannklinikker og ledere for kulturinstitusjoner. 4 av 5 virksomhetslederne utenfor fylkeshuset er rektorer i den videregående skolen.

Både det utvalget som fikk tilsendt spørreskjemaet, og det utvalget som faktisk besvarte det, er svært ujevnt fordelt på saksfelter og hovedarbeidsområder. Dette var forventet siden bemanningen på de ulike saksområdene er svært ulik. De største enkeltgruppene tilhører utdanningssektoren (43 %) og saksfeltet økonomi, plan, fellesadministrasjon og personal (24 %). Resten er ujevnt fordelt på kultur, miljø, samferdsel, næring og barnevern/ familie /rus. Denne skjevfordelingen gjør det vanskelig å teste variasjon på tvers av alle saksområder, men

vi har testet eventuelle variasjoner mellom ansatte i utdanningssektoren og resten av de ansatte, og mellom de som arbeider på fylkeshuset og de som leder virksomheter utenfor fylkeshuset. I tillegg har vi sett på variasjon mellom ansatte med kort og lang ansiennitet, her målt som ansiennitet under og over gjennomsnittet på 17 år. I fremstillingen er det vist enkle prosentfordelinger og forskjeller i gjennomsnitt mellom de ulike gruppene nevnt over. Den relative betydningen av de ulike forholdene er undersøkt gjennom multivariat analyse, og kommenteres i teksten.

De kvalitative intervjuene med de 8 avdelingslederne skjedde i etterkant av spørreundersøkelsen, og var dels ment å fange opp forhold som ikke lot seg kartlegge i spørreskjemaet, dels følge opp observasjoner gjort gjennom foreløpige analyser av det kvantitative materialet. De 8 avdelingslederne er hhv. administrasjonssjef, plan og næringssjef, samferdselssjef, fylkesutdanningsjef, kultursjef, økonomisjef, fylkestannhelsesjef og fylkesrevisor. Intervjuene tok utgangspunkt i en spørreguide som var utformet slik at data fra Nordland lot seg sammenligne med tilsvarende data fra Oslo, og inneholdt primært spørsmål om gamle og nye relasjoner, samt vurderinger av parlamentarismen i forhold til fylkeskommunens egne definerte målsetninger. Intervjuene hadde en varighet av ca. 1,5 time hver.

I tillegg til disse to undersøkelsene bruker vi også data fra tidligere evalueringer av parlamentariske systemet. Det gjelder for det første den kvantitative og kvalitative undersøkelsen blant politikere i Nordland, som ble gjennomført hhv. våren 2002 og høsten 2002. Disse undersøkelsene er dokumentert i en tidligere rapport (Saxi 2002).

Analysen utnytter dessuten data fra evalueringen av det parlamentariske systemet i Oslo, som er dokumentert i NIBRs sluttrapport (Hagen et al. 1999). Det er mange gode grunner for å sammenligne med Oslo. Blant annet har Oslo praktisert parlamentarisme over lang tid, og vi kan derfor regne Oslo som en referanse for hvordan parlamentarisme på kommunalt nivå fungerer når styringssystemet har satt seg. De to større evalueringrundene i Oslo (1988 og 1998/99) betyr også et rikt tilfang på empiriske data.

Samtidig bør man også være oppmerksom på problemene med en slik sammenligning. Selv om Oslo også har fylkeskommunale funksjoner, er forskjellen mellom Nordland fylkeskommune og Oslo kommune likevel stor. Det gjelder så vel saksfeltenes karakter som måten den politiske og administrative virksomheten er organisert på. Dessuten er

datamaterialet fra undersøkelsen i Oslo kommunes administrasjon noe forskjellig fra vårt datasett. Materialet fra Oslo består i all hovedsak av data fra administrative ledere (dvs. kommunaldirektører i byrådsavdelingene, ledere av kommunale etater og kommunale bedrifter og administrasjonssjefer i bydelene), mens datamaterialet fra Nordland består av administrativt ansatte som har kontakt med det politiske apparat. Andelen respondenter uten formelt lederansvar er derfor større i materialet fra Nordland enn fra Oslo. I den grad disse forskjellene kan ha betydning for sammenligningen og våre konklusjoner, vil vi kommentere dette i analysekapitlene.

Tabell 2.2 *Datakilder*

Hvor	Når	Hvem	Form	Univers	Svarprosent (N i parentes)
Nordland	V-2003	Administrasjon	Postal spørreskjema	103	79 % (81)
Nordland	V-2003	Avdelingsledere	Kval. Intervju	8	100 % (8)
Nordland	V-2002	Medlemmer i fylkesting	Postal spørreundersøkelse	53	79 % (42)
Nordland	V-2002	Gruppeledere, fylkesordfører, fylkesråd	Kval. Intervju	12	100 % (12)
Oslo	V-1998	Administrasjon	Postal spørreundersøkelse	75	91 % (68)
Oslo	V-1998	Administrasjon	Kval. Intervju	14	100 % (14)

2.5 Kort om noen begrensninger ved metoden

Svært mange evalueringer av reformer settes i gang parallelt med iverksettingen av reformene. Sett i lys av at endringer gjerne skjer langsomt, og reformer vanligvis tar lang tid å iverksette, kan dette være et stort metodisk problem. Det er et problem heller ikke vi skjærer klar av. I forhold til behovet for å kunne slå fast hvorvidt en reform har ført til de ønskede effektene eller ikke, ville det opplagt vært en fordel om denne rapporten var skrevet noen år fram i tid. Dette kunnskapsbehovet må imidlertid veies opp mot reformatorens

behov for å overveie større og mindre kursendringer underveis i reformprosessen. Fra en oppdragsgivers synspunkt kan det dermed være gode grunner til å evaluere før de endelige resultatene av reformen foreligger.

Denne evalueringen ble satt i gang to år etter at fylkeskommunen igangsatte parlamentarismen, og avsluttes i det parlamentarismen har virket i fire år. Avstanden i tid mellom reformvedtak og evaluering innebærer at vi kan forvente at reformen har satt noen spor etter seg. Men samtidig er tidsperspektivet for kort til å slå fast hvorvidt man har oppnådd det men ønsket å oppnå. Denne rapporten handler derfor ikke om *hvordan det gikk* i Nordland, men heller *hvordan det går* pr. 2003.

I likhet med svært mange andre evalueringer, baserer vi evalueringen i all hovedsak på systematiseringer av ulike aktørers oppfatninger, holdninger og egenrapportert atferd (informantdata). Kvaliteten på evalueringen blir dermed avhengig av at forskerne har fått tilgang på alle relevante opplysninger. Vi har ingen grunn til å betvile at dette er tilfelle, men denne typen forbehold bør alltid tas i en slik evaluering.

En alternativ fremgangsmåte ville vært å studere politiske og administrative prosesser over tid. Det kunne gitt andre typer informasjon om hvordan det parlamentariske systemet fungerer, og kunne kanskje også tegnet et enda klarere bilde av parlamentarismen i Nordland.

En slik tilnæringsmåte er imidlertid svært tid- og ressurskrevende, og ville neppe vært gjennomførbar innenfor de ressurs- og tidsrammer som stod til disposisjon.

Selv om evalueringen i hovedsak bygger på informantdata, med de begrensninger dette innebærer, har vi likevel supplert med andre typer data. Det gjelder blant annet en studie av medieomtalen av fylkeskommunen, som baserer seg på data fra avisarkiver (Saxi og Lødemel 2003). I tillegg har vi hatt tilgang på en del fylkeskommunale sakspapirer, og har fulgt et par fylkesting fra observatørplass.

3 Administrasjonens vurderinger av prosess og måloppnåelse

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi først se på spørsmålene som omhandler målsettingene med reformen i Nordland fylkeskommune. Synes administrasjonen at en har nådd de målene en satte seg ved innføring av parlamentarisme i Nordland? Vi sammenligner administrasjonens svar med politikernes vurderinger av de samme spørsmålene. I tillegg skal vi se nærmere på hvordan administrasjonen vurderer prosessen fram mot vedtaket om en parlamentarisk styringsmodell i Nordland.

Det er i utgangspunktet vanskelig å ha klare formeninger om hvorvidt administrasjonen kan forventes å være mer eller mindre positiv til erfaringene med parlamentarisme enn det politikerne er. Parlamentarisme vil på ulike måter kunne virke inn på administrasjonens arbeidsvilkår – og kanskje på en mer direkte måte enn hva som er tilfellet for politikerne. Mange av de administrativt tilsatte har dessuten svært lang erfaring fra fylkeskommunal administrasjon (gjennomsnittet blant våre respondenter er 17 år). Analysen av politikernes holdninger til parlamentarismen viste at politikere med lengst fartstid var de mest kritiske til parlamentarismen (Røiseland 2002). Det kan derfor være grunn til å anta at en ikke ubetydelig andel av tilsatte i administrasjonen også kan være kritisk til reformen.

Vurderingen av prosessen fram mot innføring av parlamentarisme er interessant av minst to grunner: For det første er det ikke uvanlig at omorganiseringsprosesser høster kritikk fra de som berøres av endringer. I tillegg vil oppfatninger om selve prosess-forløpet også kunne bidra til å forklare hvordan en vurderer måloppnåelse.

3.2 Administrasjonens vurdering av måloppnåelse

Tabell 3.1 viser administrasjonens oppfatninger om måloppnåelse, sammenlignet med politikernes svar.

Tabell 3.1 *Prosentandel som er helt eller delvis enig i følgende påstander om måloppnåelse (Total N).*

	Politikerne N=42	Admini- strasjonen N=81
Parlamentarismen har bidratt til å reddykke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet	86	68
Parlamentarismen har bidratt til å styrke de folkevalgte styring	79	62
Parlamentarismen har bidratt til å tydeliggjøre skillelinjene i politikken	65	47
Opposisjonen er sikret vilkår for en aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	67	23
Parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsfordeling mellom politikk og administrasjon	64	54
Parlamentarismen har bidratt til å gjøre saksbehandlingen mer forsvarlig	38	18

Hovedinntrykket er at administrasjonen gjennomgående er noe mer kritiske til hva en har oppnådd med en parlamentarisk styringsmodell i Nordland fylkeskommune, enn det politikerne er. Et stort flertall av politikerne er av den oppfatning at parlamentarismen både har bidratt til å reddykke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet, styrke den folkevalgte styring, til å tydeliggjøre skillelinjene i politikken og at opposisjonens vilkår er sikret. Ansatte i administrasjonen er betydelig mer skeptiske. Riktignok er om lag to tredjedeler enig i at det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet er klargjort,

og at de folkevalgtes styring er styrket, men over halvparten er usikker på om det er blitt tydeligere skillelinjer i politikken. Særlig interessant er imidlertid deres vurdering av opposisjonens vilkår. Knappt hver fjerde respondent fra administrasjonen er helt eller delvis enig i at opposisjonen er sikret gode arbeidsvilkår i den nye styringsmodellen.

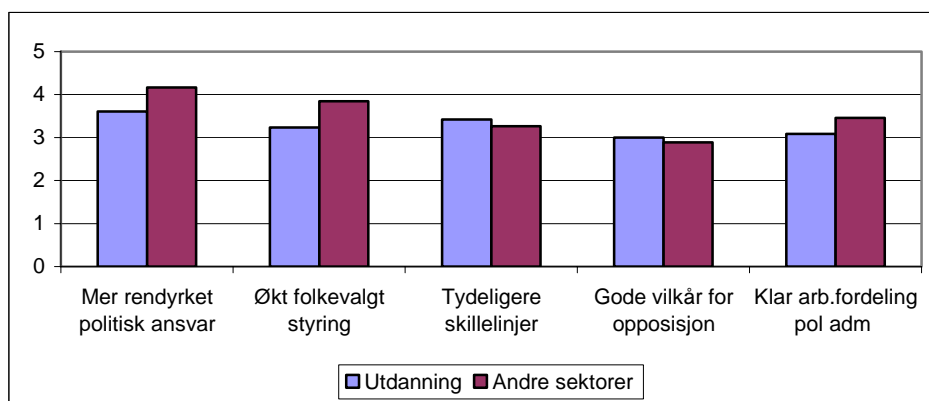
Administrasjonen er delt når det gjelder påstanden om at parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsfordeling mellom politikk og administrasjon. I utredningen forut for reformen ble det presisert at det også innenfor et parlamentarisk styringssett var viktig å tilstrebe en mest mulig klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon (jfr. avsnitt 1.2). En hadde gjennom tidligere reformarbeid (jfr. avsnitt 2.3) tilstrebet å få til et klarere skille mellom politikk og administrasjon, og en ønsket å presisere viktigheten av at dette skillet ble opprettholdt også i en parlamentarisk modell. Mye av arbeidet med å skape et klarere skille mellom politikk og administrasjon var således gjort før innføringen av parlamentarisme. Respondentenes svar på påstanden kan følgelig ses i lys av dette forholdet – det er ikke nødvendigvis parlamentarismen som har bidratt mest, reformene i forkant av innføringen av parlamentarisk styringsmodell kan oppfattes å ha hatt større betydning.

I forarbeidene legges det dessuten vekt på at forsvarlig saksbehandling er en nødvendig forutsetning for systemets tillit og legitimitet; en påpeker viktigheten av å opprettholde en forsvarlig saksbehandling. Forarbeidene må med andre ord ikke forstås dit hen at det ikke foregikk forsvarlig saksbehandling tidligere, og at et av målene med parlamentarisme var å få til en bedre saksbehandling. Når fire femtedeler av de spurte er usikker på om parlamentarismen har bidratt til en mer forsvarlig saksbehandling, må dette tolkes ut fra denne bakgrunnen. Respondentene kan dessuten også legge noe forskjellig meningsinnhold i begrepet forsvarlig saksbehandling, i den forstand at noen kan sikte til politisk saksbehandling, mens andre mener administrativ saksbehandling.

