



Delt lederskap i Oslo kommune

How can Oslo's parliamentary model of government contribute to current understanding of dual public leadership?

Jan Erling Klausen

Førsteamanuensis, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

j.e.klausen@stv.uio.no

Trine Monica Myrvold

Forsker II, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.

trimyr@oslomet.no

Sigrid Stokstad

Forsker II, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.

sigsto@oslomet.no

Sammendrag

Med innføringen av parlamentarisk styreform i 1986, fikk Oslo kommune delt politisk topplederskap. Det tradisjonsrike ordførervervet ble beholdt, samtidig som byrådslederen inntok en viktig rolle som operativ politisk leder. Selv om reformen i 1986 åpenbart var inspirert av nasjonal parlamentarisme, gjorde de betydelige forskjellene mellom den kommunale og den nasjonale konteksten at rollefordelingen mellom de to ledervervene måtte utformes lokalt. Dermed er den politiske toppledelsen i Oslo kommune et interessant case for å utvikle forståelsen av delt offentlig lederskap mer generelt, et tema det er stigende interesse for innen ledelsesforskningen. Artikkelen presenterer en analysemodell basert på generell ledelsesteori samt teori om liberal konstitusjonalisme og demokratisk ansvarliggjøring, som viser tre mulige begrunnelser for å innføre delt lederskap. Innføringen av delt lederskap fremstilles videre som en «innovasjon» i en sterkt institusjonalisert kontekst. Analysemodellens relevans undersøkes empirisk ved hjelp av data fra en kvalitativ undersøkelse, som inkluderer intervjuer med alle nålevende ordførere og byrådsledere i Oslo kommune siden reformen i 1986. Artikkelen viktigste bidrag er å vise hvordan trekk ved den politiske og demokratiske konteksten utgjør spesielle premisser for delt lederskap i offentlig sektor, sammenlignet med andre kontekster.

Nøkkelord

Kommunal parlamentarisme, Delt lederskap, Politikerroller

Abstract

By introducing a parliamentary form of governance in 1986, the city of Oslo assumed a model of dual political leadership. While the mayor was retained, the new position of governing mayor became the head of a new city government. Although the reform drew inspiration from national parliamentary government, differences between the local and the national contexts meant that the two leadership roles had to be defined locally. Oslo's model of political leadership is an interesting case for improving on current understanding of dual public leadership generally, a subject of increasing interest in leadership research. The article's analytical model draws on general leadership theory as well as on normative theories on democratic accountability and liberal constitutionalism, in order to highlight alternative motivations for introducing dual public leadership. The model furthermore conceptualizes the introduction of dual leadership as an «innovation» in an institutionalized context. The empirical relevance of the model is tested based on qualitative data including interviews with all but one of Oslo's mayors and governing mayors since 1986. The article's key contribution is to show how political and democratic aspects of the public sector context add unique dimensions to the general theory of dual leadership.

Keywords

Dual leadership, Public leadership, Political leaders

Finansiering: Artikkelen er støttet av Osloforskning, et samarbeidsorgan mellom Oslo kommune og Universitetet i Oslo. Den er delvis basert på data fra et prosjekt som ble utført på oppdrag fra Oslo kommune v/bystyrets sekretariat.

Innledning

Da Oslo kommune innførte parlamentarisk styringsform i 1986, fikk kommunen en delt politisk toppledelse (Hagen, 1999; Saxi, 2006). I tillegg til ordførervervet tilkom en ny posisjon som byrådsleder; lederen av en nyetablert utøvende myndighet, med overordnet ansvar for kommunens samlede administrasjon. Dette delte lederskapet har fellestrekk med lederrollene i den nasjonale parlamentarismen, ved at byrådsledervervet ligner på statsministerposten, mens ordførervervet avspeiler stortingspresidenten (Baldersheim, 2005, p. 60). En kommune er ikke en stat, så den kommunale parlamentarismen kunne ikke bli en blåkopi av den nasjonale varianten. Det var ikke åpenbart hvilket innhold de to ledervervene skulle ha. For eksempel knyttes det andre forventninger til en ordfører enn til en stortingspresident. Mens den nasjonale parlamentarismen har funnet sin form gjennom en århundrelang prosess, foregikk Oslo kommunes innføring av parlamentarisme som en målrettet strukturell reform – et brudd over natten med den innarbeidede ansvars- og rollefordelingen mellom ordfører og rådmann, og etablering av et helt nytt system for delt lederskap, hvor den nasjonale parlamentarismen bare ga omtrentlig og ufullstendig veiledning.

Delt lederskap er et tema av stigende interesse i ledelsesforskningen (Pearce & Conger, 2003; Thorpe, Gold, & Lawler, 2011), men delt ledelse er fremdeles et understudert og under-teoretisert fenomen (Hartley, 2018, p. 209). Delt ledelse er også et omstridt tema, som støter an mot etablerte sannheter om effektiv ledelse. Allerede Fayol (1917) framsette enhetlig myndighet som et av sine 14 generelle prinsipper for ledelse. Nyere bidragsytere har advart mot at delt lederskap kan skape uklarhet og konflikter (Reid et al., 2009), gjøre organisasjonens visjon usammenhengende og ineffektiv (Denis, Langley, & Sergi, 2012) og i ytterste konsekvens skape organisatorisk anarki fordi ingen har siste ord (Locke, 2003). For Oslo kommune var det imidlertid et uttalt mål at innføringen av parlamentarisme skulle *tydeliggjøre* det politiske ansvaret (Baldersheim, Strand, & Espedal, 1988, p. 34; Hagen, 1999). Spørsmålet er dermed om innføringen av delt politisk topplederskap i Oslo kommune har støttet opp om reformens mål, eller om rolle- og ansvarsfordelingen mellom ordfører og byrådsleder har vært preget av uklarhet og usikkerhet.

Det er interessant å analysere både mulige motiver for innføringen av delt lederskap, og utviklingen av de to lederrollene over tid. For å muliggjøre en slik analyse, trekker vi på omfattende empiri som dekker hele historien fra innføringen av parlamentarisme i 1986 og frem til i dag. Oslo har hatt 14 ordførere og byrådsledere siden 1986, og vi har intervjuet alle de 13 nålevende, i tillegg til andre informanter. Vi har også gjennomført omfattende dokumentstudier. Artikkelen forsøker å besvare følgende problemstillinger:

Hvordan har rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder utviklet seg over tid, og hva har påvirket utviklingen? Har rollefordelingen tydeliggjort det politiske ansvaret i Oslo kommune, eller har rollefordelingen vært preget av usikkerhet og uklarhet?

I det påfølgende avsnittet gjør vi rede for den parlamentariske styringsformen i Oslo kommune. Vi drøfter argumentene om delt politisk lederskap under reformen i 1986, og i forbindelse med innføringen av parlamentarisk styreform i kommuneloven i 1991, og går gjennom resultater fra tidligere forskning. I det tredje avsnittet drøfter vi ulike teoretiske

tilnærminger til delt lederskap. Vi presenterer en tilnærming til «spredt demokratisk lederskap» (t Hart & Uhr, 2008, pp. 3-10) som fremhever mangfoldet i lederfunksjonene som er fordelt mellom de to vervene, og utvikler en analysemodell på bakgrunn av dette. I det fjerde avsnittet presenterer vi observasjoner fra de empiriske undersøkelsene. Resultatene drøftes i det femte avsnittet, med vekt på å få frem implikasjonene av funnene for forståelsen av delt lederskap.

Tidligere forskning

Innføringen av parlamentarisk styreform i Oslo kommune ble evaluert av NIBR to år etter reformen (Baldersheim et al., 1988), og senere i en studie der Bergen, Stavanger og Trondheim ble brukt som sammenligningsgrunnlag (Hagen, 1999). Det foreligger også evalueringer av parlamentarisk styringsmodell i Bergen (Fimreite & Klausen, 2003; Myrvold, 2004) og Tromsø (Buck, Saxi, & Willumsen, 2015). Evalueringene av de parlamentariske styringsmodellene i Oslo og Bergen konkluderte med at ordførerens posisjon var betydelig forringet sammenlignet med situasjonen under formannskapsmodellen (Hagen, 1999; Myrvold, 2004, p. 48). Ordføreren var likevel ikke helt uten makt. Gjennom tyngde innad i eget parti kunne ordføreren være en viktig person i utformingen av politikken. Studien av Oslo-parlamentarismen viste også at ordføreren hadde et relativt stort rom for selv å prege sin rolle gjennom egne valg og sine personlige egenskaper (Hagen, 1999, p. 91).

Baldersheim (1992, 2005) understreket byrådslederens sterke posisjon etter reformen, og mente at byrådslederen sannsynligvis overskygger ordføreren i offentlighetens øyne (2005, 60). Saxi (2011) fant spor av «presidentialisering» av byrådslederrollen i Oslo, blant annet ved mer personorientert valgkamp, og tiltagende lenge på lederperiodene. En studie av tre parlamentariske kriser i Oslo (Saxi, 2017) viste at makt og ansvar tidlig ble plassert hos byrådslederen, og videreført ved god skjønnsutøvelse av senere byrådsledere.

Flere studier har fremhevet at parlamentarismen i Oslo har vært preget av en konsensuskultur (Lotsberg, 1989). Det er hevdet at man kan snakke om en «Oslomodell» for kommunal parlamentarisme, der opposisjonen har fått betalte politiske verv og der byrådspartiene har trukket opposisjonen aktivt inn i de politiske prosessene (Bukve & Saxi, 2017; Saxi, 2017, 2018). En årsak til dette kan være at byrådet gjennomgående har vært i mindretall (se tabell 1) og dermed avhengig av å søke støtte i bystyret (Hagen, 1999, p. 225). Det har også blitt påpekt at forholdet mellom de borgerlige partiene i mange år gjorde det vanskelig å danne et flertallsbyråd, fordi Venstre og Kristelig folkeparti ikke ville sitte i byråd med Fremskrittspartiet (Saxi, 2018, p. 12).

Før regionreformen i 2020 hadde Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fylkeskommuner parlamentarisk styringsform. Fylkeskommunenes modeller hadde ulik utforming, og parlamentarismen på fylkesnivå utspilte seg annerledes enn i byene, blant annet med langt flere majoritetsråd (Bukve & Saxi, 2014). Undersøkelsene om fylkeskommunal parlamentarisme (Saxi, 2007; Saxi et al., 2014; Saxi & Stigen, 2006) sier lite direkte om delt lederskap mellom fylkesordfører og fylkesrådsleder.

I et internasjonalt komparativt perspektiv har ordførerrollen blitt undersøkt i to omganger, gjennom store surveyundersøkelser besvart av omtrent to og et halvt tusen ordførere i henholdsvis 17 og 22 land (Bäck, Heinelt, & Magnier, 2006; Heinelt, Magnier, Cabria, & Reynaert, 2018). I begge disse undersøkelsene analyseres resultatene basert på de fire modellene for kommunal organisering som ble identifisert av Mouritzen og Svava i deres komparative studie *Leadership at the Apex* (Mouritzen & Svava, 2002). Her betegnes den norske modellen som en «council manager form», noe som betyr at kommunens samlede administrasjon er ledet av en profesjonell tjenestemann, mens ordføreren primært har presiderende og sere-

monielle funksjoner. Til tross for dette fremstår norske ordførere som svært innflytelsesrike, sammenlignet med andre land, samtidig som også rådmannsrollen fremheves.

