

Hans Petter Saxi og Inger Marie Stigen

Jakten på den gode styringsmodell

Evaluering av parlamentarisme
i Hedmark fylkeskommune

Jakten på den gode styringsmodell



Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:9

**Den regionale stat
- enhet og mangfold**
Om den geografiske
inndelingen av regional stat
og konsekvensene av denne.

NIBR-rapport 2006:5

**Forsøk med enhetsfylkes i
Møre og Romsdal og
Hedmark**
En underreisevaluering

NIBR-notat 2006:1

Lokalt e-demokrati
Om elektronisk deltakelse
blant innbyggere med
funksjonsnedsettelse

Rapportene koster kr 250,-, og
kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Hans Petter Saxi og Inger Marie Stigen

Jakten på den gode styringsmodell

Evaluering av parlamentarisme
i Hedmark fylkeskommune

NIBR-rapport 2006:19

Tittel: **Jakten på den gode styringsmodell.**
Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune

Forfatter: Hans Petter Saxi og Inger Marie Stigen

NIBR-rapport: 2006:19
ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-648-0

Prosjektnummer: O-2461
Prosjektnavn: Evaluering av parlamentarisk styringsmodell i Hedmark fylkeskommune

Oppdragsgiver: Hedmark fylkeskommune
Prosjektleder: Inger Marie Stigen

Referat: Evalueringen viser at det er svært delte meninger om hvor vellykket innføring av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune har vært. Posisjonen er positiv, mens opposisjonen og særlig de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen er negative. Forklaringen er antakelig at det er et svært sterkt, majoritetspreget fylkesråd i Hedmark og at parlamentarisme som styringsform er gjennomført med stor konsekvens i fylkeskommunen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2006

Antall sider: 119
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2006

Forord

I denne rapporten evalueres den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark fylkeskommune. Evalueringsprosjektet har vært et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionsforskning og Høgskolen i Bodø. Rapporten er skrevet av førstelektor Hans Petter Saxi ved Høgskolen i Bodø og forsker Inger Marie Stigen ved NIBR. Inger Marie Stigen har vært prosjektleder for evalueringen.

Rapporten bygger på spørreundersøkelser og intervjuer i Hedmark fylkeskommune, både blant politikere og administrasjon. En stor takk til alle som har svart på spørreskjemaene og stilt opp i intervjuer. Takk også til Birgit Aasgaard Jensen i Hedmark fylkeskommune for god prosjektadministrasjon på vegne av fylkeskommunen.

Oslo, november 2006

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	6
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
Summary.....	14
1 Innledning	16
1.1 Om oppdraget - bakgrunn og vedtak.....	16
1.2 Hovedfokus i evalueringen	18
1.3 Design og metode.....	20
1.4 Rapportens disposisjon.....	23
2 Veien mot parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune.....	24
2.1 Innledning	24
2.2 1988-1991: ”Parlamentarisme light” i frifylkeskommuneforsøk	24
2.3 1998-2002: Formannskapsmodell, men på vei mot parlamentarisme	25
2.4 2003: Innføring av parlamentarisme – dagens modell ...	26
3 En vellykket reform? Samlet vurdering av måloppnåelse	29
3.1 Innledning	29
3.2 Svært delte meninger om hvor vellykket reformen har vært.....	29
3.3 Nærmere vurdering av målrealisering.....	32
3.4 Oppsummerende kommentar	36
4 Et sterkt, majoritetspreget fylkesråd?.....	38
4.1 Innledning	38
4.2 Et fylkesråd med sterk formell maktbasis?	38
4.3 Hvordan vurderes fylkesrådets makt?	40
4.4 Oppsummerende kommentar	45
5 Makt eller avmakt? Om fylkestingets rolle	47
5.1 Innledning	47

5.2	Fylkestingets plenum	47
5.2.1	Nærmere om parlamentarismens effekter på fylkestinget.....	51
5.3	Fylkestingskomiteene.....	53
5.4	Fylkesordførers rolle med parlamentarisk modell.....	57
5.5	Oppsummerende kommentar	58
6	Et liv i skyggenes dal? Opposisjonens maktmidler og ressurser	60
6.1	Innledning	60
6.2	Opposisjonens ressurser	60
6.3	Opposisjonens maktmidler.....	63
6.4	Samlet vurdering av mulighetene for å drive opposisjonspolitikk	67
6.5	Oppsummerende kommentar	68
7	En politisk styrt eller overstyrt administrasjon?.....	69
7.1	Innledning	69
7.2	Bedre betingelser for folkevalgt styring av administrasjonen, men også nye utfordringer	70
7.3	Setter fylkesrådet i Hedmark ”spor etter seg” i administrasjonen?.....	71
7.4	Spenninger mellom politisk styring og faglig uavhengighet?	76
7.5	Nærmere om parlamentarismens effekter i administrasjonen	78
7.6	Oppsummerende kommentar	82
8	Parlamentarismen: finale eller ny etappe i jakten på den gode styringsmodell?	83
8.1	Innledning	83
8.2	Hovedfunn.....	83
8.3	Veier videre.....	89
	Litteratur	93
	Vedlegg 1 Spørreskjema til politikere	97
	Vedlegg 2 Spørreskjema til ansatte	108

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Svar fra administrasjonen, fordelt på arbeidsplass/arbeidsområde. Prosent (N)	22
Tabell 3.1	Vurdering av hvor vellykket innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune har vært, alt i alt. Politikere og administrasjon. Prosent.....	30
Tabell 3.2	I hvilken grad en mener målsettingene med innføring av parlamentarisme er oppnådd Politikere og administrasjon. Prosentandel som er helt eller delvis enig.	33
Tabell 4.1	Vurdering av ulike instansers innflytelse over fylkespolitikken i Hedmark. Politikere og administrasjon. Prosentandel som mener følgende organer har meget eller nokså stor innflytelse.	41
Tabell 4.2	Svar på ulike påstander om hvordan fylkesrådet fungerer. Politikere og administrasjon. Prosentandel som er helt eller delvis enig i påstandene.....	43
Tabell 5.1	Politikernes svar på ulike påstander om hvordan fylkestinget fungerer. Prosentandel som er helt eller delvis enig.	49
Tabell 5.2	Politikernes svar på ulike påstander om hvordan den parlamentariske styringsmodellen har påvirket arbeidet i fylkestinget. Prosentandel som er helt eller delvis enig.	52
Tabell 5.3	Politikernes svar på ulike påstander om hvordan fylkestingets komiteer fungerer. Prosentandel som er helt eller delvis enig.	55
Tabell 6.1	Politikernes vurdering av de folkevalgtes arbeidsvilkår i Hedmark fylkeskommune. Prosentandel som har svart svært gode/nokså gode arbeidsvilkår.	62
Tabell 6.2	Politikernes vurdering av tilretteleggingen for politisk arbeid i Hedmark fylkeskommune under parlamentarismen, samlet sett. Prosent.	62

Tabell 6.3	Politikernes svar på spørsmål om hvor ofte de i inneværende periode har stilt spørsmål eller interpellasjon i fylkestinget. Prosent.....	66
Tabell 6.4	Politikernes svar på ulike påstander om hvordan den parlamentariske styringsmodellen har virket for opposisjonen. Prosentandel som er helt eller delvis enig.....	67
Tabell 7.1	Prosentandel i administrasjonen som har hatt kontakt hver måned eller oftere med følgende instanser.....	73
Tabell 7.2	Utvexling av saksopplysninger og lufting av saker mellom politikere og administrasjon. Prosentandel i administrasjonen som er delvis eller helt enig i følgende påstander.	74
Tabell 7.3	Prosentandel i administrasjonen som svarer at initiativ til tiltak nokså ofte eller meget ofte kommer fra følgende instanser.	75
Tabell 7.4	Påstander om hvorvidt fylkesrådet fremmer faglige eller politiske synspunkter. Prosentandel i administrasjonen som er delvis eller helt enig.	76
Tabell 7.5	Prosentandel i administrasjonen som er delvis eller helt enig i følgende påstander om forholdet mellom politisk styring og faglig uavhengighet.....	77
Tabell 7.6	Administrasjonens erfaringer med den parlamentariske styringsmodellen. Prosentandel som er helt eller delvis enig.	79
Tabell 8.1	Om Hedmark fylkeskommune/eventuelt den regionen som Hedmark kan bli en del av i fremtiden bør styres etter en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell. Politikere og administrasjon. Prosent.....	89

Figuroversikt

Figur 2.1	Organisering av Hedmark fylkeskommune.....	28
Figur 7.1	Sammenligning av analytiske modeller for relasjoner mellom politikk og administrasjon.....	71

Sammendrag

Hans Petter Saxi og Inger Marie Stigen

Jakten på den gode styringsmodell

Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune

NIBR-rapport 2006:19

Den parlamentariske styringsmodellen har fortsatt liten utbredelse i norske *kommuner*. Fram til 2000 var det kun Oslo kommune som hadde en parlamentarisk styringsmodell. I Bergen ble modellen innført fra juni 2000; for øvrig har ingen andre norske kommuner innført denne modellen. For *fylkeskommunene* synes derimot den parlamentariske modellen å ha blitt vurdert som mer fristende. Det er i dag fire norske fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. Først ute var Nordland fylkeskommune som vedtok modellen i 1999 (med iverksetting fra 1.1.2000). I 2003 ble modellen innført i Nord-Trøndelag fylkeskommune, i Troms fylkeskommune og i Hedmark fylkeskommune. Disse 3 fylkene er således inne i sin første periode med parlamentarisk styringsmodell.

Denne rapporten omhandler erfaringene med den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark fylkeskommune, etter nesten 3 år med parlamentarisme. Rapporten er skrevet på oppdrag av Hedmark fylkeskommune.

Fylkeskommunen ønsket primært å få belyst de *interne* forholdene i fylkeskommunen etter innføringen av parlamentarisme. Dette innebærer at det i første rekke er relasjonene mellom de ulike politiske og administrative organene som fokuseres i evalueringen. Et bredere perspektiv, med fokus på hvordan parlamentarismen har påvirket eksterne relasjoner til befolkning/ innbyggere og fylkeskommunens eksterne samarbeidspartnere (kommuner, næringsliv, organisasjoner) inngår således ikke.

Datagrunnlag og metode

Analysene i rapporten bygger i hovedsak på to datakilder; en elektronisk spørreundersøkelse til politikere og administrativt ansatte høsten 2006, samt 22 intervjuer i de samme gruppene. 67 % av politikerne svarte på den elektroniske spørreundersøkelsen, mens svarprosenten i administrasjonen var 71. I tillegg bygger undersøkelsen på et utvalg dokumenter og avisartikler som omhandler parlamentarismen i Hedmark fylkeskommune.

Svært delte meninger om hvor vellykket parlamentarismen i Hedmark har vært

Samlet sett vurderer ikke informantene innføringen av parlamentarisme i Hedmark som spesielt vellykket. Respondentene er svært usikre, og svært delte i synet på hvor vellykket reformen har vært. Det er store forskjeller mellom posisjon og opposisjon. Representantene fra opposisjonen er gjennomgående mer kritiske enn posisjonen. Også administrasjonen er kritisk, særlig gjelder det de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen.

Vurderingene av hvor godt enkeltmålsettinger er nådd viser samme mønster. Sammenlignet med Nordland (2002/2003) er måloppnåelsen lavere, og det er større sprik mellom ulike respondentgrupper. Hvorfor reformen oppfattes som noe mindre vellykket i Hedmark enn i Nordland kan det være mange svar på. Evalueringen viser imidlertid at både reformhistorien og modellens innretning i Hedmark antakelig kan forklare mye. De følgende hovedfunnene gir etter vår oppfatning mange svar.

Et sterkt, majoritetspreget fylkesråd

Parlamentarisme ble innført i Hedmark fylkeskommune med stor konsekvens etter at det ble besluttet å innføre parlamentarisk styring 28. oktober 2003. Det første fylkesrådet er et flertallsråd bestående av AP og SV, med støtte fra 17 av de 33 representantene i Hedmark fylkesting. Man har altså dannet et klassisk majoritetsråd, basert på en stemmes overvekt i fylkestinget. Dette gir maksimal maktkonsentrasjon. "Åsgård-rådet" består av tre fylkesråder med kollektivt beslutningsansvar. Dette betyr at fylkesrådene ikke enkeltvis kan stilles til ansvar for et politikkområde. Eventuell mistillit vil dermed ramme rådet som kollegium, ikke enkeltråder. Selv om ansvaret er kollektivt, så er det etablert en arbeidsdeling innad i rådet. AP har fått fylkesrådslederen, som arbeider med plan, miljø, økonomi og personalsaker. SVs råd er nestleder og arbeider med videregående

opplæring, kompetanse, HMS og likestilling. Aps andre fylkesråd arbeider med kultur, næring og samferdsel.

Med bare tre fylkesråder blir makten sterkt konsentrert på få personer. Til sammenligning kan det nevnes at Nordland fylkeskommune har et fylkesråd med fem personer. I regjeringen er det i dag 18 statsråder. Bakgrunnen for at man valgte et så lite råd i Hedmark fylkeskommune var dels økonomisk, dels at fylkeskommunen har begrensede oppgaver. Et viktig premiss for å innføre parlamentarisme var at det nye styringssystemet ikke skulle koste mer enn det gamle. Det ble ikke akseptert at ressursbruken til politisk aktivitet skulle økes etter at fylkeskommunens aktivitet hadde blitt drastisk redusert.

Fylkesrådet i Hedmark består av tre meget erfarne politikere, med usedvanlig lang fartstid i kommunalpolitikk og godt kjennskap til fylkespolitikken. Dette bidrar også til å befeste rådets maktposisjon.

Utad har fylkesrådet som kollegium fungert samlet. Det forekommer at fylkesrådene er uenige innad, men av intervjuer med rådene og sekretærene framkommer det at de har maktet å komme fram til kompromisser uten store problemer. Internt blir fylkesrådet beskrevet som pragmatisk og effektivt. Indre samhold er en avgjørende betingelse for at rådet utad kan framtre som sterkt og beslutningsdyktig. Med bare tre fylkesråder er det langt lettere å få til kompromisser og å fremstå enhetlig utad enn om rådet hadde vært større. Den politiske avstanden mellom Ap og SV i Hedmark er dessuten liten.

Det kan argumenteres for at fylkesrådet i Hedmark konsentrerer makt i to omganger. Først konsentreres makten i fylkestinget til AP og SV. Så konsentreres makten i posisjonen til tre fylkesråder. Dette har ført til at opposisjonen gir uttrykk for ganske mye avmakt og frustrasjon. Også innen posisjonen har man ytret seg kritisk til denne konsentrasjonen av makt. SVs gruppeleder i fylkestinget har gått ut offentlig og hevdet at ”politikken har blitt privatisert” (Østlendingen 3.7.2006).

Fylkestinget: Svekket gjennom flertallsparlamentarisme, men ikke avmektig

Fylkestinget i Hedmark møtes bare seks ganger i året. I forhold til fylkesrådet, som sitter samlet hele året innebærer dette at fylkestinget står svakere i forhold til rådet. Til sammenligning er det kontinuerlige forhandlinger i Stortinget og bystyret i Oslo møtes om lag 15 ganger årlig. Den lave møteaktiviteten i Hedmark har først og fremst med den begrensede saksmengden å gjøre. Dette bidrar også til å svekke fylkestinget vis-à-vis fylkesrådet.

Vurderingene av parlamentarismens virkninger på fylkestinget avhenger av om man tilhører posisjonen eller opposisjonen. Mens posisjonen gjennomgående ser positive virkninger av parlamentarismen for fylkestingets arbeid, er opposisjonen gjennomgående kritisk. Opposisjonen gir således et bilde av et mer ”avmektig” fylkesting enn det posisjonen gjør. En skal imidlertid være forsiktig med å tegne et ”svart hvitt bilde” av denne situasjonen. Riktignok preges fylkestinget av at fylkesrådet har flertall, og således er i stand til å drive sin politikk gjennom i fylkestinget, men samtidig vitner både informantintervjuene og observasjon av fylkestingets møter om et fylkesting der mange har ordet i interessante debatter. Gjennom markering av politiske standpunkter synliggjøres også de politiske skillelinjene i tråd med parlamentariske målsettinger.

Komiteene – lite vellykket som politiske verksteder

Komiteene i fylkestinget var tiltenkt å være de sentrale politiske verkstedene for politikktutforming i den nye styringsmodellen, slik Stortingskomiteene er det. Slik er det ikke blitt. Det er åpenbart at det trengs en ny diskusjon om organisering og arbeidsform.

Komiteene er generalpolitiske, med betegnelsen A, B og C. Hensikten var å bryte ned sektortenkningen og å skape politiske generalister, med et bredt samfunnsperspektiv. Det kan være grunn til å spørre om denne organiseringen, sammen med en ambulerende saksordførerordning bidrar til å svekke komiteene vis-à-vis fylkesrådet. Med fagkomiteer ville politikerne kanskje over tid utviklet en kompetanse som i større grad kunne konkurrere med fylkesrådet. Dette kunne gjort forholdet mellom politikerne i rådet og i fylkestinget mer balansert. Både fylkesrådet og fylkesdirektørens folk er til stede i komitémøtene. I evalueringen spør vi også om fylkesrådets tilstedeværelse gjør det vanskeligere å utvikle komiteene til viktige arenaer og premissleverandører for politikken i Hedmark fylkeskommune.

En fylkesordfører med nok å gjøre, men med for få ”fylkesordføreroppaver”

Mens fylkesordføreren i en formannskapsbasert modell er fylkeskommunens fremste politiker, blir fylkesordføreren i en parlamentarisk modell en tilbaketrukket skikkelse uten politisk makt. Det er fylkesrådet som har den utøvende makt, og fylkesordføreren blir mer av en ”snorklipper”. Dette var gjort helt klart i utredningene som lå til grunn for innføringen av parlamentarisme i Hedmark.

Fylkesordføreren i Hedmark tilskrives ikke mye makt, som fylkesordfører, verken i spørreundersøkelsen eller i informantintervjuene.

Hun har også selv i avisoppslag beskrevet hvordan hun trivdes best i rollen som den politisk aktive fylkesordføreren.

Fylkesordføreren i Hedmark representerer fylkeskommunen utad, leder de seks fylkestingsamlingene i året og administrerer godtgjørelser til de folkevalgte. I tillegg har hun fått ansvar for internasjonalisering og regionalt samarbeid i fylkeskommunen, hvor hun har en særlig kompetanse og interesse. Ulempen med å skille ut dette saksfeltet er at det blir lite integrert i den øvrige politiske aktiviteten som utøves av fylkesrådet.

Det synes å være en gjennomgående oppfatning i Hedmark fylkeskommune om at det er for få arbeidsoppgaver i et fylke av Hedmarks størrelse til å fylle en heltidsstilling for fylkesordføreren. Enkelte spør derfor om det er mulig å la oppgaven med å lede fylkestingssamlingene gå på omgang, mellom erfarne politikere, det være seg fra opposisjon eller posisjon. Tanken er interessant, men spørsmålet er om dette vil være en god nok løsning i parlamentariske krisesituasjoner der fylkesordføreren vil ha et særlig ansvar. I slike situasjoner kreves det både særlig politisk erfaring, ryddighet og politisk fingerspissfølelse. Det er et åpent spørsmål om en fylkesordførerposisjon ”på rundgang” vil kunne sikre disse kvalitetene godt nok.

Fylkesordføreren selv har også foreslått at fylkesrådet overtar fylkesordføreren sine oppgaver. Dette åpner imidlertid ikke dagens kommunelov for.

En opposisjon i ”skyggenes dal”

Kritikken av det parlamentariske styringssystemet i Hedmark fylkeskommune kommer fordi man har innført parlamentarisme med stor konsekvens. Dette er en kritikk som man kan forvente av opposisjonen, som også var imot innføring av parlamentarisk styring. Opposisjonen ser ut til å ha fått bekreftet sine bange anelser. Opposisjonen gir uttrykk for at fylkesparlamentarisme har gjort det lite meningsfullt for mange opposisjonspolitikere å drive fylkespolitikk.

Med et fylkesråd som har flertallet i fylkestinget i ryggen, er opposisjonspartiernes makt selvsagt begrenset. Slik vil det være, gitt modellen som er valgt. Opposisjonen kan likevel markere seg og sine alternativer på ulike måter. Viktigst her er mistillitsinstutttet. Det har imidlertid ikke vært reist mistillitsforslag de tre første årene etter at parlamentarisme ble innført i Hedmark. I følge våre informanter er det få saker som har egnet seg som mistillitsgrunnlag. Dessuten gir mange

uttrykk for at det i bunn og grunn er en konsensuskultur som råder i Hedmark. Dermed er det heller ikke så aktuelt å drive fram mistillit, for markeringens skyld.