Vi stilte innledningsvis spørsmålet om det er de ansatte med lang ansiennitet som er mest kritisk til hva en har oppnådd med parlamentarismen, basert på erfaringene blant politikerne. Tilsynelatende er det slik også i administrasjonen. En nærmere analyse av datamaterialet viser imidlertid at denne sammenhengen forsvinner når vi kontrollerer for andre forhold. Det å være ansatt innenfor utdanningssektoren betyr mer enn ansiennitet. Figur 3.1 (neste side) viser forskjellene i vurdering mellom ansatte innenfor utdanningssektoren og andre administrativt tilsatte. Respondentene fra utdanningssektoren er mest kritisk i forhold til tre av de fem målsettingene. Når det gjelder

spørsmålet om en har fått et mer rendyrket politisk ansvar og økt folkevalgt styring, er det signifikante¹ forskjeller mellom respondentene fra utdanningssektoren og de øvrige respondentene.

Figur 3.1 *Vurdering av måloppnåelse fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt. 1=helt uenig, 5=helt enig. N=59-74.*



At administrasjonen er mer usikker når det gjelder erfaringene med parlamentarismen bekreftes også av Tabell 3.2.

Tabell 3.2 *Administrasjonens samlede erfaringer med den parlamentariske styringsmodellen i Nordland fylkeskommune. Prosent. Total N=69.*

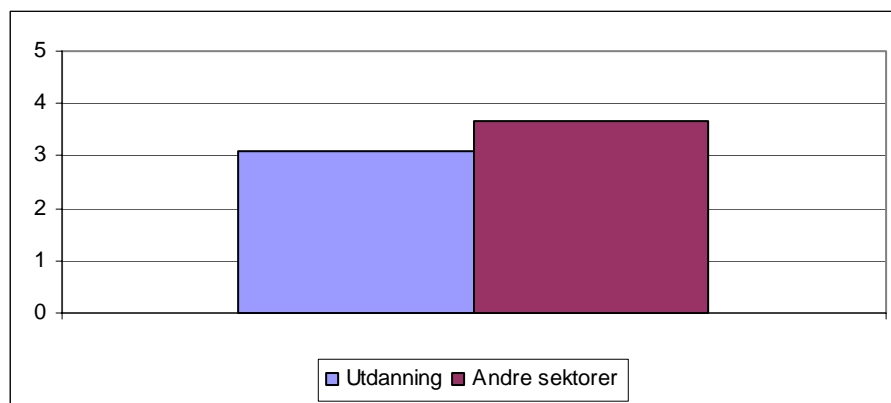
Svært dårlig erfaring	1
Dårlig erfaring	15
Både og	33
God erfaring	45
Svært god erfaring	6
Total	100

¹ Uttrykket "signifikans" er hentet fra statistikken, og henspeiler på styrken i en statistisk sammenheng. Når noe er signifikant, er det stor grunn til å anta at sammenhengen ikke skyldes tilfeldigheter, men uttrykker en reell sammenheng.

16 % av respondentene fra administrasjonen oppgir at deres samlede erfaringer med parlamentarismen er dårlig eller svært dårlig, mens hver tredje respondent har blandede erfaringer. 51 % oppgir at erfaringene er gode eller svært gode.

Også her er det en signifikant forskjell mellom ansatte i utdanningssektoren og andre administrativt tilsatte i fylkeskommunen (Figur 3.2).

Figur 3.2 *Samlede erfaringer med parlamentarisme i Nordland fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt. 1=svært dårlig erfaring, 5=svært god erfaring. N=69*



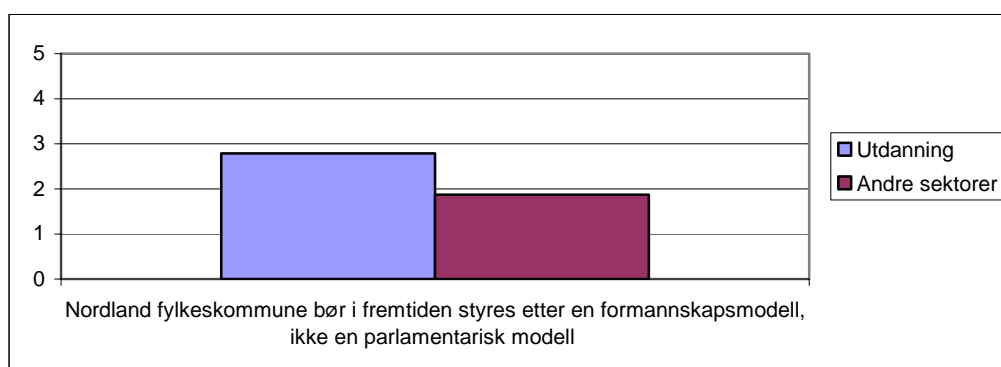
Det er likevel ikke slik at en ønsker seg tilbake til den gamle styringsmodellen. Tabell 3.3 (neste side) viser at nærmere to tredeler av de administrativt tilsatte (64 %) er uenig i at Nordland fylkeskommune i fremtiden bør styres etter en formannskapsmodell. Men usikkerheten er også her noe større i administrasjonen enn blant politikerne.

Tabell 3.3 *Nordland fylkeskommune bør i fremtiden styres etter en formannskapsmodell, ikke en parlamentarisk modell. Prosent.*

	Politikerne N=41	Administrasjonen N=68
Helt uenig	51	41
Delvis uenig	22	23
Verken enig eller uenig	7	15
Delvis enig	10	9
Helt enig	10	12
Total	100	100

Det er færre i administrasjonen som foretrekker en parlamentarisk styringsmodell og flere oppgir dessuten at de er usikre (verken enig eller uenig). Også her skiller ansatte fra utdanningssektoren seg ut – andelen som foretrekker den gamle styringsmodellen er her klart større enn blant ansatte fra andre sektorer (Figur 3.3).

Figur 3.3 *Ønske om formannskapsmodell eller parlamentarisk modell i fremtiden fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt. 1=helt uenig, 5=helt enig. N=66.*



Oppsummert kan en altså konkludere med at selv om administrasjonen på flere områder har gode erfaringer med den parlamentariske styringsformen og ikke ønsker seg tilbake til formannskapsmodellen, så viser bildet at administrasjonen er noe mer kritisk og usikker med hensyn til hva en har oppnådd gjennom parlamentarismen enn det

politikerne er. Det kan være ulike forklaringer på denne tendensen. Reformen har kanskje først og fremst vært en politisk reform, i den forstand at den har hatt oppslutning fra og vært styrt av politikerne. Administrasjonen har vært involvert i mindre grad. En annen mulig forklaring er den betydning parlamentarisme har for maktforholdet mellom politikk og administrasjon. Parlamentarisme innebærer at politikerne overtar ledelsen over administrasjonen; derfor er det heller ikke så overraskende at flere innenfor administrasjonen er noe mer kritisk til reformen. At det også kan være forskjeller mellom de ulike sektorene når det gjelder hvordan dette oppleves, slik våre data indikerer, er heller ikke overraskende.

3.3 Oppfatninger om gjennomføring av prosess

Tabell 3.4 viser hvordan administrasjonen vurderer prosessen fram mot, og iverksettingen av den parlamentariske styringsmodellen i Nordland fylkeskommune. Datamaterialet viser at informasjon om, planlegging av og iverksetting av den parlamentariske styringsmodellen gjennomgående får forholdsvis positiv vurdering.

Tabell 3.4 *Oppfatninger om gjennomføring av parlamentarisme i Nordland. Prosent. (Total N).*

	Svært dårlig	Nokså dårlig	Både og	God	Svært god	Totalt
Informasjon om den parlamentariske modellen før den ble innført	3	1	27	59	10	100 (70)
Planleggingen av den parlamentariske styringsmodellen	-	2	31	59	9	100 (58)
Iverksettingen av den parlamentariske styringsmodellen	-	7	34	57	2	100 (67)

Svært få har dårlige erfaringer med prosessen, mens rundt en tredel har vekslende erfaringer. Det er kun ansatte innenfor utdanningssektoren som skiller seg ut. De er signifikant mer kritiske, både til

planleggingen og iverksettingen av parlamentarismen enn ansatte i andre sektorer (ikke vist i figur).

Det at administrasjonen gjennomgående er forholdsvis positive til prosessen indikerer at det ikke er egenskaper ved prosessen som er den mest plausible forklaringen på at administrasjonen er mer kritisk enn politikerne til hva en har oppnådd med parlamentarisme. Antagelsen om at forklaringen må knyttes til endringer i formell maktdeling styrkes tilsvares.

4 Mot et nytt samspill mellom politikere og administrasjon?

4.1 Innledning

I dette kapitlet settes det nærmere søkelys på samspillet mellom politikk og administrasjon innenfor den parlamentariske styringsmodellen i Nordland fylkeskommune. Vi er for det første opptatt av ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon. Innledningsvis diskuterer vi om parlamentarisme bør og kan føre til en klar ansvarsfordeling mellom politikk og administrasjon, før vi presenterer vårt datamateriale. Dernest fokuserer vi på vilkår for – og oppfatninger om – de folkevalgtes innflytelse over administrasjonen. I den tredje delen av kapitlet diskuterer vi om det er en spenning mellom lojalitet og faglig uavhengighet, slik administrasjonen ser det. Til slutt ser vi nærmere på medias rolle i forholdet mellom politikk og administrasjon.

4.2 Klar ansvarsfordeling mellom politikk og administrasjon?

Som vi har sett innledningsvis (avsnitt 1.2) sto ønsket om en fortsatt mest mulig klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon sentralt i forarbeidene til innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. Klar ansvarsfordeling mellom politikk og administrasjon var også en uttalt og sentral målsetting ved innføringen av parlamentarisme i Oslo (Hagen et al. 1999). Tabell 3.1 viste at vel halvparten av de ansatte i Nordland fylkeskommune var helt eller delvis enig i at parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon.

Parlamentarisme skiller seg fra formannskapsmodellen ved at administrasjonen ledes av politisk valgte fylkesråder/byråder eller kommuneråder. Dette kan innebære en større politisering av den administrative ledelsen. "Banehalvdelene" er ikke lenger så klart oppdelt som i komitémodellen, men likevel klarere enn i hovedutvalgsmodellen. Det kan stilles spørsmål ved om parlamentarisme prinsipielt er bedre egnet til å utvikle et klarere skille mellom politikk og administrasjon enn for eksempel komitémodellen. Det blir derfor særlig viktig å få til en god rolleutforming blant fylkesrådene og i administrasjonen. (Saxi 2002:51).

Parlamentarismen vektlegger konsentrasjon av makt og ansvar, mens formannskapsmodellen innbyr til brede og omforente løsninger. For å få til slike løsninger, vil det i formannskapsmodellen ligge en kime til mer utstrakt kontakt mellom politikere og administrasjon. I et parlamentarisk styringssystem derimot er det en sentral premis at det formelle ansvaret for beslutninger ligger hos politikerne. Et bredt og "dypt" kontaktnett mellom politikere og administrasjon kan bidra til at det stilles spørsmål ved hvem som i realiteten har ansvaret når noe "går galt" i kommunen.

Dersom det er etablert klare normer for når og hvordan politikerne og administrasjonen skal utveksle informasjon, og disse etterleves, kan man også forvente at det blir tydeligere hvilke saker som hører hjemme på de ulike "banehalvdelene". Det er med andre ord grunn til å anta at det etter hvert etableres en forståelse av hvilke saker som er politikernes ansvar og hvilke saker administrasjonen skal ta seg av, og i hvilke faser av beslutningsprosessen de ulike aktørene skal involveres.

Det kan imidlertid også argumenteres for at konsentrasjon av makt og ansvar, gjennom byråds- eller fylkesrådsordningen, kan gi klarere politiske mål og retningslinjer, og slik gi en klarere rollefordeling mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen må forholde seg til mer entydige politiske mål. Det kan bli enklere å formidle de politiske målene til administrasjonen, og det kan klargjøre det ansvar administrasjonen har for å iverksette målene (Hagen et al. 1999).

I dette avsnittet skal vi, i likhet med i Oslo-undersøkelsen, sette søkelys på kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon, og vurderinger av hvor klar ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon er.

Kontaktmønster

Et nærliggende mål på kontakt mellom politikere og administrasjon er tilstedeværelse i møter i politiske organer. Tabell 4.1 viser at det er mer uvanlig at administrasjonen i Nordland møter i fylkestinget, enn at administrasjon møter i bystyret i Oslo. Dette henger naturlig sammen med at det er en lavere møtefrekvens i fylkestinget (5-6 fylkestingsamlinger i året i Nordland, mot månedlige bystyremøter i Oslo) og at fylkestingets møter avholdes på ulike steder i fylket.

Tabell 4.1 *Prosentandel i administrasjonen som har vært til stede i møter i følgende politiske organer det siste året (Total N).*

Til stede i møte i:	Oslo 1998	Nordland 2003
Bystyret/fylkestinget	66 (67)	50 (78)
Byrådet/fylkesrådet	19 (62)	36 (76)

Mindre kontakt med fylkestinget ser imidlertid ut til å bli noe oppveid av en tettere kontakt med fylkesrådet. Administrasjonen forholder seg med andre ord i større grad til de ledende utøvende politiske organer i Nordland. Dette kan peke i retning av at betingelsene for at administrasjonen fremstår som den politiske ledelsens sekretariat er noe sterkere i Nordland – eller omvendt: at administrasjonen har større påvirkningsmulighet vis a vis politisk ledelse i Nordland.