Den tradisjonsrike norske ordførerrollen har blitt beskrevet som en *primus inter pares* i en kollektiv og konsensusorientert politisk kultur (Caulfield & Larsen, 2002, p. 124), der mangelen på utøvende myndighet i betydelig grad oppveies av støtten fra et flertall i kommunestyret, samt av tiltagende profesjonalisering, ved at ordføreren oftest er den eneste frikjøpte folkevalgte.

Parlamentarisme kan defineres som «a system of government in which the members of a legislative body determine the formation of the cabinet (the executive) and in which any majority of the legislature at almost any time may vote the cabinet out of office» (Rasch, 2011, p. 23). Den parlamentariske styreformen er ikke en fastsatt teori eller doktrine, men et resultat av en gradvis historisk utvikling i mange europeiske land gjennom nesten 100 år (Von Beyme, 2014, p. 98). Også i Norge var innføringen av parlamentarismen en stegvis prosess, som startet i 1884 da Johan Sverdrups regjering var den første som utgikk fra et flertall av de folkevalgte (Smith 2017, p. 167, Rasch, 2004, p. 14). På nasjonalt nivå praktiserer Norge negativ parlamentarisme, som innebærer at det ikke fattes formelt vedtak om innsettelse av ny regjering, bare vedtak om avsettelse ved mistillit (Cheibub, Martin, & Rasch, 2015). Mens Oslo fra 1986 praktiserte positiv parlamentarisme, ble dette senere endret til negativ etter et prøveprosjekt fra 2003 til 2009 (Stigen, Hansen, Indset, & Myrvold, 2008).

Teoretiske tilnærminger til delt politisk lederskap

Innenfor lederskapsteorien har ideen om *delt* ledelse bare gradvis og ganske nylig begynt å få fotfeste (Avolio, Walumbwa, & Weber, 2009, p. 431; Sergi, Denis, & Langley, 2016, p. 35). Tradisjonelt har lederskapsteorien vært sterkt preget av ideen om at det er «ensomt på toppen» (Wajnert, 2009); en arv fra tidligere tiders «great man»-teorier om lederskap (Cawthon, 1996; Spector, 2016) understøttet av den store litteraturen om fremtredende ledere i næringslivet (Iacocca & Novak, 1984; Isaacson, 2011). Det er imidlertid voksende utilfredshet i nyere ledelsesteori med det individuelle perspektivet på ledelse, og en tilsvarende økt interesse for «ledelse i flertall» (Denis, Langley, & Sergi, 2012). Fremveksten av kunnskapsøkonomien, økt endringstempo og økt behov for innovasjon og fleksibilitet har dreiet fokus bort fra hierarkiske, topp-ledede organisasjoner og over mot kollektive og nettverksbaserte organisasjonsformer, der mange individer bidrar til å forme organisasjonens formål og retning (Thorpe et al., 2011, pp. 239-240). Ved å betrakte lederskap som utkommet av sosialt meningsdannende prosesser, hvor organisasjonen samordnes gjennom den kollektive dynamikken som oppstår i relasjonene mellom individene (Uhl-Bien, 2006), dreies fokus «fra *ledere*, som personer, til *ledelse* som prosess» (Hosking, 1988, p. 147). Det relasjonelle synet på organisasjoner har gitt opphav til et «post-heroisk» perspektiv på lederskap, der ledelse er integrert i alle relasjoner i organisasjonen (Fletcher & Käufer, 2003, p. 21).¹

En litt mindre radikal tilnærming tar utgangspunkt i at de fleste organisasjoner tross alt har en toppledelse lokalisert øverst i en hierarkisk organisasjonsstruktur. Man ser da på dyader, triader eller andre konstellasjoner som utfører toppledelse basert på en mer eller mindre formalisert rollefordeling (Denis et al., 2012, pp. 231-241). Denne litteraturen har spesielt fokusert på «pluralistiske» organisasjoner med sammensatte mål, diffuse maktstrukturer og kunnskapsbaserte arbeidsprosesser (Denis, Langley, & Rouleau, 2007, pp. 179-180; Fjellvær, 2010), slik som sykehus, universiteter og kunstneriske organisasjoner (Denis,

1. For en god oversikt over nyere tilnærminger til «shared» eller «dispersed» lederskap, se Pearce og Conger (2003) eller Denis (2012).

Lamothe, & Langley, 2001; Reid et al., 2009). Pluralistiske organisasjoner preges av ulike og delvis konkurrerende handlingslogikker, med svært varierte krav til ledelse. For eksempel kreves det åpenbart helt spesielle personlige egenskaper å lede et ensemble som fremfører ballett på høyt internasjonalt nivå, og slike egenskaper går ikke alltid hånd i hånd med gode evner til økonomistyring og personalforvaltning (Sergi et al., 2016, p. 38). Dette kan være grunnen til at toppledelsen ved Den Norske Opera og Ballett AS er delt mellom en administrerende direktør, en operasjef og en ballettsjef. Lignende modeller gjenfinnes på sykehus og universiteter, hvor leger og professorer deler ledelsen med direktører.

Siden toppledere i offentlig sektor står overfor mange av de samme utfordringene som ledere ellers i samfunnet, kan teoriene om delt lederskap like gjerne utvikles gjennom studier av offentlig som privat ledelse. Normative og konstitusjonelle forhold tilfører imidlertid nye dimensjoner til tematikken, som gjør det spesielt interessant å undersøke delt *demokratisk* topplederskap (Kane, Patapan, & 't Hart, 2009). Delt lederskap er en direkte implikasjon av grunnleggende demokratiske prinsipper. Mest iøynefallende er prinsippet om maktdeling innenfor liberal konstitusjonalisme (Zakaria, 1997); ideen om at statsmakten må deles for å forhindre maktmisbruk. Maktens tredeling, nedarvet fra Montesquieu og Madison, er vanligvis ikke et tema for lederskapsteorien, men innføringen av parlamentarisk styreform i Oslo medførte i praksis at prinsippet om maktfordeling likevel ble en organisasjonsteoretisk og lederskapsteoretisk modell – om enn som en todeling, og ikke en tredeling.

En annen dimensjon ved delt lederskap som er særmerket for offentlig sektor, er skillet mellom politisk og administrativ ledelse. I organisasjoner med politisk toppledelse er det vanligvis også en administrativ toppleder med samlet ansvar for embetsverk og tjenestemenn, som skal forberede og utføre de politiske beslutningene. Dermed oppstår dyader av offentlige toppledere, slik som statsråd og departementsråd, eller ordfører og rådmann. I tråd med weberianske normer om demokratisk ansvarliggjøring er slike dyader av toppledere i utgangspunktet strukturert hierarkisk, ved at den politiske topplederen er overordnet den administrative (Hodge & Coghill, 2007; Olsen, 2017, pp. 17-19). Nyere forvaltningsreformer kan imidlertid ha bygget ned grensen mellom politikk og administrasjon (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 161). Politisk og administrativ ledelse har en tendens til å smelte sammen, i organisasjonenes «apex» (Mouritzen & Svava, 2002, p. 257), og ansvars- og rollefordelingen kan fremstå som uklar og tvetydig (Lewis & Longley, 1996, p. 4). Likevel, selv om skillet empirisk sett kan være utydelig, lever denne modellen for delt politisk og administrativt topplederskap utvilsomt videre.

Dermed kan en teori om delt demokratisk lederskap ta opp i seg tre modeller, nemlig (i) modellen der topplederskapet deles for å dekke inn potensielt inkompatible personlige egenskaper; (ii) deling av lederskap som følge av det liberale prinsippet om maktdeling; og (iii) delingen som følger av det normative skillet mellom politisk og administrativt topplederskap. Disse modellene utgjør ikke noen «teori» i kausal forstand (Keat & Urry, 2011, p. 32; Whetten, 1989, p. 491). En nærliggende innfallsvinkel er å konseptualisere innføringen av parlamentarisme som en *innovasjon* (Holmen & Ringholm, 2019; M. Moore & Hartley, 2008; Osborne & Brown, 2005). I litteraturen om offentlig innovasjon undersøkes innføring av nye og forbedrede prosesser, organisasjonsformer, styringsformer, teknologier, tjenester, konsepter og samordningsformer (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016, p. 153). Innovasjonsbegrepet innebærer ikke at det nye konseptet nødvendigvis er «nytt i verden» – det kan også innebære at et konsept hentes inn fra en annen kontekst, et annet sted eller en annen tidsperiode (Rogers, 2003; Walker, 1969). Innovasjonslitteraturen er relevant fordi den retter oppmerksomheten mot behovet for lokal tilpasning av konseptet som hentes inn (Rose, 1993). Siden alle de tre modellene for delt lederskap har sitt opphav i andre kontekster

enn den kommunale, vil vi forfølge innovasjonsteoriens problematisering av det å importere konsepter fra én kontekst til en annen.