Opposisjonen i fylkestinget har også anledning til å markere seg med interpellasjoner og spørsmål. I spontanspørretimen er opposisjonen i Hedmark svært aktive. Det er imidlertid et tankekors at det ikke sitter noen på tilhørerbenkene når fylkestinget er samlet. Dette kan selvsagt gjøre opposisjonens arbeid ytterligere meningsløst. Det er imidlertid et problem de deler med posisjonen, og som verken den formelle styringsmodellen eller praktiseringen av denne kan ”legges til last

Spenninger mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen

I første setning i fylkesrådets tiltredelseserklæring heter det at ”fylkesrådet vil fylle det regionalpolitiske rommet med politikk til beste for Hedmarks befolkning”¹. Denne klare ambisjonen om å politisere aktiviteten i fylkeskommunen har man i stor grad etterlevd. Rådet fremstår som ledere av fylkeskommunen, og administrasjonen synes å spille en mer tilbaketrukket rolle etter at man innførte parlamentarisk styring. Denne endringen i roller for de administrative lederne og saksbehandlerne har imidlertid ikke foregått helt problemfritt. Om den første tiden etter innføring av parlamentarisme blir det brukt karakteristikk som ”saksbehandling med påholden penn” om fylkesrådets praksis vis a vis administrasjonen. Etter hver har man fått en klarere rollefordeling i saksbehandlingen, men evalueringsmaterialet viser at det fortsatt er spenninger mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen. Det er særlig de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen som ser få positive effekter av parlamentarismen. De ansatte ved fylkesdirektørens kontor og stabsenhetene er noe mindre kritisk. Sannsynligvis er det en kombinasjon av flere forhold som fører til de observerte spenningene, knyttet til rolleforståelsen både på politisk og administrativ side.

Veier videre..

Datamaterialet viser også at man ikke er enige om framtidig styringsmodell i Hedmark fylkeskommune. Det er klare skiller mellom posisjon og opposisjon med hensyn til hvilken styringsmodell som foretrekkes i framtiden. I posisjonen er det ingen som er helt sikre på at de foretrekker en formannskapsmodell. I opposisjonen er det derimot godt over halvparten som kun ser for seg formannskapsmodellen som den fremtidige styringsmodell, uavhengig av region-

¹Kilde: http://www.hedmark.org/dt_singlearticle.aspx?m=2866&amid=15088

reform. Også i administrasjonen er det en betydelig andel som foretrekker en slik løsning. I alle grupper er det imidlertid mellom 30 og 40 % som vil vurdere dette spørsmålet nærmere når det er avklart hvilke oppgaver det fremtidige mellomnivået får. Den største andelen finner vi her i opposisjonen.

Hovedkritikken av den parlamentariske modellen går ut på at konsentrasjonen av makt er for stor. Kritikerne ønsker mer samarbeid og maktspredning. I rapporten vises det til to ulike løsninger som ikke bryter med det parlamentariske prinsipp, men som med stor sannsynlighet vil gi et mer konsensuspreget styresett slik det etterlyses av mange i Hedmark fylkeskommune i dag. En mulighet er at det dannes en *storkoalisjon* som stiller seg bak fylkesrådet som skal tiltre i 2007. Med en slik storkoalisjon vil man sikre seg at synspunkter fra mange av partiene i fylkestinget høres når vedtak må gjøres. Ved å danne en storkoalisjon kan man videreføre noe av det mest vellykkede ved parlamentarismen, nemlig at politikken blir synlig utad og at politikerne overtar den strategiske styringen over administrasjonen.

Et alternativ til en storkoalisjon er at det dannes et *mindretallsråd* i Hedmark fylkeskommune etter valget høsten 2007. Et slikt mindretallsråd vil bli sterkt innad, men det vil måtte forhandle med de andre partiene i fylkestinget for å skaffe seg flertall fra sak til sak. Også med valg av et mindretallsråd, vil man slik sannsynligvis oppnå en mer konsensuspreget politikk, samtidig som man beholder den strategiske styringen med administrasjonen.

Summary

Hans Petter Saxi and Inger Marie Stigen
**Evaluation of the Parliamentary System of Government in
Hedmark County**
NIBR-report 2006:19

At the request of Hedmark County, Bodø University College and NIBR have carried out an evaluation of the parliamentary system of government in the county of Hedmark. Hedmark is one of four counties and two municipalities in Norway that has a parliamentary system of government. The evaluation started in August 2006 and was completed in November 2006. The following data sources have been used:

1. *A questionnaire* submitted to county council members and administrative leaders in Hedmark (response rates 67 and 71).
2. *Meetings with informants*: 22 politicians and administrators.
3. Document studies.

In Hedmark, the transition to a parliamentary system of government was justified by reference to six objectives:

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

In a parliamentary system of government the executive body – the cabinet – is elected by a majority of the representatives in the county council. The cabinet reports to the council and is head of the county administration. In a parliamentary model the cabinet is duty-bound to

resign if a motion of no confidence is launched in the council. The cabinet may also resign of their own accord following defeat on a motion of no confidence, for instance.

In Hedmark County the cabinet is in a majority position, with only one vote majority. The cabinet consists of three members (fylkesråder). Although the cabinet is in a majority position with only one vote, the cabinet is considered strong and powerful among both politicians and administrators. The power of the cabinet is concentrated twice; first as a result of the parliamentary majority situation, second as a result of the low number of cabinet members. This is probably one main reason why the opposition is so critical to the parliamentary model in Hedmark. The evaluation shows that there is a deep cleavage between politicians in position and opposition in how they evaluate the model. Politicians in position are all in all very satisfied with the parliamentary model, while politicians in opposition are dissatisfied.

The county council committees are not considered vigorous and vital, neither by politicians or administrators. The county major has lost her power, due to the intentions of the model, but the evaluation also shows that in a small county like Hedmark, there are not enough tasks to fill a mayor's role.

Although political responsibilities are more sharply defined, and the bloc alliances are more distinct in Hedmark after implementing a parliamentary model, many of the politicians want to re-introduce more consensus and cooperation in county politics. In Hedmark there is a political consensus culture, and this culture apparently does not match the parliamentary model which stresses conflict more than consensus. Consensus and cooperation may be achieved even if the county council decides to prolong the parliamentary model in Hedmark. A grand majority coalition or a minority cabinet will both ensure cooperation between the political parties better than a majority cabinet does.

Members of the administration are even more dissatisfied with the parliamentary model than the politicians are. This is probably due to the fact that the cabinet has gained control over the administration, in accordance with the intention of the reform. The evaluation shows that there are distinct tensions between the political considerations of the county cabinet and the professional judgements of the administration. The responsibilities of the administration and the cabinet thus have to be better clarified.

1 Innledning

1.1 Om oppdraget - bakgrunn og vedtak

Et grunnleggende skille i politisk organisering i norske kommuner går mellom de kommuner og fylkeskommuner som har en tradisjonell formannskapsmodell og de som har en parlamentarisk styringsmodell. Organisering etter formannskapsprinsippet innebærer at formannskapet eller fylkesutvalget er sammensatt etter et forholdstallsprinsipp, dvs. at disse organene så langt det er mulig skal avspeile sammensettingen av kommunestyret eller fylkestinget proporsjonalt. Ved en slik modell får alle partier over en viss minimumsstørrelse plass i de politiske styringsorganene. I kommuner og fylkeskommuner med en parlamentarisk modell velges det derimot et kommuneråd/ byråd eller fylkesråd ved flertallsvalg. Kommunerådet eller fylkesrådet, som også kan betegnes som en kommuneregjering eller fylkesregjering, erstatter både formannskap/ fylkesutvalg og administrasjonssjef. Kommunerådet eller fylkesrådet er slik *både* et politisk og et administrativt organ (Overå og Bernt 2001:144).

Oslo kommune fikk gjennom en egen lov adgang til å innføre en parlamentarisk styringsmodell fra februar 1986. En *generell* adgang til å innføre parlamentarisk styringsmodell i kommuner og fylkeskommuner ble først gitt i kommuneloven av 25.9.1992 (nr 107). Et slikt vedtak kan treffes av kommunestyret og fylkestinget selv, dersom det får tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være fremmet og votert over i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. Her kreves det imidlertid ikke at forslaget oppnår flertall. Selve innføringen av parlamentarisme *kan* således *tidligst* vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen *må* imidlertid være vedtatt og satt i verk når det andre året av valgperioden tar til. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv

gå tilbake til gammel styringsform etter de samme reglene. Et slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdelen av fylkestingets medlemmer (Jfr. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr. 107, § 18; Overå og Bernt 2001:129ff).

Den parlamentariske styringsmodellen har imidlertid fortsatt liten utbredelse i norske *kommuner*. Fram til 2000 var det kun Oslo kommune som hadde en parlamentarisk styringsmodell. I Bergen ble modellen innført fra juni 2000; for øvrig har ingen andre norske kommuner innført denne modellen. For *fylkeskommunene* synes derimot den parlamentariske modellen å ha blitt vurdert som mer fristende. Det er i dag fire norske fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. Først ute var Nordland fylkeskommune som vedtok modellen i 1999 (med iverksetting fra 1.1.2000). I 2003 ble modellen innført i Nord-Trøndelag fylkeskommune, i Troms fylkeskommune og i Hedmark fylkeskommune. Disse 3 fylkene er således inne i sin første periode med parlamentarisk styringsmodell (Hovik og Stigen 2004).

Denne rapporten omhandler erfaringene med den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark fylkeskommune, etter nesten 3 år med parlamentarisme. Rapporten er skrevet på oppdrag av Hedmark fylkeskommune.

Hedmark fylkeskommune har også tidligere prøvd en parlamentarismelignende styringsmodell. I regi av det såkalte frikommuneforsøket prøvde Hedmark i perioden 1988-1991 en politisk styringsmodell med mange fellestrekk med parlamentarisme (Bukve og Hagen 1991; Hagen 1991; Rose 1991). Deretter gikk Hedmark tilbake til formannskapsmodellen, men samtidig startet et omfattende internt arbeid med å evaluere den politiske styringsmodellen og utrede hva en parlamentarisk modell ville bety for Hedmark fylkeskommune. Høsten 2000 gjennomførte man en votering i fylkestinget med tanke på eventuell overgang til parlamentarisme i påfølgende valgperiode, i tråd med kommunelovens krav. I det nye fylkestingets konstituerende møte 28. oktober 2003 ble så innføring av parlamentarisme vedtatt.

I vedtaket lå det også et krav om evaluering av ordningen, og i oktober 2005 (Ft-0068/05) vedtok fylkestinget å igangsette en evaluering. Den foreliggende evalueringen har vært gjennomført i perioden august – november 2006. Tidspunktet for ferdigstilling er slik knyttet opp mot lovens krav om at en votering om eventuell overgang/tilbakeføring til formannskapsmodell må skje senest 31.12. 2006 for at en slik endring skal være mulig.

1.2 Hovedfokus i evalueringen

I Hedmark fylkeskommunes kravspesifikasjon for evalueringen (Konkurranses grunnlag sak 06/1373, vedlegg A) er noen hovedtemaer for evalueringen skissert. En har for det første primært ønsket å få belyst de *interne* forholdene i fylkeskommunen etter innføringen av parlamentarisme. Dette innebærer at det i første rekke er relasjonene mellom de ulike politiske og administrative organene som fokuseres i evalueringen. Et bredere perspektiv, med fokus på hvordan parlamentarismen har påvirket eksterne relasjoner til befolkning/innbyggere og fylkeskommunens eksterne samarbeidspartnere (kommuner, næringsliv, organisasjoner) inngår således ikke. Dette perspektivet ivaretas i en evaluering som Vestlandsforskning gjennomfører på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund. Vestlandsforskningens evaluering har et noe mer langsiktig perspektiv (vår 2007), og alle de fire fylkeskommunene som har innført parlamentarisme sammenlignes.

Hedmark fylkeskommune ønsket for det andre at evalueringen skulle ta utgangspunkt i hovedmålsettingene som lå til grunn for innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune (jfr. Kolstad-utvalgets utredning, ft-sak 0067/03):

- Å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet til styring
- Å klargjøre og rendyrke det politiske ansvaret
- Å tydeliggjøre og framheve de politiske skillelinjene
- Å legge til rette for en kritisk og aktiv opposisjon, i tråd med lovens krav (jfr. Kommunelovens § 21).
- Å etablere en politisk organisering som etterstreber en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon.

Fylkeskommunen har særlig vært opptatt av å få vurdert nærmere parlamentarismens betydning for forholdet mellom posisjon og opposisjon (jfr. kulepunkt fire ovenfor), og graden av åpenhet i organisasjonen.

Hedmark fylkeskommune har dessuten ønsket seg en evaluering der man utvikler et erfaringsgrunnlag for å *forbedre* modellen. Graden av målrealisering gir i seg selv en viss indikasjon på om politikere og administrativt ansatte opplever svakheter ved den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark, og hvor eventuelle forbedringspunkter ligger. Evalueringen har dessuten søkt å få fram konkrete forslag til forbedringer, gjennom det innsamlede datamaterialet.

I evalueringen er det søkt å ta hensyn til ulike forhold som kan representere en utfordring ved innføring av parlamentariske styringsmodeller i fylkeskommuner generelt, og i Hedmark spesielt.

To mer generelle forhold kan trekkes fram: For det første kan geografi være en særlig utfordring for et parlamentarisk system i fylkeskommunale organisasjoner. Oppsplitting og rivalisering mellom kommuner og distrikter kan føre til geografisk fragmentering, noe som kan utfordre målsettingen om mer helhetlig politisk styring og klarere skillelinjer mellom partier og posisjon/ opposisjon. Ideelt sett kunne en voteringsstudie i Hedmark fylkesting belyse denne problemstillingen, men dette har det ikke vært mulig å gjøre da voteringene i fylkestinget ikke registreres på en slik måte at det kan studeres. Problemstillingen er imidlertid forsøkt fanget inn gjennom spørreundersøkelser og intervjuer, slik at den eventuelt kan gjøres til gjenstand for oppfølgende studier innenfor andre prosjekter.

For det andre er det ikke kontinuerlige forhandlinger i fylkestinget, slik som på Stortinget. Dette gir ikke den samme muligheten for sosialisering av fylkestingsrepresentantene som stortingsrepresentantene og det gir også opposisjonen og komiteene andre arbeidsvilkår. I evalueringen har vi søkt å avdekke hvorvidt organiseringen og hyppigheten av fylkestingssamlingene påvirker arbeidsvilkårene for fylkespolitikere generelt, og for opposisjonen spesielt.

Forhold som utover dette *kan* tenkes å være er særlig betydning for Hedmarks erfaringer med den parlamentariske modellen er fylkeskommunens tidligere erfaringer med det før nevnte frifylkekommuneforsøket på slutten av 80-tallet, politisk kultur i fylket (politisk tradisjon, konsensusorientering vs. konfliktorientering osv), samt det pågående Enhetsfylkeforsøket² i Hedmark. På det tidspunktet den parlamentariske modellen ble initiert og vedtatt så en for seg et omfattende forsøk med integrering av fylkesmannens og fylkeskommunens administrasjoner. Forsøket ble imidlertid svært avgrenset i Hedmark. Et interessant spørsmål for evalueringen kunne selvsagt vært om Enhetsfylkeforsøket har påvirket praktiseringen av den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark. Kan det ha oppstått rolleklarhet pga dette forsøket? Så langt tyder imidlertid ikke data fra evalueringene av Enhetsfylkeforsøket i Hedmark (Sandkjær Hansen

² Forsøk med enhetsfylke innebærer at fylkeskommunenes administrasjon integreres sterkere med fylkesmannsembetet. Siden 2004 har det foregått to slike forsøk, i regi av Kommunal- og regionaldepartementet, i Møre og Romsdal og Hedmark. Forsøkene varer frem til 31.12.2007.

og Stigen 2006; Køhn, Skjeggedal og Lysø 2006) på at det er slike spenninger, antakelig på grunn av at forsøket fikk en så begrenset karakter i Hedmark. Gitt denne observasjonen og rammene for evalueringen av parlamentarismen, er Enhetsfylkeforsøket derfor ikke - etter samråd med oppdragsgiver – trukket inn som tema i denne evalueringen.

Hedmark fylkeskommune har ønsket en evaluering som først og fremst drøfter fylkeskommunens egne problemstillinger og utfordringer. Samtidig er evaluator bedt om å trekke veksler både på tidligere og pågående evalueringer av parlamentarisme på kommune- og fylkesnivået (Konkurranses grunnlag nr. 06/1373, side 9). I den foreliggende rapporten sammenlignes sentrale funn i Hedmark med resultater fra tidligere evalueringer av parlamentarisme i Oslo, Bergen og Nordland (jfr. også 1.3.). Parallelt med evalueringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune har det også foregått en følgeevaluering av parlamentarismen i Nord-Trøndelag fylkeskommune, i regi av Trøndelag Forskning og Utvikling. Denne evalueringen har hatt et bredere perspektiv og har en senere frist for rapportering enn den foreliggende evalueringen av parlamentarisme i Hedmark. Funnene fra Hedmark vil derfor sammenlignes med evalueringen av parlamentarismen i Nord-Trøndelag i et eget notat til fylkestinget i Hedmark, som ferdigstilles etter at Trøndelag Forskning og Utvikling har levert sin rapport.

1.3 Design og metode

Det er gjort mange evalueringsstudier av effektene av parlamentariske styringsmodeller i Oslo, Hedmark (frifylkekommuneforsøket), Nordland og Bergen (Baldersheim og Strand 1988, Lotsberg 1989, Hagen 1991, Hagen m.fl. 1999, Saxi 2002, Røiseland og Stigen 2003, Saxi 2003, Røiseland 2003, Fimreite m.fl. 2003, Myrvold 2004, Saxi og Lødemel 2004 og Baldersheim 2005). De tidlige studiene bygget på ulike design, problemstillinger og metodikk. Designet fra evalueringen av byparlamentarismen i Oslo (1999) har imidlertid siden vært brukt med visse variasjoner både i Nordland og i Bergen. Dette designet er også tilpasset Hedmark fylkeskommunes behov, slik at det er gitt muligheter for å sammenligne med tidligere studier.

Evalueringen bygger på følgende datakilder:

Elektroniske spørreskjemaundersøkelser

1. En elektronisk spørreskjemaundersøkelse til samtlige faste representanter i Hedmark fylkesting, og til et utvalg vararepresentanter (de to øverste på listen over vararepresentanter for hvert parti), samt til fylkesordfører, fylkesråder og politiske sekretærer. Det ble totalt sendt ut 54 skjemaer. Av ulike grunner ble to respondenter tatt ut av undersøkelsen, slik at til sammen 52 politikere utgjorde universet av potensielle svarere. 35 returnerte skjemaet i utfylt stand, noe som gir en svarprosent på 67. Blant de faste fylkestingsrepresentantene svarte 24 av 33, dvs. 73 %, mens samtlige fylkesråder, politiske sekretærer og fylkesordfører svarte. Det er således vararepresentantene som bidrar til å trekke svarprosenten litt ned totalt. Dette er imidlertid ikke overraskende, siden disse må forventes å føle seg noe mindre berørt av, og har mindre kjennskap til, praktiseringen av styringsmodellen enn de faste medlemmene.

Det er 15 svar fra fylkestingsmedlemmer i posisjon. I tillegg kommer fylkesråder og politiske sekretærer, slik at posisjonen samlet har 20 respondenter i undersøkelsen. I opposisjonen har 15 svart. Det innebærer at det er en svak overrepresentasjon av politikere fra posisjonen i materialet (71 % mot 60 %).

2. En spørreskjemaundersøkelse til samtlige administrative ansatte i sentraladministrasjonen, på saksbehandlernivå og over (fylkesdirektørens kontor med stabsenheter og øvrig sentraladministrasjon), samt ledere for fylkeskommunens etater/institusjoner (videregående skoler, tannhelsetjenesten, eiendom og innkjøp, fylkesbibliotek, Hedmark trafikk). Det ble totalt sendt ut 161 skjemaer. 2 respondenter ble tatt ut av undersøkelsen, slik at vi til slutt sto igjen med 159 mulige respondenter. 113 returnerte skjemaet i utfylt stand, slik at svarprosenten blir 71.