Tabell 4.2 (neste side) viser først og fremst at det er fylkesrådet eller fylkesråden på den enkeltes saksfelt som er det viktigste knutepunktet mellom administrasjonen og politikerne i Nordland fylkeskommune, som i Oslo – og helt i tråd med modellens intensjon. Det er imidlertid enkelte interessante forskjeller som fortjener en kommentar. For det første er kontakten mellom administrativt ansatte og fylkesordføreren i Nordland tettere enn den kontakten ansatte i Oslo har med sin ordfører. Dette kan være en indikasjon på at rolleavklaringen mellom fylkesordfører og fylkesråd er mer utydelig enn det vi finner i Oslo, mellom byråd og ordfører. En sannsynlig forklaring på dette er at reformen er så vidt ny i Nordland fylkeskommune – reformen har ikke gått seg til, og tradisjonelle rolle- og kontaktmønstre ”henger igjen”.

Tabell 4.2 *Prosentandel som har hatt kontakt hver måned eller oftere med følgende instanser. (Total N).*

Kontakt med	Oslo 1998	Nordland 2003
Ordfører/fylkesordfører	11 (66)	21 (78)
Byrådet/fylkesrådet/fylkesråden på mitt sakfelt	23 (66)	56 (77)
Fagbyråden (kun Oslo)	79 (68)	-
Bystyrekomiteé/fylkestingskomité	15 (66)	8 (79)
Posisjonspartiene i bystyret/fylkestinget	12 (65)	10 (78)
Opposisjonspartiene i bystyret/fylkestinget	11 (65)	4 (76)

Vi observerer, for det andre, at administrasjonen i Nordland fylkeskommune har mindre kontakt med komiteene og med opposisjonen enn det en fant i Oslo. Dette kan henge sammen med at komiteene spiller en annen, og mindre viktig rolle på fylkesplan enn i bystyret i Oslo (hvor komiteene ble oppfattet å være svært viktige). At kontakten mellom opposisjonen og administrasjonen er så vidt beskjeden i Nordland fylkeskommune kan tolkes som en indikasjon på at administrasjonen først og fremst er det politiske flertallets sekretariat.

Andre nærliggende forklaringer på disse funnene er forskjeller i administrasjonens størrelse, samt det faktum at fylkestingets møter avholdes ulike steder i fylket. I Nordland er det en betydelig mindre administrasjon enn i Oslo, noe som i seg selv kan tilsi tettere kontakt mellom administrativt ansatte og fylkesråd og fylkesordfører som er lokalisert i "fylkeshuset". At fylkestinget "flyttes rundt" i fylket kan på sin side forklare at kontakten med fylkestingets organer er mindre i Nordland (jfr. også Tabell 4.1). Det er rimelig å anta at kontakten vil være størst når fylkestingets møter avholdes i Bodø, hvor administrasjonen er lokalisert, mens den vil være mindre når fylkestinget samles andre steder i fylket.

Spørsmålet om generell kontakt mellom administrative ansatte og ulike politiske grupperinger gir kun et grovt anslag på hvor tette koblinger det er mellom politikk og administrasjon. Vi har i tillegg spurt administrasjonen om hvor aktiv de selv er mht. til å luften saker med politikerne, og vise versa – hvor ofte de blir kontaktet av politikerne (Tabell 4.3.).

Tabell 4.3 *Utveksling av saksopplysninger og lufting av saker mellom politikere og administrasjon. Prosentandel som er delvis eller helt enig i følgende påstander. (Total N).*

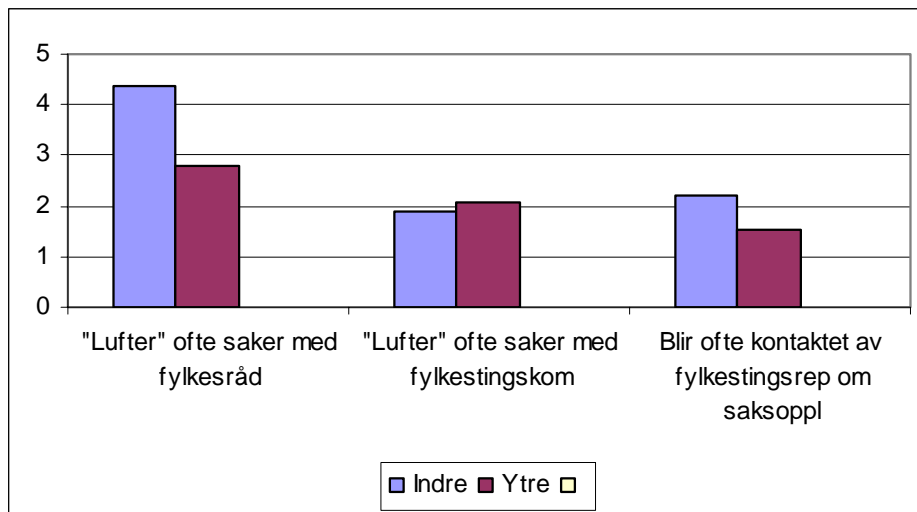
	Oslo 1998	Nordland 2003
a) Jeg tar ofte kontakt med byrådet/fylkesrådet/fylkesråden på mitt saksfelt for å luften eller drøfte saker som vi arbeider med	63 (67)	66 (73)
b) Jeg tar ofte kontakt med politikere i den bystyre/fylkestingskomiteen som behandler saken på mitt saksfelt, for å "luften" eller drøfte saker som vi arbeider med	3 (67)	15 (75)
c) Jeg blir ofte kontaktet av bystyre/fylkestingsrepresentanter som ønsker opplysninger om mitt saksområde	17 (66)	12 (76)

Tabellen viser at det først og fremst er fylkesrådet eller fylkesråden på den enkeltes saksfelt som administrative ansatte tar kontakt med underveis i beslutningsprosessen. Her skiller administrasjonen i Nordland seg bare marginalt fra administrative ansatte i Oslo. Kontakten med fylkesting og fylkestingskomiteene er relativt beskjeden. I Nordland er det imidlertid noe vanligere enn i Oslo å ta *komitékontakt* for å "luften" saker som en arbeider med. En sannsynlig forklaring er at komitémøtene er et naturlig treffpunkt i forbindelse med fylkestingssamlingene. En kan kanskje snakke om en "hotell-effekt", i og med at politikere og administrasjonen vanligvis bor på hotell sammen under fylkestingssamlingene utenfor Bodø. En annen forklaring kan være måten sakene fordeles mellom komiteene på i forbindelse med fylkestingssamlingene. De relativt sjeldne samlingene medfører at komiteene ofte må behandle et relativt bredt saksfelt. Dette kan øke behovet for kontakt i forbindelse med fylkestingssamlingene.

I Figur 4.1 (neste side) vises gjennomsnittsverdien for ansatte som jobber i fylkeshuset (indre) sammenlignet med ansatte i administrative virksomheter utenfor fylkeshuset (ytre). Figuren viser at det er administrative ansatte i fylkeshuset som, ikke overraskende, har tettest kontakt med politikerne, og spesielt med fylkesrådet. Figuren viser imidlertid også at ansatte utenfor fylkeshuset noe oftere tar kontakt med *fylkestingskomiteene* enn de som har sin arbeidsplass på fylkeshuset. Dette styrker antagelsen om fylkestingssamlingene som et

naturlig "treffpunkt" der administrative ansatte fra ulike steder i fylket (rektorer) benytter anledningen til å ta opp saker med politikerne. Om dette har form av lobbyisme eller utveksling av saksopplysninger er vanskelig å fastslå ut fra de data vi har hatt til rådighet.

Figur 4.1 *Utteksling av saksopplysninger og lufting av saker mellom politikk og administrasjon fordelt etter arbeidssted. Gjennomsnitt. 1=helt uenig, 5=helt enig. N=73-76.*



Saksfordeling mellom politisk og administrativt nivå

Administrasjonen ble videre bedt om å gi uttrykk for hvor lett eller vanskelig det er å vite hvilke saker som må behandles politisk, og hvorvidt de har en klar forståelse av hvilke saker som er politikernes ansvar og hvilke saker de selv er ansvarlig for (Tabell 4.4).

Tabell 4.4 *Administrative ansattes oppfatninger om klarhet i saksfordeling og ansvar. Prosent. (Total N).*

	Oslo 1998	Nordland 2003
a) Andel som synes det er meget eller nokså lett å vite hvilke saker som bør oversendes til politisk behandling	91 (68)	70 (76)
b) Jeg har klar forståelse for hvilke saker som bør legges fram for byrådet/fylkesrådet og hva slags saker som er mitt ansvar (andel som har svart nokså eller helt enig)	97 (67)	82 (73)

Tabellen viser først og fremst at administrasjonen opplever betydelig klarhet mht. oppgave- og ansvarsfordeling. Vi ser imidlertid en interessant forskjell mellom administrative ansatte i Oslo og Nordland. I Nordland er administrasjonen noe mindre sikre på arbeidsfordelingen mellom politisk og administrativt nivå.

Tabell 4.5 støtter også opp om denne tendensen. Den viser at det er noe vanskeligere for administrasjonen i Nordland å forutsi politikernes reaksjon på saker som legges fram fra administrasjonens side.

Tabell 4.5 *Prosentandel som hevder at det er meget eller nokså vanskelig å forutsi hvordan reaksjonen fra politikere vil være på de saker som administrasjonen legger fram på deres sakfelt (Total N).*

	Oslo 1998	Nordland 2003
I byrådet/fylkesrådet	5 (63)	10 (72)
I bystyret/fylkestinget	9 (57)	20 (72)

Igjen er en svært sannsynlig forklaring at en har kortere erfaring med parlamentarisme i Nordland. Det parlamentariske styringssystemet i Nordland fylkeskommune har fungert knappe fire år. Systemet er ikke like veletablert som i Oslo, og det er derfor ikke oppsiktsvekkende at arbeids- og ansvarsfordelingen fremstår som noe mer uavklart i Nordland fylkeskommune.

4.3 De folkevalgtes innflytelse på administrasjonen

Ønsket om sterkere folkevalgt styring sto sentralt ved innføringen av parlamentarisme i Nordland. Tabell 3.1 viste at i underkant av to tredeler av administrasjonen sluttet seg helt eller delvis til påstanden om at parlamentarismen har ført til økt folkevalgt styring i Nordland.

Antagelsen om økt folkevalgt styring som følge av parlamentarisme kan begrunnes i tre forhold (Hagen et al. 1999):

For det første: Det viktigste elementet er at et folkevalgt organ, *fylkesrådet, er øverste ledelse for den samlede fylkeskommunale administrasjon*. Det betyr folkevalgt ansvar i flere faser av beslutningsprosessen. Fylkesrådet har ansvar for å initiere saker, forberede saker, treffe vedtak etter delegerede fullmakter og iverksette vedtak. Denne folkevalgte involveringen og nærheten til beslutningsprosessen kan gi gode innflytelsesmuligheter. Med instruksjonsmyndighet over administrasjonen har fylkesrådet gode muligheter for å påvirke gjennomføringen av vedtak.

For det andre: *Det parlamentariske ansvarsprinsippet* kan også tenkes å ha betydning for folkevalgtes styring av administrasjonen. Fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at de vedtak som treffes, blir iverksatt. Ansvarsprinsippet innebærer at fylkesrådet formelt står ansvarlig for alle handlinger i administrasjonen. Dermed står fylkesrådet (og enkeltfylkesråder) kontinuerlig overfor muligheten for at opposisjonen i fylkestinget vil kritisere fylkesrådet om den kan påvise manglende styring og kontroll av administrasjonen. Blir opposisjonen kjent med "uheldige" saker i administrasjonen, kan sakene politiseres og bli forsøkt brukt til å kaste fylkesrådet eller enkeltfylkesråder. Denne usikkerheten forsterkes ved en eventuell mindretallssituasjon. Muligheten for at fylkestinget til en hver tid kan stille fylkesrådet til ansvar for sine handlinger forventes derfor å føre til en noe mer aktiv oppfølging av administrasjonen innenfor den parlamentariske modellen. Dette kan vi også forvente gir seg uttrykk i noe større følsomhet overfor politiske signaler.

For det tredje: Under parlamentarismen er det det folkevalgte organet – fylkesrådet - som *innstiller* overfor fylkestinget. Det at de folkevalgte har hånd om innstillingsretten kan bety økte innflytelsesmuligheter overfor administrasjonen. I et parlamentarisk system vil de administrative lederne forholde seg til "sin" fylkesråd og fylkesrådet.

Dette innebærer at kommunikasjonen overfor fylkestinget og fylkestingskomiteene forventes å være indirekte, via fylkesrådet. Dette kan bety at de administrative lederne ikke innehar samme innflytelsesmuligheter som innenfor formannskapsmodellen, der de administrative lederne forholdt seg mer direkte til komiteene.

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på oppfatningene om de folkevalgte innflytelse. I den empiriske analysen bruker vi ulike indikatorer på innslaget av folkevalgt innflytelse på administrasjonen, basert på oppfatningene hos administrative ansatte. Hvor stor vekt legger administrasjonen på politiske signaler ved utførelsen av sine arbeidsoppgaver? I hvor stor grad tar politikerne initiativ på den enkeltes sakfelt sammenlignet med administrasjonen? Og hvordan vurderes politikernes makt? Også i denne analysen sammenligner vi med resultater fra evalueringen av parlamentarismen i Oslo i 1998.

Hvordan vektlegges politiske signaler?

Vi har spurt administrasjonen hvilken vekt de legger på signaler fra ulike politiske organer ved utførelsen av deres arbeid (Tabell 4.6). Vi forventer at administrasjonen i et parlamentarisk system vil være følsomme overfor politiske signaler fra alle politiske organer, sterkest i forhold til signaler fra posisjonen.