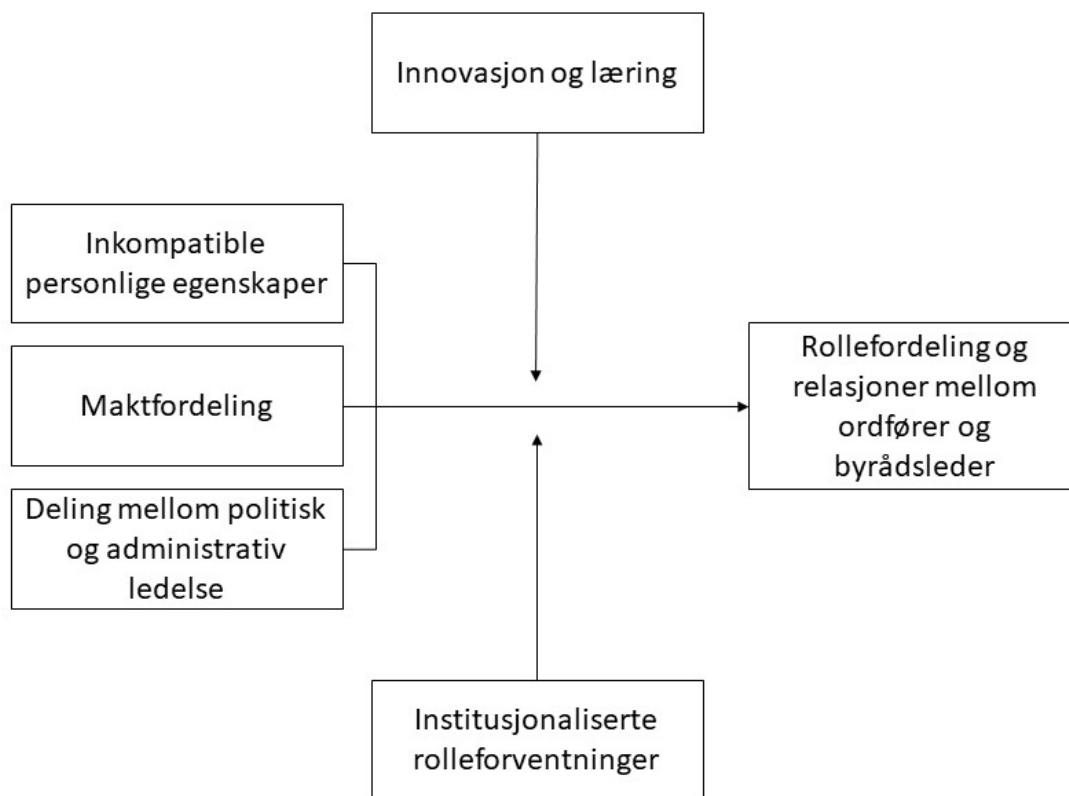
Både maktdeling og skillet mellom politikk og administrasjon er prinsipper med århundrelang forhistorie fra nasjonal politikk.² Derfor er det nærliggende å trekke på teorier om institusjonaliserte normer med basis i sosiologisk konstruktivisme (Berger & Luckmann, 1967; Meyer & Rowan, 1977). Når for eksempel en lederposisjon eller en organisasjonsmodell «institusjonaliseres», betyr dette at den gjennom meningsdannende sosiale prosesser blir tillagt verdi «ut over de tekniske kravene til oppgaven som skal løses» (Selznick, 1957, p. 17). Et sentralt resonnement er at institusjonalisering kan motvirke endringer som kommer på kant med «normer om det passende» (March & Olsen, 1989). Både formannskapsmodellen og den nasjonale parlamentarismen er «institusjoner» i teoretisk forstand; organisatoriske former og prinsipper som først ble fastlagt på 1800-tallet, og som har blitt grunnelementer i vår felles forståelse av norsk politikk og forvaltning. Ordførervervet er også en av de mest tradisjonstunge og allestedsnærværende lederfunksjonene i nær sagt alle europeiske demokratier (Bäck et al., 2006; Heinelt et al., 2018). Vi vil derfor undersøke hvordan institusjonaliserte forventninger spiller inn, når modellene for delt demokratisk lederskap skal iverksettes i en ny kontekst.

Fordi reformen innebar at den administrative topplederrollen ble politisert, ved at rådmannen ble erstattet av et byråd, og etter hvert også av politiske byråder med administrative porteføljer, ble forholdet mellom politisk og administrativ toppledelse endret. Opprettelsen av et byråd utgått fra bystyret ga en mye klarere maktfordeling enn i den tradisjonelle formannskapsmodellen. Med hensyn til mulig inkompatible personlige egenskaper, er det grunn til å anta at reformen forårsaket et bredere spenn i ledelsesfunksjonen enn i noen annen kommune. Hagen m.fl. (1999, pp. 82-85) viste for eksempel til at ordføreren i kommuner med «tradisjonell» formannskapsorganisering er så vel møteleder og megler, partipolitiker, gallionsfigur, ombudsmann og partipolitisk markedsfører. Reformen innebar at også det administrative lederskapet i kommunen ble en politisk lederfunksjon – over en organisasjon som nå har 52 034 ansatte, og årlige brutto driftsutgifter på 54,3 mrd.³ Det kan hende at politiseringen av det administrative lederskapet skapte et behov for å dele den politiske lederfunksjonen, for å gjøre det mer realistisk å dekke opp potensielt inkompatible personlige egenskaper.

Vi antar dermed at de tre modellene for delt lederskap, og teoriene om innovasjon og institusjonaliserte normer, er relevante for å forklare rollefordelingen mellom de to politiske topplederne som skal studeres. Analysemodellen presenteres i figur 1.

2. Parlamentarismen kom først inn i grunnloven i 2007, men fant sin form gjennom en utvikling av praksis og grunnlovsendringer fra 1884 og fram til 1913 (Smith, 2017).

3. 2018. Kilde: Oslo kommunes statistikkbank, <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no>. Sist tilgjengelig 8/8-2019



Figur 1 Analysemodell

Analysen vil bli strukturert av en modell som lokaliserer offentlige lederfunksjoner innenfor en politisk, en administrativ og en samfunnsmessig sfære (’t Hart & Uhr, 2008, pp. 3-10). Fire lederfunksjoner hører til i den politiske sfæren. Lederen skal være en *identitetsbygger*, som definerer og spiller på identifikasjon med eget parti, egen by, egen nasjon eller andre sosiale fellesskap. Lederen skal videre være en *agendasetter*, som definerer problemer inn eller ut fra det politiske sakskartet. Politisk ledelse er også å være en *endringsagent*, som søker gjennomslag for ny politikk. Endelig dreier den politiske lederrollen seg om *makt og ansvarliggjøring*; å utøve politisk ledelse, og ta ansvar for resultatene. Innenfor den administrative sfæren handler ledelse for det første om rollen som *rådgiver og demokrativokter*; den som (i weberiansk forstand) sørger for at forvaltningen utfører politisk pålagte oppdrag. *Forvaltningsrollen* innebærer å lede administrasjonen, og *iverksetterrollen* dreier seg om å levere «public value» (M. H. Moore, 1995). Lederskap i den sivile sfæren innebærer for det første rollen som *vaktbikkje*; å overvåke det politiske og administrative systemet, for å avdekke maktmisbruk, ineffektivitet, byråkratisk egenrådighet og andre forhold som fortjener å påtales. Rollen som *advokat* kan sammenlignes med en ombudsrolle. Dette innebærer først og fremst å stå frem for ressursvake individer og marginaliserte grupper, overfor systemet. En siste sivil lederrolle er *selvstyrollerollen*, som handler om å få gjennomslag for lokale interesser i nasjonale beslutningsprosesser.

Problemstillingen som skal besvares, er om rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder tydeliggjør det politiske ansvaret, eller om rollefordelingen tvert imot er preget av usikkerhet og uklarhet. Hensikten med å strukturere den empiriske analysen med en modell som identifiserer hele ti lederfunksjoner, innenfor tre «sfærer», er å besvare problemstillingen på en nyansert og inngående måte.

Case-design, data og metode

Reformen i 1986 var det første kjente tilfellet av å bruke parlamentarisme som prinsipp for politisk og administrativ organisering av en kommune – ikke bare i Norge, men i internasjonal kontekst (Loughlin, Hendriks, & Lidström, 2011; Mouritzen & Svava, 2002). Derfor er innføringen av parlamentarisk styreform i Oslo kommune et «indeks-case» (Gerring, 2017, pp. 72-74); en klasse av studier der den første forekomsten av et fenomen undersøkes. Ofte har undersøkelser av indeks-case et eksplorativt og hypotesegenererende formål, fordi det ikke finnes tidligere tilfeller å bygge testbare antagelser på. Videre er litteraturen om delt demokratisk lederskap fremdeles begrenset (Hartley, 2018, p. 209), og gir dårlig grunnlag for å utlede presise, teoribaserte forventninger om hvordan rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder faktisk vil være. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i et av Oslo kommunes uttalte mål med parlamentarismereformen, nemlig å tydeliggjøre det politiske ansvaret. Dermed kan det innvendes at analysen får et visst preg av målevaluering (Vedung, 2009), men fordi kommunens mål om tydelighet kan kobles til den grunnleggende debatten om enhetlig vs. delt lederskap, slik vi viste til i innledningen, har analysen noe mer enn et rent ideografisk formål (Levy, 2008). Dersom det viser seg at det delte lederskapet faktisk er preget av usikkerhet og uklarhet, vil dette støtte opp under de tradisjonelle perspektivene, og kanskje gi grunnlag for å modifisere de nyere teoriene om delt lederskap.

Analysen bygger på omfattende empiri som dekker hele historien fra innføringen av parlamentarisme i 1986 og frem til i dag. Det er gjennomført intervjuer med 13 tidligere og nåværende ordførere og byrådsledere. Med ett unntak er dette alle ordførere og byrådsledere siden innføring av parlamentarisk styreform i 1986 (se tabell 1). Det er også gjort omfattende dokumentstudier. I tillegg har vi intervjuet administrativt ansatte som arbeider tett opp mot byrådsleder og ordfører i Oslo kommune pluss samarbeidspartnere i Utenriksdepartementet, på Slottet og på Stortinget. Intervjuene er gjennomført som personlige intervjuer, de fleste med to forskere til stede. Intervjuene ble transkribert.

Empiri

Innføringen og utviklingen av kommunal parlamentarisme

Norske kommuner har vært styrt etter prinsippene i formannskapsmodellen helt siden formannskapslovene fra 1837 (Jacobsen, 2020). I formannskapsmodellen er ordføreren kommunens ubestridte politiske lederskikkelse. Kommunestyret er kommunens øverste organ, og ordføreren er den som leder organet innad og representerer det utad. Ordføreren har både interne oppgaver, som leder av kommunestyrets og formannskapets møter, og eksterne representasjonsoppgaver. I mindre kommuner er ordføreren ofte eneste heltidspolitiker og den som i praksis har den løpende kontakten med kommunens administrative ledelse. Ordførerens formelle rolle er ikke vesentlig annerledes innenfor den parlamentariske modellen, bortsett fra at oppgaven med å lede formannskapets møter bortfaller fordi formannskapet opphører. Samtidig er styringsmodellen som ordføreren skal fungere innenfor, prinsipielt forskjellig på viktige punkter. En parlamentarisk modell innebærer at kommunen får ytterligere en politisk lederskikkelse – byrådslederen. Rollefordelingen mellom ordfører og kommunerådsleder er ikke tydelig definert i kommuneloven, og det kan oppstå gråsonekonflikter mellom de to.

Ved innføringen i 1986 var den parlamentariske styringsmodellen ikke ferdig utviklet (Holm, Myrvold, & Ruud, 2018)⁴. Flere av elementene som i dag kjennetegner Oslos sty-

4. Fremstillingen i dette avsnittet bygger primært på denne kilden.

ringsordning, kom på plass i løpet av de sju første årene etter endringen, men videreutviklingen har også fortsatt etterpå. Innovasjonen kom altså gradvis, kommunen måtte gjennom erfaring tilpasse den parlamentariske modellen til den kommunale virkeligheten (ibid., p. 77). De viktigste lovbestemte rammene for kommunal parlamentarisme kom først på plass i kommuneloven av 1992. Endringene ble først hjemlet i forsøksloven, og kommunen var avhengig av departementets godkjenning før de kunne gjennomføres.