Svarene fra administrasjonen fordeler seg slik:

Tabell 1.1 *Svar fra administrasjonen, fordelt på arbeidsplass/arbeidsområde. Prosent (N)*

	Mottatt
Fylkesdirektør med stab ³	34 (38)
Øvrig sentraladministrasjon ⁴	50 (56)
Fylkeskommunale virksomheter ⁵	17 (19)
Totalt	101 (113)

Spørreundersøkelsene ble gjennomført elektronisk, men de som ønsket det eller ikke fikk tilgang til det elektroniske skjemaet, fikk mulighet til å svare på papir. Det ble gjennomført 2 purringer. Til politikerne ble den siste anmodningen om å svare sendt som sms fra fylkestingets sekretariat. Blant de administrative ansatte ble samtlige anmodninger om å svare sendt elektronisk.

Totalt må svarprosenten regnes som god, og endog litt over det som er vanlig å oppnå i elektroniske spørreundersøkelser.

I tillegg til svarene på spørsmål med faste svaralternativer, ble det gitt mulighet til å si sin mening gjennom en rekke åpne spørsmål, der respondentene kunne gi utfyllende kommentarer. Svært mange benyttet seg av denne muligheten, særlig i administrasjonen.

Datamaterialet fra spørreundersøkelsen er presentert i enkle tabeller. Svært mange av spørsmålene i spørreundersøkelsen er påstander som respondentene skal ta stilling til ved å si seg enig eller uenig. I analysene har vi, av pedagogiske hensyn, gjennomgående slått sammen de som er helt eller delvis enig og helt eller delvis uenig.

Kvalitative intervjuer

Det er dessuten gjennomført kvalitative intervjuer med et utvalg politikere og administrative ansatte i september og oktober måned. Noen få intervjuer ble gjennomført som telefonintervju, resten ved personlig oppmøte. Intervjuene var av semistrukturert karakter, de ble tatt opp på bånd og varte 1-1,5 timer i gjennomsnitt.

³ Fylkesdirektør med stab omfatter: Fylkesdirektør og assisterende fylkesdirektør. Stabsenheter: sekretariat/ansatte i regionrådene, økonomi, kommunikasjon, personal, HMS, fylkesplanstaben og juridisk rådgiver. Serviceenheter: Arkiv, IKT og regnskap.

⁴ Enhet for videregående opplæring, enhet for næring og nyskaping, enhet for kultur og kompetanse, enhet for samferdsel, miljø og plan, og enhet for internasjonalt samarbeid.

⁵ Leder(e) for videregående skoler, eiendom og innkjøp, tannhelsetjenesten, fylkesbiblioteket, Hedmark trafikk.

Det ble til sammen intervjuet 22 personer, 11 fra administrasjonen og 11 politikere. Av politikerne er 7 fra posisjonen (inkluderer de 3 fylkesrådene og 2 sekretærer), mens 4 er fra opposisjonen.

Dokumenter og avisartikler

I tillegg er det benyttet diverse dokumenter fra Hedmark fylkeskommunes arkiv. Dette er f.eks. utredningene som lå til grunn for vedtaket om innføring av parlamentarisme, protokoller fra fylkesting og fylkesråd og diverse reglementer. Ulike avisartikler hvor parlamentarismen har vært oppe til debatt er også benyttet.

1.4 Rapportens disposisjon

Rapporten begynner i kapittel 2 med en kort gjennomgang av veien fram mot parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune. Her skisseres fylkets ”jakt” på gode styringsmodeller gjennom ulike forsøk og utredninger. Avslutningsvis i dette kapitlet skisseres dagens modell.

Kapittel 3 er en gjennomgang av respondentenes vurderinger av hvor vellykket reformen har vært, totalt sett, og i forhold til de ulike målsettingene for reformen. I kapittel 4 – 7 analyseres de ulike styringsorganene og relasjonene mellom dem. Kapittel 4 omhandler fylkesrådets rolle, kapittel 5 dreier seg om fylkestinget, mens kapittel 6 spesielt tar for seg opposisjonens rolle etter innføringen av parlamentarisme i Hedmark. I kapittel 7 gjennomgås så administrasjonens erfaringer med modellen. Kapittel 8 har vi kalt ”parlamentarismen: finale eller ny etappe i jakten på den gode styringsmodell?”. Her oppsummeres våre hovedfunn, og til slutt diskuteres mulige veier videre for Hedmark fylkeskommune i jakten på gode styringsmodeller.

2 Veien mot parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune

2.1 Innledning

Vi starter rapporten med en kort gjennomgang av veien fram mot parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune. Slik får vi et inntrykk av hvordan fylkeskommunen har prøvd ut og utredet ulike modeller for politisk styring de siste tiårene.

Kapitlet munner ut i en oversikt over hovedtrekkene i dagens organisering.

2.2 1988-1991: ”Parlamentarisme light” i frifylkeskommuneforsøk⁶

Hedmark var ikke ukjent med parlamentarismelignende modeller da fylkeskommunen i 2003 for alvor vedtok å innføre en parlamentarisk styringsmodell. I perioden 1988-1991 gjennomførte nemlig fylkeskommunen et forsøk innenfor rammen av det såkalte frikommuneforsøket (Hagen 1991, Rose 1991). Gjennom dette forsøksprogrammet fikk kommuner og fylkeskommuner muligheter for å eksperimentere med omfattende endringer i organisasjons- og styringsstrukturen. De fleste av forsøkene var knyttet til enkeltsektorer, men Hedmark fylkeskommune var en av to fylkeskommuner som fikk mulighet til å gjøre forsøk med overordnet styringsmodell.

Modellen, som kan betegnes som ”parlamentarisme light”, bestod av følgende hovedelementer: Fylkesrådmannen ble erstattet av et

⁶ Fremstillingen i dette avsnittet bygger i all hovedsak på Hagen 1991 og Bukve og Hagen 1991.

folkevalgt fylkesrådskollegium på tre personer. Dette fylkesrådskollegiet hadde instruksjonsrett over administrasjonen og innstilte til de folkevalgte organene. Fylkeskommunens sentraladministrasjon og nemndstrukturen ble endret fra sektororganisering til en (delvis) funksjonsorganisert sentraladministrasjon og en (delvis) funksjonsorganisert nemndstruktur. Sentraladministrasjonen ble ledet av tre sidestilte direktører. De politiske styrene ved driftsenhetene ble erstattet med interne driftsstyrer sammensatt av representanter fra ledelsen og de ansatte. Det ble gjennomført utvidet delegering til og fristilling av driftsenheter.

Det var fylkesrådmannen som tok initiativ til denne modellen, men utgangspunktet var, ifølge Hagen (1991), ikke lokale problemer. De problemene som skulle avhjelpes gjennom en parlamentarisme-lignende modell var velkjente og ofte debattert på slutten av åttitallet. Et hovedproblem var sen folkevalgt innflytelse i beslutningsprosessen og blandete politisk-administrative systemer. Gjennom å opprette et fylkesrådskollegium som fylkeskommunens viktigste organ, ønsket en dessuten å synliggjøre det politisk-administrative mellomnivået bedre i det nasjonale styringssystemet.

Fylkesrådet fikk altså det overordede ansvaret for fylkeskommunens virksomhet, og ble tildelt den løpende politiske ledelse av fylkeskommunen. Som kollegium overtok fylkesrådet funksjonene til fylkesrådmannen. Modellen var imidlertid ikke noen "ren" parlamentarisk modell. Avvikene besto for det første i at kollegiet måtte rekrutteres blant fylkestingsrepresentantene. For det andre innstilte fylkesrådet til hovedutvalg og fylkesutvalg, mens fylkesutvalget innstilte til fylkestinget. For det tredje kunne det ikke stilles mistillitsforslag, fylkesrådene var tilsatt for en fireårsperiode. Ordføreren og fylkesutvalget eksisterte også fortsatt, og det var ingen formelle endringer i disses funksjon.

Frifylkeskommuneforsøket varte til 1991.

2.3 1998-2002: Formannskapsmodell, men på vei mot parlamentarisme

Fra slutten av 1990- tallet forbindes jakten på nye styringsmodeller i Hedmark fylkeskommune med AP-politikeren Hans Kolstad. Han ledet i alt 3 utredninger, som gjerne betegnes som Kolstad I, II og III.⁷

⁷ Teksten bygger på Aasgaard Jenssen (2000).

Kolstad I ble oppnevnt i 1998. Dette var en politisk arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å gjennomføre en evaluering av nåsituasjonen i fylkestinget, i tillegg til at den skulle belyse og foreslå framtidig politisk organisering i fylkeskommunen. Utvalget gjorde en vurdering av parlamentarisme opp mot hovedutvalgsmodellen, men valgte til slutt å beholde hovedutvalgsmodellen i sitt forslag til fylkestinget i juni 1999.

Kolstad II ble oppnevnt under ett år senere, i 2000. Utvalgets mandat var også denne gangen å evaluere den politiske organiseringen i Hedmark fylkeskommune. I den første fasen vurderte utvalget at det ikke var aktuelt med parlamentarisme, men en tolket det faktum at utvalget igjen ble nedsatt som et signal om at fylkestinget var modent for mer radikale endringer i styringsmodell (Aasgaard Jenssen 2000:1). Denne gangen utredet utvalget en komitémodell, som ble lagt fram for fylkesutvalget i august samme år. Her ble utvalget også bedt om å foreta en nærmere vurdering av den parlamentariske modellen, slik at en, dersom en ønsket det, kunne gå over til parlamentarisme innen 31.12.00, som iflg. Kommunelovens § 18.2. var siste frist for et slikt vedtak i daværende valgperiode.

Utvalget beholdt imidlertid sitt opprinnelige forslag om komitémodell. Fylkesutvalget vedtok dette forslaget, men det ble senere forkastet av fylkestinget, som heller ønsket å avvete situasjonen i lys av den daværende debatten om fylkesnivået. En ville satse på forbedringer og tilpasninger innenfor dagens modell.

Høsten 2000 gjennomførte man imidlertid en votering i fylkestinget, slik loven krever for eventuell overgang til parlamentarisme i påfølgende valgperiode (jfr. saknr 03229/03, side 3)⁸.

2.4 2003: Innføring av parlamentarisme – dagens modell

Sommeren 2003 ble Kolstad III oppnevnt, og høsten 2003 arbeidet utvalget med detaljene i det som skulle bli dagens parlamentariske modell. Utvalget besto av Hans Kolstad (AP), Marit Nyhuus (SV) og Amund Bø (SP).

⁸ Som vedlegg til fylkestingets vedtak finnes en kortutgave av Kolstad III-utvalgets innstilling om innføring av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune.

Etter høsten kommunevalg, den 28.10. 2003 ble så parlamentarisme vedtatt av Hedmark fylkesting med knappst mulig flertall, dvs. 17 mot 16 stemmer. Flertallet besto av Arbeiderpartiet og SV. I rammen under er fylkestingets vedtak referert:

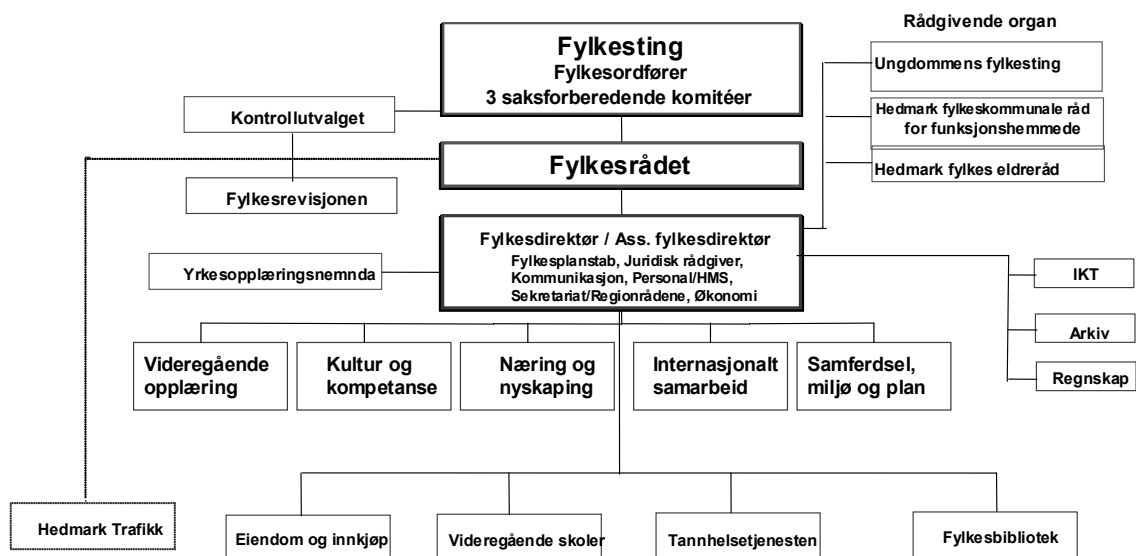
1. Fylkestinget vedtar parlamentarisme som styringsform for Hedmark fylkeskommune, med utgangspunkt i det som det politisk nedsatte utvalget kalt Kolstad III konkret foreslår (...)

Dette innebærer en modell basert på følgende hovedprinsipper:

- a) Fylkesrådet skal bestå av tre fylkesråder
 - b) Fylkesrådet er et kollegialt organ, der beslutninger fattes i rådet. Fylkestinget åpner imidlertid opp for at rådet kan vurdere å delegere til de enkelte medlemmer av rådet, men at rådet må komme tilbake til tinget med en sak om dette dersom dette skulle være aktuelt.
 - c) Fylkesrådets myndighetsområde vil være i henhold til reglement. (...)
 - d) Saksforberedende komiteer innføres som arbeidsform for fylkestinget
 - e) Det opprettes fire komiteer, hvorav en benevnes kontrollutvalg, da denne også skal ivareta slik ansvar etter loven.
 - f) De tre øvrige nevnt i pkt. e skal være generalpolitiske komiteer uten fagpolitisk tilknytning
 - g) Opposisjonen må sikres rammebetingelser til å kunne fylle sin rolle på en god måte, slik som forutsettes i en parlamentarisk tenkning.
- 2) Parlamentarisme i Hedmark følger kommunelovens bestemmelser om åpenhet, men fylkestinget ber om at fylkesrådet praktiserer prinsippet om meroffentlighet.

I administrasjonen ble fylkesrådmannens funksjon med beslutningsmyndighet og ansvar samtidig borte, i tråd med kjernen i den parlamentariske modellen. Man valgte imidlertid å opprette en fylkesdirektørstilling, for å sikre best mulig samhandling og koordinering mellom fylkesrådet og administrasjonen. Fylkesdirektøren ble underlagt fylkesrådets instruksjon, og er fagenhetenes og virksomhetenes koordinerende ledd og ansvarlige overfor fylkesrådet. Samtidig ble det anbefalt at man på nivået under direktøren opprettholdt de daværende enhetene med fylkessjefer. Fylkessjefene rapporterer til fylkesdirektøren.

I figur 2.1 vises dagens organisering av Hedmark fylkeskommune, politisk og administrativt.

Figur 2.1 Organisering av Hedmark fylkeskommune⁹

⁹ Kilde: http://www.hedmark.org/dt_singlearticle.aspx?m=36&amid=857

3 En vellykket reform? Samlet vurdering av måloppnåelse

3.1 Innledning

Innføring av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune er en radikal reform. Det dreier seg - som vi alt har vært inne på - om et markert brudd med formannskapsprinsippet. Effektene av parlamentarisk styring kan derfor være mangfoldige og berøre flere sider ved styringen av Hedmark fylkeskommune. Før vi går i gang med å beskrive de ulike institusjonene i den parlamentariske styringsmodellen og relasjonene mellom dem, skal vi vise respondentenes samlede vurderinger av reformen.

Først presenterer vi respondentenes vurderinger av hvor vellykket reformen har vært, *totalt sett*. Deretter ser vi nærmere på vurderingene av om *enkeltmålsettingene* for reformen er realisert. Vi er både interessert i eventuelle forskjeller mellom politikere og administrasjon samlet, mellom posisjon og opposisjon på politisk side og mellom ulike ansattegrupper. Svarene på disse spørsmålene er et sentralt utgangspunkt for den videre analysen av styringsrelasjoner mellom ulike organer.

3.2 Svært delte meninger om hvor vellykket reformen har vært

Tabell 3.1. viser respondentenes svar på spørsmålet om hvor vellykket innføringen av parlamentarisme i Hedmark har vært, alt i alt.

Tabell 3.1 *Vurdering av hvor vellykket innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune har vært, alt i alt. Politikere og administrasjon. Prosent.*

	Politikere			Administrasjon			Total
	Posisjon	Opposisjon	Total	Fylkesdirektør m/stab	Sentral adm. ellers ¹⁰	Ytre enheter/virksomheter	
Svært/nokså vellykket	68	7	42	31	10	28	20
Både og	21	29	24	31	23	28	26
Svært/nokså mislykket	11	57	30	25	56	33	42
Vet ikke	0	7	3	13	11	11	12
N=100 %	19	14	33	32	52	18	102

Tabellen viser at respondentene er svært usikre, og svært delte, i synet på hvor vellykket reformen har vært. Blant politikerne er det noen flere som synes reformen har vært vellykket (42 %) enn mislykket (30 %), mens det i administrasjonen er motsatt. I administrasjonen mener kun 20 % av respondentene at innføringen av parlamentarismen har vært vellykket, mens 42 % her synes at den har vært mislykket. Sammenligner en med Nordland fylkeskommune, hvor en i evalueringen i 2003 stilte et nokså likelydende spørsmål¹¹, er den lave tilfredsheten blant administrasjonen i Hedmark tankevekkende. I Nordland hadde over 50 % av de ansatte gode erfaringer, mens 16 % hadde dårlige erfaringer.

Tallenes tale må altså sies å være relativt klare for Hedmarks del. Verken hos politikerne eller i administrasjonen fremstår reformen som spesielt vellykket, men administrasjonen synes særlig kritisk. Hvorfor det er slik, kan det være mange forklaringer på, men politikernes overtakelse av den strategiske ledelsen i sentraladministrasjonen er en av de aller viktigste endringene når parlamentarisme innføres. På

¹⁰ Denne delen av sentraladministrasjonen omfatter: Enhet for videregående opplæring, enhet for næring og nyskaping, enhet for kultur og kompetanse, enhet for samferdsel, miljø og plan, og enhet for internasjonalt samarbeid. Disse blir i det videre også betegnet som fagenhetene eller fagavdelingene i sentraladministrasjonen.

¹¹ Administrasjonen i Nordland ble bedt om å angi hvilke samlede erfaringer de hadde med den parlamentariske styringsmodellen, med følgende svaralternativer: svært dårlig erfaring, dårlig erfaring, både og, god erfaring, svært god erfaring. Spørsmålet ble ikke stilt til politikerne i Nordland.

mange måter kan en kanskje si at en parlamentarisk styringsmodell virker mer direkte inn på administrasjonens arbeidsvilkår en hva tilfellet er for politikerne (Røiseland og Stigen, 2003:27). Dersom administrasjonen frykter eller føler at det profesjonelle fagstyret er blitt svekket, er det heller ikke overraskende at den er kritisk til en parlamentarisk styringsmodell.

Vi ser imidlertid at det er relativt store forskjeller internt, både blant politikerne og i administrasjonen.

Blant politikerne mener to av tre i posisjonen at reformen har vært svært eller nokså vellykket, mens kun 1 opposisjonspolitiker er av samme mening. Her synes godt og vel halvparten (8 av 14) at reformen har vært mislykket.

Forskjellen mellom posisjon og opposisjon er altså markant, men kanskje ikke overraskende. AP og SV var sentrale i utredningen av den parlamentariske styringsmodellen; det var disse partiene som stemte for parlamentarisme i fylkestinget den 28. oktober 2003 og det er disse partiene som har fylkesrådet.

Modellen ble vedtatt med knappest mulig flertall. Siden parlamentarisme innebærer en mer majoritetspreget styreform, kan en forvente at store partier som har mest å vinne på parlamentarisme, går inn for denne modellen og derfor vil vurdere den som mer vellykket enn små partier som har mindre å vinne gjennom en slik modell. AP bekrefter denne antakelsen, mens SP, som er det nest største partiet i fylkestinget i Hedmark, og tilhengere av formannskap, avkrefter den. SVs tilslutning til parlamentarismen kan kanskje i større grad forklares taktisk. Partiet har gjennom parlamentarismen fått en ”merinnflytelse” på politikken i Hedmark fylkeskommune som man ikke ville ha oppnådd gjennom formannskapsmodellen. SVs fylkesråd har blant annet hånd om videregående skoler, som er det tyngste politikkområdet, og partiet har i tillegg en av de to politiske sekretærene. En kan heller ikke se bort fra at ideologiske eller prinsipielle forskjeller kan forklare hvorfor posisjon og opposisjon vurderer måloppnåelsen så ulikt. Tilhengere av parlamentarismen vil vektlegge tydeliggjøring av politisk ansvar, styrbarhet og langsiktighet, mens tilhengere av formannskapsmodellen i større grad vil vektlegge åpenhet, avspeiling av preferanser mellom velgere og de valgte og konsensus.