Tabell 4.6 *Prosentandel som vektlegger signaler fra ulike organer /instanser i nokså stor eller svært stor grad (Total N).*

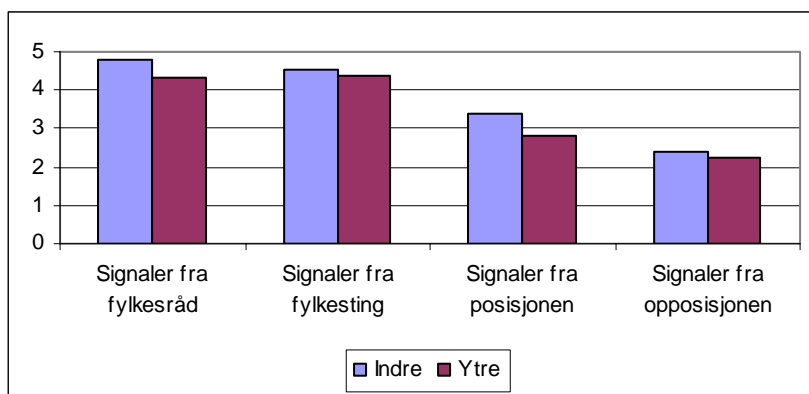
Signaler fra:	Oslo 1998	Nordland 2003
Byrådet/fylkesrådet	97 (68)	92 (78)
Bystyret/fylkestinget	89 (66)	88 (77)
Posisjonspartiene i bystyret/fylkestinget	76 (66)	37 (71)
Opposisjonspartiene i bystyret/fylkestinget	17 (66)	11 (71)

Hovedinntrykket fra tabellen er at administrasjonen legger stor vekt på signaler fra fylkesrådet og fylkestinget. Rundt 9 av 10 av de administrativt tilsatte vektlegger signaler fra fylkesråd og fylkesting i nokså eller meget stor grad. Det er imidlertid en interessant forskjell mellom Oslo og Nordland. I Nordland fylkeskommune er administrasjonen vesentlig mindre lydhør overfor posisjonspartiene i fylkestinget enn den er i Oslo. I Nordland skiller en i klart mindre grad mellom signaler fra posisjon og opposisjon. Dette kan igjen skyldes at det parlamentariske styringssystemet ikke er like veletablert i Nordland. En annen sannsynlig forklaring er at Nordland styres av en bred

parlamentarisk koalisjon. Fylkesrådet representerer en stor del av fylkestinget. Det som er klarert i fylkesrådet vil derfor høyst sannsynlig også få gjennomslag i fylkestinget. I Oslo må en derimot i større grad lytte til posisjonspartiene for å få politiske signaler. I tillegg er administrasjonen, som vi har sett, mindre til stede i fylkestingsmøtene i Nordland.

Figur 4.2 sammenligner vektlegging av signaler fra ulike politiske organer mellom ansatte i og utenfor fylkeshuset.

Figur 4.2 *Hvilken vekt som tillegges signaler fra ulike politiske organer fordelt etter arbeidssted. Gjennomsnitt. 1=i meget liten grad, 5=i svært stor grad. N=70-77.*



Ansatte i fylkeshuset legger gjennomgående mer vekt på signaler fra de politiske organene enn ansatte utenfor fylkeshuset. Mest interessant er forskjellen mht. signaler fra posisjonen. Her er det en signifikant forskjell mellom ansatte i og utenfor fylkeshuset. Det er med andre ord slik at de som jobber nærmest den politiske ledelsen også lytter mest til signaler fra denne.

Hvem tar initiativ?

Folkevalgt innflytelse kan utøves i ulike faser av en beslutningsprosess. Å ta initiativ til saker, dvs. å sette dagsorden, kan definere en del av det oppmerksomhetsfeltet som systemet skal rette seg mot. Hvem oppfatter administrasjonen som viktige initiativtakere på sitt saksfelt? Ut fra parlamentarismens logikk forventer vi at de politiske instansene vil ha en sterk og tydelig posisjon som initiativtakere sammenlignet med administrasjonen – at de får en mer framtrædende rolle enn administrasjonen i initiativfasen. Fylkesrådets posisjon som

leder av administrasjonen gir det dessuten en nærhet til og tilgang på administrasjonens ressurser som ikke bystyret har i samme grad. Det vil derfor være rimelig å anta at disse ressursene også gir fylkesrådet et fortrinn når det gjelder initiering av politiske saker i forhold til fylkestinget (Hagen et al. 1999:56-57).

Tabell 4.7 *Prosentandel som sier at initiativ til tiltak kommer nokså ofte/meget ofte fra følgende instanser (Total N).*

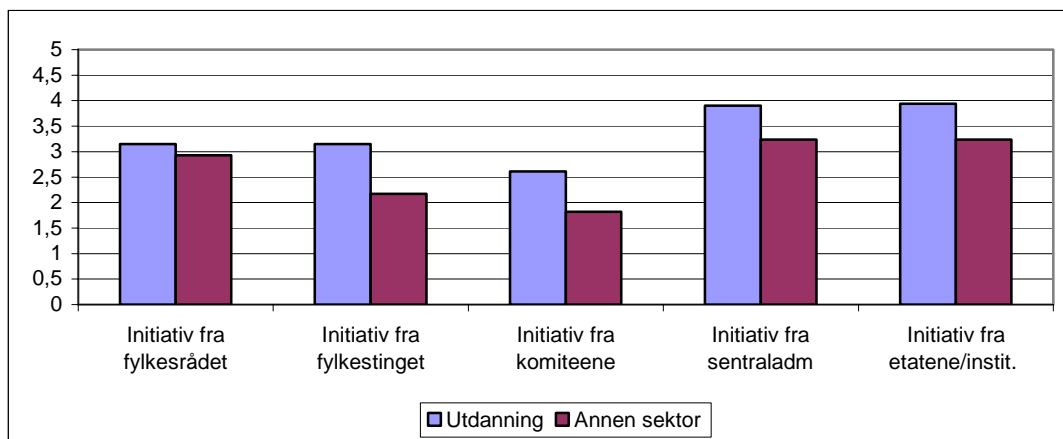
Ofte initiativ fra:	Oslo 1998	Nordland 2003
Byrådet/fylkesrådet	43 (67)	33 (75)
Bystyret/fylkestinget	21 (66)	20 (76)
Bystyre/fylkestingskomiteene	12 (59)	11 (71)
Sentraladministrasjonen	-	54 (72)
Etater/institusjoner	44 (43)	62 (70)

Tabell 4.7 viser at både sentraladministrasjonen og etater/institusjoner i Nordland fylkeskommune får en markant høyere score som initiativtakere enn det de politiske organene får. De politiske organene framstår med andre ord ikke som *særlig* viktige initiativtakere. Det er også verdt å merke seg at makten synes å være noe mer spredt i Nordland enn i Oslo. I Oslo framstår byrådet som en mer markant initiativtaker på politisk side, enn det fylkesrådet i Nordland gjør.

En nærmere analyse av datamaterialet viser at hvilket saksområde den enkelte jobber innenfor har betydning for hvordan en vurderer hvor initiativ til saker kommer fra. I Figur 4.3 (neste side) vises forskjellen mellom ansatte i utdanningssektoren og ansatte i andre sektorer.

Mest interessant er forskjellen når det gjelder vurdering av initiativ fra fylkesting og komiteer. Respondentene fra utdanningssektoren tillegger fylkesting og komiteer vesentlig mer initiativ på deres saksfelt enn det de andre respondentene gjør. Det er ikke like store forskjeller i vurdering av fylkesrådets rolle som initiativtaker.

Figur 4.3 *Administrasjonens vurdering av hvem som tar initiativ til saker på deres saksområde fordelt etter sektortilhørighet. Hvor ofte kommer initiativ fra følgende instanser. Gjennomsnitt. 1=meget sjelden, 5=meget ofte. N=71-75.*



Det er også en markant forskjell når det gjelder vurderingen av administrasjonens rolle som initiativtaker. Sentraladministrasjonen og etatene/institusjonene får klart høyere score som initiativtakere blant respondentene fra utdanningssektoren. Sammenhengen mellom sektortilhørighet og vurderingene av hvem som er viktige initiativtakere gjelder selv om det kontrolleres for arbeidssted (på fylkeshuset eller ute i virksomhetene), ansiennitet og alder.

Sektortilhørighet synes med andre ord å ha en selvstendig forklaringskraft. Funnene *kan* indikere at fylkestinget er mer tilbøyelig til å styre denne sektoren enn andre sektorer. Tendensen kan også være en følge av at det er mange med bakgrunn fra skolesektoren i fylkestinget, og at det er tettere kontakt mellom politikerne og administrasjonen innenfor denne sektoren (jfr. også Tabell 4.3). Men vi vil sterkt understreke at våre data bare gir begrenset muligheter til å forklare forskjellen mellom utdanningssektoren og resten av administrasjonen.

Vurdering av politikernes makt

Administrasjonen ble også bedt om å vurdere ulike gruppers innflytelse over fylkespolitikken i Nordland mer direkte. Her kan vi sammenligne svarene både med administrasjonen i Oslo og med politikerne i Oslo og Nordland (Tabell 4.8).

Tabell 4.8 *Vurdering av ulike instansers innflytelse. Prosent.
(Total N).*

Innflytelse	Administrasjon	Administrasjon	Politikere	Politikere
	Oslo 1998 (Total N=42-65)	Nordland 2003 (Total N=67-77)	Oslo 1998 (Total N=35)	Nordland 2002 (Total N=40-42)
Byrådet/ fylkesrådet	88	90	63	66
Bystyret/ fylkestinget	89	74	77	57
Bystyre-/ fylkestings- komiteene	85	57	80	52
Sentraladmini- strasjonen	-	66	46	39
Etater/institu- sjoner	38	36	37	38

Tabell 4.8 viser først og fremst at de politiske organene tillegges mer innflytelse enn de administrative organene, av samtlige grupper. Selv om administrasjonen og politikerne har lik rangering av de ulike aktørgruppene, merker vi oss likevel at politikerne generelt sett tillegger de politisk-administrative institusjonene noe mindre innflytelse enn det administrasjonen gjør. Dette kan ha sammenheng med at politikerne tillegger eksterne organer større vekt, for eksempel i form av statlig "overstyring".

I Nordland rangeres fylkesrådet på topp, både av politikerne og av administrasjonen. I Oslo derimot, vurderes bystyret og bystyrekomiteene som relativt mer innflytelsesrike enn byrådet. Dette kan sannsynligvis i all hovedsak forklares med forskjell i parlamentarisk situasjon. I Oslo har situasjonen med mindretallsbyråd gitt større innflytelsespotensial for bystyret og dets organer, enn hva som er tilfelle i Nordland fylkeskommune, der fylkesrådet representerer en bred flertallskoalisjon. Dessuten møtes komiteene langt oftere i Oslo enn i Nordland.

Internt i fylkeskommunens administrasjon er det ingen markante forskjeller når det gjelder vurdering av innflytelse mellom ulike grupper (for eksempel mellom ledere i og utenfor fylkeshuset, etter ansiennitet, sektor osv).

70 % av de administrativt tilsatte i administrasjonen i Nordland fylkeskommune støtter påstanden om at fylkesrådet har god styring med administrasjonens arbeid (ikke vist i tabell).

Det synes med andre ord å være bred enighet om at politikerne generelt sett har større innflytelse over beslutninger i fylkespolitikken enn administrasjonen. Tabell 4.7 indikerte imidlertid at initiativet til saker og tiltak oftere kommer fra administrasjonen enn fra politikerne i Nordland, i motsetning til i Oslo hvor byrådet framsto som en mer sentral initiativtaker. Et nærliggende spørsmål i forlengelsen av dette er hvem sine synspunkter det er som fremmes for fylkestinget – er det de politiske synspunktene til det politiske lederskapet eller er det faglige synspunkter fra administrasjonen (Tabell 4.9)?

Tabell 4.9 *Påstander om hvorvidt byrådet/fylkesrådet fremmer faglige eller politiske synspunkter. Prosentandel som er delvis eller helt enig (Total N)*

	Oslo 1998	Nordland 2003
a) Byrådet/fylkesrådet fremmer først og fremst sine politiske synspunkter i sakene som legges fram for bystyret/fylkestinget	84 (63)	59 (71)
b) Byrådet/fylkesrådet fremmer først og fremst de faglige synspunktene til administrasjonen i sakene som legges fram for bystyret/fylkestinget	13 (63)	40 (70)

Tabellen viser at flertallet av de administrativt tilsatte er enig i at fylkesrådet først og fremst legger fram sine politiske synspunkter fram for fylkestinget, ikke administrasjonens. Et stort mindretall (41 %) er imidlertid ikke enig i dette, og støtter også påstanden om at det først og fremst er de faglige standpunktene som fremmes av fylkesrådet. Vi ser også at andelen som støtter påstanden om at det utøvende politiske organ først og fremmer politiske synspunkter, ikke faglige; er vesentlig mindre enn i Oslo.

Disse funnene korresponderer med den oppfatningen fylkespolitikkerne hadde i spørreundersøkelsen fra 2002. Her var et flertall på 54 % helt eller delvis uenig i påstanden om at fylkespolitikkerne har liten reell makt, og at det er den fylkeskommunale administrasjon som bestemmer det meste, mens så mange som 34 % var enig i påstanden og 12 % var usikre (Saxi 2002:29).