I 1986 ble byrådet etablert som folkevalgt organ med øverste administrative ansvar i kommunen. Fra starten av var byrådet avhengig av bystyrets tillit.⁵ Byrådets medlemmer måtte imidlertid velges av bystyret, og bare bystyrets medlemmer var valgbare. Fra 1990 kunne medlemmene i byrådet velges blant alle som var valgbare til bystyret. Først i 1992 fikk byrådets medlemmer direkte instruksjonsmyndighet over hver sine grener av kommuneadministrasjonen (Lund, 1999, p. 14), noe som la til rette for å delegere myndighet til den enkelte byråd. Det ble etablert byrådsavdelinger med ansvarlig byråd på toppen, og en kommunaldirektør som administrativ leder. Dermed utgikk posisjonen som finansdirektør (tidligere finansrådmann) som til da hadde vært øverste administrative leder under byrådet. Med dette fikk Oslo kommune en styringsordning med klare paralleller til departementenes organisering. Formannskapet besto faktisk helt fram til 1993, riktignok med en svært beskjeden rolle. En siste endring som bør fremheves er forsøket med utpeking av byråd i stedet for valg i bystyret, som ble innført fra 2003 (Stigen, Hansen, Indset, & Myrvold, 2008). Fra 2009 ble utpekingsordningen hjemlet i kommuneloven.⁶

Ordførerrollen i den kommunale parlamentarismemodellen må ses i lys av denne gradvise utviklingen. Ordførervervet var fortsatt en del av styringsordningen da Oslo kommune innførte parlamentarisk styreform fra styreformene i 1986. Ordførerens status i parlamentarismekommuner var imidlertid ikke helt på plass da forslaget til kommuneloven av 1992 ble presentert for Stortinget. Både NOU-utvalget (NOU 1990:13) og departementet foreslo at ordførervervet skulle falle bort i den parlamentariske styringsmodellen. I stedet skulle det velges en leder for kommunestyret med begrensede funksjoner. Den underliggende tanken var at vervet som leder av kommunerådet er det fremste politiske vervet i en parlamentarisk styringsordning.⁷ Under høringen uttalte Oslo kommune seg kritisk til denne delen av utvalgets forslag og hevdet at både byrådslederrollen og ordførerrollen «er helt maktpåliggende i et parlamentarisk system».⁸

Departementet foreslo likevel at ordførervervet skulle erstattes med et mer begrenset verv som leder av kommunestyret, og at ordførerens mer eksterne funksjoner skulle overtas av lederen for kommunerådet. Det ble særlig vektlagt at opprettholdelse av ordfører/fylkesordførervervet kunne skape uklarhet om kompetanse- og ansvarsforholdene i kommunen/fylkeskommunen fordi ordfører/fylkesordfører rent faktisk – om ikke rettslig – ville få en annen posisjon ved innføring av parlamentarisk styreform.⁹ Stortinget fulgte imidlertid ikke departementets forslag, og ordførervervet ble opprettholdt.¹⁰ Argumentet var at ettersom kommunestyrets myndighet som kommunens øverste organ ikke endres ved overgangen til parlamentarisme, var det naturlig at lederen av kommunestyret hadde samme rettslige posisjon som i kommuner styrt etter formannskapsmodellen.

5. I midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner (LOV-1985-06-21-85 § 2-5) heter det at *kommunerådet, og de enkelte medlemmer av dette, skal ha plikt til å fratre etter vedtak i kommunestyret.*

6. Se §10-5 i kommuneloven av 2018

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

8. Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 103

9. Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 107

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

Kommuneloven av 2018 viderefører i hovedsak gjeldende bestemmelser om ordførerens kompetanse. Det er ikke gitt noen nye begrensninger i ordførerens myndighet i kommuner med parlamentarisk styringsordning. I forarbeidene er ikke dette særskilt drøftet, men lovgiver har altså valgt å videreføre linjen fra kommuneloven av 1992 der ordførerens rolle ikke skal bortfalle eller være begrenset til en ren møtelederfunksjon i kommuner med parlamentarisk styringsordning. Vi finner dermed lite føringer for rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder i lovgivningen.

Ordførere og byrådsledere i Oslo

Oslo kommune har hatt syv ordførere og syv byrådsledere siden innføringen av parlamentarisk styreform i 1986. Nøkkelopplysninger om disse lederne presenteres i tabell 1.

Tabell 1. Ordførere, byrådsledere og endringer i byrådet etter innføring av parlamentarisk styreform.

	Ordfører	Byrådsleder	Byrådet	Andel*
Feb. 1986 – Feb. 89	Albert Nordengen (H)	Hans Svelland (H)	H	39 % (29/85)
Mar. 1989 – Mar. 90 ¹	•	Michael Tetzschner (H)	H	34 % (20/85)
Mar. 1990 – Des. 91 ²	Peter N. Myhre (Frp)	•	H, KrF, FrP	56 % (48/85)
Jan. 1992 – Jun. 94 ³	Ann-Marit Sæbønes (Ap)	Rune Gerhardsen (Ap)	Ap, SV	47 % (28/59)
Juni 1994 – Okt. 95 ⁴	•	•	Ap, SV	47 % (28/59)
Okt. 1995 – Jan. 97 ⁵	Per Ditlef-Simonsen (H)	•	Ap	34 % (20/59)
Jan. 1997 – Nov. 00 ⁶	•	Fritz Huitfeldt (H)	H	30 % (17/59)
Nov. 2000 – Okt. 03 ⁷	•	Erling Lae (H)	H, KrF, V	39 % (23/59)
Okt. 2003 – Aug. 07	•	•	H, Frp	42 % (25/59)
Aug. 2007 – Okt. 07 ⁸	Svenn Kristiansen (Frp)	•	H, Frp	42 % (25/59)
Okt. 2007 – Sep. 09	Fabian Stang (H)	•	H, FrP	42 % (25/59)
Sep. 2009 – Sep. 11 ⁹	•	Stian Berger Røsland (H)	H, FrP	42 % (25/59)
Sep. 2011 – Okt. 11	•	•	H	32 % (16/59)
Okt. 2011 – Okt. 15 ¹⁰	•	•	H, V, KrF	47 % (28/59)
Okt. 2015 – Okt. 19 ¹¹	Marianne Borgen (SV)	Raymond Johansen (Ap)	Ap, MDG, SV	47 % (28/59)

* Byrådspartiernes andel av representanter i bystyret. (Alle sidehenvisninger i fotnoter: Holm et al., 2018) 1: Svelland ble erstattet av Tetzschner etter trusler (s.29). 2: Nordengen ble erstattet av Myhre etter politisk press som følge av habilitetsvurderinger (s.30). 3: Byrådet ble konstituert 1.1.1992 etter valget i 1991 (s.32). 4: Byrådet Gerhardsen gikk av etter kabinettsspørsmål 8.6.1994 og fungerte som forretningsministerium frem til 22.6.1994, da det nye byrådet Gerhardsen tiltrådte (s.33). 5: Uavklart situasjon i bystyret etter valget i 1995 ble løst ved at H fikk ordføreren, og Ap byrådslederen (s.34-36). 6: Byrådet Gerhardsen gikk av etter kabinettsspørsmål i forbindelse med budsjettbehandlingen 19.12.1996, og ble erstattet av byrådet Huitfeldt (s.37). 7: Byrådet Huitfeldt ble felt etter mistillitsforslag 29.11.2000 og ble erstattet av byrådet Lae (s.39). 8: Ditlef-Simonsen gikk av 29.8.2007 etter medieoppslag om en skattesak. Varaordfører Kristiansen fungerte som ordfører frem til kommunevalget (s.40). 9: Lae gikk av på eget initiativ 29.9.2009 og ble erstattet av Berger Røsland (s.40). 10: Frp gikk ut av byrådet etter uenighet knyttet til saken om nytt Munch-museum i Bjørvika. V og KrF gikk inn i byrådet (s.40). 11: Borgen og Johansen overtok etter valget i 2015.

Som det fremgår av tabell 1, har Oslo bare i en kort periode hatt et flertallsbyråd (Tetzschner; H, Frp og KrF, 1990-1991). Siden ordførere og byrådsledere ved flere tilfeller har blitt skiftet ut hver for seg, har det delte lederskapet blitt utført av i alt 11 «dyader». Med unntak av perioden oktober 1995 – januar 1997 har ordfører og byrådsleder kommet fra samme side av det politiske spektrum. Med fem unntak har byrådene vært koalisjoner, med to eller tre partier. Utskiftingen av byrådsledere og byråd har fulgt omtrent den samme takten som i nasjonal parlamentarisme i samme periode¹¹.

Nær samtlige ordførere og byrådsledere har hatt lang fartstid i bystyret (tabell A1, vedlegg), noe som kan bidra til å se rollefordelingen fra et bystyreperspektiv, også for byråds-

11. Siden 1986 til 2019 hadde Norge ledet syv ulike statsministere, som har ledet ti regjeringer. Kilde: regjeringen.no (<https://www.regjeringen.no/no/dep/smk/ansvarsomrader/norgesstatsministre/id747985/>), sist tilgjengelig 2020-01-14)

ledere. Unntaket er byrådsleder Raymond Johansen. Flere av lederne har hatt verv på nasjonalt nivå, som statssekretær eller stortingsrepresentant. Per Ditlev-Simonsen er den eneste med statsrådserfaring.

I de følgende avsnittene går vi gjennom de empiriske observasjonene om fordeling av politiske, administrative og sivile lederroller mellom ordføreren og rådmannen.

Fordeling av politisk lederskap mellom ordfører og byrådsleder

Politisk lederskap defineres ikke først og fremst gjennom lov, men gjennom relasjoner mellom de folkevalgte, mellom de politiske organene og, ikke minst, mellom innbyggere og folkevalgte. Kanskje nettopp fordi den politiske lederrollen er så lite eksplisitt definert og avgrenset i kommuneloven, er kampen om det politiske lederskapet et sentralt tema i våre informantintervjuer. Gjennomgående er det stor uenighet om ordførerens politiske rolle. I hvilken grad har ordføreren i en parlamentarisk kommune politisk makt, i form av evne til å ta politiske initiativ og beslutninger, og evne til å skape samhold og fellesskap i byen? Hvordan skiller i så fall ordførerens lederrolle seg fra byrådslederens?

Ordførerens formelle rolle er å lede bystyrets møter. Flere informanter sammenlikner ordføreren med stortingspresidenten: «De har til felles å lede sine forsamlinger, der har de full autoritet. Ordføreren er ordfører i bystyret, og byrådet har myndighet fra bystyret» (ordfører). En informant er klar på bystyrets overordnede rolle: «Det er bystyret som er valgt av folket. Byråd som ikke respekterer bystyret, fortjener juling» (byrådsleder). En annen informant avviser at ordføreren har en politisk lederrolle: «Kan ikke ha to politiske ledere i Oslo. Ordfører er bare medlem av bystyret som én av 59» (byrådsleder).