Sannsynligvis er det en kombinasjon av reformhistorien, strategiske overveielser og ideologiske forskjeller som ligger til grunn for den markerte forskjellen mellom posisjonspolitikere og opposisjonspolitikere i Hedmark fylkeskommune når det gjelder vurderingen av reformens vellykkethet.

Administrasjonen er, som nevnt, enda mer kritisk til reformen enn politikerne. Også her er det imidlertid interne forskjeller. Blant de som har svart hos fylkesdirektøren og hennes stab og i ytre enheter/virksomheter deler respondentene seg i tre om lag like store grupper, noe som tyder på betydelig usikkerhet. De ansatte i sentraladministrasjonen utenom fylkesdirektørens stab – i fagavdelingene - er imidlertid klart mer kritisk. Her er det godt og vel halvparten som synes at innføringen av parlamentarisme har vært mislykket, mens bare 10 % (5 respondenter) synes reformen har vært vellykket. Reformen får altså svært liten støtte blant de ansatte i fagavdelingene, mens ”generalistene” i staben er mer positiv. I ytre virksomheter/enheter er det få respondenter, og en skal derfor være noe mer varsom med å tolke andelene i denne gruppen.

3.3 Nærmere vurdering av målrealisering

I likhet med de fleste andre kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisme er målsettingene i Kolstadutvalgets innstilling svært lik målformuleringene i forarbeidene til kommuneloven (NOU 1990:13):

- a) *Å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring*
- b) *Å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar*
- c) *Å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene*
- d) *Å legge til rette for en kritisk og aktiv opposisjon*
- e) *Å etablere ... en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon*

En av fylkeskommunene som nesten ordrett har brukt samme formuleringer er Nordland. Dette gjør det både mulig og interessant å sammenligne grad av måloppnåelse i Hedmark med det man fant i evalueringen av Nordland fylkeskommune i 2002/2003.

I spørreskjemaene til politikere og administrativt ansatte er målsettingene omformulert til påstander. Respondentene ble så bedt om å angi om de er helt eller delvis uenig, verken enig eller uenig eller helt eller delvis enig i påstandene (tabell 3.2).

Tabell 3.2 *I hvilken grad en mener målsettingene med innføring av parlamentarisme er oppnådd Politikere og administrasjon. Prosentandel som er helt eller delvis enig.*

	Politikere			Administrasjon			
	Posisjon	Opposisjon	Total	Fylkesdirektør m/stab	Sentraladm. ellers	Ytre enheter/virks.	Total
a) Parlamentarismen har bidratt til å styrke de folkevalgte innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	60	36	50	41	15	22	25
b) Parlamentarismen har bidratt til å klargjøre og reddykke det politiske ansvar	84	43	67	69	33	57	48
c) Parlamentarismen har bidratt til å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene	70	57	65	47	23	28	31
d) Parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon	65	36	53	31	14	17	20
e) Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet.	60	14	41	22	8	11	13
Total N	19-20	14	33-34	32	52	18	102

Tabellen støtter opp under funnene i tabell 3.1. Blant politikerne er opposisjonen gjennomgående mindre enig enn posisjonen i at målene er oppfylt, mens administrasjonen er mer kritisk enn politikerne. Det er også her slik at de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen er aller mest kritisk til om målsettingene er realisert.

Tabellen viser videre at parlamentarisme har bidratt til å realisere målsettingene i ulik grad. Med unntak av påstand a og d er rangeringen lik blant politikere og administrasjon.

Påstand b ”Parlamentarismen har bidratt til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar” får størst tilslutning både blant politikere og administrasjon. Blant politikerne er 67 % helt eller delvis enig i denne påstanden. Siden fylkesrådet er et klassisk majoritetsråd, bestående av to partier som står hverandre nært politisk, er dette forståelig.

Med parlamentarisme får du hengt bjella på politikerne, sier en av informantene.

Med et majoritetsråd blir det tydelig at det er AP og SV som har det politiske ansvaret og den politiske makten i fylkespolitikken i Hedmark. Siden parlamentarisme ikke bare innebærer endringer i forholdet mellom posisjon og opposisjon, men også i forholdet mellom politikk og administrasjon, kan påstand b også tolkes slik at parlamentarismen har bidratt til å rendyrke det politiske ansvar i forhold til administrasjonen. Administrasjonen får en mer tilbaketrukket rolle med en parlamentarisk modell enn med formannskapsmodell, der administrasjonssjefen leder administrasjonen. Dette kan forklare at denne påstanden også får størst tilslutning i administrasjonen (48 %).

65 % av fylkespolitikkerne og 31 % av administrasjonen er helt eller delvis enige i påstand c, ”Parlamentarismen har bidratt til å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene”. Med majoritetsråd blir det klart hvem som sitter ved roret og hvem som er i opposisjon. AP og SV kan forhandle fram omforente standpunkter i fylkesrådet og med sine gruppeledere i fylkestinget. Så lenge det interne samholdet mellom partiene i posisjon ikke slår sprekker, har man mulighet for å fremstå med en tydelig politisk profil. Opposisjonen får anledning til å vise fram sin uenighet gjennom kritikk av innstillingene i sakene og ved å peke på alternative løsninger. Koalisjonen mellom AP og SV har antakelig gode muligheter for å få fram en tydelig politisk profil. Hedmark AP er i norsk sammenheng et forholdsvis radikalt parti, og SV har hatt makt og innflytelse i kommunal- og fylkespolitikken så lenge i Hedmark at partiet har utviklet politikere med en pragmatisk innstilling. En av våre informanter uttrykte dette slik:

Hedmark er et rødt fylke, og vi har også relativt sett et ganske rødt AP. SV i Hedmark har vært med i et eller annet styringsflertall så lenge både i kommunepolitikk og i fylkestinget, at det er et parti som har vent seg til å være løsningsorientert og opptatt av å få til praktisk politikk.

Noen ganger kan en AP-politiker faktisk føle seg mer radikal enn det SV er.

Samlet sett er det 50 % av politikerne som sier seg helt eller delvis enig i påstand a) om at *"Parlamentarismen har bidratt til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken"*. Vi ser likevel at opposisjonen og de ansatte i Hedmark fylkeskommune i liten grad er enige. Måloppnåelsen kan dermed sies å være forholdsvis lav på denne viktige målsettingen. Innføring av parlamentarisme har vært oppfattet som et tiltak for å styrke det lokale folkestyret, og det er i dette perspektivet ikke så overbevisende når bare halvparten av politikerne er enig i at parlamentarismen har bidratt til dette. At måloppnåelsen er lavere på denne målsettingen kan skyldes at mange, både i opposisjonen og administrasjonen, opplever at fylkesrådet har fått for stor makt i forhold til de folkevalgte i fylkestinget. Følgende svært kritiske kommentar fra en av respondentene i spørreskjemaet er i så måte talende:

Hvis det i praksis er nok med tre politikere (i fylkesrådet, vår anmerkning) i Hedmark, er det ikke mye folkestyre å slåss for.

Vi skal komme nærmere tilbake til dette senere i rapporten.

De tre forgående påstandene uttrykker relativt sannsynlige forventninger når man går fra en formannskapsmodell til en parlamentarisk modell. Når det gjelder påstand d) *"Parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon"*, er forventningene noe mer usikre. Når et fylkesråd overtar den strategiske styringen av sentraladministrasjonen, kan administrative normer som nøytralitet, saklighet og faglighet bli utfordret av fylkesrådet som ser det som viktig å frembringe og synliggjøre det politiske innholdet i sakene. Vi ser da også at andelen som er helt eller delvis enige i at parlamentarismen har bidratt til å realisere dette målet er betydelig lavere enn for b og c. Det er særlig grunn til å merke seg hvor få i administrasjonen (20 %) som sier seg enige i denne påstanden.

Den siste erklærte målsettingen, om opposisjonens vilkår i den parlamentariske styringsmodellen, uttrykker en intensjon om å rette opp/ eller unngå en skjevhet som man har sett i kommuner med parlamentarisk styring. Uttrykket "å vandre i skyggenes dal", som har vært brukt om opposisjonen på Stortinget, gjelder i langt sterkere grad i fylkespolitikken. Her har opposisjonen blant annet i langt mindre grad mulighet for å spille på media i sin kritikk av posisjonens politikk. Stortingets presselosje har vel 250 medlemmer og 40 redaksjoner er representert. I fylkestinget i Hedmark er det til sammenligning ofte

bare en journalist som følger forhandlingene. Dermed blir det vanskelig for opposisjonspolitikere i fylkestinget å nå fram til publikum med sine kritiske merknader og sine alternative forslag. Når det i tillegg bare er seks fylkesting i året i Hedmark, blir det vanskeligere for opposisjonen å bli lagt merke til.

Tabell 3.2. viser at svært få opposisjonspolitikere (14 %) og administrativt ansatte (13 %) er helt eller delvis enige i påstand e, *”Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet”*. Her er det et særdeles stort sprik i oppfatning mellom posisjon og opposisjon. En grunn til dette er antakelig at innføring av parlamentarisme har ført til at ressursene til å drive politisk aktivitet er ulikt fordelt. Parlamentarisme innebærer ikke bare at posisjonen får mer makt enn opposisjonen; den får også flere ressurser i form av penger og stillinger. Med tre fylkesråder, to politiske sekretærer, samt fylkesordfører på heltid og fylkesvaraordfører med 55 % godtgjørelse, har posisjonen langt bedre betingelser for å drive fram sin politikk enn opposisjonen som består av deltidspolitikere. Dette kan gjøre det vanskeligere å få til en synlig opposisjonspolitik. Hva opposisjonen konkret er misfornøyd med skal vi komme tilbake til i kapittel 6.

En sammenligning med Nordland (2002,2003) viser at måloppnåelsen her var klart høyere enn den synes å være i Hedmark. Mellom 66 og 88 % av politikere i Nordland var helt eller delvis enige i at målene var realisert (Saxi 2002 og 2003). I Nordland var det heller ikke så stort sprik mellom politikere i posisjon og i opposisjon. Et flertall av opposisjonspolitikere mente f.eks. at parlamentarismen hadde bidratt til å realisere både mål a, b og c. En forklaring på dette er at flere politikere i H og FRP, som var de største opposisjonspartiene i fylkestinget i Nordland, støttet parlamentarisme på prinsipielt grunnlag og det var et stort flertall i fylkestinget i Nordland for å innføre parlamentarisme. Dessuten hadde fylkesrådet i Nordland støtte fra fem partier, som utgjorde 68 % av fylkestingsrepresentantene. Siden opposisjonen i Hedmark fylkesting relativt sett er en større gruppe sammenlignet med opposisjonen i Nordland fylkesting, bidrar også dette til å forklare at Hedmark har lavere måloppnåelse enn i Nordland.

3.4 Oppsummerende kommentar

Gjennomgangen har vist at respondentene samlet sett ikke vurderer innføringen av parlamentarisme i Hedmark som spesielt vellykket.

Vurderingene av hvor godt enkeltmålsettinger er nådd viser samme mønster. Sammenlignet med Nordland (2003) er måloppnåelsen lavere, og det er større sprik mellom ulike respondentgrupper. Opposisjonen og administrasjonen i Hedmark er klart mer kritisk.

Det er imidlertid en rekke problematiske sider heftet med å måle grad av måloppnåelse. Målene i organisatoriske reformer er ofte vage, slik som målsettingene i Hedmark er eksempler på. Man bruker for eksempel begreper som *"har bidratt til å styrke"*, *"har bidratt til å klargjøre"*, *"har bidratt til å tydeliggjøre"* osv. Man kan ikke eksakt måle graden av måloppnåelse med slike vage formuleringer. Det blir heller snakk om en skjønnsmessig vurdering. Et annet problem er at målene kan være mer eller mindre realistiske. Dette betyr at en reform med svært ambisiøse mål er dømt til å mislykkes, selv om tiltaket i seg selv kanskje bidrar positivt. Et tredje problem er at en organisatorisk reform også kan avstedkomme effekter som man ikke tenkte på da man vedtok å iverksette den. Vi skal derfor ikke dvele så mye med grad av målrealisering i det følgende. I stedet skal vi gå nærmere inn på hvordan de ulike organer fungerer slik den parlamentariske modellen er innrettet og praktiseres i Hedmark fylkeskommune. Vi begynner med fylkesrådet, som er selve kjernen i fylkesparlamentarismen.

4 Et sterkt, majoritetspreget fylkesråd?

4.1 Innledning

I dette kapitlet setter vi fokus på fylkesrådets posisjon. Har fylkesrådet den makt en kan forvente, gitt det parlamentariske flertall som fylkesrådet utgår fra? Hvordan utøves i så fall denne makten? I kapitlet analyserer vi både fylkesrådets formelle maktbasis, og hvordan politikere og administrasjon vurderer fylkesrådets faktiske posisjon i fylkespolitikken i Hedmark.

4.2 Et fylkesråd med sterk formell maktbasis?

I den klassiske parlamentarismen som ble utviklet i Storbritannia er regelen at man har flertallsregjeringer, fordi valgordningen frembringer et topartisystem. Etter hvert valg blir regjering dannet med støtte fra det største partiet i parlamentet, som stort sett har hatt mer enn halvparten av parlamentsmedlemmene bak seg. Norsk parlamentarisme er imidlertid vesensforskjellig fra Westminstermodellen, fordi vår valgordning bygger på proporsjonalitet. Dette frembringer et flerpartisystem. Siden det er svært sjelden at et parti alene får mer enn 50 % av representantene, har ettpartiregjeringer med flertall vært en sjeldenhet i norsk politisk historie. Med unntak av etterkrigstiden der AP dannet flertallsregjeringer alene, har mindretallsregjeringer og koalisjoner nærmest blitt regelen i norsk politikk (Rasch 2004). Dette har også vært trenden i kommunesektoren. Etter at parlamentarisme ble innført i Oslo og Bergen har man stort sett hatt mindretallsråd i disse byene (Saxi 2006). Denne tendensen ser imidlertid ikke ut til å gjelde for fylkeskommunene. Både i Hedmark,

Nord-Trøndelag og i Troms fylkeskommune har man for tiden flertallsråd. Dette er imidlertid råd som er satt sammen av koalisjoner.

Flertallskoalisjonen som danner fylkesrådet i Hedmark består av to partier. Ved valget i Hedmark i 2003 fikk AP 13 av de 33 representantene i fylkestinget. Teoretisk sett kunne AP ha valgt et mindretallsråd, men man valgte i stedet å danne et flertallsråd i en koalisjon med SVs fire representanter. Dette ga fylkesrådet støtte fra et knappst mulig flertall i fylkestinget (altså bare en stemme). I følge ”minimal-vinner-koalisjons-teori” er det flere grunner for at man får slike regjeringskoalisjoner (Martin og Stevenson 2001:35). Sentralt i vår sammenheng er at det forventes å være lettest å få til enighet innad i en regjering med få partier. Med flere partier enn strengt tatt nødvendig for å sikre et flertall, blir det nødvendig å gjøre kompromisser, noe som kan gjøre regjeringens profil uklare.

”Åsgård-rådet” består dessuten bare av tre fylkesråder. Dette bidrar også til å konsentrere makt internt i posisjonen. På bakgrunn av dette kan det hevdes at makten blir konsentrert i to omganger; først konsentreres fylkestingets makt til posisjonen, deretter konsentreres posisjonens makt til de 3 medlemmene av fylkesrådet. I følge våre informanter var det imidlertid ikke maktkonsentrasjon, men ønsket om å spare penger til politisk aktivitet som var bakgrunnen for at fylkesrådet kun fikk tre medlemmer. Da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til statlige foretak i 2002 mistet fylkeskommunene nesten halvparten av sine ressurser i form av ansatte og penger. I en slik situasjon ønsket ikke fylkestinget å bruke mer penger enn før på politisk aktivitet. I følge en sentral informant bruker fylkeskommunen i Hedmark likevel kr. 500.000 mer på politikk nå sammenlignet med perioden før parlamentarisme ble innført. Dette har blant annet sammenheng med at fylkesrådet har to politiske sekretærer; en for AP og en for SV, som begge er heltidspolitikere. De stiller opp på en del møter der rådet ikke har tid og de skriver taler, innlegg og høringsuttalelser for fylkesrådet. Dessuten ”spiller de ball med” fylkesrådene om en del politiske saker. Slik kan de to politiske sekretærene bidra til å gi fylkesrådet mer kapasitet og politisk profil, og gi rådet større politisk innflytelse enn det ellers ville hatt.

I en parlamentarisk modell overtar, som vi vet, fylkesrådet ikke bare oppgavene som fylkesutvalget hadde tidligere. Med innføring av fylkesråd bortfaller også ordningen med administrasjonssjef, og fylkesrådet blir administrasjonens øverste leder. Dette bidrar også til maktkonsentrasjon, i og med at fylkesrådet ikke lenger ”deler makt” med administrasjonssjefen vis a vis administrasjonen.

Samlet sett kan det derfor argumenteres for at det nåværende fylkesrådet i Hedmark har en sterk formell maktbasis, på tross av at det har knappst mulig flertall i fylkestinget.

4.3 Hvordan vurderes fylkesrådets makt?

Politisk makt er imidlertid ikke bare avhengig av formelle posisjoner. Formell makt er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for reell makt. Det er ikke bare formelle posisjoner som har betydning, men også rolleutforming, ambisjoner og kompetanse. Tv-serien ”Ja vel, Hr. statsråd”, fra parlamentarismens arnested i Westminster viste dette med all tydelighet. Gudmund Hernes spissformulerte seg slik i et intervju:

Det finnes to slags statsråder. Den ene typen kommer forsiktig og spør. ”Hva er min politikk, hva skal jeg mene, hva skal jeg si, hvordan skal jeg svare?” Den andre sier ”Her er min politikk, dette vil jeg utvikle, her er min marsordre, mobiliser troppene (Prosa nr. 2 2002:9).

Formelt sett har fylkesrådet stor makt, men dette behøver ikke å bety at det reelt er like mektig. Med utgangspunkt i den såkalte renomméskolen innenfor maktforskningen (Hernes 1978:13), har vi bedt politikerne og de ansatte vurdere innflytelsen til ulike organer og grupper i Hedmark fylkeskommune (tabell 4.1.)

Av tabell 4.1. ser vi at både politikerne og administrasjonen vurderer fylkesrådet som den instansen som har mest innflytelse over fylkespolitikken i Hedmark. Hele 82 % av politikerne og 91 % av de ansatte i er enig i at fylkesrådet har meget eller nokså stor innflytelse. Blant politikerne i posisjon er det så og si enstemmighet om at fylkesrådet er meget innflytelsesrikt, men også blant politikere i opposisjon er det et flertall på 67 % som er enig i denne påstanden. Sammenlignet med politikernes vurdering i bystyret i Oslo (1998) og i fylkestinget i Nordland (2003), vurderes fylkesrådet i Hedmark som uvanlig sterkt. I Oslo og Nordland var det henholdsvis 66 og 63 % av politikerne som mente at byrådet/fylkesrådet hadde stor eller meget stor innflytelse (ikke vist i tabell).

Tabell 4.1 *Vurdering av ulike instansers innflytelse over fylkespolitikken i Hedmark. Politikere og administrasjon. Prosentandel som mener følgende organer har meget eller nokså stor innflytelse.*

	Politikere			Administrasjon			Totalt
	Posisjon	Opposisjon	Totalt	Fylkesdirektør m/stab	Sentral -adm. ellers	Ytre enheter/ virks.	
Fylkesrådet	94	67	82	88	91	94	91
Din partigruppe	94	13	58	-	-	-	-
Fylkestinget	61	20	42	62	49	59	55
Politiske sekretærer	39	40	39	50	36	33	40
Fylkesdirektøren	35	33	34	56	42	56	49
Media	22	48	33	32	34	39	34
Fylkesordfører	44	20	33	24	12	22	17
Fylkestingskomiteene	44	13	30	59	11	39	31
Næringslivsorganisasjoner	11	13	12	6	11	6	9
Øvrig sentraladministrasjon i fylkeskommunen	11	13	12	9	21	28	18
Fylkeskommunens etater/institusjoner (videregående skoler, fylkesbibliotek osv)	11	7	9	3	17	22	13
Kommunene i Hedmark	11	7	9	6	11	6	9
Ansattes organisasjoner	11	0	6	12	11	22	13
Frivillige organisasjoner	6	0	3	0	4	11	4
Total N=	17-18	13-14	31-32	33-34	52-53	17-18	103-105

I Hedmark er det kun partigruppene i posisjon som oppfattes å ha like stor innflytelse som fylkesrådet. Opposisjonspolitikere vurderer derimot sine partigruppers makt som liten. Det er kun 13 % av opposisjonspolitikere som synes at egen partigruppe har meget eller nokså stor innflytelse. Dette indikerer at det er i fylkesrådet og i APs og SVs partigrupper i fylkestinget at makta er samlet.