Alt i alt kan funnene tolkes dit hen at politikerne sitter i "førersetet" i Nordland fylkeskommunen. Men sammenlignet med Oslo kommune som har lengre erfaring med den parlamentariske styringsmodellen, synes det faglige fortsatt å veie tungt.

4.4 Spenning mellom lojalitet og faglig uavhengighet?

Et interessant spørsmål i forlengelsen av spørsmålet om politikernes styring av administrasjonen innenfor den parlamentariske modellen er hvorvidt administrasjonen opplever at politikerne styrer så sterkt at det går på bekostning av ledernes faglige integritet og handlefrihet. Hvor lojale er administrasjonen – og fører dette til spenninger i forhold til deres faglige rolle?

Det parlamentariske *flertallsprinsipp* vil kunne ha betydning ved at partiene i posisjon har en legitim rett til å gjennomføre sin politikk. Det kan bety en skarpere partipolitisk profil på den politikken som føres, til forskjell fra en politikk basert på brede kompromisser. Dette innebærer også større muligheter for motsetninger mellom faglige og politiske hensyn i et parlamentarisk system enn i en formannskapsmodell.

Det kan imidlertid også argumenteres for at administrasjonen får en mer beskyttet tilværelse i den parlamentariske styringsmodellen (Hagen et al. 1999). Det er nå fylkesrådet som står *ansvarlig* for administrasjonens handlinger overfor fylkestinget. Dermed kan en tenke seg at spenningen mellom faglige og politiske hensyn ikke er blitt større enn tidligere, og heller ikke større enn innenfor formannskapsmodellen.

I Tabell 4.10 undersøker vi hvordan administrasjonen vektlegger lojalitet versus faglige hensyn.

Tabell 4.10 *Prosentandel som er delvis eller helt enig i følgende påstander om forholdet mellom lojalitet og faglig uavhengighet. (Total N)*

	Oslo 1998	Nordland 2003
a) Jeg setter meg inn i byrådets/fylkesrådets synspunkter og legger fram forslag på linje med disse	77 (66)	56 (73)
b) Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkesrådet og dernest i forhold til den virksomheten jeg er ansatt i	-	64 (75)
c) Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til bystyret/fylkestinget og dernest i forhold til den virksomheten jeg er ansatt i	45 (65)	47 (75)
d) Jeg baserer mine standpunkter på faglig kunnskap, og spekulerer ikke i hva som er politisk gjennomførbart	42 (67)	57 (74)
e) Jeg opplever stadige motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn på mitt ansvarsområde	42 (67)	55 (74)
f) Jeg har stor faglig handlefrihet med hensyn til hvordan jeg skal løse arbeidsoppgavene innenfor mitt ansvarsområde	87 (68)	86 (77)

Tabellen viser først og fremst at de administrativt tilsatte jevnt over mener at de har stor faglig handlefrihet – både i Nordland fylkeskommune og i Oslo. Nærmere ni av ti er av den oppfatning at de har stor faglig handlefrihet med hensyn til hvordan de skal løse arbeidsoppgavene innenfor sitt ansvarsområde. Vi ser også at nærmere to tredeler av de ansatte i Nordland primært føler et ansvar overfor fylkesrådet og dernest i forhold til den virksomheten de er ansatt i. Dette indikerer at en langt på vei makter å balansere hensynet til politisk styring med faglige hensyn og hensynet til egen etat eller institusjon.

Det er likevel enkelte interessante forskjeller mellom administrasjonen i Nordland og Oslo. I Nordland fylkeskommune er en i noe mindre grad opptatt av å sette seg inn i synspunkter til fylkesrådet og legge fram forslag på linje med disse. Vi ser også at det er en forskjell mht. om en baserer sine standpunkter på faglig kunnskap og ikke speku-

lerer i hva som er politisk gjennomførbart. Administrasjonen i Nordland spekulerer i noe mindre grad i hva som er politisk gjennomførbart. Og sist, men ikke minst; er administrasjonen i Nordland noe mer tilbøyelig til å oppleve motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn.

Tendensen til noe større responsivitet overfor politiske signaler i Oslo, og tilsvarende mer faglig uavhengighet i Nordland støttes av svarene på spørsmålene om politikernes tilbøyelighet til å endre administrasjonens forslag til vedtak. Tabell 4.11 viser at det er noe mer vanlig at politikerne foretar endringer av prinsipiell karakter i administrasjonens forslag i Nordland enn i Oslo.

Tabell 4.11 *Prosentandel som mener det er nokså eller meget vanlig at politikerne foretar endringer av mer prinsipiell karakter i forslag som de utarbeider på sitt saksfelt (Total N).*

	Oslo 1998	Nordland 2003
I byrådet/fylkesrådet	6 (55)	15 (61)
I bystyret/fylkestinget	4 (49)	10 (60)

Hovedinntrykket er imidlertid – og det er det viktig å poengtere – at politikerne i liten grad foretar endringer.

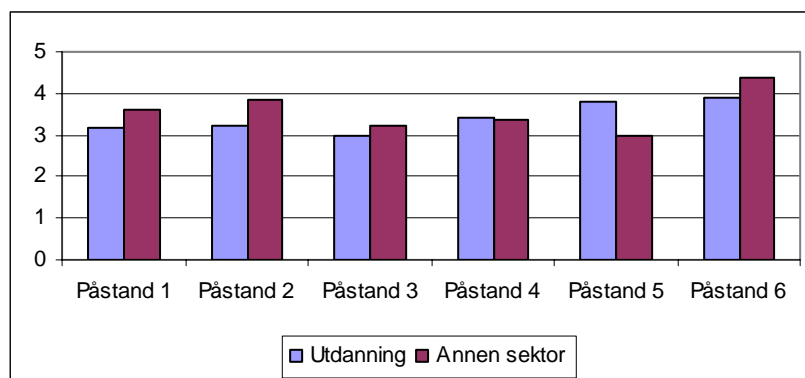
I tråd med tendensen over, er det også flere av de ansatte i Nordland som vil sende fra seg forslag som de venter vil møte innvendinger blant politikerne, dvs. den faglige uavhengigheten er noe større (Tabell 4.12).

Tabell 4.12 *Prosentandel som vil sende fra seg et forslag som de er uenig i, selv om de samtidig vet (eller antar) at forslaget vil støte på innvendinger blant politikerne (Total N)*

	Oslo 1998	Nordland 2003
I byrådet/fylkesrådet	43 (58)	57 (62)
I bystyret/fylkestinget	41 (46)	51 (53)

Nærmere analyse av datamaterialet viser interessante forskjeller mellom ledere med ulik sektortilhørighet. I Figur 4.4 vises hvordan spørsmål om faglig uavhengighet versus lojalitet vurderes innenfor ulike sektorer.

Figur 4.4 *Lojalitet eller faglig uavhengighet. Hvordan administrasjonen opptrer i forhold til politikerne fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt. 1=helt uenig, 5=helt enig. N=72-77*

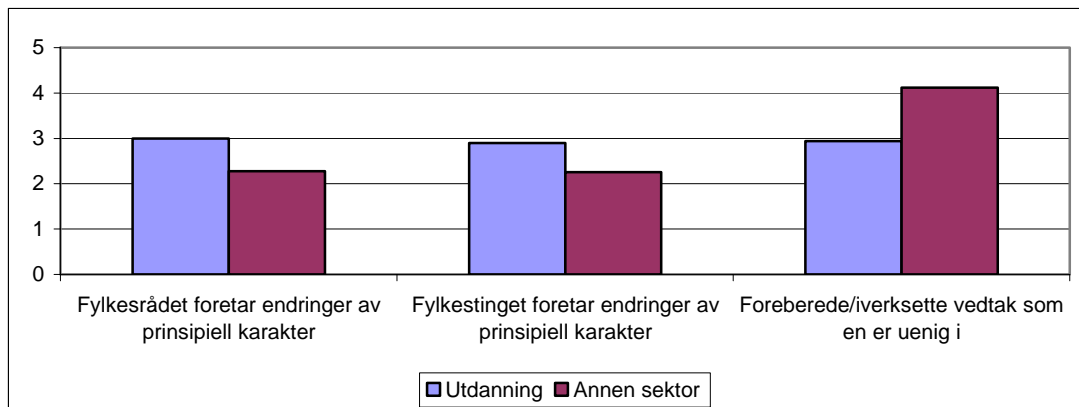


- Påstand 1: "Jeg setter meg inn i fylkesrådets synspunkter og legger fram forslag på linje med disse"
- Påstand 2: "Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkesrådet, og dernest i forhold til den virksomheten jeg er ansatt i".
- Påstand 3: "Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkestinget og dernest i forhold til den virksomheten jeg er ansatt i."
- Påstand 4: "Jeg baserer mine standpunkter på faglig kunnskap, og spekulerer ikke i hva som er politisk gjennomførbart"
- Påstand 5: "Jeg opplever stadige motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn på mitt ansvarsområde"
- Påstand 6: "Jeg har stor faglig handlefrihet med hensyn til hvordan jeg skal løse arbeidsoppgavene innenfor mitt ansvarsområde".

Ansatte fra utdanningssektoren framstår gjennomgående som noe mer faglig uavhengige enn ansatte i de andre sektorene. De er mindre tilbøyelige til å sette seg inn i fylkesrådets synspunkter og legge fram forslag på linje med disse. De føler også i noe mindre grad primært ansvar overfor fylkesråd og fylkesting sammenlignet med egen virksomhet. Samtidig opplever de sterkere motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn på sitt arbeidsområde, og tilkjenner noe mindre faglig handlefrihet når det gjelder hvordan saker skal løses innenfor deres arbeidsområde.

Figur 4.5 peker i samme retning.

Figur 4.5 *Hvor vanlig det er at det foretas endringer innenfor den enkeltes saksfelt, og at en må forberede/iverksette vedtak som en er uenig i, fordelt etter sektortilhørighet. Gjennomsnitt. N=60-73*



- Spørsmål 1: Hvor vanlig eller uvanlig er det at fylkesrådet foretar endringer av mer prinsipiell karakter i de forslag som du utarbeider på ditt saksområde. 1=meget uvanlig, 5=meget vanlig.
- Spørsmål 2: Hvor vanlig eller uvanlig er det at fylkestinget foretar endringer av mer prinsipiell karakter i de forslag som du utarbeider på ditt saksområde. 1=meget uvanlig, 5=meget vanlig.
- Spørsmål 3: Hender det at du må forberede eller iverksette politiske vedtak som du personlig er uenig i? 1=meget ofte, 5=meget sjelden.

Det er flere administrative ansatte innenfor utdanningssektoren enn innenfor andre sektorer som mener at det er vanlig at fylkesrådet eller fylkestinget foretar endringer av mer prinsipiell karakter i forslag som de utarbeider på sitt saksfelt. Det er også flere innenfor utdanningssektoren som svarer at de ofte må forberede eller iverksette vedtak som de personlig er uenige i.

4.5 Om medias rolle i forholdet mellom politikk og administrasjon

Et sentralt funn i evalueringen av parlamentarismen i Oslo kommune var at byrådet var mer mediestyrt enn rådmannsinstituttet (Hagen et. al 1999:232ff). En forventet at media ville ha større innflytelse på den politiske dagsorden i et parlamentarisk styringssystem. Argumentet var at kampen om "byregjeringstaburettene" ville føre til at både

opposisjon og posisjon ville ha et sterkere behov enn innenfor formannskapsmodellen for å markere seg utad i forhold til potensielle velgere, og til å bygge opp tillitsforhold til eksterne aktører. En forventet at politikernes ombudsrolle ville bli mer framtrødende. Rådmannen i en formannskapsmodell vil ikke være like avhengig av å profilere seg utad. På bakgrunn av dette ble det forventet at blant annet media ville ha større innflytelse på den politiske dagsorden og beslutninger innenfor en parlamentarisk modell. Samtidig vil den administrative beslutningsprosessen ofte være mer lukket innenfor en parlamentarisk modell. Dette peker i retning av mindre kontakt mellom administrasjonen og media. En forsterket forventning om politisk lojalitet til den parlamentariske ledelsen kan også virke i samme retning (Hagen et al. 1999:202).

I Osloundersøkelsen fant en at bystyreprerentantene i Oslo hadde mer utstrakt kontakt med media enn politikerne i Trondheim, Bergen og Stavanger som hadde formannskapsmodell. De administrative lederne i Oslo hadde imidlertid *ikke* mindre kontakt med media enn administrasjonen i de andre byene.

Videre var byrådets dagsorden klart mer mediestyrt enn rådmannens dagsorden. Mediernes kontroll ble langt på vei fortolket som en effekt av det parlamentariske styringssystemet. Mediene trekkes inn i relasjonen mellom bystyret og byrådet, der medieoppslag inngår i den politiske dragkampen mellom byråd og bystyre.

Vi vil i dette avsnittet se nærmere på fylkesadministrasjonens forhold til media, sammenlignet med administrasjonen i Oslo i 1998.

Tabell 4.13 *Kontakt mellom administrasjon og media. Prosent.*
(Total N)

Oslo 1998	Nordland 2003
69 (68)	36 (76)

Kontakten mellom administrasjonen og media er betydelig lavere i Nordland enn i Oslo. Dette kan tolkes i retning av at mediekontakten er mer sentralisert i Nordland fylkeskommune, og at normen om at det er politikerne – ikke administrasjonen – som skal stå for den utadrettede kontakten står sterkere i Nordland. Vel så sannsynlig er det imidlertid å se dette som et utslag av tilgangen på media og det antall saksfelt som de kommuneansatte i Oslo (og kommunene generelt) behandler, sammenlignet med fylkeskommunen i Nordland.