En informant med erfaring fra byrådsiden understreker at det er byrådet og byrådslederen som sitter med den politiske makten i Oslo: «Jeg var oraklet. Jeg hadde alle fullmaktene. (...), jeg hadde makten» (byrådsleder). Det samme synet kommer til uttrykk hos en annen informant:

(Byrådet) er i hvert fall ikke et råd, (det) er et veldig sterkt beslutningsorgan, det nærmeste vi kommer en regjering. Ordfører er ikke ordfører som ordfører i formannskapskommuner. Forventninger om hva ordfører er og kan gjøre er annerledes i vårt system, der ordførerens rolle ligner mer på stortingspresidentens. (...). På samme måte som at det ikke er stortingspresidenten som snakker på vegne av Norge, det er statsministeren (...) Ordfører er en som er møteleder i bystyret og den øverste folkevalgte (...) Også er det viktige representasjonsoppgaver som gallionsfigur eller samlingspunkt. Men ingen politisk oppgave som sådan. Ordføreren er den som ikke skal være partipolitisk (byrådsleder).

Andre er uenige i at ordføreren i kommunal parlamentarisme skal sidestilles med stortingspresidenten: «Det er ikke tradisjon for at stortingspresidenten er politisk, mens ordføreren er operativ på sakene i mye større grad innad på huset. Både ordfører og byrådsleder er *hands on* på sakene hele tiden» (ordfører). Lignende synspunkter forfektes av flere informanter. Noen forklarer også forskjellen mellom ordfører og stortingspresident med historiske og personlige forhold: «Det ligger noen forventninger til rollen, fra før parlamentarisk modell. Så er en avhengig av hvilke personligheter som bekler rollen» (ordfører). Ordførerrollen står sterkt i Norge, og forventningene knyttet til ordføreren i formannskapskommuner preger også synet på ordføreren i Oslo: «Det var en stilling som hadde vart i mange hundre år, det ville bli tøft å ta ut den. Men når (ordføreren) og jeg var på reiser, måtte vi si hvem som er sjef, og det var jo meg» (byrådsleder). Mer generelt fremholdt en informant at «Det er ikke så lett å bli kvitt ordføreren som folk oppfatter som en sentral politisk figur. Det dreier seg om en forestilling som er mer enn 100 år gammel» (byrådsleder).

En side ved politisk lederskap er muligheten til å ta *politiske initiativ* for å endre kursen. Byrådslederen har utvilsomt en helt sentral politisk funksjon gjennom sin kapasitet til saksutredning, innstillingsrett og gjennomføringskraft. «Byrådet har et ganske bredt armslag», som en informant uttrykker det (byrådsleder). Ved å lede hele det store kommunale administrasjons- og tjenesteapparatet, har byrådsleder en betydelig makt til å prege kommunens utvikling.

Flere informanter påpeker at ordføreren også kan ta politiske initiativer, men med forsiktighet. Enkelte ordførere har samtidig vært medlem av en bystyrekomite, og har tatt initiativ som komited medlem. Initiativer internt i eget parti ble også sett på som en mulighet. En informant fremholdt at ordføreren kan gå langt i å ta politiske initiativ: «Akkurat så langt en vil, så lenge det gjøres innad» (ordfører). Det ser ut til å være ganske stor enighet om at ordfører ikke bør ha utspill utad som går på tvers av byrådets syn, eller som er veldig kontroversielle. Enkelte informanter sier at ordføreren kan spille en rolle i å bygge flertall for saker i bystyret, mens andre er tydelige på at dette er byrådslederens rolle, i samspill med gruppelederne i bystyret.

Et viktig aspekt ved lederskap er å bygge 'vi-følelse'. I kommunepolitikken kan dette innebære å bygge og formidle partiidentitet eller kommune-/stedsidentitet. I vårt materiale har vi lite informasjon om ordførers og byrådsleders rolle innad i partigruppene. Til gjengjeld uttalte mange informanter seg om de to aktørenes rolle i byggingen av en byidentitet i Oslo. Rollen som *identitetsbygger* utad krever synlighet. Noen, men ikke alle, mener at det er en kamp om posisjonen i det offentlige rom mellom ordfører og byrådsleder. Ordføreren har tradisjonelt hatt en viktig utadrettet rolle, gjennom representasjonsfunksjonen. Noen mente at ordførerrollen først og fremst er å være hele byens ansikt utad – en symbolrolle, «litt som kongehuset» (byrådsleder).

Oslo kommune har erfaring med at kriser kan bidra til å styrke tilhørigheten til det lokale fellesskapet. Den aktøren som fremstår som samlende i krisesituasjoner, viser lederskap. I Oslo kommune er det særlig to situasjoner som peker seg ut: drapet på Benjamin Hermansen i 2001 og terroren 22. juli 2011. I etterkant av disse hendelsene viste ordføreren seg som byens leder. En informant sier det slik:

Vi har eksempler på at ordførere har tatt politisk rolle uten at den er partipolitisk, for eksempel etter 22. juli og drapet på Benjamin Hermansen. (...) Utøya – ordføreren *var* byen, helt eminent. Saken viser at ordførerrollen er veldig viktig. Byrådslederen ville ikke fått det til. Du trenger en ordfører (byrådsleder).

En annen informant hevder imidlertid et annet syn: «Det er det samme på nasjonalt nivå. Statsministeren er den samlende. Det var statsministeren vi gikk til da det skjedde på Utøya, ikke stortingspresidenten» (byrådsleder).

Flere informanter fremholder at en forutsetning for at ordføreren skal kunne ha en slik rolle, er at han nedtoner sin partipolitiske tilhørighet, og at en samlende ordførerrolle opprettholdes (ordfører). «Ordføreren bør reise mye rundt, treffe befolkningen, legge ned grunnsteiner, klippe snorer, besøke. (...) Hvis ordføreren får lyst til å være politiker, blir det vanskelig å fungere i rollen som konge/stortingspresident» (byrådsleder).

Det kan se ut til at våre informanter mener at ordføreren må balansere – eller velge – mellom de ulike aspektene ved det politiske lederskapet: enten partipolitisk markant eller samlende kriseleder og identitetsbygger. Av samme grunn er det vanskelig for byrådslederen å være en samlende skikkelse: Han er i for stor grad en partipolitisk maktperson.

Fordeling av administrativt lederskap mellom ordfører og byrådsleder

Som vist tidligere innebar innføringen av parlamentarisme at rådmannens nøkkelrolle som leder av byens samlede administrasjon ble overlatt til byrådet, som etter hvert fordelte ansvaret videre til den enkelte byråd. En ordfører fremholdt at disse endringene var helt essensielle i reformen, og at man snakket om en «byrådsordning» og ikke om «parlamentarisme». Den samme informanten omtaler byrådene som «folkevalgte rådmenn», og denne benevnelsen er i tråd med flere informanternes oppfatning. En byrådsleder la vekt på at ordføreren var kommunens eneste folkevalgte som var frikjøpt på heltid før reformen. Rådmandskollegiet, og særlig finansrådmannen, hadde dermed en svært sterk stilling – nærmest som en «skyggeregjering». Fordi rådmannskollegiet ble nedlagt, og funksjonene ble overført til byrådet, innebar reformen at alle de tre lederrollene i den administrative sfæren (’t Hart & Uhr, 2008) ble lagt til byrådet. Byrådet fikk *iverksetterrollen* med ansvar for å levere «public value», *forvalterrollen* med ansvar for å lede administrasjonen, og rollen som *rådgiver og demokrativokter*, som nettopp innebærer å sikre at administrasjonen er underlagt politisk styring.

Alle informantene lokaliserte *iverksetter-* og *forvalterrollen* entydig hos byrådet. En byrådsleder fremholdt for eksempel at det er byrådslederen som «fører ordet på vegne av 50 000 ansatte», en annen byrådsleder påpekte at byrådslederen «representerer de ansatte og virksomhetene, hele den kommunale driftsorganisasjonen i linjen under byrådet». Rollen som *rådgiver og demokrativokter* nyanseres imidlertid noe, ikke minst i forhold til ordførerens og bystyrets lederroller. De fleste informantene, særlig byrådsledere, går langt i å fremheve at byrådet ikke bare skal sikre at vedtak i bystyret – det øverste folkevalgte organet – iverksettes, men at byrådet også selv har en *premissgivende* politisk lederrolle. En byrådsleder fremhever at byrådet «skal levere på byrådsrklæringen» (byrådsleder) og at det er partiene som står for politikktutviklingen. Flere informanter var påpasselige med å presisere at ordføreren ikke skal ha noen lederrolle i den administrative sfæren, men at noen ordførere (uheldigvis) «ga inntrykk av at han bestemte mer enn han gjorde» (byrådsleder) og at ordføreren må «holde seg på matta (...) vi har sett noen løse kanoner på fordekk i andre perioder» (byrådsleder). En annen byrådsleder mente at «den største innvendingen mot det parlamentariske systemet er at det setter bystyret ut av spill», og at fritidspolitikerne i bystyret har blitt en «underklasse». Én byrådsleder la i større grad vekt på at byrådet skal *rådgi* bystyret, og gjennomføre bystyrets vedtak:

Da vi jobbet med utforming og ordvalg, valgte vi veldig bevisst å videreføre begrepet «råd» – fra rådmann, understreke at de er de viktigste rådgiverne for bystyret. (...) Og vi vet jo hvor viktig det er å ha gode rådgivere (byrådsleder).

Flere informanter mente at byrådslederens politiske og administrative lederroller er direkte sammenlignbare med rollefordelingen i den nasjonale parlamentarismen. En byrådsleder fremhevet at «ordføreren er kongen, byrådslederen er statsministeren». Flere informanter støttet å omdøpe byrådet til «byregjering», noe som først ble vedtatt innført av bystyret 2/3-2016, men som ble forlatt etter sterk motbør fra regjeringen.¹² En annen var derimot opptatt av at parallellen til nasjonal parlamentarisme halter:

12. Interpellasjon nr. 23 (2015-2016) fra Michael Tetzschner (H) til kommunal- og moderniseringsministeren om muligheten for å få Oslo byråd bort fra å gi seg selv tittelen «byregjering», som Tetzschner mente var «sterkt selvovervurderende og misvisende». Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner besvarte interpellasjonen 14.03.2016 med å fastslå at «Landet har én regjering, og vi trenger ikke flere.»

Det har vært underslått gjennom introduksjon av parlamentarisme at kommunalt nivå ikke er likt det statlige. Det er et hav av forskjell når det gjelder lovgrunnlaget. For Storting og regjering er det en mengde regler og sedvane. Kommuner har bare kommuneloven. (...) Det skjer en blind overføring av begreper fra riksplan (byrådsleder).

Selv om formannskapsmodellen heller ikke gir ordføreren en administrativ lederrolle, synes det klart at parlamentarismen har gitt ordføreren en enda svakere og mer indirekte lederrolle overfor tjenesteapparatet. Noen informanter fremhever at ordførerens svekkede rolle kan oppleves som merkelig, ut ifra etablerte oppfatninger om ordførerens posisjon. Dette gjelder særlig representasjonsoppdrag. Et eksempel er arrangementer ved første skoledag, hvor elevene har opplevd det som rart at ordføreren fikk en sterkt tilbaketrasket rolle (byrådsleder). Også ved åpning av nye tjenestesteder, for eksempel skoler og barnehager, har det vært en viss tautrekning om hvorvidt det skal være ordføreren eller den aktuelle byråden som skal klippe snora (ordfører).