Også i administrasjonen er det stor enighet om at fylkesrådet har stor innflytelse. Vi merker oss dessuten at de politiske sekretærene får høyest skåre i fylkesdirektørens stab, den gruppen ansatte som ”sitter nærmest” fylkesrådet. 50 % av respondentene i denne gruppen mener at de politiske sekretærene har meget eller nokså stor innflytelse. Dette støtter hypotesen om at de politiske sekretærene bidrar til å gi fylkesrådet både kapasitet, politisk profil og innflytelse.

Tallene i tabellen støttes opp av intervjuet materialet. I intervjuene fremhever også svært mange av informantene fylkesrådet som sterkt og innflytelsesrikt, men at det også er noe behov for avklaring de politiske sekretærenes rolle:

Det som er bra med parlamentarismen er at alle vet hvem man skal henvende seg til. Fylkesrådet er blitt en tydelig representant for fylkeskommunen. Dette kan være veldig positivt, men det negative er at det kan bli svært få ansikter utad. Bredden blir borte... Det er behov for å avklare rollene mellom fylkesrådene og sekretærene..

I tabell 4.2. skal vi se nærmere på hvordan politikerne og administrasjonen vurderer ulike sider ved fylkesrådets arbeid. Svarene på påstandene i denne tabellen kan slik utdype svarene i tabell 4.1.

Tabell 4.2 Svar på ulike påstander om hvordan fylkesrådet fungerer. Politikere og administrasjon. Prosentandel som er helt eller delvis enig i påstandene.

	Politikere			Administrasjon			Totalt
	Posisjon	Opposisjon	Totalt	Fylkesdirektør m/stab	Sentraladm. eller	Ytre enheter/virks.	
a) Fylkesrådet har stor innflytelse over fylkestinget ved at det innstiller i saker til fylkestingets komiteer	89	100	94	84	80	89	83
b) Fylkesrådet fremmer først og fremst sine politiske synspunkter i sakene som legges fram i fylkesting et	68	53	62	78	71	61	71
c) Fylkesrådets dagsorden bestemmes først og fremst av fylkestingets vedtak og signaler	47	13	33	39	18	61	32
d) Fylkesrådets dagsorden bestemmes i stor grad av hvilke saker som tas opp i media.	11	27	18	38	49	39	44
e) Fylkesrådets dagsorden bestemmes i stor grad av interessegrupper utenfor de administrative og politiske organer	5	33	18	31	43	33	38
f) Fylkesrådet har god styring med administrasjonens iverksetting av vedtak	74	40	59	47	29	56	40
g) Fylkesrådet opptrer som et kollegium, og forfølger ikke de enkelte sektors interesser når konkrete saker skal behandles	63	47	56	47	28	33	35
h) Fylkesrådet legger først og fremst prinsipsaker og overordnede sakstyper for behandling i fylkestinget	58	33	47	34	27	29	30
Total N=	19	15	34	32-33	51	17-18	100-102

Tabellen viser at nesten samtlige politikere (94 %) er helt eller delvis enige i at fylkesrådet har stor innflytelse over fylkestinget fordi det innstiller i de sakene som skal opp her (påstand a). Et solid flertall på 83 % av de ansatte i administrative stillinger er enige med politikerne. Innstillingsretten er en viktig kilde til innflytelse fordi man her kan vinkle sakene slik man ønsker og dermed legge premissene for debatten i komiteene og i fylkestingets plenum.

Vi ser også at 62 % av politikerne er helt eller delvis enig i at fylkesrådet først og fremst fremmer sine politiske synspunkter i sakene som legges fram i tinget (påstand b). Opposisjonen er riktignok noe uenig med posisjonen om dette, men også her er det vel 50 % som støtter påstanden. Blant administrativt ansatte er det 71 % som er enige. Svarene kan tolkes slik at fylkesrådet fremtrer med en tydelig politisk profil. En forklaring kan være at den politiske avstanden mellom AP og SV i Hedmark er liten, samt at fylkesrådene er meget erfarne politikere.

Den relative innflytelsen til fylkesrådet og fylkestinget kommer tydelig fram i påstand c) om at fylkesrådets dagsorden først og fremst bestemmes av fylkestingets vedtak og signaler. Det er bare rundt en tredel, både blant politikerne og i administrasjonen, som er helt eller delvis enige i at så er tilfelle. Blant politikerne er det særlig opposisjonen som er uenig i at vedtak og signaler i fylkestinget bestemmer fylkesrådets dagsorden. Fylkestingets innflytelse på fylkesrådet synes altså relativt begrenset, ut fra disse svarene.

At en så lav andel av politikere sier seg helt eller delvis enige i påstandene d) og e) kan også tyde på at verken media eller eksterne interessegrupper påvirker fylkesrådet i nevneverdig grad, selv om administrasjonen synes å være noe mer tilbøyelig til å tillegge disse gruppene innflytelse.

Fylkesrådet må også forventes å ha innflytelse i kraft av å kunne følge iverksettingen av de vedtak som fylkestinget har gjort (påstand f). 59 % av politikerne er helt eller delvis enige i at fylkesrådet har god styring med administrasjonens iverksetting. Her er det imidlertid større uenighet, både blant politikerne og innad i administrasjonen. Både opposisjonen og de ansatte i sentraladministrasjonen som ikke tilhører direktørens stab er mer kritisk til at fylkesrådets styring med administrasjonens iverksetting er god. Det er ikke uten videre lett å tolke disse resultatene. Enkelte kan ha lagt vekt på styringsomfang i betydningen kontroll, mens andre kan ha vurdert innholdet i styringen (om den er god eller ikke). Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.

Påstandene så langt har på ulike måter utdypet spørsmålet om fylkesrådets innflytelse i fylkespolitikken. De to siste påstandene i tabell 4.2. dreier seg om litt andre sider ved fylkesrådets praksis. Svarene på påstand g) viser at det også er en viss uenighet om hvorvidt fylkesrådet opptrer som kollegium eller om det forfølger de enkelte sektorenes interesser når konkrete saker skal behandles. Godt og vel halvparten av politikerne er helt eller delvis enig i at fylkesrådet opptrer som et kollegium og ikke forfølger enkeltsektorens interesser, mens prosentandelen faller til 40 i administrasjonen. Igjen er det de ansatte i sentraladministrasjonen utenfor fylkesdirektøren og hennes stab som er de mest kritiske.

Den siste påstanden, h, dreier seg om fylkesrådets fokus på overordnede prinsipper versus detaljsaker. Det har lenge vært et ønske at politikere først og fremst bør beskjeftige seg med prinsipp saker og overordnede spørsmål, mens detaljstyringen bør overlates til administrasjonen. Flertallsparlamentarisme vil i prinsippet fremme en strategisk politikertype i denne forstand, fordi rådet kan stake ut prinsippene for den kurs som skal følges i den fireårsperioden man er valgt for. Så fremt man klarer å holde koalisjonen samlet, vil det være mulig å gi fylkespolitikken en bestemt valør på det politiske fargekartet. Vi ser imidlertid at det bare er 49 % av politikerne som er helt eller delvis enig i at fylkesrådet først og fremst legger fram prinsipp saker og overordnede saker for behandling i fylkestinget. I administrasjonen er det enda færre som er enige, bare 30 %. Blant politikerne er opposisjonen betydelig mer skeptisk enn posisjonen. I administrasjonen er det imidlertid verdt å merke seg at det er stor samstemmighet i svarene, på tvers av administrativ plassering.

4.4 Oppsummerende kommentar

Samlet peker både analysen av fylkesrådets formelle makt og respondentenes vurderinger av rådets innflytelse i retning av at det må svares ja på hovedspørsmålet for dette kapitlet. Fylkesrådet i Hedmark må kunne karakteriseres som et sterkt, majoritetspreget fylkesråd, selv om det bare har et knapt flertall i fylkestinget. Vi har for det første argumentert for at makten kan sies å ha blitt konsentrert i to omganger ved innføring av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune. Først er fylkestingets makt konsentrert til posisjonen, deretter konsentreres makten ytterligere ved at fylkesrådet kun består av 3 medlemmer. Den formelle maktbasisen henger selvsagt også sammen med innstillingsretten og overtakelsen av fylkesrådsmannens funksjoner.

Både i spørreundersøkelsen og i intervjumaterialet oppfattes da også fylkesrådet som sterkt og innflytelsesrikt, sammenlignet med andre organer og instanser i fylkespolitikken. Særlig er det verdt å merke seg rådets innflytelse i forhold til fylkestinget, og spesielt opposisjonens lave vurdering av egen innflytelse. Heller ikke eksterne interessegrupper eller media ser ut til å ha særlig stor innflytelse på fylkesrådets dagsorden. Dette er indikasjoner på at fylkesrådet i Hedmark fylkeskommune både formelt og reelt har stor innflytelse.

5 Makt eller avmakt? Om fylkestingets rolle

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere fylkestingets rolle innenfor den parlamentariske styringsmodellen. Vi er interessert i hva politikerne mener om ulike sider ved arbeidet i fylkestinget, og på hvilken måte overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme har påvirket arbeidet i fylkestinget.

Begrepet parlamentarisme indikerer at det er parlamentet som styrer. I praksis vil imidlertid parlamentet måtte dele makten med andre institusjoner som regjeringen, administrasjonen, media, interesseorganisasjoner og partier. I et parlamentarisk system med flertallsregjering vil regjeringen ofte være det mektigste organet. I forrige kapittel så vi at flertallsrådet i Hedmark framstår som sterkt, både formelt og i praksis. Et meget sentralt spørsmål er hvilke følger det har fått for fylkestinget. Fremstår fylkestinget som vitalt og handlekraftig på tross av et sterkt, majoritetspreget fylkesråd, eller er avmakt en mer treffende karakteristikk for fylkestingets rolle i det nye styringssystemet?

I gjennomgangen deler vi fylkestingets virksomhet i to hoveddeler: fylkestingets plenum og fylkeskomiteene. I tillegg drøfter vi fylkesordførers rolle etter parlamentarismen.

5.2 Fylkestingets plenum

På tross av at flertallsrådet i Hedmark betegnes som sterkt og innflytelsesrikt i tabell 4.1 i forrige kapittel, er det likevel et flertall på 61 % av politikere i posisjon og 55 % av de administrativt ansatte som mener at fylkestinget har meget eller nokså stor innflytelse. Blant

opposisjonspolitikere er det imidlertid bare 20 % som mener dette. Vurderingene av fylkestingets makt er med andre ord ikke jevnt fordelt; det er representantene for partiene som støtter fylkesrådet som opplever at innflytelsen er stor eller nokså stor. Med majoritetsråd er dette ikke overraskende. Fylkesrådet er helt avhengig av å ha et nært og godt forhold til APs og SVs partigrupper i fylkestinget. Det er her rådets maktbase ligger. Hvis bare en representant bryter ut og stemmer med opposisjonen i fylkestinget vil flertallet være borte.

I tabell 5.1. under viser vi hvordan politikere vurderer ulike sider ved fylkestingets funksjon. Siden politikere i posisjon og opposisjon har så ulike oppfatninger om fylkestingets innflytelse, fordeler vi også her svarene etter posisjons- og opposisjonstilknytning.

Tabell 5.1 *Politikernes svar på ulike påstander om hvordan fylkestinget fungerer. Prosentandel som er helt eller delvis enig.*

	Posisjon	Opposisjon	Total
a) Arbeidet i fylkestinget oppleves som meningsfullt	90	47	71
b) Debattene i fylkestinget er interessante	84	67	76
c) Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet	94	47	67
d) Fylkestinget er mest et sandpåstrøingsorgan	22	67	42
e) Stemmegivningen i fylkestinget følger først og fremst de politiske skillene mellom opposisjons- og posisjonspartiene	79	87	82
f) Fylkestinget er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkt	63	73	68
g) Fylkestingsrepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke detaljer i sakene som behandles i fylkestinget	21	27	24
h) Fylkestingsrepresentantene er mer opptatt av å ivareta interessene til sin hjemkommune/sitt distrikt enn av å sikre interessene til innbyggerne i Hedmark som helhet	58	80	68
i) Lokalavisenes dekning av fylkestingssamlingene er god	42	47	44
Total N=	17-19	14	31-33

Tabellen viser for det første at nesten samtlige politikere i posisjon er helt eller delvis enig i at arbeidet i fylkestinget oppleves som meningsfullt (påstand a) og at de får gjort nytte for seg i fylkestingsarbeidet (påstand c). Blant politikerne i opposisjon er det imidlertid under halvparten som er enige i disse påstandene. Vi ser likevel at et klart flertall av representantene, uavhengig av posisjon eller opposisjon, finner debattene i fylkestinget interessante. Dette støttes også av mange av de som er intervjuet, og av evaluators observasjoner i fylkestingsmøte. Det er ikke uvanlig at så og si samtlige representanter har ordet under fylkestingssamlingene. Sammenlignet med

andre fylker opplever både politikerne og administrasjonen representantene i Hedmark fylkesting som aktive. Politikk er viktig i Hedmark.

Påstand d) ”fylkestinget er mest et sandpåstrøingsorgan”, har vært brukt i mange studier av kommuner og fylkesting i Norge. Her viser tabellen at 2 av 3 opposisjonspolitikere er enige i denne påstanden. Blant politikere i posisjon er det imidlertid bare 22 % som støtter påstanden. Dette kan tolkes som at opposisjonen mener at det meste er bestemt forut for behandlingen i fylkestinget. På spørsmål til en opposisjonspolitiker om han mente at han hadde noen innflytelse på fylkespolitikken, svarte han:

Innflytelse og innflytelse, fru Blom. Du kan få gjennom saker hvis de ikke er prinsipielle. I saker der rådet har bestemt seg, er dette ikke mulig.

Svarfordelingen på påstand e) bekrefter at mange politikere opplever at parlamentarisme har bidratt til å realisere målet om å tydeliggjøre de politiske skillelinjene i politikken. Det er et klart flertall både i posisjon og opposisjon som er helt eller delvis enige i at stemmegivningen i fylkestinget følger de politiske skillelinjene mellom opposisjon og posisjon. I forhold til tanken om at de politiske alternativene skal komme tydeligere til uttrykk for velgerne er dette positivt. Ser vi imidlertid på fylkestinget som en arena for genuin kommunikasjon, der det er argumentasjonen i den politiske debatten som skal avgjøre hva representantene stemmer, er dette mer problematisk. Hvis ikke debattene i fylkestinget får noen innflytelse på representantenes stemmegivning, kan de lett bli oppfattet som meningsløse, og en viktig del av poenget med å drive fylkespolitikk forsvinner. Svarene på påstand f) som viser at det er et klart flertall, både i posisjon og opposisjon, som er helt eller delvis enige i at ”fylkestinget først og fremst er et organ for å markere politiske standpunkt” kan støtte opp under en slik antakelse. Svarene indikerer imidlertid også at det er viktig for representantene å signalisere hva de mener om sakene som er oppe til behandling, selv om det ikke vil påvirke utfallet av stemmegivningen i fylkestinget. *Markering* av politiske skillelinjer er viktig, selv i en situasjon med et flertallsfylkesråd.

Svarene på påstand g) viser at det ikke bare er fylkesrådet som oppfattes å være mer detaljorientert enn strategisk orientert (jfr. Tabell 4.2). Det er et klart mindretall som er enig i at fylkestingsrepresentantene i hovedsak konsentrerer seg om prinsipper og ikke detaljer i sakene som legges fram for fylkestinget. Dette kan selvsagt ha sammenheng med hvilke saker fylkesrådet legger fram for fylkes-

tinget, men det kan også ha sammenheng med representantenes fokus på eget distrikt versus en mer helhetlig fylkespolitikk. Påstand h) sier litt om denne problemstillingen.

Et viktig poeng med å ha et folkevalgt organ på fylkesnivå er at politikerne her skal kunne ivareta fylkets ve og vel på de politikk-områder der fylkeskommunen har ansvaret. Før man fikk direkte valg til fylkesting, i 1975, besto fylkestinget av representanter fra kommunene. Vanligvis møtte ordførere og for de største kommunene også tilleggsrepresentanter (Fevolden 1997:277). Representasjonen var altså indirekte, og fylkestinget ble vanligvis samlet to ganger i året. Halgrim Berg beskrev i 1972 fylkestinget i Buskerud slik:

Beste ordføreren var han som hjalp til å halde fylkesutgiftene nede, men som samstundes greidde å skrape mest mogleg av fylkeskassa heim til si eige bygd (Berg 1972).

Den indirekte representasjonen og få møter skapte ikke grobunn for utvikling av fylkespolitikere. Da det ble direkte valg til fylkesting forventet man at fylkestinget skulle bli en arena for utvikling av fylkespolitikere. Man forventet at fylkespolitikerne mer skulle være representanter for fylket enn for sin egen hjemkommune eller eget lokalsamfunn. Svarene på påstand h, ”*Fylkestingsrepresentantene er mer opptatt av å ivareta interessene til sin hjemkommune/sitt distrikt enn av å sikre interessene til innbyggerne i Hedmark som helhet*” viser at hele 68 % av representantene er helt eller delvis enige i at politikerne i fylkestinget i Hedmark er mer opptatt av å ivareta lokale interesser enn helhetlige fylkesinteresser. En forklaring på dette kan være at fylkestinget i Hedmark bare samles seks ganger i året, noen få dager hver gang. Dette gir et svakt grunnlag for sosialisering inn i rollen som *fylkespolitiker*. Slik kan et noe enkeltaksorientert fylkesråd møte et fylkesting hvor den helhetlige fylkespolitikken heller ikke har den aller beste grobunn.

5.2.1 Nærmere om parlamentarismens effekter på fylkestinget

Hvordan har så overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme virket inn på arbeidet i fylkestinget i Hedmark? I tabell 5.2. viser vi svarene på ulike påstander der vi mer *direkte* har spurt om effektene av parlamentarisme for arbeidet i fylkestinget. Tabellen bidrar således til å utdype bildet i foregående tabell.

Tabell 5.2 *Politikernes svar på ulike påstander om hvordan den parlamentariske styringsmodellen har påvirket arbeidet i fylkestinget. Prosentandel som er helt eller delvis enig.*

Parlamentarismen har:	Posisjon	Opposisjon	Totalt
a) gjort arbeidet i fylkestinget mer meningsfullt	47	7	29
b) ført til mer interessante debatter i fylkestinget	68	7	41
c) ført til mindre detaljorientering, og mer prinsipporientering blant de folkevalgte	32	20	27
d) fått flere folkevalgte til å engasjere seg i fylkestingsdebattene	53	7	33
e) effektivisert arbeidet i fylkestinget	58	27	44
f) medført at mesteparten av de sakene som kommer opp i fylkestinget er såkalte "ekspedisjonssaker" med lite politikk i	21	53	35
g) bidratt til klargjøring av politikerrollen	63	27	47
h) ført til et tydeligere skille mellom A og B-lag i fylkestinget	28	73	49
i) gjort at jeg føler jeg får gjort mer nytte for meg i fylkestingsarbeidet	47	0	25
j) ikke betydd så mye for min oppfatning om arbeidet i fylkestinget. Ordningen med saksordfører er like viktig eller viktigere	22	29	25
k) gitt de folkevalgte bedre styring med administrasjonens iverksetting av vedtak	58	27	44
l) ført til en mer lukket saksbehandlingsprosess	32	67	47
m) gjort fylkeskommunen til en bedre tjenesteyter	61	13	39
n) gjort fylkeskommunen til en bedre regionalpolitisk aktør	68	13	44
o) skapt større medieinteresse for fylkeskommunen	53	13	35
p) gjort politikerne mer profilert i media.	47	27	38
Total N=	17-19	14	32-33

Tabellen viser tydelig hvor forskjellige oppfatninger posisjonen og opposisjonen har om effektene av innføring av parlamentarisme. Mens et klart flertall av politikerne i posisjon er enige i påstandene om at parlamentarismen har "gjort arbeidet i fylkestinget mer meningsfullt, ført til mer interessante debatter i fylkestinget, fått flere folkevalgte til å engasjere seg i fylkestingsdebattene, gjort fylkeskommunen til en bedre regionalpolitisk aktør og bidratt til klargjøring av politikerrollen", er det bare et fåtall av opposisjonspolitikere som mener det samme som posisjonen. På en del sentrale negative formuleringer er

det derimot opposisjonen som er mest enige. Et flertall av opposisjonspolitikere er helt eller delvis enige i at parlamentarisme har: *”medført at mesteparten av de sakene som kommer opp i fylkestinget er såkalte ”ekspedisjonssaker” med lite politikk i”, ”ført til et tydeligere skille mellom A og B-lag i fylkestinget” og ”ført til en mer lukket saksbehandlingsprosess”.*

Vi skal ikke gå nærmere inn på de enkelte påstandene her, men bare konstatere at politikere i posisjon og opposisjon synes å ha nærmest diametralt motsatte oppfatninger om hvordan innføring av parlamentarisme har påvirket det indre liv i fylkestinget. Posisjonen er stort sett av den oppfatning at parlamentarismen har hatt svært positive virkninger både på det indre liv i fylkestinget og på fylkeskommunens omgivelser. Dette er ikke opposisjonen enig i. Tabell 5.2 illustrerer således at det er en dyp splittelse blant fylkespolitikere når det gjelder synet på hvilke effekter skifte av styringsform har hatt for arbeidet i fylkestinget og fylkespolitikkenes innhold.