I Oslo er både riksdekkende og lokale medier opptatt av det som skjer innenfor saksfelt som fylkeskommunen ikke har ansvar for (helse og sosial, grunnskole, osv). De ansatte i Oslo kommune vil derfor eksponeres for mediepress i betydelig større grad.

Vi ser videre i Tabell 4.14 at mens hver sjettede administrative leder i Oslo mener at media nokså eller meget ofte tar initiativ til tiltak, så er det kun 7 % av administrasjonen i Nordland fylkeskommune som er av denne oppfatning.

Tabell 4.14 *Prosentandel som mener at initiativ til tiltak kommer nokså ofte/meget ofte fra media (Total N)*

Oslo 1998	Nordland 2003
16 (63)	7 (70)

Media tillegges også klart mer innflytelse i Oslo-politikken enn i fylkespolitikken (Tabell 4.15).

Tabell 4.15 *Prosentandel som mener at media har stor/meget stor innflytelse beslutninger i (fylkes)kommunen (Total N)*

Oslo 1998	Nordland 2003
60 (63)	25 (69)

Det er kun hver fjerde respondent fra administrasjonen i Nordland fylkeskommune som mener at media har stor eller meget stor innflytelse på fylkespolitikken, mens den tilsvarende andelen i Oslo nærmet seg to tredeler.

På direkte spørsmål om hvorvidt byrådets og fylkesrådets dagsorden i stor grad bestemmes av hvilke saker som tas opp i media, ser vi at svarene fra forrige tabell støttes ytterligere (Tabell 4.16).

Tabell 4.16 *Prosentandel som er delvis eller helt enig i påstanden om at byrådets/fylkesrådets dagsorden i stor grad bestemmes av hvilke saker som tas opp i media (Total N)*

Oslo 1998	Nordland 2003
67 (64)	27 (70)

Det er ingen signifikante forskjeller i oppfatninger om medias rolle internt i fylkeskommunen mellom ansatte i og utenfor fylkeshuset, etter ansiennitet eller etter sektortilknytning.

5 Drøfting av hovedfunn

5.1 Delte meninger om parlamentarismen - men applaus for prosessen

Administrasjonen er i likhet med politikerne stort sett positive til hva en har oppnådd med parlamentarismen, og de ønsker seg ikke tilbake til formannskapsmodellen. Likevel er det et hovedfunn i undersøkelsen at meningene om parlamentarismen er mer delte blant administrativt ansatte enn blant politikerne. Det er ikke innlysende hva dette kan skyldes, og det kan derfor være ulike forklaringer på denne tendensen. Reformen har kanskje først og fremst vært en politisk reform, i den forstand at den har hatt oppslutning fra og vært styrt av politikerne. Administrasjonen har vært involvert i mindre grad. En annen mulig forklaring er den betydning parlamentarisme har for maktforholdet mellom politikk og administrasjon. Parlamentarisme innebærer at politikerne overtar ledelsen over administrasjonen; derfor er det heller ikke så overraskende at flere innenfor administrasjonen er kritisk til reformen.

Det er videre en interessant observasjon at administrative ansatte i utdanningssektoren gjennomgående er de mest kritiske mht. hva en har oppnådd med parlamentarisme. Vi vil komme tilbake til denne observasjonen og se den i sammenheng med denne sektorens vurdering av hvordan parlamentarismen har påvirket deres arbeidssituasjon mer direkte.

De ansatte er gjennomgående mer fornøyd med reformprosessen enn med hva man har oppnådd. Innføringen av parlamentarismen i Nordland fylkeskommune synes vel forberedt og iverksatt på en tilfredsstillende måte.

5.2 Det faglige veier tungt – og må gjøre det?

De ansatte ble videre bedt om å vurdere ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon, de folkevalgtes innflytelse og vilkårene for faglig uavhengighet innenfor den parlamentariske styringsmodellen.

Hovedfunnene kan oppsummeres på denne måten:

Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom politikk og administrasjon synes rimelig klar, slik administrasjonen ser det. Sammenlignet med Oslo er imidlertid administrasjonen i Nordland noe mindre sikker på hvilken arbeidsfordeling det er mellom politisk og administrativt nivå. De er noe mindre sikre på hvilke saker som bør legges fram for fylkesrådet og hvilke saker som er administrasjonens ansvar.

Signaler fra de politiske organene tillegges stor vekt, og de sentrale politiske organene regnes som mer innflytelsesrike enn administrasjonen. Både sentraladministrasjonen og etater/institusjoner i Nordland fylkeskommune får imidlertid en markant høyere score som initiativtakere enn det de politiske organene får. De politiske organene framstår med andre ord ikke som spesielt viktige initiativtakere, snarere tvert i mot.

Og sist, men ikke minst: Det store flertallet av våre respondenter mener at de har stor faglig handlefrihet. De framstår som noe mer faglig uavhengige enn administrasjonen i Oslo. Samtidig er det også flere som opplever spenninger mellom hensynet til faglig lojalitet og faglig uavhengighet.

Politikerne tillegges stor innflytelse i Nordland fylkeskommune og det ville være urimelig å konkludere med at politikerne ikke har kommandoen over administrasjonen. Men sammenlignet med Oslo kommune som har lengre erfaring med den parlamentariske styringsmodellen, synes altså den faglige ekspertisen fortsatt å veie tungt. Administrasjonen i Nordland fylkeskommune er noe mindre responsiv enn i Oslo. Hvordan dette spiller inn på fylkespolitikken kan vi ikke si noe om ut fra vårt datamateriale. Det ville imidlertid være foruroligende dersom det faktum at politikerne styrer administrasjonen i en parlamentarisk modell innebar en politisert administrasjon. Med dette som utgangspunkt er våre funn neppe problematiske.

Det kan være ulike forklaringer på at faglige hensyn synes å stå noe sterkere i Nordland fylkeskommune enn i Oslo, og at de ansatte opplever større spenninger mellom politikk og fag. En mulig forklaring er at parlamentarismen kun har virket i en valgperiode i Nordland, til forskjell fra i Oslo, som har erfaring med

parlamentarisme tilbake til 1986. Dette kan forklare at administrasjonens rolle som politisk sekretariat er noe mindre tydelig i Nordland enn i Oslo.

Andre forklaringer kan knyttes til forskjellene mellom fylkeskommunal og kommunal administrasjon – både når det gjelder arbeidsform og saksfelt.

Vi har flere ganger trukket fram forskjellen når det gjelder antallet fylkestingssamlinger sammenlignet med antallet bystyremøter. I Nordland fylkeskommune møtes fylkestinget 5-6 ganger i året, mens bystyret i Oslo møtes månedlig. Dette skaper naturlig større avstand mellom politikerne og administrasjonen, slik at administrasjonen i Nordland fylkeskommune fremstår som noe mer avskjermet i forhold til politikerne. Dette kan gi rom for mer faglig uavhengighet, mens rollen som politisk sekretariat blir noe mindre synlig.

Politikerne ”kommer og går”, mens administrasjonen representerer stabilitet, kontinuitet og organisatorisk minne. Dette kan medføre informasjonsasymmetri, og overvekt av ressurser til fordel for administrasjonen. I Nordland fylkeskommune er dessuten den gjennomsnittlige ansienniteten i administrasjonen høy – hele 17 år. Dette kan forsterke de antydde tendensene ytterligere.

Til sist må forskjellen i saksfelt nevnes. Rollen som utviklingsaktør står sterkere på fylkesnivå enn på kommunalt nivå, og spesielt etter at fylkeskommunen mistet ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Tilretteleggende næringsutvikling og planlegging er en sentral del av fylkeskommunens ansvarsområde. Dette er områder hvor det kan argumenteres for at det ikke nødvendigvis er en enkel grenseoppgang mellom politikk og administrasjon. Å rendyrke skillet mellom politikk og administrasjon kan derfor fremstå som noe mer problematisk innenfor dette feltet enn innenfor flere av de kommunale tjenestekområdene. Kommunal tjenesteyting får dessuten mer medieoppmerksomhet, noe som også kan innebære at politiske signaler og politisk styring blir viktigere innenfor en parlamentarisk styringsmodell på kommunenivå enn på fylkeskommunalt nivå.

Kanskje er det derfor slik at det faglige ikke bare står sterkt, men også *må* og *bør* stå noe sterkere i fylkeskommunen enn i primærkommunen – gitt de oppgaver fylkeskommunen er gitt å forvalte og de rammebetingelser som fylkeskommunen opererer innenfor?

5.3 Hvorfor en mer kritisk utdanningssektor?

Evalueringen har vist at de ansatte innenfor utdanningssektoren skiller seg fra ansatte i de andre sektorer når det gjelder oppfatninger om den parlamentariske styringsmodellen. De synes å ha et noe mer ambivalent forhold til den nye styringsmodellen enn resten av våre respondenter.

I mange tilfelle gjelder dette også etter at vi har kontrollert for alder, ansiennitet og om en jobber i fylkeshuset eller er leder (rektor) i virksomhet utenfor fylkeshuset. Dette indikerer at det er trekk ved sektortilhørighet i seg selv og ikke bare om en arbeider innenfor eller utenfor fylkeshusets vegger som er av betydning.

Respondentene fra utdanningssektoren er gjennomgående mer kritiske til hva en har oppnådd med den parlamentariske styringsmodellen enn resten av svargiverne. De har dårligere erfaringer med modellen, og ønsker i mindre grad enn andre å videreføre den parlamentariske styringsmodellen. De tilkjenner også klart større spenning mellom hensynet til lojalitet og faglig avhengighet.

Det er ikke åpenbart hvordan dette kan fortolkes. En grundig analyse av dette funnet forutsetter andre metoder enn det som er brukt i denne rapporten. Vi begrenser oss derfor til å presentere noen *mulige* forklaringer, basert på generell kunnskap om forholdet mellom profesjoner og politisk styring, betraktninger rundt betydningen av organisatorisk og fysisk avstand mellom ulike administrative aktører i fylkeskommunen, samt kunnskap om konkrete saker som det har vært debatt om i Nordland fylkeskommune.

Det er et velkjent forskningsfunn at forholdet mellom offentlige myndigheter og profesjonene ofte er spenningsfylt. Profesjonene er regnet for å være kritiske til politisk styring og til omstillinger i offentlig sektor (Fauske 1991; Michelsen et. al. 2002; Ramsdal et al. 2002). Et parlamentarisk styringssystem, med sterkere politisk styring av administrasjonen, vil derfor kunne fremstå som spesielt utfordrende for disse gruppene. En sterkere og mer enhetlig politisk ledelse, med større politisk ansvar, blir mindre åpen for presse og påvirkning fra enkeltprofesjoner.

Det kan tenkes at denne spenningen blir ekstra følbart for ledere i ytre etat (her rektorer). Både geografisk og organisatorisk kan det tenkes at vi står overfor en sentrum-periferi konflikt. Forsøk på økt politisk styring, der kontakt med fylkestingspolitikere og media for å få fram andre og alternative synspunkter regnes som mindre legitimt enn før,

kan oppleves som mer problematisk når en befinner seg i en viss avstand fra ledelsen på fylkeshuset. Det er ikke spesielt overraskende om ledere i ytre etat føler sterkere identifikasjonen med egen virksomhet (skole) og egen profesjon enn med fylkeskommunen eller fylkesorganisasjonen. De skal og bør primært være opptatt av egen virksomhet.

Spørsmålet om nedlegging av skoleklasser i evalueringsperioden er eksempler på en konkret konfliktsak som kan ha hatt betydning for respondentenes holdninger til reformen. Høsten 2000/vinter 2001 var dette et konfliktspørsmål som blant annet førte til en interpellasjon i fylkestinget om saksbehandlingsprosedyrer knyttet til denne typen spørsmål. I sitt svar knyttet fylkesrådslederen turbulensen bl.a. til innføringen av parlamentarisme:

Det som synes å være årsaken til mye av turbulensen i denne saken, er at organisasjonene innenfor utdanningssektoren, samt noen skoler ennå ikke har tatt inn over seg de endringer for saksbehandlingen som følger av at vi har innført parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. Det foreligger ikke lenger noen administrativ utredning og innstilling å reagere overfor. Jeg forutsetter imidlertid at fylkesutdanningssjefen fremdeles drøfter problemstillingene med organisasjonene, men de endelige innstillinger vil være politiske. (fylkesrådslederens svar på interpellasjon i fylkestinget 4.12.00)

5.4 Konklusjon – ”ting tar tid”

Er det så på bakgrunn av våre funn mulig å konkludere med at en er på vei mot et nytt samspill mellom politikk og administrasjon i Nordland fylkeskommune? Er en på vei fra separasjon og administrativ autonomi mot en mer responsiv administrasjon?

Er samspillet mellom politikk og administrasjon i ferd med å endres? Aksepterer administrasjonen sine nye roller og klarer de å fungere i dem?

På bakgrunn av våre funn synes det rimelig å konkludere med at en langt på vei kan svare ja på de spørsmålene som er stilt over. En er *på vei mot* nye administrative roller, samtidig som en god del av det gamle atferdsmønsteret ”henger igjen”. Vi finner en administrasjon som er noe mindre responsiv enn administrasjonen i Oslo. Den faglige uavhengigheten står sterkere, og en opplever samtidig noe sterkere

spenning mellom hensynet til lojalitet og faglig autonomi. Vi finner dessuten indikasjoner på at ledere innenfor utdanningssektoren føler seg noe mer "ubekvem" i sin nye administrative rolle enn det ledere innenfor andre sektorer gjør.