Intervjuene gir flere holdepunkter for å anta at byrådslederens roller i den administrative sfære har krevet distinkte personlige egenskaper, som ikke nødvendigvis er fullt ut kompatible med egenskapene som kan kreves av en ordfører. En byrådsleder beskrev en ordfører som «veldig utadventt, leser ikke dokumenter iherdig, men har en utrolig utadventt måte å ta folk på. (...) Byrådsleder må være mer saksorientert.» En annen informant (byrådsleder) fremhevet ordførerens «glamfaktor» personlighetsmessig. En tredje (byrådsleder) fortalte at han og ordføreren «avskydde hverandres oppgaver, det var kanapéer versus drift av kommunen», og at personlighet har spilt en stor rolle for rollefordelingen og personene som har bekledd rollene. En av informantene la også vekt på mer prinsipielle sider ved rollefordelingen: «Makten må være delt hvis mennesket skal være fritt. Bare én person skal være både byrådsleder og lede bystyret! Det gjør fysisk vondt, et sånt samfunn vil jeg ikke ha.» (byrådsleder)

Fordeling av sivilt lederskap mellom ordfører og byrådsleder

Det sivile lederskapet omfatter rollene som vaktbikkje, advokat og selvstyre (t Hart & Uhr, 2008). Vaktbikkje brukes her om den politiske ledelsens kontrollfunksjoner. Når det gjelder advokatrollen, er ombudsfunksjonen sentral for informantene. Selvstyre-kategorien brukes om å representere kommunen overfor andre myndigheter. Det sivile lederskapet står i sammenheng med maktfordelingen på den måten at det handler om *checks and balances*. Både vaktbikkjefunksjonen og ombudsfunksjonen har elementer fra institusjoner som Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen på nasjonalt nivå. Begge disse institusjonene ligger under Stortinget.

Slik Stortinget har ansvar for å kontrollere regjeringen, og kommunestyret i formannskapskommuner har ansvar for å kontrollere administrasjonen, har bystyret ansvar for å kontrollere byrådet. Innføring av parlamentarisk styringsordning endrer ikke dette, men den parlamentariske kontrollmekanismen som mistillitsforslag innebærer, kommer i tillegg. Dermed kan ordføreren ha en ganske sterk vaktbikkjefunksjon, men også byrådslederen har en vaktbikkjerolle som ansvarlig for kommunens internkontroll, som gjennomføres av kommunens administrasjon eller av eksterne på oppdrag. Informantene plasserer likevel vaktbikkjerollen først og fremst hos bystyret; at bystyret har ansvar for å «vokte sitt felt» (byrådsleder). Samtidig fremholdes det at bystyret må balansere ivaretagelsen av kontrollansvaret med hensynet til å gi byrådet arbeidsro.

Det ser ut til at vektleggingen av ordførerens rolle i ivaretagelsen av bystyrets kontrollansvar har variert over tid og mellom ulike aktører. En informant uttrykker at denne funksjo-

nen var svært viktig, men at den nå ser ut til å ha kommet i bakgrunnen. I tiden etter «Oslo-skandalen»¹³ med behandling av omfattende granskningsrapporter, var bystyrets tilsyn med byrådet sentralt. Konfliktnivået var høyt, og tilsyn gjennom kontrollutvalget ble viktig. Dette ble også en framtrædende del av ordførerrollen (ordfører). En informant sier rett ut at kontroll og tilsyn er det svakeste punktet i bystyrets og ordførerens funksjon, og viser til at slike oppgaver ikke har blitt prioritert politisk i kulturen i Oslo (byrådsleder). Intervjumaterialet gir ikke grunnlag for å si at byrådslederen har overtatt ordførerens rolle med hensyn til vaktbikkjefunksjonen.

Vaktbikkjefunksjonen oppfattes ikke alltid som en populær arena for utøvelse av politisk lederskap. Byrådslederens kontrollansvar vekker ikke «så veldig begeistring» (byrådsleder). Denne delen av det sivile lederskapet plasseres hos ordføreren og ikke hos byrådslederen, men ikke som en sentral del av det politiske lederskapet, og med svekket betydning over tid. Ombudsrollen framstår imidlertid som viktig for kommunens politiske ledelse, og for innbyggerne. En informant hevder at ordførerens og de øvrige folkevalgte ivaretagelse av ombudsrollen er blitt nedprioritert lenge (byrådsleder). Materialet er imidlertid ikke entydig på dette punktet. De fleste informantene mener at ombudsrollen er en viktig del av ordførerrollen, men ikke for byrådslederen.

Det er ulike oppfatninger om hvordan ordføreren skal ivareta ombudsrollen, som oppfattes som kontroversiell og tidvis problematisk. Særlig er det kombinasjonen av å være ansvarlig for kommunens virksomhet og samtidig kritisere den som skaper problemer. Men det kan også oppfattes som problematisk at ledende politikere som er aktive i ombudsrollen, trækker inn på andres ansvarsområder og skaper uklare ansvarsforhold.

Mens flere av informantene var opptatt av å problematisere utøvelsen av ombudsrollen, var de også opptatt av å få fram hvor viktig denne rollen er: «Ombudsrollen er forferdelig viktig for ordfører. ... Det er viktig at ordføreren har en posisjon som ikke er helt underordnet byråds siden» (ordfører). En annen informant gikk lenger i å definere ordførerens ombudsrolle i samspeilet med byrådslederen: «Ordføreren kan i mye større grad gå inn i enkeltsaker og ordne opp. Byrådslederen kan ikke det. ... I ombudsrollen står ordføreren mye friere» (ordfører). Andre formulerer seg noe mer reservert ved å vise til at ordføreren møter folk i mange sammenhenger og tar det med seg inn i arbeidet, men presiserer at ordføreren «har makt til å ta det videre, men ikke beslutte alene» (ordfører). En annen vektlegger at det å involvere seg i individuelle saker er problematisk for ordfører:

«Jeg tenkte at det var veldig vanskelig å ta opp individuelle saker for ordføreren. Jeg hjalp til med å lede til rette instans, gjerne i bydelen. Det ville bli feil også under likhetsprinsippet. ... Jeg kunne ta det prinsipielle inn i partiorganisasjonen, men ikke enkeltindivider. Systemsvakhet kan tas tak i» (ordfører).

Hvis vi splitter opp ombudsrollen i ulike deler, blir det lettere å se hva aktørene legger i den og hvor uenighet oppstår. Et felles utgangspunkt er at ordføreren har mye kontakt med innbyggerne. Gjennom ulike fora, og ikke minst gjennom ordførerens representasjonsvirksomhet, møter han et stort antall innbyggere og snakker med dem. Informasjonen som ordføreren da får og kommunikasjonen med innbyggerne er utgangspunktet for utøvelsen av ombudsrollen. Så framheves det at ordføreren har mulighet til å formidle informasjon og

13. "Oslo-skandalen" var en stor korrupsjonssak knyttet til eiendomsavdelingen ved Ullevaal sykehus, som preget Oslo-politikken i en årrekke fra opprullingene begynte i 1989 (NOU 1990:26 Gransking av Oslo kommune).

synspunkter videre, for eksempel til byrådslederen eller til ansvarlig fagbyråd. Dette kan skje uformelt, men også gjennom formelle møter og sakspapirer. Vi har sett et eksempel der ordføreren hevdes å stå svært fritt i oppfølgingen, mens andre formulerer seg noe mer reservert.

Selvstyredimensjonen ved det politiske lederskapet gjelder særlig spørsmålet om hvem som representerer kommunen utad i forhold til andre myndigheter. I saker som har vært oppe til behandling, er det en tendens til at byrådslederen, fagbyråder eller øvrig administrasjon representerer kommunen utad når kontakten berører viktige sektorområder, slik som kommuneoverskridende styring innenfor areal- og transportplanleggingen. Så lenge sakene er på utredningsstadiet, vil det hovedsakelig være byrådet som står for kontakten med eksterne parter. Innenfor internasjonalt arbeid har rollefordelingen mellom byrådsleder og ordfører vært under utvikling. Tidligere deltok ordføreren aktivt i internasjonalt samarbeid, og var sentral i kontakten med utenlandske samarbeidspartnere. Utover i perioden ble Internasjonalt kontor etablert under byrådslederen, og størstedelen av det internasjonale arbeidet er nå kanalisert dit. I perioder har det vært klare personlige preferanser hos ordfører og byrådsleder som har bestemt arbeidsfordelingen i internasjonale saker, mens vi nå står i en situasjon der dette arbeidet har funnet en institusjonalisert form i byrådets administrasjon.

Drøfting og konklusjon

Vi spurte innledningsvis om rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder har tydeliggjort det politiske ansvaret i Oslo kommune, eller om rollefordelingen har vært preget av usikkerhet og uklarhet. Det overordnede inntrykket er at det delte politiske topplederskapet, slik det har utviklet seg i de 34 årene etter parlamentarismereformen, støtter opp under reformens mål om klar ansvars plassering. I tråd med tidligere undersøkelser (Hagen, 1999; Saxi, 2006) dominerer byrådslederen som «operativ» leder, og som den fremste ansvarlige for kommunens politikk. Informantene ga imidlertid uttrykk for ganske nyanserte oppfatninger, som gir grunnlag for å modifisere denne overordnede konklusjonen.

Med utgangspunkt i modellen for delt offentlig lederskap (’t Hart & Uhr, 2008) er byrådslederen helt dominerende innenfor den *administrative* sfæren, ikke minst i forvaltningsrollen og iverksetterrollen, der ordføreren er nesten fraværende. Unntakstilfellene er ordførere som ble betegnet som «løse kanoner» fordi de beveget seg inn i byrådets ansvarsområder. Rollen som rådgiver og demokrativokter er interessant. Fordi byrådene betegnes som «politiske rådmenn», har ansvaret for å sørge for at forvaltningen utfører politisk pålagte oppdrag blitt flyttet inn i den administrative sfære. Slik sett kan man si at rådgiveren i den administrative sfære rådgir seg selv, ved at det administrative og det politiske lederskapet har smeltet sammen.