5.3 Fylkestingskomiteene

Komiteene i fylkestinget i Hedmark har ikke beslutningsmyndighet, til forskjell fra hovedutvalgene i en formannskapsmodell. Komiteene er bare forberedelsesorganer til plenumsdebatten i fylkestinget. Det er kun fylkestinget og fylkesrådet som har beslutningskompetanse i en parlamentarisk modell. Komitésystemet i Hedmark er dessuten forankret i ”generalistprinsippet”. Dette betyr at komiteene ikke er spesialiserte fagkomiteer slik som på Stortinget og i andre fylkeskommuner og byer med parlamentarisk styring. De tre komiteene i Hedmark fylkesting heter betegnende nok A, B og C. Generalistprinsippet kommer også til uttrykk i prinsippet om at fylkesrådet skal opptre som et kollegialt organ der medlemmene ikke har delegert instruksjons- og beslutningsmyndighet.

Prinsippet om fagkomiteer i det norske Stortinget er svært gammelt; ja endog eldre enn parlamentarismen. Debatten om organisering av Stortinget og komiteene er heller ikke av ny dato. *”I 1875 sa representanten Bødker i Lagtinget at ”det Ideale vilde være at alle Thingets Medlemmer var lige godt inde i alle Sager, og at man kunde undvære Komiteer”* (Hansen 1984:112).

Bakgrunnen for etablering av generalistkomiteer i Hedmark fylkeskommune var ønsket om å frembringe ”all-round-politikere”, som skulle ta politiske standpunkter ut fra et helhetlig perspektiv. *”Det helt avgjørende argumentet var at man ønsket å ta*

fylkeskommunens nye rolle som helhetlig regionalpolitisk utviklingsaktør på alvor og unngå å sektorisere det politiske arbeidet” heter det i saksutredningen (Saknr. 00157/05), der inndeling av fylkestingets komiteer ble vurdert i 2005. For den som kjenner argumentasjonen for etablering av direkte valg til fylkesting, er dette kjente argumenter. Et viktig argument for reformen av 1975 var nettopp at staten var for sektorisert, og man håpet at fylkestinget skulle bidra til et mer helhetlig perspektiv på fylkeskommunen.

Debatten om komiteene i Stortinget har ofte dreid seg om at komiteene har hatt for stor makt i forhold til stortingets plenum. *”Alt i 1903 skrev for eksempel ”Verdens Gang at ”All Magt i denne Sal” var blitt til ”All makt i Komiteværelsene ””* (Hansen 1984:112). Også i Stortinget i dag har komiteene en svært viktig stilling. Dette er beskrevet både av stortingsrepresentanter og forskere. Komiteene er Stortingets viktigste politiske verksted (Hansen 1984:112, Nordby 2000:228). Gudmund Hernes sier det så sterkt at komiteene er Stortingets ”hovedarena” (1983:178). Selv om den detaljerte behandlingen i komitésystemet på Stortinget er et særtrekk ved det norske systemet, så er det et generelt trekk ved parlamentariske systemer at komiteene er arenaer der det politiske håndverket gjøres, mens de åpne forhandlingene i parlamentet ofte preges av symbolproduksjon.

Parliamentary chambers are for talking; committees are for working (Heywood 2002:323).

I tabell 4.1. i forrige kapittel så vi at fylkestingskomiteene i Hedmark ikke ble vurdert å ha særlig stor innflytelse. Bare 30 % av politikerne og 31 % av de administrativt ansatte i Hedmark fylkeskommune mente at fylkestingskomiteene har meget eller nokså stor innflytelse. Dette er overraskende få når vi sammenligner med politikernes vurdering av komiteenes innflytelse i Oslo (1998) og i Nordland (2002). Her var det henholdsvis 80 % og 52 % av politikerne som mente at komiteene hadde meget stor eller nokså stor innflytelse. I Oslo ble bystyrekomiteene faktisk vurdert som langt mer innflytelsesrike enn byrådet. Dette har utvilsomt sammenheng med at byrådet i Oslo i 1998 var et mindretallsråd, som var nødt til å forhandle med opposisjonspartiene i bystyret for å skaffe seg flertall i de sakene som det fremmet. Her spilte komiteene en viktig rolle som arena for sonderinger og utmeisling av politiske kompromisser. En annen viktig årsak er også at komiteene i Oslo bystyre var lukkede i 1998. Dette ga komiteene en viktig verkstedfunksjon. Komiteene *”sitter med nøkkelen til byrådenes politiske fremtid”* (Hagen m.fl. 1999:54).

Av tabell 5.3. under, ser vi at bare 28 % av politikerne i posisjon og 20 % i opposisjon er helt eller delvis enige i at ”*det er i komiteene det viktigste politiske arbeidet gjøres*”.

Tabell 5.3 *Politikernes svar på ulike påstander om hvordan fylkestingets komiteer fungerer. Prosentandel som er helt eller delvis enig.*

	Posisjon	Opposisjon	Total
a) Det er i komiteene det viktigste politiske arbeidet gjøres	28	20	24
b) Åpne komitémøter svekker mulighetene for å få til praktiske kompromisser i fylkestinget	0	20	9
c) Behandlingen av saker i komiteene gir et godt grunnlag for fylkestingets plenumsbehandling	63	73	66
Total N=	18-19	14	32-33

På tross av at relativt få politikere i Hedmark fylkeskommune mener at komiteene er viktige politiske arenaer, ser vi at et klart flertall likevel er helt eller delvis enige i at ”*Behandlingen av saker i komiteene gir et godt grunnlag for fylkestingets plenumsbehandling*”. Dette er antakelig forklaringen på at Pensjonistpartiet ikke fikk gjennomslag for sitt forslag om å avskaffe komitébehandlingen før plenumssamlingene i fylkestinget. Begrunnelsen for forslaget var at komitébehandlingen, der man ikke hadde beslutningsmyndighet, representerte et unødvendig dobbeltarbeid.

Storingskomiteenes verkstedsfunksjon knyttes gjerne til at de er lukkede.

Overlegningene i komiteene har alltid vært unndratt innsyn. Hadde møtene vært åpne, ville de trolig mistet mye av den konsensusfremmende funksjon de åpenbart har (Nordby 2000:222).

Av tabell 5.3. over ser vi at ingen av politikerne i posisjon og bare 3 i opposisjon er helt eller delvis enige i at ”*Åpne komitémøter svekker mulighetene for å få til praktiske kompromisser i fylkestinget*”. Dette betyr at normen om åpenhet står sterkt blant politikerne i Hedmark. Dette er i tråd med forslaget i Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) som behandles i Stortinget i november 2006, der det heter at:

Det er et prinsipp at møter i folkevalgte organ skal holdes for åpne dører, med mindre det finnes særskilt hjemmel for lukking¹²

Det er for øvrig interessant å merke seg at Stortinget holder på ordningen med lukkede komitémøter for seg selv, mens det samtidig foreslås at kommunene må ha åpne møter.

I Hedmark deltar både fylkesrådene og fylkesdirektøren i komitémøtene, og svarer på spørsmål fra politikerne. Dette kan forklare hvorfor så mange av politikerne mener at komiteene er viktige forberedelsesorgan. Samtidig kan det være grunn til å spørre om komiteenes verkstedsfunksjon blir svekket når fylkesrådene møter i komiteene. Det kan stilles spørsmål ved hvor enkelt det er å utvikle alternative standpunkter og innstillinger i de sakene som skal opp til behandling, når fylkesrådene, som har fremmet sakene og sine innstillinger sitter ringside. Storkomiteene er ved siden av å være nærmest hermetisk lukkede (det er for eksempel ikke lov å skrive referater fra overlegningene), ikke arenaer for statsråder. Her rår parlamentarikerne grunnen alene.

Hovedgrunnen til komiteenes svake stilling i Hedmark er likevel sannsynligvis at fylkesrådet har flertall i fylkestinget. I saker av prinsipiell betydning får ”fylkesrådet det som det vil”.

En annen årsak kan være den begrensede saksmengden i fylkespolitikken. Etter 2002, da spesialisthelsetjenestene ble overført til staten, vil mange si at fylkeskommunen har ansvar for få saker av vital betydning for innbyggerne. Dette bidrar også til at det ikke er så enkelt å etablere vitale fagkomiteer. Opprettelsen av fagkomiteer på Stortinget ble begrunnet med at saksmengden var så omfattende at representantene ikke maktet å sette seg inn i alle saker som skal behandles. Spesialisering av komiteene på Stortinget var en dyd av nødvendighet. En slik argumentasjon er det få som bruker om dagens fylkeskommune.

¹² <http://www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/otprp/016001-050062/hov003-bn.html>

5.4 Fylkesordførerenes rolle med parlamentarisk modell

Mens fylkesordføreren i en formannskapsmodell er fylkeskommunens fremste politiker, blir fylkesordføreren i en parlamentarisk modell en mer tilbaketrukket skikkelse uten politisk makt. Makta ligger hos fylkesrådet, mens ordføreren blir "snorklipper". Dette var gjort helt klart i utredningene som lå til grunn for å innføre parlamentarisme i Hedmark. Respondentenes vurderinger av ulike organers innflytelse i tabell 4.1. bekrefter at fylkesordførerenes makt er begrenset etter innføring av parlamentarisme. Kun en tredel av politikerne og 17 % av administrasjonen synes at fylkesordføreren har meget eller nokså stor innflytelse over fylkespolitikken. Tatt i betraktning fylkesordførerenes lange politiske fartstid (17 år), at hun tilhører det største posisjonspartiet i fylkeskommunen, og fremdeles har flere ulike politiske verv og arbeidsoppgaver, blir tallenes tale enda mer tydelig. Følgende intervju med fylkesordføreren i avisen Østlendingen 14.01.06 illustrerer hvordan fylkesordførerenes rolle er endret som følge av parlamentarismen:

Jeg har mistet politisk makt, og er langt på veg blitt overflødig som fylkesordfører i den nye styreform. Men...jeg klager ikke; fordi jeg ivret selv etter å innføre det parlamentariske systemet.

Jeg har mer enn nok å gjøre. Og framstill meg for all del ikke som politisk kastret. Fylkesrådet vet å bruke min politiske erfaring, jeg har fått ansvaret for Hedmarks internasjonale arbeid, jeg representerer Hedmark som nestleder i den norske interreg-delegasjonen, sitter som nestleder i Eidsiva og representerer Østlandet i internasjonale fora. Men det var mest moro da jeg hadde politisk makt...

I Hedmark opplever dessuten både fylkesordføreren og varaordføreren at de har for få oppgaver til å fylle ordførerrollen. Fylkesordføreren representerer fylkeskommunen utad, leder de seks fylkestingsamlingene i året og administrerer godtgjørelser til de folkevalgte. I tillegg har hun altså fått ansvar for internasjonalisering og regionalt samarbeid i fylkeskommunen. Her har hun både kompetanse og interesse. Ulempen med å skille ut dette saksfeltet synes imidlertid å være at dette arbeidet blir lite integrert i den øvrige politiske aktiviteten som utøves av fylkesrådet.

Det synes å være en gjennomgående oppfatning blant informantene at det er for få arbeidsoppgaver i et fylke av Hedmarks størrelse til å fylle en heltidsstilling for fylkesordføreren. Enkelte spør derfor om det er mulig å la oppgaven med å lede fylkestingssamlingene gå på omgang, mellom erfarne politikere, det være seg fra opposisjon eller posisjon. Tanken er interessant, men spørsmålet er om dette vil være en god nok løsning i parlamentariske krisesituasjoner der fylkesordføreren vil ha et særlig ansvar. I slike situasjoner kreves det både særlig politisk erfaring, ryddighet og politisk fingerspissfølelse. Det er et åpent spørsmål om en fylkesordførerposisjon "på rundgang" vil kunne sikre disse kvalitetene godt nok.

I det refererte intervjuet i Østlendingen tok fylkesordføreren til orde for en annen løsning, nemlig at fylkesrådet kan lede fylkestinget, i stedet for fylkesordføreren, og at fylkesrådet utvides med en eller to medlemmer for å kunne ta hånd om fylkesordføreren sine oppgaver. Dette krever imidlertid en lovendring. I den opprinnelige parlamentarismeloven var det adgang til å kombinere vervet som ordfører eller varaordfører med kommune- eller fylkesrådsvervet. Denne ble strøket da kommunelovutvalget i sin tid foreslo at ordførervervet skulle bortfalle og erstattes med et mer begrenset verv som kommunestyre- eller fylkestingsleder. Kommunal- og miljøvernkomiteen tok ordførervervet inn i loven igjen, men en sa ikke noe om mulighet for kombinasjon av ordfører og byråds/fylkesrådsledervervet. Overå og Bernt (2001) mener at mye taler for at dette var en lykkelig løsning:

En kombinasjon av disse to vervene har ikke vært prøvd ut i praksis, men det er nærliggende å tro at det lett ville kunne skape ganske uryddige forhold i en situasjon hvor det ene organet – kommunestyret eller fylkestinget – skal føre rettslig, forvaltningsmessig og politisk kontroll med det andre – kommune- eller fylkesrådet (Overå og Bernt 2001:141)

5.5 Oppsummerende kommentar

Vi spurte innledningsvis om makt eller avmakt best beskriver fylkestingets rolle etter innføringen av parlamentarisme. Samlet sett kan vi konkludere med at vurderingene av parlamentarismens virkninger på fylkestinget avhenger av om man tilhører posisjonen eller opposisjonen. Det har tydelig "gått politikk i" saken, noe som ikke er overraskende. Men posisjonen gjennomgående ser positive virkninger av parlamentarismen for fylkestingets arbeid, er

opposisjonen gjennomgående meget kritisk. Opposisjonen gir således et bilde av et mer ”avmektig” fylkesting enn det posisjonen gjør. En skal imidlertid være forsiktig med å tegne ”et svart hvitt bilde” av denne situasjonen. Riktignok preges fylkestinget av at fylkesrådet har flertall, og således er i stand til å drive sin politikk gjennom i fylkestinget, men samtidig vitner både informantintervjuene og observasjon av fylkestingets møter om et fylkesting der mange har ordet i interessante debatter. Gjennom markering av politiske standpunkter synliggjøres de politiske skillelinjene i tråd med parlamentariske målsettinger.

Arbeidet i komiteene får imidlertid jevnt over mindre godt skussmål, både i spørreundersøkelsen og i intervjuene. De har ikke blitt de politiske verkstedene som en så for seg og ønsket da en iverksatte modellen. Her er det åpenbart at det trengs en ny diskusjon om organisering og arbeidsform. Det samme gjelder fylkesordførerrollen, ikke fordi noen har noe å innvende mot den måten rollen utøves på av dagens fylkesordfører, men fordi det er for få oppgaver til å fylle rollen på heltid i en fylkeskommune av Hedmarks størrelse, med de oppgaver fylkeskommunen er tillagt i dag.

6 Et liv i skyggenes dal? Opposisjonens maktmidler og ressurser

6.1 Innledning

Et gjennomgående trekk i de dataene vi til nå har presentert er at politikerne i opposisjon og posisjon har svært ulike oppfatninger og vurderinger av effektene av den parlamentariske styringsmodellen. Opposisjonen er tydelig misfornøyd med flere sider ved det parlamentariske styringssystemet.

Vi har derfor valgt å lage et eget kapittel der vi fokuserer på opposisjonens rolle og muligheter for å påvirke politikken. Her ser vi nærmere på hvilke ressurser og maktmidler opposisjonen har til rådighet og om disse brukes.

6.2 Opposisjonens ressurser

Opposisjonens rolle er klart forskjellig i en parlamentarisk modell sammenlignet med formannskapsmodellen. Med fylkesutvalg har opposisjonen adgang til å være med på de løpende forhandlingene og beslutningene som tas. Denne muligheten har opposisjonen formelt ikke i en parlamentarisk modell. I særlig grad blir dette tydelig når en har et flertallsråd, slik tilfellet er i Hedmark fylkeskommune. Opposisjonspolitik i parlamentariske systemer blir gjerne beskrevet som *"et liv i skyggenes dal"*.

I kommunelovens kapittel 3 § 21, som omhandler fylkeskommunal parlamentarisme heter det at *"grupper av fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i fylkesrådet skal sikres nødvendig utredningsmessig og*

kontormessig assistanse". Bakgrunnen for § 21 er bekymringen for at opposisjonen skal miste muligheter for å påvirke politikktutforming, og på sikt miste interessen for å drive politisk virksomhet. Derfor har fylkeskommunene som har innført parlamentarisme også tatt med målsettinger som spesielt tar sikte på å sikre opposisjonen muligheter for å drive politikk. I Hedmark fylkeskommune kommer dette til uttrykk i påstand e i tabell 4.1 "*Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet*". Som vi så var uenigheten mellom posisjon og opposisjon spesielt stor når det gjaldt dette målet. Bare 14 % av opposisjonspolitikere er helt eller delvis enig i at parlamentarismen har bidratt til å realisere dette målet, mot 60 % av politikerne i posisjon.

De ressursene som det her er snakk om, er i første rekke økonomiske ressurser. Viktigst her er grunnlønn til gruppelederne i fylkestinget på kr. 112.000,- pr. år. I tillegg mottar gruppelederne kl. 6.000,- for hver representant partiet har i fylkestinget. Ved siden av dette får fylkestingsrepresentantene dekket tapt arbeidsfortjeneste, reise, opphold og kost når fylkestingets plenum og komiteer møtes. Fylkeskommunen dekker også utgifter til enkelte kurs og konferanser for fylkespolitikere. Hver partigruppe har også et kontor til disposisjon i fylkeshuset med PC og andre nødvendige fasiliteter.

I tabell 6.1. ser vi at opposisjonen og posisjonen vurderer ulike sider ved arbeidsvilkårene svært forskjellig. Et stort flertall på 74 % av politikere i posisjon vurderer frikjøpsmidlene som gode eller nokså gode, mens bare et mindretall på 29 % av politikerne i opposisjon er enig i dette. Dette er naturlig all den tid fylkesrådet med sekretærer utgjør fem heltidspolitikere. I tillegg er fylkesordfører og fylkesvaraordfører helt eller delvis frikjøpt, og jobber i realiteten på heltid i fylkeshuset. Totalt har posisjonen dermed sju heltidspolitikere i arbeid i fylkespolitikken i Hedmark. Siden AP i tillegg får utløst størst ressurser til frikjøp fordi partiet har flest fylkestingsrepresentanter, kan dette forklare hvorfor posisjonspolitikere samlet virker godt fornøyde med frikjøpsordningen. Parlamentarisme er altså ikke bare et system som gir flertallet en ekstragevinst i form av makt, flertallet får også en større andel av ressursene i form av penger. Parlamentarisme konsentrerer slik både makt og penger i fylkespolitikken.