Vi har underveis pekt på flere grunner til at vi finner disse forskjellene:

- *Antall år erfaring med parlamentarisme.* Da parlamentarismen ble evaluert i Oslo hadde den fungert i 13 år i denne byen. Evalueringen av parlamentarismen i Nordland finner sted etter 3-4 års erfaring med modellen. Det er således ikke overraskende at vi finner flere spor av gamle handlingsmønstre og handlingslogikker i Nordland fylkeskommune.
- *Parlamentarisk grunnlag.* Det parlamentariske grunnlaget for fylkesrådet i Nordland er forskjellig fra det parlamentariske grunnlaget for byrådet i Oslo kommune. Situasjonen med mindretallsbyråd i Oslo har gitt bystyret og bystyrekomiteene mer makt over byrådet enn det vi finner i Nordland fylkeskommune. De politiske organene, spesielt bystyret og komiteene, fremstår derfor som noe mer innflytelsesrike i Oslo enn i Nordland fylkeskommune. Den brede flertallskoalisjonen bak fylkesrådet i Nordland skaper ikke de samme spenningene mellom posisjon og opposisjon, og mellom fylkesråd og fylkesting. Dette påvirker også forholdet mellom politikk og administrasjon. Behovet for stram styring av administrasjonen for å unngå at det skapes parlamentariske situasjoner er ikke like påtrengende.
- *Styringsnivå og saksfelt.* Fylkeskommunens arbeidsform er forskjellig fra den vi finner i kommunen, og spesielt gjelder det når vi sammenligner Oslo og Nordland. Fylkestinget samles 5-6 ganger i året, og fylkestinget settes ulike steder i Nordland. I Oslo er det bystyremøte minst en gang pr. måned. Det ligger således til rette for at administrasjonen i Oslo følger politiske møter tettere enn det som vil være mulig i Nordland fylkeskommune. Dette kan tilsi en noe større følsomhet overfor politiske signaler i Oslo kommune, og tilsvarende noe større rom for faglig uavhengighet i Nordland fylkeskommune. Vi har dessuten også pekt på forskjeller i saksfelt mellom fylkeskommunen og kommunen. Rollen som utviklingsaktør tilsier kanskje at grensene mellom politikk og administrasjon ikke er like åpenbar som innenfor andre saksfelter.

Når vi i overskriften til dette avsnittet konkluderer med at ”ting tar tid” henspeler det på at det tar tid å endre samspillet mellom politikk og administrasjon – og at vi derfor ikke kan slå fast hvorvidt reformen har ført til de ønskede effektene eller ikke. Vi kan si at reformen har satt noen spor etter seg, men vi kan ikke si om en har nådd de oppsatte målene ennå.

Det kan selvsagt reises innvendinger mot at vi sammenligner med parlamentarismen i Oslo kommune, landets hovedstad, som har hatt denne styringsmodellen i 13 år. Fordelene med denne sammenlikningen er likevel åpenbar: Vi har fått et innblikk i hvordan endringer i parlamentarisk grunnlag kan gi andre faktiske, om enn ikke prinsipielle, rammebetingelser for forholdet mellom politikk og administrasjon. Den har dessuten satt fokus på hvordan forskjeller i arbeidsform og saksfelt mellom fylkeskommuner og kommuner gir ulike rammebetingelser for utøvelse av parlamentarisme.

Først når det parlamentariske styringssettet har fungert ytterligere en tid i Nordland fylkeskommune vil det være mulig å si noe om den relative betydningen av disse faktorene. Også av den grunn er konklusjonen ”ting tar tid” på sin plass.

6 Fire uløste dilemmaer

6.1 Innledning

Politiske institusjoner er fylt med spenninger og motsetninger, noe vi diskuterte nærmere i kapittel 2. Det innebærer at den perfekte og riktige organisasjonsmodellen ikke finnes. Det er mer snakk om å finne en balanse mellom motstridende hensyn. Når Nordland fylkeskommune har innført parlamentarisme, er det *noen* av disse hensynene som blir bedre ivaretatt enn før, mens andre hensyn kan få mindre oppmerksomhet. Selv om parlamentarismen av mange, spesielt politikerne, oppfattes som en forbedring, er det ingen grunn til å tro at parlamentarismen er svaret på alle problemer.

I lys av dette kan det være gode grunner til å diskutere noen av de hensynene som muligens ikke blir ivaretatt godt nok innenfor dagens parlamentariske system. Når vi skriver ”dagens”, er det for å markere at den parlamentariske styringsmodellen som Nordland fylkeskommune har innført, må oppfattes som en ramme, og at det innenfor denne rammen vil være mange variasjonsmuligheter. Det er derfor ikke uløselige dilemmaer vi vil omtale i det følgende, men dilemmaer som vil kreve en ekstra oppmerksomhet av dem som er satt til å utvikle det parlamentariske systemet videre.

6.2 ”Utviklingsaktørens” samordningsfunksjon

Mer enn andre styrings- og forvaltningsnivå, har fylkeskommunen vært forbundet med ordet ”samordning”. Helt siden fylkesplanleggingens spede begynnelse, har fylkeskommunen hatt et særskilt ansvar for å samordne egen, kommunal og statlig virksomhet innenfor egne grenser.

De siste årene har det imidlertid skjedd relativt omfattende endringer i fordelingen av oppgaver på de tre forvaltningsnivåene i Norge (NOU 2000:22, St.meld. nr 31 (2000-2001), St.meld. nr. 19 (2001-2002)). Blant de viktigste er at sykehusene, som var et fylkeskommunalt ansvar inntil årsskiftet 2000, er overtatt av staten. Pr. i dag har fylkeskommunen ansvar for følgende oppgaver: Videregående opplæring, tannhelsetjenesten, barneverninstitusjoner, familievern, institusjoner for rusmiddelmissbrukere, fylkesveier og regional og lokal kollektivtransport, tilretteleggende næringsutvikling, fylkesplanlegging, museer/andre kulturtiltak og kulturminneforvaltning (St.meld. nr. 19 (2001-2002)).

Ved at sykehusene forsvant, forsvant også mer enn 40 % av fylkeskommunenes budsjett. Stortinget og regjering ønsker at

fylkeskommunen skal bli fornyet og styrket i rollen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene skal derfor gis økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler (St.meld. nr. 19 (2001-2002)).

Generelt innebærer dette at fylkeskommunen har fått nye oppgaver av mer tilretteleggende karakter, f.eks. ansvar for infrastruktur og pådriver i regionale ”partnerskapsprosesser”.

Denne rollen som regional utviklingsaktør forutsetter ikke bare en samordning mellom ulike styringsnivå og i forhold til næringslivet, det må også skje en samordning på tvers av de enkelte saksområdene innen fylkeskommunen selv. Tiltak på et saksområde bør ikke redusere effekten av tiltak på andre saksområder. Tvert i mot innebærer visjonen om ”regional utviklingsaktør” at fylkeskommunen ser sine egne saksområder i sammenheng, for eksempel ved å samordne tiltak innenfor samferdselsavdelingen, kulturetaten eller utdanningsavdelingen med tiltak i regi av plan og næringsavdelingen.

I fylkeskommunens tidligere politiske styringssystem skjedde store deler av denne samordningen gjennom administrative prosesser, forut for den politiske behandlingen, og med fylkesrådmannen og etatslederne i spissen. Innføringen av et parlamentarisk styringssystem kan ha stor innvirkning på disse samordningsprosessene. I utgangspunktet vil etableringen av et fylkesråd innebære at den politiske samordningen styrkes, og den administrative samordningen svekkes. Fylkesrådet blir det organet hvor samordningen i all hovedsak finner sted, mens de enkelte avdelingene avgrensar sin oppmerksomhet til sitt spesifikke saksområde.

Rent faktisk skjer fremdeles noe av samordningen internt i Nordland fylkeskommune gjennom administrative prosesser. Eksempelvis har man beholdt det gamle "ledermøtet", i form av et ukentlig etatsledermøte. Innholdsmessig har det imidlertid skjedd store endringer. Det ukentlige møtet, som ledes av administrasjonssjefen, og hvor avdelingslederne deltar, strekker seg ikke over mer enn ½ time, og er orientert mot rent praktiske saker og spørsmål. Utover etatsledermøtet skjer det dessuten en administrativ samordning gjennom administrasjonssjefens deltakelse på fylkesrådsmøtene, og gjennom mer uformell kontakt mellom avdelingssjefer og administrasjonssjefen.

Men i all hovedsak har parlamentarismen styrket politikernes rolle i samordningsprosessene. Medlemmene i fylkesrådet må selv ivareta store deler av samordningen mellom fylkeskommunens ulike saksområder, noe som skiller fylkesrådet fra det tidligere fylkesutvalget.

En overgang fra administrativ til politisk samordning representerer neppe et problem dersom det er et 1-til-1-forhold mellom administrativ og politisk samordning, dvs. at samordning ivaretas på omtrent samme måten av ansatte administratorer og valgte politikere. Men dette er ikke gitt. Samordning kan for eksempel kreve en faglig kunnskap som går utover fylkesrådsmedlemmenes politiske kompetanse.

Data fra evalueringen av det parlamentariske styringssystemet i Bergen kommune indikerer at en slik overgang fra administrativ til politisk samordning ikke representerer noe stort problem. Politikere i Bergen kommune oppfatter tvert i mot at samordningen har økt med parlamentarisme (Fimreite 2003: iv). Det er heller ingenting som tyder på at politikerne i Nordland oppfatter at samordningen har blitt svakere med innføring av parlamentarisme (Saxi 2002).

Som en kontrast til dette er det en entydig tilbakemelding fra flere avdelingsledere i Nordland fylkeskommune om at samordningen er blitt svakere med parlamentarismen. Tidligere var avdelingslederne aktive og sentrale deltakere i ulike typer samordningsprosesser. Etter parlamentarismen er deres arbeidsområde blitt mer avgrenset til den sektoren de leder, og enkelte avdelingsledere rapporterer om manglende kunnskap om andre sektorer og de savner følelsen av å arbeide for en helhet som strekker seg ut over egen sektor.

Med utgangspunkt i våre informantdata er det ikke mulig å gi slike utsagn en klar fortolkning. Avdelingsledernes opplevelse av manglende samordning betyr ikke nødvendigvis at parlamentarismen

ikke ivaretar samordningsfunksjonen godt nok. Uttalelsene fra avdelingslederne kan også tolkes som uttrykk for frustrasjon over radikale endringer i avdelingslederrollen som følge av parlamentarismen. For å kartlegge den reelle samordningen måtte vi fulgt konkrete saksprosesser, noe som ligger utenfor rammen av denne evalueringen. Observasjonen over bør likevel lede mot en nærmere gransking av samordningsfunksjonen, og en nærmere vurdering av om den bør styrkes, og i tilfelle på hvilken måte. En måte å styrke samordningsfunksjonen på kan være å styrke det politiske lederskapet i og rundt fylkesrådet, for eksempel i form av flere politiske roller som politisk sekretær, etc. Man bør også vurdere i hvilken grad man ønsker å trekke avdelingslederne inn i samordningsarbeidet. Hvis det siste er ønskelig, bør man finne prosedyrer og organisasjonsformer som legger til rette for mer kontakt på tvers av administrative skiller. Her kan muligens det eksisterende etatsledermøtet utvikles videre.

6.3 Media: Mellom taleforbud og ytringsplikt

Som vi allerede har vært inne på, tillegger administrasjonen i Nordland fylkeskommune mediene langt mindre betydning enn administrasjonen i Oslo. Ikke desto mindre har parlamentarismen ført til store endringer i fylkeskommunens mediekontakt. Før parlamentarismens tid baserte oppslag om fylkeskommunen seg i stor grad på informasjon og intervjuer med de ansatte, i særlig grad etatslederne. Med parlamentarismen har politikerne blitt mer synliggjorte i media, og det er bare unntaksvis at de nåværende avdelingslederne er synlige i media. Dette var en viktig motivasjon bak parlamentarismen (Røiseland 2002), og alle delundersøkelser i denne evalueringen bekrefter at man har nådd dette målet. Dybdeintervjuene med avdelingslederne viser imidlertid at det er behov for en mer entydig avklaring rundt avdelingsledernes forhold til media. Har avdelingslederne et generelt taleforbud overfor media, eller kan de ytre seg, og i tilfelle om hva og hvordan?

For å drøfte disse spørsmålene kan det være nyttig å skille mellom en reaktiv og proaktiv rolle i forhold til media. Den *reaktive* rollen utspilles når media reiser spørsmål og fremmer kritikk overfor fylkeskommunen, og der noen i fylkeskommunen, ansatte eller politikere, reagerer i form av et svar. Etter parlamentarismen er det stort sett politikerne som spiller denne rollen, og i den grad ansatte svarer media, er det kun snakk om enkle faktaopplysninger. Alle synes å være enige i at det er politikernes jobb å forsvare fylkeskommunen utad. Det er derfor ikke den reaktive rollen som er problematisk.

Den *proaktive* medierollen innebærer at media brukes som kanal ut til offentligheten for å reise nye saker og stille spørsmål med utgangspunkt i faglige og etiske standarder. Denne medierollen kan ikke uten videre fratas fylkesadministrasjonen. Her befinner vi oss midt i konflikten mellom *politisk* lojalitet og *faglig* ekspertise, som vi omtalte innledningsvis. Offentlige tjenestemenn, inkludert ansatte i Nordland fylkeskommune, har en rett til å gjøre selvstendige faglige vurderinger, og gjøre dem offentlig til kjenne når det er nødvendig. Ja, ikke bare en rett til, men i viktige saker også en plikt til å reagere.

I lys av dette er det verken legalt eller legitimt å ilegge administrasjonen et allment og generelt forbud mot medie-ytringer. Det har da heller ikke skjedd i Nordland fylkeskommune. Men flere avdelingsledere mener at fylkesrådet har innskrenket rommet for offentlige ytringer unødige mye. I administrasjonen og blant avdelingslederne er det generelt stor usikkerhet om hvor grensen går for medieytringer, og det er lite tradisjon og kort historikk å støtte seg til.