Likevel har noen informanter et annet syn. Særlig fra tidligere år fremhevet noen at byrådet skal rådgive bystyret, og gjennomføre bystyrets vedtak. Denne forskjellen i perspektiv leder over til rollefordelingen innenfor den *politiske* sfæren, der bildet er mer sammensatt enn i den administrative sfæren. Ordføreren tillegges en fremtredende rolle som identitetsbygger, i kraft av sin utadvendte, publikumsrettede aktivitet generelt, gjennom representasjon og i krisesituasjoner. Mange informanter understreker også at ordføreren kan ha en rolle som agendasetter og endringsagent. Ordføreren har rom for å ta politiske initiativer, og forsøke å få gjennomslag for disse, men mange informanter fremhever visse begrensninger i så måte. Mange forventer at ordføreren begrenser sin partipolitiske aktivitet til interne arenaer, og da særlig i partigruppen, samtidig som hun eller han opptrer som en samlende skikkelse utad. Begrunnelsen for dette er delvis at en sterkt partipolitisk rolle kan komme i konflikt med ordførerens samlende og identitetsbyggende rolle, men også undergrave byrådslederens politiske lederrolle. Denne balansegangen mellom intern politisk aktivisme og ekstern vektlegging av

samhold har vært utført ganske ulikt av de syv ordførerne. Når det gjelder den politiske lederrollen knyttet til makt og ansvarliggjøring; å utøve politisk ledelse og ta ansvar for resultatene, går noen byrådsledere langt i å si at denne lederrollen ikke er delt mellom de to posisjonene i det hele tatt, men ligger helt og holdent i deres egne hender. Disse informantene mener at rolledelingen slik sett ligger tett opp til den mellom statsministeren og stortingspresidenten. Andre informanter understreker imidlertid at bystyret er kommunens øverste politiske organ, og at bystyres leder derfor må være noe mer enn en gallionsfigur.

Innenfor den *sivile* sfæren ser det ut til at lederrollene deles ganske likt mellom ordfører og byrådsleder, alt i alt. Ombudsrollen framstår som viktigst i ordførerens utøvelse av sivilt lederskap, mens representasjonen overfor andre myndigheter først og fremst utøves av byrådsleder eller fagbyråder. Vaktbikkjefunksjonen plasseres først og fremst hos ordfører, men den sto sterkere tidligere enn den har gjort i ettertid.

Etter vår oppfatning har analysemodellen styrket sin relevans, i lys av de empiriske observasjonene. Betydningen av personlige egenskaper, som vi hentet fra teorien om delt lederskap i pluralistiske organisasjoner (Denis et al., 2007; Fjellvær, 2010), støttes av informanter som fremhever det store spennet «mellom kanapéer og drift av kommunen», og at flere ordførere har hatt en «glamfaktor» personlighetsmessig. Nordengen er kanskje det klareste eksempelet, slik flere informanter husker ham. Det ble hevdet at hans personlige stilling i offentligheten – med medfølgende status som stemmesanker – var en hovedgrunn til at Høyre gikk inn for å beholde ordførervervet ved innføringen av parlamentarisk styreform. Også Ditlef-Simonsen og Stang fremheves spesielt for sin stilling i offentligheten. Byrådslederne har gjennomgående hatt stor politisk og forvaltningsmessig kompetanse, men flere har fremstått som avmålte ut mot offentligheten. For eksempel ble Fritz Huitfeldt på lederplass i Aftenposten betegnet som «En trivelig mann som sjelden forarget. Men like sjelden skapte begeistring» (Saxi, 2017, p. 335).

Flere informanter fremhever de innarbeidede forventningene til ordførerrollen som viktige. Teoretisk sett er dette i tråd med resonnementene fra sosiologisk ny-institusjonalisme (Berger & Luckmann, 1967; Meyer & Rowan, 1977), som tilsier at rolleforventningene til ordføreren har blitt institusjonalisert i norsk offentlighet. Motstanden mot å fjerne ordførervervet i 1986 kan tolkes som et uttrykk for institusjonelt forsvar for det bestående, og et ønske om politisk organisering i tråd med passendehetsnormer (March & Olsen, 1989).

Analysemodellen fremholdt videre maktdeling som prinsipp for delt lederskap. Samtidig ble det påpekt at den parlamentariske styreformen ikke uten videre passer inn i en kommunal kontekst, noe som gir behov for tilpasning og «innovasjon» (Rogers, 2003; Rose, 1993). Innenfor innovasjonsforskningen blir det å ta i bruk et konsept som er hentet fra en annen kontekst, ofte fremholdt som et av flere definitoriske kjennetegn for innovasjon (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016). Det er åpenbart fra intervjuene at nasjonal parlamentarisme og maktdelingsprinsippet har inspirert modellen i Oslo. Vi har påpekt flere grunner til at kommunal parlamentarisme ikke gjenspeiler den nasjonale fullt ut, noe som understreker det innovative ved parlamentarismereformen.

Vervet som byrådsleder har mange paralleller til statsministervervet, men det er også flere forskjeller. Mens regjeringen har betydelige egne fullmakter etter Grunnloven, er all byrådsdets myndighet delegert fra bystyret. Selv med dette utgangspunktet fikk byrådslederen en sterk lederrolle allerede ved reformen i 1986, men vi ser også tegn i intervjumaterialet til at byrådslederen har fått en enda sterkere posisjon siden da.

Ordførerrollen er vanskeligere å plassere entydig i den parlamentariske modellen. En informant hevdet at disse vanskelighetene ennå ikke er helt løst (annen informant). Bystyret måtte åpenbart ha en ordstyrer, men institusjonaliserte forventninger og personbaserte

egenskaper tilsa at ordførerrollen måtte være mer fremtredende mot offentligheten enn det som er tilfellet for stortingspresidenten, som vanligvis er en ganske anonym figur. Samtidig vil vervet som ordstyrer avspeile det organet man fører ordet for. Selv om bystyret i Oslo er byens øverste folkevalgte organ, er det ikke en lovgivende myndighet. Vervet som bystyrets leder gir ikke den samme tyngden som stortingspresidenten får, ved å lede landets nasjonalforsamling.

Mens den utøvende makt på nasjonalt nivå består av en operativ instans, regjeringen, har den også en egen «gallionsfigur», Kongen. En kommune har ingen konge, men vårt inntrykk er at ordføreren i parlamentarisme-modellen likevel utfører noen av kongens roller. Forventningen om ordføreren som samlende og identitetsbyggende skikkelse gir tyngde til ordførerrollen. Samtidig vil også en byrådsleder ut fra sine personlige egenskaper kunne fylle noe av denne rollen, og modellen i seg selv er ikke til hinder for dette. Fraværet av en særegen konge-funksjon i den kommunale parlamentarismen kan bidra til å gjøre rollefordelingen mellom byrådsleder og ordfører mer uklar enn rollefordelingen mellom statsminister og stortingspresident er.

Modellen for delt lederskap som bygger på skillet mellom politikk og administrasjon, gir ikke noen dekkende beskrivelse av det delte lederskapet mellom ordfører og byrådsleder, først og fremst fordi byrådet som nevnt er «politiske rådmenn» med politisk og administrativ ledelse lagt i samme posisjon. Modellen har likevel indirekte relevans, ved at ordføreren er leder for kommunens øverste politiske organ, mens byrådslederen har samlet lederansvar for hele kommunens administrasjon. I den grad byrådets rolle er å iverksette bystyrets politikk, slik noen informanter fremholder, vil også denne modellen ha en viss forklaringskraft. Samtidig har vi sett at byrådslederens rolle som leder for administrasjonen gir stor tyngde også til rollen som politisk leder. Det å ha hånd om det administrative apparatet kobles i stor grad til å lede politikktutviklingen.

Maktfordeling i form av å skille mellom politikk og administrasjon har en særegen form i parlamentariske styringsmodeller på så vel nasjonalt som kommunalt nivå. Her får administrasjonen en politisk ledelse, som har sitt utspring i og kontrolleres av en representativ folkevalgt forsamling. Det medfører at det må stilles særegne krav og forventninger til rollefordelingen mellom de øverste lederne for de to instansene. Utviklingen av den kommunale modellen har hentet viktig inspirasjon fra nasjonalt nivå, men det er viktige strukturelle forskjeller som hindrer at den nasjonale modellen kan gjennomføres fullt ut. Ordførerrollen i kommunene er utviklet over svært lang tid, og selv om dette ikke har kommet til uttrykk i formell regulering, ser det ut til at forventningene til rollene fortsatt gjør seg gjeldende, også i den parlamentariske modellen.

Samlet sett gir studien av delt lederskap i Oslo kommune flere ledetråder for å videreutvikle den generelle forståelsen av delt offentlig lederskap, som etterlyst av Hartley (2018). Det viktigste momentet er antagelig at fordi offentlig lederskap utøves innenfor en demokratisk kontekst, aktualiseres normative hensyn som ikke har den samme relevans innenfor privat sektor. Dette gjelder både distinksjonen mellom politikk og administrasjon, og normen om maktdeling. Delt lederskap kan til en viss grad teoretiseres uavhengig av kontekst, for eksempel gjennom teorien om delt lederskap i pluralistiske organisasjoner. Den demokratiske konteksten tilfører imidlertid flere dimensjoner, som gjør delt offentlig ledelse mer kompleks enn tilsvarende i andre kontekster. Flere hensyn skal ivaretas, og sterkere normer står på spill.

Referanser

- 't Hart, P., & Uhr, J. (2008). Understanding Public Leadership: An Introduction. In P.'t Hart & J. Uhr (Eds.), *Public Leadership. Perspectives and Practices* (pp. 1-22). Canberra, Australia: ANU E Press. <https://doi.org/10.22459/pl.11.2008.01>
- Avolio, B. J., Walumbwa, F. O., & Weber, T. J. (2009). Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions. *Annu. Rev. Psychol.*, 60(1), 421-449. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163621>
- Baldersheim, H. (1992). Aldermen into Ministers; Oslo's Experiment with a City Cabinet. *Local Government Studies*, 18(1), 18-30.
- Baldersheim, H. (2005). From Aldermen to Ministers: The Oslo model revisited. In R. Berg & R. Nirmala (Eds.), *Transforming Local Political Leadership* (pp. 59-72). Basingstoke: Palgrave.
- Baldersheim, H., Strand, T., & Espedal, B. (1988). «Byregjering» i Oslo kommune : hovedrapport fra et evalueringsprosjekt NIBR-rapport 1988:19. Oslo: NIBR.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin.
- Buck, M., Saxi, H. P., & Willumsen, T. (2015). *Tromsøparlamentarismen. En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommunestyre*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Bukve, O., & Saxi, H. P. (2014). Parliamentarianism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition. *Local Government Studies*, 40(2), 163-181. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744968>
- Bukve, O., & Saxi, H. P. (2017). Institutional Change and System Support – Reforming the Executive in Norwegian Cities and Regions. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(2), 69-88.
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (Eds.). (2006). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Caulfield, J., & Larsen, H. O. (2002). *Local government at the Millenium* (Vol. vol. 1). Opladen: Leske + Budrich.
- Cawthon, D. W. (1996). Leadership: The great man theory revisited. *Business Horizons*, 39(3), 1-4. [https://doi.org/10.1016/S0007-6813\(96\)90001-4](https://doi.org/10.1016/S0007-6813(96)90001-4)
- Cheibub, J. A., Martin, S., & Rasch, B. E. (2015). Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies. *West European Politics*, 38(5), 969-996. doi:10.1080/01402382.2015.1045289
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Denis, J.-L., Lamothe, L., & Langley, A. (2001). The Dynamics Of Collective Leadership And Strategic Change In Pluralistic Organizations.(Statistical Data Included). *Academy of Management Journal*, 44(4), 809. doi:10.2307/3069417
- Denis, J.-L., Langley, A., & Rouleau, L. (2007). Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. *Human Relations*, 60(1), 179-215. <https://doi.org/10.1177/0018726707075288>
- Denis, J.-L., Langley, A., & Sergi, V. (2012). Leadership in the Plural. *The Academy of Management Annals*, 6, 1-73. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.667612>
- Fayol, H. (1917). *Administration industrielle et générale: Prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle*. Paris: Dunod et E. Pinat.
- Fimreite, A. L., & Klausen, J. E. (2003). *Styringsssystem i storby : evaluering av styringssystemet i Bergen kommune* (Vol. 4, 2003). Bergen: Stein Rokkan, Senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Fimreite, A.L. & Aars, J. (2002). *Makt, avmakt, motmakt. Samspill og konflikt mellom bydeler og sentralt nivå i Bergen kommune*. Paper presentert ved Den XI. Nordiske Kommunal- og forskerkonferanse, Odense.