Tabell 6.1 *Politikernes vurdering av de folkevalgtes arbeidsvilkår i Hedmark fylkeskommune. Prosentandel som har svart svært gode/nokså gode arbeidsvilkår.*

	Posisjon	Opposisjon	Totalt
Frikjøp	74	29	55
Deltakelse på kurs	28	36	31
Deltakelse på konferanser	39	57	47
Informasjonstilgang	67	36	53
Bruk av administrasjonen	44	21	34
Innsikt i fylkeskommunens virksomhet	61	23	45
Total N=	18-19	14	32-33

Av tabellen ser vi også at tilgangen på informasjon og innsikt i fylkeskommunens virksomhet blir vurdert som langt dårligere blant politikere i opposisjon enn av politikere som tilhører posisjonen. Dette er naturlig siden både de tre fylkesrådene, de to politiske sekretærene, fylkesordfører og varaordfører etter hvert vil få god innsikt i hva fylkeskommunen driver med, og disse også sitter mest sentralt når det gjelder informasjonstilgang. På samme måte kan vi også forklare at posisjonspolitikere er mest fornøyde med bruken av administrasjonen. Når det gjelder ressurser til kurs og konferanser, er det imidlertid politikere i posisjon som er minst fornøyde.

I tabell 6.2. viser vi politikernes *samlede* vurdering av tilretteleggingen av det politiske arbeidet. Det er ingen av politikere i opposisjon som mener at tilretteleggingen er nokså eller svært god, mens hele 74 % av politikere i posisjon er av denne oppfatning.

Tabell 6.2 *Politikernes vurdering av tilretteleggingen for politisk arbeid i Hedmark fylkeskommune under parlamentarismen, samlet sett. Prosent.*

	Posisjon	Opposisjon	Totalt
Svært /nokså dårlig	1	50	30
Både og	11	50	27
Nokså/svært god	74	0	42
N=100 %	19	14	33

6.3 Opposisjonens maktmidler

De folkevalgtes mulighet for å reise mistillit til en sittende regjering står sentralt i parlamentarismen. Da Hedmark prøvde ut sin ”parlamentarisme-light” modell mellom 1988 og 1991, var det imidlertid ikke mulig å stille mistillitsforslag til fylkesrådet. Dette er grunnen til at modellen ble kalt en ”kvasimodell” og en ”hybrid” mellom parlamentarisme og formannskapsmodell (Hagen 1991). Muligheten for fylkestinget til å kaste fylkesrådet er et helt sentralt maktmiddel for de folkevalgte vis-a-vis rådet.

”Mistillitsinstituttet er selve det definerende element i parlamentarismen”, hevder for eksempel Sejersted (1998:227).

Representantene i fylkestinget i Hedmark har med *dagens* parlamentariske modell selvsagt mulighet for å fremme mistillitsforslag til fylkesrådet. Det har imidlertid ikke vært reist noen mistillitsforslag mot fylkesrådet i Hedmark så langt i de knappe tre årene parlamentarismen har fungert. Heller ikke i Nordland har mistillitsordningen vært særlig mye i bruk. I løpet av de første 2 ½ år med parlamentarisme ble det bare reist et mistillitsforslag (Saxi 2002). Forslaget ble fremmet av FRP, og fikk bare stemmer fra FRPs representanter. I Oslo og særlig i Bergen har imidlertid mistillitsinstituttet vært hyppig i bruk. I Bergen ble det fremmet mistillitsforslag hele åtte ganger i de 2 ½ første årene med parlamentarisk styring (Fimreite m. fl. 2003:45). Ingen av disse ble imidlertid tatt til følge, og hele 80 % av representantene i bystyret mente at mistillitsforslag ble benyttet for hyppig. I Oslo ble det fremmet 11 mistillitsforslag mellom 1986 og 1998. Ni av forslagene ble avvist, men i to tilfeller førte forslagene til avgang før de kom til avstemming (Hagen m.fl. 1999:79). Denne statistikken kan gi grunn til å spørre hvorfor mistillit benyttes langt sjeldnere i fylkeskommunene enn i byene med parlamentarisk styring.

Det kan være mange forklaringer. Det synes for eksempel å være en generell tendens til at bypolitikken i Bergen er konfliktpreget uansett styringsmodell (Fimreite m. fl. 2003:47-48). Dette kan være en forklaring på de mange mistillitsforslag fra opposisjonen i bystyret. På tross av at den politiske kulturen i Oslo er beskrevet som relativt konsensuspreget er det også her reist mistillitsforslag relativt hyppig (Hagen m.fl.1999:100).

En annen forklaring på forskjellene mellom byene og fylkeskommunene med hensyn til omfanget av mistillitsforslag kan være at saksmengden og møtehyppigheten er langt høyere i politikken i

Bergen og Oslo enn i fylkespolitikken i Hedmark og Nordland. Man kan også spørre om de politikkområdene fylkeskommunen i dag har ansvaret for bidrar til å aktivisere skillelinjene mellom partiene sterkt nok. Tidligere, da fylkeskommunen hadde ansvar for spesialisthelsetjenestene, var det særlig på dette området at debattene i fylkestinget ble skarpe.

Mangelen på mistillitsforslag i Hedmark fylkeskommune kan imidlertid også skyldes at fylkesrådet unngår å provosere opposisjonen og at det makter å gi saklig og god informasjon som fylkestinget er fornøyd med. I Hedmark har våre informanter vanskelig for å finne en sak som de tror det kunne vært aktuelt å reise mistillit for. Generelt beskrives fylkespolitikken i Hedmark som konsensuspreget. Det søkes forsoning heller enn konflikt.

”Politikken i Hedmark er veldig konsensuspreget. Uenighet er faktisk ikke helt bra”, uttalte en av våre informanter.

Vi skal ikke spekulere så mye omkring dette med konsensuskultur, da det er vanskelig å dokumentere. Det er likevel interessant å observere at flere informanter oppfatter at den politiske kulturen i Hedmark er konsensuspreget.

Sist, men ikke minst, kan det faktum at det ikke er fremmet mistillitsforslag i Hedmark fylkesting skyldes at opposisjonen ikke klarer å samle seg, og av den grunn ikke finner det bryet verdt å fremme mistillitsforslag. Selv om opposisjonen samlet bare har en stemme mindre i fylkestinget enn partiene som støtter fylkesrådet, så er det mye som skal til for at man vil støtte et mistillitsforslag. Dette gjelder ikke minst etter at Stoltenberg-regjeringa kom til makten i 2005. Våre informanter er tydelige på at SP i Hedmark fylkesting har beveget seg politisk mot AP og SV.

”Jeg betrakter ikke SP som en del av opposisjonen lenger”, uttalte en opposisjonspolitiker.

Det er i utgangspunkt stor politisk avstand mellom SP, det nest største partiet i Hedmark fylkesting, og FRP. Denne avstanden har blitt større etter at AP, SV og SP dannet regjering nasjonalt.

Samlet sett tror vi at det er den begrensede saksmengden og det at fylkestinget er samlet forholdsvis sjelden, som er den viktigste forklaringen på at det ikke er reist mistillitsforslag i Hedmark fylkesting så langt. Når det er sagt, så kan det være grunn til å tilføye at mistillitsinstituttet ikke bør brukes i tide og utide. Selv om det ikke

er gitt klare regler for hvilke saker det kan fremmes mistillit på, verken på Stortinget eller i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styring, er det problematisk hvis mistillitsforslag stadig blir brukt som politisk markering. I Bergen mente flertallet av politikere at mistillit burde forbeholdes situasjoner ”*der bystyret bryter sin informasjonsplikt ovenfor bystyret*” (Fimreite m. fl. 2003:45).

Opposisjonen har imidlertid flere virkemidler enn mistillitsinstituttet. Spørsmålsinstituttet, der representantene i fylkestinget kan fremme skriftlige interpellasjoner eller spontane spørsmål i spørretimen, gjør det mulig for fylkestingets representanter å søke informasjon om bestemte saker og om saksbehandlingen. Spørsmålene til fylkesrådet er også en måte å stille fylkesrådet til ansvar på. Kolstadutvalget hadde store forhåpninger til at spørsmålsinstituttet skulle bidra til å øke temperaturen i fylkestingets plenum:

Interpellasjoner og spørsmål kan komme til å spille en mer sentral rolle i fylkestingets forhandlinger enn tidligere. For opposisjonen, som har fylkestinget som sin viktigste arena, vil spørsmålsinstituttet i enda større grad enn i dag bli brukt som verktøy for kritisk oppfølging av fylkesrådets virksomhet, markering av uenighet og argumentasjon for egne synspunkter og forslag (Saknr. 03229/03:15).

Vi har ikke gjort noen analyse av hvem som mest aktivt bruker interpellasjoner og spørsmål, men flere studier viser at spørreinstituttet domineres av opposisjonen. Dette kommer fram i sammenlignende studier av spørretimen i nordiske land (Wiberg 1994). Det samme var tilfellet i Nordland fylkeskommune i 2002, der opposisjonen dominerte ordningene med interpellasjoner og spørsmål. Særlig gjaldt dette ordningen med spontanspørretime, der 76 % av spørsmålene ble stilt av opposisjonspolitikere i de 2 ½ første årene med parlamentarisme. Opposisjonen utgjorde i denne perioden bare 32 % av representantene i fylkestinget i Nordland (Saxi 2002).

Ett av spørsmålene i spørreundersøkelsen i Hedmark omhandlet bruken av spørsmål og interpellasjoner. Tabell 6.3. under viser at det prosentvis er flere av opposisjonspolitikere som har stilt spørsmål enn politikerne i posisjon. Her føyer Hedmark seg inn i det bildet man har generelt av spørreinstituttet i nordiske land og i Nordland fylkeskommune. Når det gjelder interpellasjoner i Hedmark fylkesting, er bildet imidlertid omvendt. Her er det politikerne i posisjon som er mest aktive. Dette er overraskende, men vi ser at

tallene her er små. Totalt blir det bare rapportert om at 4 politikere har stilt interpellasjoner.

Tabell 6.3 *Politikernes svar på spørsmål om hvor ofte de i inneværende periode har stilt spørsmål eller interpellasjon i fylkestinget. Prosent*

	Stilt spørsmål			Stilt interpellasjon		
	Posisjon	Opposisjon	Totalt	Posisjon	Opposisjon	Totalt
Ingen ggr.	27	7	17	70	86	77
1-2 ganger	27	29	28	30	14	24
3-5 ganger	27	7	17	0	0	0
Mer enn 5 ganger	10	57	40	0	0	0
N=100 %	15	14	29	10	7	17

Observasjonen av spontanspørretimen i forbindelse med fylkestings-samlingen i Hedmark 18. – 20. september 2006 ga også et inntrykk av at aktiviteten til opposisjonen var stor. Spontanspørretimen innebærer at fylkesrådet må svare på spørsmål ”på strak arm”.

”Dette er som å være oppe til eksamen uten at pensum er kjent”, uttalte en av rådene etter spontanspørretimen.

Fylkesrådene kommer imidlertid ikke uforberedt til fylkestingets spørretime. For det første får de spørsmål fra sine partifeller, som de er kjent med og som tjener til å få fram saker der fylkesrådet kommer i et godt lys. For det andre forbereder fylkesrådet seg grundig før fylkestinget, blant annet ved å være oppdatert på saker som har vært oppe i media, eller i saker som de av erfaring antar vil komme opp. Her hjelper både de politiske sekretærene, fylkesordføreren og fylkesdirektøren til i forberedelsene.

Journalistene fulgte også godt med i spontanspørretimen, og flere av informantene hevder at det ofte kommer avisoppslag i forbindelse med saker som tas opp i spontanspørretimen. For opposisjonen blir derfor spørreinstitutet en viktig institusjon å ta del i.

6.4 Samlet vurdering av mulighetene for å drive opposisjonspolitikk

Tabell 6.4. gir avslutningsvis et inntrykk av respondentenes samlede vurdering av mulighetene for å drive opposisjonspolitikk etter innføring av parlamentarisme.

Tabell 6.4 *Politikernes svar på ulike påstander om hvordan den parlamentariske styringsmodellen har virket for opposisjonen. Prosentandel som er helt eller delvis enig.*

Parlamentarismen har:	Posisjon	Opposisjon	Totalt
a) gitt bedre muligheter for å drive opposisjonspolitikk	37	13	27
b) gjort det lite meningsfullt å være opposisjonspolitikere	37	53	44
Total N=	19	14	33

Tabellen over viser at innføring av parlamentarisme ikke har bidratt til å øke mulighetene for å drive opposisjonspolitikk. Bare 13 % av opposisjonspolitikere og 37 % av politikere i posisjon er enige i dette. Når noen i det hele tatt er enige i påstand a, kan det skyldes at parlamentarisme ikke bare fratir opposisjonen makt, men også ansvar for de beslutningene som tas. Dette kan virke "frigjørende" på opposisjonen i den betydning at de lettere kan "hamre løs på" den politikken som partiene bak fylkesrådet fører. Med formannskapsmodell vil det ofte utvikle seg et system med skiftende allianser, noe som gjør at frontene mellom partiblokkene blir utydelige. For å få innflytelse på sine kjernesaker, må et parti sørge for at det er på talefot med andre partier som kan bli mulige alliansepartnere. I et slikt politisk spill vil det utvikles en konsensuskultur, der det kan være vanskeligere å drive opposisjonspolitikk enn med flertallsparlamentarisme, der frontene er tydelige.

Tabellen viser videre at et flertall av opposisjonspolitikere er helt eller delvis enige i at parlamentarisme har "gjort det lite meningsfullt å være opposisjonspolitikere". Dette behøver imidlertid ikke bare å ha med opposisjonens arbeidsvilkår å gjøre; rådets sterke parlamentariske grunnlag kombinert med endrede oppgaver for fylkeskommunen, er antakelig en like nærliggende forklaring. En av respondentene beskriver situasjonen på denne måten, og tar til orde for økt samarbeid på tvers av partigrensene:

Let's face it – fylkeskommunen har ikke all verden med betydningsfulle oppgaver (selvfølgelig med unntak). Vi strever i vår hverdag med å gjøre våre oppgaver meningsfulle. Derfor er det viktig i vår relativt homogene partikultur at alle partiene får komme til orde før innstilling til tinget som sådan. I et ”spleiselag” kan alle partienes ressurspersoner” gjøre politikken bedre. En vital opposisjon kan gjøre ”kjedelig” posisjonspolitikk mer spennende, presis og bedre.

Samtidig er det grunn til å påpeke at flere av informantene også tillegger opposisjonen et eget ansvar for å utnytte de ressursene de har til å drive opposisjonspolitikk bedre. Følgende kommentarer i spørreskjemaet er dekkende for det som ble påpekt i flere intervjuer:

Opposisjonen må bruke sine ressurser mer samlet og tydelig....Få opposisjonen til å jobbe mer og ikke bare sutre fordi de er i mindretall.

6.5 Oppsummerende kommentar

Alt i alt synes opposisjonen å ha fått bekreftet sine bange anelser. Den parlamentariske modellen har ført til at opposisjonen langt på vei vandrer i ”skyggenes dal”.

Med et fylkesråd som har flertallet i fylkestinget i ryggen, er opposisjonspartiernes makt selvsagt begrenset. Opposisjonen kan likevel markere seg og sine alternativer på ulike måter. Viktigst her er mistillitsinstituttet. Det har imidlertid ikke vært reist mistillitsforslag de tre første årene etter at parlamentarisme ble innført i Hedmark.

Opposisjonen i fylkestinget har også anledning til å markere seg med interpellasjoner og spørsmål. I spontanspørretimen er opposisjonen i Hedmark svært aktive. Det er imidlertid et tankekors at det ikke sitter noen på tilhørerbenkene når fylkestinget er samlet. Dette kan selvsagt gjøre opposisjonens arbeid ytterligere meningsløst. Det er imidlertid et problem de deler med posisjonen, og som verken den formelle styringsmodellen eller praktiseringen av denne kan ”legges til last”.

7 En politisk styrt eller overstyrt administrasjon?

7.1 Innledning

Parlamentarisme som styringsform i kommuner og fylkeskommuner er også delvis motivert ut fra et ønske om å justere forholdet mellom politikk og administrasjon. I Hedmark fylkeskommune, som i øvrige kommuner og fylkeskommuner som har innført den parlamentariske styringsmodellen, har forholdet mellom politikk og administrasjon stått sentralt i målformuleringene. I Kolstadutvalgets utredning, som lå til grunn for vedtaket om parlamentarisme i Hedmark, er det to målsettinger som i hovedsak berører forholdet mellom politikk og administrasjon:

Å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring

Å etablere en politisk organisering som etterstreber en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon

Disse målsettingene kan sies å omhandle to forhold. For det første sier de noe om hvordan det *hierarkiske forholdet* mellom politikk og administrasjon er ordnet og praktiseres. For det andre dreier de seg om hva slags *grenser* som finnes mellom politiske prosesser og offentlig administrasjon (Mouritzen og Svava 2002:24; Røiseland og Stigen 2003:19).

I kapittel 3 viste vi at administrasjonen i Hedmark fylkeskommune er den gruppen respondenter som er mest misfornøyd med den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark. I dette kapitlet skal vi se nærmere på administrasjonens erfaringer med modellen. Har politikerne oppnådd økt styring over administrasjonen, og i så fall, hvordan praktiseres styringen av administrasjonen? Først skal vi

imidlertid se nærmere på hvordan antagelsen om økt folkevalgt styring kan begrunnes, og hvilke utfordringer det i så fall kan skape i forholdet mellom politikk og administrasjon.

7.2 Bedre betingelser for folkevalgt styring av administrasjonen, men også nye utfordringer

Vi kan forvente at den folkevalgte styringen av administrasjonen i Hedmark fylkeskommune øker ved parlamentarisme på grunn av flere forhold (Hagen et al. 1999). Sammenlignet med formannskapsmodellen innebærer den parlamentariske styringsmodellen at politikerne, ved fylkesrådet, gis direkte kontroll og instruksjonsmyndighet over sentraladministrasjonen. Samtidig som nærheten til administrative beslutningsprosesser øker, tydeliggjøres også det hierarkiske forholdet mellom politikk og administrasjon.

Videre antas det parlamentariske ansvarsprinsippet å bidra til en noe mer aktiv oppfølging av administrasjonen, spesielt i en parlamentarisk mindretallssituasjon. Men også i en flertallssituasjon, lik den i Hedmark fylkeskommune, må den politiske ledelsen være forberedt på at fylkestinget til enhver tid kan stille fylkesrådet til ansvar for uheldige saker i administrasjonen. En mer aktiv oppfølging av administrasjonen fra den politiske ledelsens side forventes i neste omgang å føre til større følsomhet for politiske signaler i administrasjonen.

Sist, men ikke minst innebærer en parlamentarisk modell at det er de folkevalgte som har hånd over innstillingsretten. Administrasjonen forventes primært å forholde seg til fylkesrådet, slik at kommunikasjonen overfor fylkesting og komiteer foregår indirekte via fylkesrådet. Slik forventes administrasjonens mulighet for direkte innflytelse vis a vis politikerne å minske.

Samtidig kan grensene mellom politikk og administrasjon utfordres på nye måter gjennom en parlamentarisk styringsmodell. Dette illustreres godt i figur 7.1. under.

Figur 7.1 *Sammenligning av analytiske modeller for relasjoner mellom politikk og administrasjon.*

	Separasjon	Autonom administrator	Responsiv administrasjon
Administrasjonens normative betydning	Nøytralitet	Faglig ekspertise	Lojalitet
Administrasjonens rolle vis a vis politikere	Klar underordning	Minst like stor innflytelse	Klar underordning
Klarhet i rolleutforming mellom politikk og administrasjon	Klar fordeling av roller og funksjoner	Administrasjonen utformer politikk, politikere fatter beslutninger	Mindre klart. Politikere involvert i administrasjonen
Empiriske styringsformer	Formannskapsmodell 1	Formannskapsmodell 2	Parlamentarisme

(Kilde: Røiseland og Stigen 2003:21).

Ett scenario er at administrasjonen ikke er tilstrekkelig følsom overfor politiske signaler, og at politikere over tid byråkratiseres. Et annet scenario er at politiske ledere i administrative kommandoposter "overstyrer" administrasjonen slik at administrasjonens faglige integritet trues og at saker blir mangelfullt faglig utredet.

Problemstillingen er kompleks, og det er ikke noe entydig svar på hvordan parlamentarismen påvirker forholdet mellom politikk og administrasjon. Hvorvidt politikere oppnår den ønskede innflytelsen over administrasjonen uten at faglige verdier undermineres, vil også avhenge av hvordan den parlamentariske styringsmodellen er utformet og praktiseres i den enkelte kommune eller fylkeskommune som har innført modellen. I det videre vil vi derfor måtte drøfte problemstillingen ut fra de valg en har gjort i Hedmark i forhold til modell- og rolleutforming.