Utfordringen i forhold til administrativ media-kontakt er først og fremst å finne en velfungerende balanse mellom to motstridende hensyn. Av grunner som vi allerede har omtalt, er det ingen god ide å innføre et generelt taleforbud. Av hensyn til fylkesrådets autoritet og initiativ er det heller ingen god ide å gå til den motsatte ytterligheten. Balansen mellom disse hensynene må nødvendigvis vokse fram over tid, og det er neppe behov for å gjøre så mye konkrete endringer nå. Men det er viktig å ta inn over seg at det er legitime verdier som står i konflikt, og at utfordringen først og fremst er å finne et balansepunkt.

6.4 Administrasjonssjefens rolle

I forbindelse med den nye kommuneloven i 1992 ble betegnelsene rådmann og fylkesrådmann i loven erstattet med betegnelsen ”administrasjonssjef”. Alle kommuner er pålagt å ha en administrasjonssjef, og lovens intensjon var å styrke og tydeliggjøre denne rollen som øverste leder for kommunens administrasjon. I kommuner og fylkeskommuner som velger en parlamentarisk styringsform, faller imidlertid kravet om administrasjonssjef bort siden fylkesrådet overtar rollen som øverste leder av kommunens administrasjon.

I Nordland fylkeskommune har man, på tross av parlamentarisme, valgt å beholde betegnelsen ”administrasjonssjef”. Men selv om det er den tidligere fylkesrådmannen som nå fyller administrasjons-

sjefsrollen, er innholdet i rollen sterkt endret. Men ikke så mye som den i prinsippet kunne vært endret. Den modellen Nordland fylkeskommune har realisert, må sies å være en mellomting mellom den gamle fylkesrådmannsmodellen og en modell der administrasjonssjefen er sideordnet alle andre avdelingsledere i fylkeskommunen. Dette kommer til uttrykk ved at administrasjonssjefen fyller flere formelle og uformelle delroller samtidig. Administrasjonssjefen er leder for administrasjonsavdelingen, og slik sett en av i alt 7 avdelingsledere i linjeorganisasjonen under fylkesrådet. Men administrasjonssjefen har også en spesiell rolle i forhold til fylkesrådet, noe som innebærer at han deltar på alle rådsmøtene, og har et spesielt ansvar for administrativ koordinering. I denne rollen er administrasjonssjefen noe i nærheten av å være "den fremste blant likemenn". I tillegg spiller han en uformell rolle i forhold til andre avdelingsledere, der han tillegges en rolle som overordnet leder, og hvor andre avdelingsledere til en viss grad bruker administrasjonssjefen som rådgiver og veileder. Denne rollen bygger sannsynligvis på relasjoner som henger igjen fra fylkesrådmannens tid.

Administrasjonssjefsrollen, slik den formelt og uformelt kommer til uttrykk, er svært sammensatt, og til dels uklar. Blant de øvrige avdelingslederne er det likevel ingen som oppfatter denne mangesidigheten som problematisk. Tvert i mot er det en opplevelse at "sånn må det være", og administrasjonssjefen berømmes for å ha klart å endre sin egen rolle fundamentalt.

Det er grunn til å tro at den spesielle rolleutformingen til administrasjonssjefen mye skyldes hans tidligere erfaring som fylkesrådmann. Det er i kraft av sin tidligere formelle autoritet, og en god porsjon moralsk og faglig autoritet, at han kan spille den rollen han spiller. Det er vårt klare inntrykk, basert på intervjuer med både politikere og administrative ansatte, at dette er en viktig grunn til at parlamentarisme-reformen har forløpt relativt smertefritt i Nordland. Det har sannsynligvis hatt stor betydning at den tidligere administrative toppleren har blitt med over i parlamentarismen.

Dette har imidlertid også noen implikasjoner for den videre utviklingen av parlamentarismen. Hvis det er riktig at deler av administrasjonssjefens rolle bygger på tradisjon og minner fra fylkesrådmannens tid, vil denne effekten avta etter hvert som nye og overfor tradisjonen, ukjente avdelingsledere kommer til. Slik sett kan vi si at administrasjonssjefs-rollen har begrenset holdbarhet. Det betyr også at personen og rollen er nært knyttet sammen, og at en fremtidig ny administrasjonssjef ikke vil kunne overta den samme rollen.

6.5 Vilkår for opposisjon

Det parlamentariske systemet innebærer som kjent at fylkesrådet velges ved flertallsvalg, og sitter inntil det eventuelt får en mistillits-erklæring mot seg, stiller kabinettspørsmål eller kastes etter valg. Et slikt system forutsetter en klarere inndeling av fylkestinget i en posisjon og en opposisjon. I det parlamentariske systemet vil kontakten mellom administrasjonen og opposisjonen være langt mer beskjeden enn i formannskapsmodellen.

Kommunelovsutvalget, som foreslo å ta parlamentarisme inn i kommuneloven, omtaler konsekvensene av en slik endring på følgende måte:

Kommunerådet/fylkesrådet har som øverste ledelse for administrasjonen direkte tilgang til all den ekspertise som de ansatte besitter, og kan på det grunnlag opptre med særlig tyngde i sine utredninger og innstillinger samt i sin øvrige virksomhet. Dette kan skape en uheldig skjevhet og hindre opposisjonen i å fungere som korrektiv og kontrollinstans. (NOU 1990:13, s. 156)

På denne bakgrunnen foreslo utvalget å lovfeste at opposisjonen skal sikres "nødvendig kontormessig og utredningsmessig assistanse" (ibid), noe som også er blitt gjeldende lov på området. Den konkrete oppfølgingen av dette generelle pålegget er imidlertid opp til den enkelte kommune og fylkeskommune. Spørsmålet er om en har funnet en tilfredsstillende ordning i Nordland fylkeskommune?

Data fra den kvantitative spørreundersøkelsen og intervjuene med avdelingslederne bekrefter at administrasjonen har svært liten kontakt med opposisjonspolitikere. Avdelingslederne hadde tidligere relativt mye kontakt med ledende politikere fra alle partier, i dag er kontakten avgrenset mot medlemmene i fylkesrådet, slik det parlamentariske systemet legger opp til. Eneste unntaket er fylkesrevisjonen, hvor kontakten med opposisjonen er betydelig gjennom kontrollkomiteen. Men fylkesrevisjonen er ikke organisert i linjen under fylkesrådet, og en slik kontakt mellom opposisjonen og fylkesrevisjonen er både tilsiktet og naturlig.

Både politikere og administrativt tilsatte i Nordland fylkeskommune er bedt om å vurdere i hvilken grad opposisjonen er sikret vilkår for en aktiv og kritisk opposisjon. Svarene bør mane til ettertanke. Om vi splitter materialet i tre grupper, hhv. politisk posisjon, politisk opposisjon og administrativt tilsatte, er det bare den første gruppen,

dvs. de som for tiden innehar politisk makt, som mener at opposisjonen har tilfredsstillende arbeidsvilkår (86 % helt eller delvis enig). Opposisjonen selv er mer kritisk. Bare 29 % mener det samme (Saxi 2002:43). Det tilsvarende tallet for administrativt tilsatte er 24 %. Det er altså bare om lag en fjerdedel av de administrativt tilsatte som mener at vilkårene for opposisjonsvirksomhet er innfridd. Resten er fordelt på ”verken enig/uenig” (21 %) og ”delvis” eller ”helt uenig” (28 %).

Det kan selvsagt diskuteres hva slike tall gir uttrykk for, og i hvilken grad administrasjonen har tilstrekkelig informasjon for å gjøre slike vurderinger. Dessuten kan svarene være farget av de radikale endringene som parlamentarismen fører med seg. Det kan dessuten være vanskelig å skille mellom de prinsipielle rammene for opposisjon og de mer politiske. Siden fylkesrådet har en svært bred parlamentarisk basis, sier det seg selv at opposisjonen har lite makt og handlingsrom i inneværende valgperiode. Slike politiske forhold er selvsagt helt legitime når det gjelder fordeling av makt og innflytelse. Mindre legitimt ville det vært dersom det å være i opposisjon i seg selv betyr avmakt og passivering, uavhengig av det relative politiske styrkeforholdet mellom posisjon og opposisjon.

Vilkårene for opposisjon har vært et av temaene i de kvalitative intervjuene med avdelingslederne. Flere avdelingsledere har ingen klare oppfatninger om opposisjonens vilkår. De som mener noe om opposisjonens vilkår reiser først og fremst spørsmål og gir uttrykk for grunnleggende usikkerhet mht. om kommunelovens krav er oppfylt.

Dersom fylkestinget ønsker å forbedre vilkårene for opposisjonen, kan det i praksis være snakk om minst tre ulike tiltak:

Frikjøpsressurser: Hittil har alle partiene vært behandlet likt ved tildeling av frikjøpsressurser, og fylkesrådet har vært holdt utenfor fordelingsnøkkelen. Rimeligheten i en slik fordeling kan diskuteres. Gjennom fylkesrådet har posisjonspartiene direkte tilgang til de ansattes ekspertise, og kan opptre med en helt annen tyngde enn opposisjonspartiene. I lys av dette kan det være rimelig å se frikjøpsressurser i en større sammenheng, der i alle fall deler av fylkesråds-ressursen regnes inn. Det foreligger forslag om å endre fordelingsnøkkelen noe, slik at partier uten representasjon i fylkesrådet mottar en større andel frikjøp enn andre partier. Dette vil utjevne forholdet mellom posisjon og opposisjon noe, og kan være et bidrag for å bedre opposisjonens arbeidsvilkår.

Ressurser til faglig bistand: I dag disponerer opposisjonspartiene og fylkestinget en mindre bevilgning til alternative utredninger og faglig

bistand. Denne bevilgningen kan eventuelt økes, det kan bygges opp en administrativ stab rundt opposisjonspolitikere eller opposisjonspolitikere kan få bedre tilgang på informasjon fra fylkesadministrasjonen.

Institusjonelle endringer i fylkestinget: Her tenker vi på ordninger a la. interpellasjoner, spørsmål og private forslag i fylkestinget, som gjør det enklere for opposisjonen å utøve opposisjon. Slike ordninger kan bygges videre ut, eventuelt suppleres med andre ordninger.

På det nåværende tidspunkt tror vi ikke det er grunnlag for å slå entydig fast at opposisjonen i Nordland fylkeskommune har arbeidsvilkår som ikke samstemmer med kravene og intensjonen i kommuneloven. Likevel er det all grunn til å følge nøye med. Men en samlet vurdering av opposisjonens vilkår er først mulig når fylkeskommunen har prøvd ut opposisjon under andre politiske vilkår enn i dag, for eksempel med et ettpartifylkesråd, mindretallsfylkesråd eller et fylkesråd med knapt flertall bak seg.

Litteratur

- Baldersheim, H. og T. Strand (1988): ”Byregjering“ i Oslo kommune. *Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. NIBR-rapport 1988:19. Oslo: Norsk Institutt for By og Regionforskning.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen (red.) (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Bukve, O. (1995): ”Konsensusdemokrati, majoritetstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar” i Hansen T. og A. Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: Tano.
- Fauske, H. (1991): *Profesjonene – bremsekloss eller syndebukk?* Oslo: FAFO-rapport nr. 118
- Fimreite, A. L. (red) (2003): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret/ NIBR/Rogalandsforskning.
- Hagen, T. P., T. M. Myrvold, S. Opedal, I. M. Stigen og H. S. Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondhjem og Stavanger*. NIBRs Pluss serie 3-99. Oslo: Norsk Institutt for By og Regionforskning.
- Jakobsen, K. D. (1960): ”Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.” *Tidsskrift for samfunnsforskning*: 231-247.
- Lijphart A. (1984): *Democracies*. New York: Yale.

- March, J. G. og J. P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York, The Free Press.
- Meyer, J. W. og B. Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.
- Michelsen, S., H. Ramsdal og T. AArseth (2002a): "Kommunal organisering og posisjoneringa av profesjonane" i Bukve O. og A. Offerdal (red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget.
- Mouritzen, P. E. og J. H. Svara (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local government*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Nordland fylkeskommune (1999): *Utredning om parlamentarisk styre i Nordland fylkeskommune*.
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Ot.prp. nr. 43 (1991-92): *Om lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Statens Trykningstjeneste.
- Powell, W.W. og DiMaggio, P. J. (red) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ramsdal, H.; S. Michelsen og T. AArseth (2002): "Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunen som iverksettar av statlege velferdsreformer" i Bukve O. og A. Offerdal (red): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Det Norske Samlaget.
- Røiseland, A. (2002): *Inn i det ukjente? En problematisering av kombinasjonen Fylkeskommune og Parlamentarisme*. HBO-arbeidsnotat 10/2002. Bodø: Høgskolen i Bodø.

-
- Røiseland, A. (2003): "Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme" i *Kommunal Ekonomi og Politik*, Vol. 7, nr. 4.
- Røvik, K. A. (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner." *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*. Nr. 4.
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saxi, H. P. (2002): *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune: Mål og effekter*. HBO-rapport 18/2002. Bodø: Høgskolen i Bodø.
- Saxi, H. P. (2003): "Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?" i *PLAN* 3-4/2003.
- Saxi, H. P. og R. Lødemel (2003): *Lokalavisenes konstruksjon av fylkeskommunen. Mediaprofil og fylkesparlamentarisme i Nordland*. HBO-rapport, under utgivelse. Bodø: Høgskolen i Bodø
- St.meld. nr. 19 (2001-2001): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Oslo: KR D.
- St.meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Oslo: KR D.