- Fjellvær, H. (2010). *Dual and unitary leadership : managing ambiguity in pluralistic organizations*. (no. 2010/10), Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen.
- Fletcher, J. K., & Käufer, K. (2003). Shared Leadership: Paradox and Possibility. In C. L. Pearce & J. A. Conger (Eds.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership* (pp. 21-47). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Gerring, J. (2017). *Case study research : principles and practices* (2nd ed. ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, T. P. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? : det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger* (Vol. 3-99). Oslo: NIBR.
- Hartley, J. (2018). Ten propositions about public leadership. *International Journal of Public Leadership*, 14(4), 202-217. <https://doi.org/10.1108/IJPL-09-2018-0048>
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., & Reynaert, H. (2018). *Political Leaders and Changing Local Democracy : The European Mayor*. In Governance and Public Management.
- Hodge, G., & Coghill, K. (2007). Accountability in the privatized state. *Governance*, 20(4), 675-702.
- Holm, A., Myrvold, T. M., & Ruud, M. E. (2018). *Beretning om Oslo kommune for årene 1987-2011*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Holmen, A. K. T., & Ringholm, T. (2019). *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Hosking, D. M. (1988). Organizing, leadership and skillful process [1]. *Journal of Management Studies*, 25(2), 147-166. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1988.tb00029.x>
- Iacocca, L., & Novak, W. (1984). *Iacocca : an autobiography*. New York: Bantam.
- Isaacson, W. (2011). *Steve Jobs: The Exclusive Biography*. New York: Simon and Schuster.
- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kane, J., Patapan, H., & 't Hart, P. (2009). Dispersed Democratic Leadership. In J. Kane, H. Patapan, & P. 't Hart (Eds.), *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications* Oxford: Oxford University Press.
- Keat, R., & Urry, J. (2011). *Social theory as science* ([3rd ed.]. ed.). London: Routledge.
- Klausen, J. E., Myrvold, T. M., & Stokstad, S. (2018). *To tårn, to ledere. NIBR-rapport 2018:10*. Oslo: By- og regionforskningsinstitutt NIBR, Oslo Met – storbyuniversitetet.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18. doi: <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Lewis, N., & Longley, D. (1996). Ministerial responsibility: the next steps. *Public Law (autumn)*, 490-507.
- Locke, E. A. (2003). Leadership: Starting at the top. In C. L. Pearce & J. A. Conger (Eds.), *Shared leadership* (pp. 271-284). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Lotsberg, D. Ø. (1989). Parlamentarisme i Oslo : det politiske mønsteret før og etter innføringen av byregjeringen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (trykt utg.)*. Årg. 5, nr 1(1989, s. 111-132.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lund, B. H. (1999). *Styringssystemet i Oslo kommune : parlamentarisme og desentralisering* (2. utg. ed.). Oslo: Kommuneforlaget.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

- Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3-20.
- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex : politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.
- Myrvold, T. M. (2004). *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune. NIBR-notat 2004:13*. Oslo: NIBR
- Olsen, J. P. (2017). Democratic order, autonomy and accountability. In T. Christensen & P. Lægrend (Eds.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe* (pp. 15-30). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315612713>
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations* (Vol. 1). London: Routledge.
- Pearce, C. L., & Conger, J. A. (2003). *Shared leadership : reframing the hows and whys of leadership*. In Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed. ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Rasch, B. E. (2004). *Kampen om regjeringsmakten : norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv. Makt- og demokratiutredningen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, B. E. (2011). Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries. In T. Persson & M. Wiberg (Eds.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads* (pp. 46-61). Stockholm: Academic Press.
- Reid, W., Karambayya, R., Townley, B., Beech, N., McKinlay, A., & Fairhurst, G. (2009). Impact of dual executive leadership dynamics in creative organizations. *Human Relations*, 62(7), 1073-1112. <https://doi.org/10.1177/0018726709335539>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed. ed.). New York: Free Press.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J: Chatham House.
- Saxi, H. P. (2006). Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(03), 256-277.
- Saxi, H. P. (2007). Fra konsensus til majoritetsstyre? : fylkesparlamentarisme i Nordland i komparativt perspektiv. Avhandling (dr.polit.) – Universitetet i Tromsø.
- Saxi, H. P. (2011). Presidentialisation of the sub-national level in Norway? In T. Persson & M. Wiberg (Eds.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads* (pp. 277-300). Stockholm: Santérus Academic Press, 2011.
- Saxi, H. P. (2017). Fronesis under press: Byrådslederens krisehåndtering i Oslo. In O. J. Andersen & H. Torsteinsen (Eds.), *Leselse og skjønnsutøvelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saxi, H. P. (2018). Systemopplutning i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(01), 4-20. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01>
- Saxi, H. P., & Stigen, I. M. (2006). *Jakten på den gode styringsmodell : evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune* (Vol. 2006:19). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Saxi, H. P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A., & Langeland, A. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN – rapport nr. 4–2014. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration : a sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Sergi, V., Denis, J.-L., & Langley, A. (2016). Beyond the Hero-Leader: leadership by collective. In J. Storey, J. Hartley, J.-L. Denis, P. 't Hart, & D. Ulrich (Eds.), *The Routledge Companion to Leadership* (pp. 35-51). Basingstoke: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315739854>
- Smith, E. (2017). *Konstitusjonelt demokrati (4. utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Spector, B. A. (2016). Carlyle, Freud, and the Great Man Theory more fully considered. *Leadership*, 12(2), 250-260. <https://doi.org/10.1177/1742715015571392>

- Stigen, I. M., Hansen, T., Indset, M., & Myrvold, T. (2008). *Innsetting eller utpeking? NIBR-rapport 2008:10*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Thorpe, R., Gold, J., & Lawler, J. (2011). Locating distributed leadership. *13*(3). <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2011.00303.x>
- Uhl-Bien, M. (2006). Relational Leadership Theory: Exploring the social processes of leadership and organizing. *The Leadership Quarterly*, *17*(6), 654-676. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.007>
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning* (3. uppl. ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Von Beyme, K. (2014). *Klaus von Beyme: Pioneer in the Study of Political Theory and Comparative Politics* (2014 ed. Vol. 14). Cham: Cham: Springer International Publishing.
- Wajnert, T. (2009). Lonely at the top: who can CEOs turn to for support in trying times? *Chief Executive (U.S.)*(241), 52.
- Walker, J. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, *63*(3), 880-899.
- Whetten, D. A. (1989). What Constitutes A Theoretical Contribution? *Academy of Management. The Academy of Management Review*, *14*(4), 490.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign affairs*, *76*(6), 22-43. <https://doi.org/10.2307/20048274>

Appendiks 1:

Tabell 2. Liste over informanter

Marianne Borgen	Ordfører
Svenn Erik Kristiansen	Tidligere ordfører
Per Ditlev-Simonsen	Tidligere ordfører
Peter N. Myhre	Tidligere ordfører
Fabian Stang	Tidligere ordfører
Ann Marit Sæbønes	Tidligere ordfører
Raymond Johansen	Byrådsleder
Hans Svelland	Tidligere byrådsleder
Rune Gerhadsen	Tidligere byrådsleder
Fritz Huitfeldt	Tidligere byrådsleder
Erling Lae	Tidligere byrådsleder
Stian Berger Røsland	Tidligere byrådsleder
Michael Tetzschner	Tidligere byrådsleder
Cecilie Stray	Stabssjef, ordførerens kontor
Christine Rahn	Seniorrådgiver, Stortinget
Erna Ansnes	Seksjonssjef, Internasjonalt kontor
Marit Jansen	Rådhusforvalter
Else Gro Glosvik	Rådgiver ordførerens kontor
Olav Heian-Engdal	Leder av Det kongelige sekretariat
Merete Fjeld Brattested	Ekspedisjonssjef, Utenriksdepartementet
Kari Stokke Brandtzæg	Avdelingssjef, Rådhusets forvaltningstjeneste

Appendiks 2:

Tabell A1. Ordførere og byrådsledere i Oslo. Politisk erfaring utover verv som byrådsleder/ordfører.

Ordførere	
Albert Nordengen (H)	BS: 1952-1991. (ordf. fra 1976)
Peter N. Myhre (Frp)	BS: 1979-1995, 1999-2011, 2015-2019. (varaordf. 1988-1990). BR: 2003-2009, Stortinget 2009-2013
Ann-Marit Sæbønes (Ap)	BS: 1992-2003
Per Ditlef-Simonsen (H)	BS: 1975-1983, 1995-2007. Stortinget 1981-1985, Statsråd 1989-1990
Svenn Kristiansen (Frp)	BS: 1989-1991, 1995-2011 (varaordf. 1995-2007)
Fabian Stang (H)	BS: 1999-dd (varaordf. 2007-2009) Statssekretær 2016-2018
Marianne Borgen (SV)	BS: 1979-1983, 1995-dd
Byrådsledere	
Hans Svelland (H)	BS: 1968-1991 (varaordf. 1983-1985). Kommunalråd 1976-
Michael Tetzschner (H)	BS: 1976-1999. BR: 1986-1989. Kommunalråd 1992-1995 Stortinget 2009-dd
Rune Gerhardsen (Ap)	BS: 1987-1999, 2003-dd. Kommunalråd 1988-91
Fritz Huitfeldt (H)	BS: 1980-1984, 1999-2003. BR: 1989-90
Erling Lae (H)	BS: 1992-2011. BR: 1997-2000. Politisk rådgiver for Gjertsen 1981-1985
Stian Berger Røsland (H)	BS 1999-2007, 2011-2016. BR: 2007-2009
Raymond Johansen (Ap)	BR: 1992-1995 (SV). Statssekretær 2000-2001, 2005-2009. Partisekretær Ap 2009-2015

(BS: *bystyret*, BR: *byrådet*).