7.3 Setter fylkesrådet i Hedmark "spor etter seg" i administrasjonen?

Hvordan er så betingelsene for økt folkevalgt styring over administrasjonen i Hedmark? Har fylkesrådets inntreden i fylkesrådmannens posisjon gitt økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen? Greier de 3 fylkesrådene (med sekretærer) å sette "politiske fotavtrykk" i administrasjonen, hvor spørreundersøkelsen viser at den gjennomsnittlige tjenestetiden er hele 16 år? Reduserer

mangelen på direkte instruksjonsrett for enkeltfylkesrådene mulighetene for styring av administrasjonen, eller fungerer det kollegiale prinsippet tilfredsstillende i styringsøyemed? Bedrer eller svekker etableringen av et fylkesdirektørembete muligheten for politisk styring?

I tråd med tidligere undersøkelser (Hagen et. al. 1999 og Røiseland og Stigen 2003) har vi i den empiriske analysen brukt ulike indikatorer på innslaget av folkevalgt innflytelse over administrasjonen, basert på svarene fra de ansatte i spørreundersøkelsen. Hvor tett er kontakten mellom administrasjonen og fylkesrådet i forhold til andre instanser? Hvor stor vekt legger administrasjonen på politiske signaler ved utførelsen av sine arbeidsoppgaver? I hvor stor grad tar politikerne initiativ på den enkeltes saksfelt sammenlignet med administrasjonen? Og hvordan vurderes politikernes makt?

Spørsmålet om generell kontakt mellom administrative ansatte og ulike politiske grupperinger gir et grovt anslag på hvor tette koblinger det er mellom politikk og administrasjon, og hvilket mønster dette har. Tabellen 7.1. under viser at det, i tråd med modellens intensjon, er fylkesrådet med sekretærer som er det viktigste knutepunktet mellom administrasjonen og politikerne. Kontakten med fylkestinget (det være seg med komiteer eller med representanter for posisjon og opposisjon) er nokså begrenset.

Tabellen viser også, naturlig nok, at det er fylkesdirektøren og hennes stab som har aller tette kontakt med politikerne.

Tabell 7.1 *Prosentandel i administrasjonen som har hatt kontakt hver måned eller oftere med følgende instanser.*

	Fylkes- direktør m/stab	Sentral- adm. ellers	Ytre enheter/ virks	Totalt
Fylkesordfører	32	9	16	18
Fylkesrådet	56	49	42	50
Politiske sekretærer	62	37	21	42
Medlemmer av fylkestingskomité	18	7	0	9
Representanter for posisjonspartiene i fylkestinget	27	4	0	10
Representanter for opposisjonspartiene i fylkestinget	15	4	0	7
Total N=	33-34	53-55	19	106-108

Svarene på påstandene om hvor ofte en tar kontakt med fylkesrådet for å luften eller drøfte saker som en arbeider med, samt om administrasjonen ofte blir kontaktet av fylkestingsrepresentanter som ønsker opplysninger på enkelte saksfelt er også interessante i denne sammenheng. Tabellen under støtter det mønsteret vi så ovenfor. Kontakten går i all hovedsak via fylkesrådet. Det er svært få som opplever å bli kontaktet ofte av fylkestingsrepresentanter som søker (saks)opplysninger.

Tabell 7.2 *Utveksling av saksopplysninger og lufting av saker mellom politikere og administrasjon. Prosentandel i administrasjonen som er delvis eller helt enig i følgende påstander.*

	Fylkes- direktør m/stab	Sentral- adm. ellers	Ytre enheter/ virks	Totalt
a) Jeg tar ofte kontakt med fylkesrådet for å ”lufter” eller drøfte saker som vi arbeider med	44	26	39	34
b) Jeg blir ofte kontaktet av fylkestingsrepresentanter som ønsker opplysninger på mitt saksområde	12	4	11	8
Total N=	32-33	51	18	101

Sammenligner en med Nordland (2003) er det imidlertid interessant å observere at det er langt flere i administrasjonen i Nordland som oppgir at de ofte tar kontakt med fylkesrådet for å lufter saker som de holder på med (66 %). At dette forekommer sjeldnere i Hedmark kan tenkes å henge sammen med at fylkesrådet er mindre, og at en i Hedmark har et fylkesdirektørembete som samordner kontakten mellom ulike deler av administrasjonen og fylkesrådet. Sondering og ”lufting” av synspunkter ser altså ut til å gå gjennom fylkesdirektøren. Dette bekreftes også i intervjuene med de ansatte.

Spørreundersøkelsen viser dessuten at 4 av 5 administrative ansatte vektlegger signaler fra fylkesrådet i nokså eller svært stor grad (ikke vist i tabell).

Ytterligere en måte folkevalgt innflytelse over administrasjonen kan måles på er knyttet til hvem som setter dagsorden, og i så måte definerer det oppmerksomhetsfeltet som det administrative systemet skal rette seg mot. Ut fra parlamentarismens logikk forventes det at de politiske instansene vil ha en sterk og tydelig posisjon som initiativtakere sammenlignet med administrasjonen. Fylkesrådet forventes imidlertid å ha et fortrinn når det gjelder initiering av politiske saker i forhold til fylkestinget. Dette fordi det som leder av administrasjonen vil ha en nærhet til og en tilgang på administrasjonens ressurser som ikke fylkestinget har i samme grad (Hagen et al. 1999:56-57, Røiseland og Stigen 2003).

I tabell 7.3. ser vi administrasjonens svar på spørsmålet om hvor ofte initiativ til tiltak på den enkeltes saksfelt kommer fra ulike organer/instanser.

Tabell 7.3 *Prosentandel i administrasjonen som svarer at initiativ til tiltak nokså ofte eller meget ofte kommer fra følgende instanser.*

	Fylkes- direktør m/stab	Sentral- adm. ellers	Ytre enheter/ virks	Totalt
Fylkesrådet	39	35	22	34
Fylkestinget	19	13	17	16
Fylkestingskomiteene	9	3	0	5
Fylkesdirektøren	53	30	39	39
Øvrig sentraladministrasjon i fylkeskommunen	41	17	39	28
Fylkeskommunens etater/institusjoner	28	21	33	25
De ansattes organisasjoner	19	6	11	11
Total N=	32-33	51-54	17-18	101-105

Tabellen viser at fylkesrådet og fylkesdirektøren (med øvrig administrasjon) oppfattes som de mest sentrale dagsordensetterne i Hedmarkspolitikken. Sammenlignet med Nordland (2003) er det imidlertid en påfallende forskjell som fortjener en kommentar. Mens mellom halvparten og to tredeler av de ansatte i Nordland mente at administrasjonen (sentraladministrasjon og etater/institusjoner) var svært eller nokså viktige initiativtakere på den enkeltes arbeidsområde, er denne andelen betydelig lavere i Hedmark. Her er det mellom 25 og 39 % av de ansatte som oppgir at fylkesdirektør, øvrig sentraladministrasjon og fylkeskommunens etater/institusjoner er viktige initiativtakere. Administrasjonen i Hedmark synes med andre ord å ha noe mindre initiativmakt enn i Nordland. Vi legger også merke til forskjellen i vurdering av egen makt internt i administrasjonen. Fylkesdirektøren og hennes stab tillegger sentraladministrasjon mer makt enn det den øvrige sentraladministrasjon gjør. I fagavdelingene er en med andre ord atskillig mer "pessimistisk" i forhold til egen initiativmakt enn det fylkesdirektøren og hennes stab er.

Dette funnet er i tråd med tendensen i tabell 4.1. hvor administrasjonens vurdering av innflytelse for ulike grupper ble presentert. Sammenligner vi igjen med Nordland, er mønsteret det samme som

ovenfor. Administrasjonen tillegges vesentlig mindre makt i Hedmark enn i Nordland. Tabell 7.4. viser også en interessant tendens, som støtter opp disse funnene.

Tabell 7.4 *Påstander om hvorvidt fylkesrådet fremmer faglige eller politiske synspunkter. Prosentandel i administrasjonen som er delvis eller helt enig.*

	Fylkes- direktør m/stab	Sentral- adm. ellers	Ytre enheter/ virks	Totalt
a) Fylkesrådet fremmer først og fremst de faglige synspunktene til administrasjonen i sakene som legges fram for fylkestinget	22	6	28	15
b) Fylkesrådet fremmer først og fremst sine politiske synspunkter i sakene som legges fram i fylkestinget	78	71	61	71
Total N=	32	49-51	18	99-101

Tabellen viser at et stort flertall av de administrativt tilsatte er enig i at fylkesrådet først og fremst legger fram sine *politiske* synspunkter for fylkestinget, mens kun et mindretall støtter påstanden om at fylkesrådet først og fremst fremmer de *faglige* synspunktene til administrasjonen. Også her er det store forskjeller i forhold til Nordlandsevalueringen. I Nordland mente 40 % i administrasjonen at fylkesrådet først og fremst fremmet faglige synspunkter, mens 59 % støttet påstanden om at det først og fremst var politiske synspunkter som ble presentert for fylkestinget. Tabellen over viser dessuten at de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen i Hedmark også her skiller seg ut, ved at de i særlig liten grad oppfatter fylkesrådet som en formidler av faglige synspunkter.

7.4 Spenninger mellom politisk styring og faglig uavhengighet?

Funnene ovenfor tyder på at fylkesrådet har oppnådd en styrende posisjon vis a vis administrasjonen, i tråd med kjernen i parlamentarismen; sterkere folkevalgt styring. Samtidig uttrykte Kolstadutvalget ettertrykkelig at det måtte etterstrebes en klar

arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon også i den parlamentariske modellen. Politikerne skal styre, men det skal ikke skje en "politisering" av administrasjonen, på bekostning av faglige verdier.

Gjennom det parlamentariske *flertallsprinsippet* vil partiene i posisjon ha en legitim rett til å gjennomføre sin politikk, noe som kan bety en skarpere partipolitisk profil på den politikken som føres. Dette innebærer også større muligheter for motsetninger mellom faglige og politiske hensyn i et parlamentarisk system enn i en formannskapsmodell. Tabell 7.5 under viser administrasjonens svar på ulike påstander om forholdet mellom politisk styring og faglig uavhengighet på deres arbeidsområde.

Tabell 7.5 *Prosentandel i administrasjonen som er delvis eller helt enig i følgende påstander om forholdet mellom politisk styring og faglig uavhengighet.*

	Fylkes- direktør m/stab	Sentral- adm. ellers	Ytre enheter/ virks	Totalt
Jeg baserer mine standpunkter på faglig kunnskap, og spekulerer ikke i hva som er politisk gjennomførbart	67	77	78	74
Jeg har stor faglig frihet med hensyn til hvordan jeg skal løse arbeidsoppgavene innenfor mitt ansvarsområde	76	51	89	66
Jeg opplever stadig motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn innenfor mitt ansvarsområde	34	65	50	53
Det er ofte uenighet mellom den enheten/virksomheten jeg jobber i og fylkesrådet	16	51	18	34
Total N=	32-33	51	17-18	100-102

Tabellen viser for det første at normen om faglig uavhengighet synes å stå sterkt blant de ansatte i Hedmark fylkeskommune. 3 av 4 er delvis eller helt enig i at de baserer sine standpunkter på faglig kunnskap og ikke spekulerer i hva som er politisk gjennomførbart. 2 av 3 synes også at de har stor faglig frihet med hensyn til hvordan de skal løse arbeidsoppgavene innenfor sitt arbeidsområde.

De ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen er imidlertid noe mer uenige i at de har stor faglig frihet enn de øvrige gruppene av administrativt ansatte. Her er det også hele 2 av 3 som støtter påstanden om at de stadig opplever motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn innenfor sitt ansvarsområde, mens bare 1 av 3 i fylkesdirektørens stab mener dette. Vi merker oss også at over halvparten av respondentene i fagavdelingene i sentraladministrasjonen tilkjenner at de ofte opplever uenighet mellom den enheten eller virksomheten som de er ansatt i og fylkesrådet. I denne gruppen er det også 40 % som opplever at fylkesrådet, riktignok ikke ofte, men av og til, foretar endringer av mer prinsipiell karakter i de forslag som de utarbeider på sitt saksfelt. I denne gruppen finner vi dessuten de eneste respondentene som oppgir at de ofte må forberede eller iverksette politiske saker som de er uenige i (ikke vist i tabell). Samlet vitner dette om at de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen opplever spenninger mellom politisk styring og faglig uavhengighet på sine arbeidsområder.

7.5 Nærmere om parlamentarismen effekter i administrasjonen

Administrasjonen ble, i likhet med politikerne, også bedt om å svare på ulike påstander som mer direkte sier noe om ulike effekter av parlamentarisme på den enkeltes arbeidsområde (Tabell 7.6).

Tabell 7.6 *Administrasjonens erfaringer med den parlamentariske styringsmodellen. Prosentandel som er helt eller delvis enig.*

Parlamentarismen har:	Fylkes- direktør m/stab	Sentral- adm. ellers	Ytre enheter/ virks	Totalt
ført til sterkere faglig styring av mitt fagfelt	42	62	56	55
gjort arbeidet mer faglig interessant innen mitt fagfelt	36	2	11	14
gjort arbeidsdagen min mer uforutsigbar	36	36	22	34
ført til større arbeidspress, en mer travel arbeidsdag	36	38	33	37
gitt mindre dobbeltarbeid	16	2	6	7
ført til en mer lukket saksbehandlingsprosess	23	52	28	39
gjort politikerne mer profilert i media	59	60	72	60
ført til at jeg i mindre grad enn før uttaler meg til media	16	31	6	22
Total N=	31-32	52	17-18	100-101

Svarene på påstandene utdyper noen av resultatene ovenfor. Litt over halvparten av de ansatte er av den oppfatning at parlamentarismen har ført til sterkere faglig styring av fagfeltet deres. I fagavdelingene i sentraladministrasjonen oppleves dette sterkest; her er det nærmere to tredeler som synes at parlamentarismen har ført til sterkere faglig styring. Vi merker oss også at nesten ingen i denne gruppen synes at parlamentarismen har gjort arbeidet mer faglig interessant. Det er kun hos fylkesdirektøren og hennes stab at flere opplever arbeidet som mer faglig interessant etter innføringen av parlamentarisme.

Spørsmålet om mer lukkede saksbehandlingsprosesser blir ofte trukket fram i forbindelse med innføring av parlamentarisme. I administrasjonen er det bare godt og vel en tredel som synes at saksbehandlingsprosessene er blitt mer lukket. Unntaket er igjen de ansatte i fagavdelingene. Av disse er det over halvparten som er av denne oppfatningen.

Det blir gjerne også hevdet at arbeidsdagen blir mer uforutsigbar og at arbeidspresset blir større når parlamentarisme innføres. I Hedmark er det om lag en tredel av de ansatte som mener dette.

I Nordland fylkeskommune var dessuten spørsmålet om etatssjefenes forhold til media svært diskutert (Røiseland og Stigen 2003). Mange savnet å kunne uttale seg i media, slik de gjerne gjorde under formannskapsmodellen. Dataene fra Hedmark tyder ikke på at spørsmålet er like omstridt her. Det er relativt få som oppgir at de i mindre grad enn før uttaler seg til media. I intervjuene var det heller ikke mange som savnet større mediekontakt. At politikerne er de som nå frontes i media, blir oppfattet som en rimelig konsekvens av innføringen av parlamentarisme.

Alt i alt er det derfor spenningen mellom politisk styring og faglig uavhengighet som framstår tydeligst når administrasjonens erfaringer høstes. Det er særlig de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen som gir uttrykk for at de føler seg sterkere, og til tider *for* sterkt politisk styrt etter innføringen av parlamentarismen. Dette kommer nokså tydelig fram gjennom spørredataene, og ikke minst viser intervjumaterialet og svarene på de åpne spørsmålene i spørreskjemaet en slik tendens.

Endringen i roller for de administrative lederne og saksbehandlerne synes ikke å ha foregått helt problemfritt. Særlig den første tiden hadde flere en opplevelse av å ”drive saksbehandling med påholden penn.” Etter hvert synes man å ha fått en klarere rollefordeling i saksbehandlingen, men det er likevel svært mange i administrasjonen som har kommentarer til rollefordeling i spørreskjemaet og i intervjuene. Følgende sitat er ett eksempel på dette:

Det største problemet er at politikerne "farger" den faglige vurderingen av ulike saker. På den måten blir saksbehandlerne mer styrt av politikerne i sin faglige vurdering, noe som kan virke demotiverende for den enkelte, samtidig som politikerne styrer hva som skal skrives. Dette kan gjøre at alle sider av en sak ikke blir faglig vurdert godt nok (politikken styrer den faglige vurderingen)

Det er spesielt to forhold som trekkes fram i det kvalitative materialet.

Det ene forholdet gjelder forholdet mellom strategisk overordnet styring og detaljfokus hos fylkesrådet. Flere savner at fokus i større grad settes på de store linjer og prinsipper, heller en enkeltsaker. Sitatene under er illustrerende for det flere av de ansatte trekker fram:

Parlamentarismen har ført til mer politisk detaljstyring fra rådenes side. De store linjene og prinsippene diskuteres sjelden...

Jeg savner litt mer strategisk arbeid i rådet, men jeg skjønner jo at politikk måles i enkeltsaker. Rådet skulle hatt mye mer tid til å drøfte gjennom de litt større sakene. Det blir litt for mange administrative gjøremål på rådet..

Det andre forholdet som trekkes fram, er et ønske om et tydeligere skille mellom faglige og politiske vurderinger i saksbehandlingsmalen. Følgende sitater er dekkende for mange av de ansattes oppfatninger:

Saksbehandlingsmalen mangler skille mellom administrasjonens innstilling og fylkesrådets vurdering. Dette gjør at administrasjonens innstilling ikke kommer tydelig fram, og at det ikke skilles tydelig mellom administrative og politiske vurderinger. Dette er fra et faglig ståsted problematisk...

Slik den parlamentariske modellen er "designet" i Hedmark har man ingen klare skiller mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen sliter også med at våre faglige vurderinger og anbefalinger ikke kommer frem eller blir lagret noe sted. ..

I arbeidet med saker som skal til behandling i fylkesrådet blir den faglige vurderingen borte dersom det er ulik oppfatning i administrasjonen og i fylkesrådet. Saksbehandlingsmalen gir bare rom for fylkesrådets drøfting og fylkesrådets konklusjon. En mye ryddigere måte hadde vært å kunne legge fram de faglige vurderingene og konklusjonene for deretter å legge på politikken. I dag får opposisjonen "aldri" se om det er andre argumenter enn fylkesrådets som også burde fram i saken.

De mange kommentarene av denne karakter kan være noe av bakgrunnen for at de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen i så liten grad gir uttrykk for at de opplever positive effekter av parlamentarismen. En politiker spør i en kommentar til forholdet mellom politikk og administrasjon om en kanskje "har drevet parlamentarismen for langt i Hedmark".

Rådet er veldig politisk. Vi bruker kanskje administrasjonen for lite. Vi har kanskje gått for langt og skjøvet fagfolkene til side...

Andre påpeker faren for at rådet blir ”fartsblindt”. Når 3 personer skal fylle alle posisjonene får de det travelt, mens administrasjonen samtidig føler at noe av utviklingsarbeidet nedenfra stopper opp.

7.6 Oppsummerende kommentar

Analysen av administrasjonens erfaringer med den parlamentariske styringsmodellen viser at politikerne setter tydelige spor etter seg i administrasjonen. Fylkesrådet har ”tatt grep om” administrasjonen. Som vi har sett synes ikke dette å ha gått helt problemfritt for seg. Særlig føler fagspecialistene i sentraladministrasjonen seg utsatt. Både spørredataene og intervjudataene vitner om nokså tydelige spenninger mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen. Generalistene i fylkesdirektørens stab er mindre kritisk. De føler seg ikke like ”ubekvem” med politikernes nye roller som mange av spesialistene i fagavdelingene tydelig gjør.

Vi stilte innledningsvis spørsmålet om politisk styring eller overstyring av administrasjonen. Selv om mange av de ansatte rapporterer om at de føler seg sterkere faglig styrt, og i noen grad for sterkt styrt som følge av den parlamentariske modellen, skal vi være varsom med å bruke karakteristikken ”overstyring” om politikernes praksis vis a vis administrasjonen. Sannsynligvis er det en kombinasjon av flere forhold som fører til de observerte spenningene, knyttet til rolleforståelsen, både på politisk og administrativ side.

8 Parlamentarismen: finale eller ny etappe i jakten på den gode styringsmodell?

8.1 Innledning

I dette siste kapitlet oppsummerer vi og kommenterer hovedfunnene i evalueringen. Deretter diskuteres ulike veier videre for Hedmark fylkeskommune i jakten på den gode styringsmodell. Drøftingen baseres på våre respondenters vurderinger av ønsket framtidig styringsmodell og noen av de hovedfunnene i evalueringen.

8.2 Hovedfunn

Svært delte meninger om hvor vellykket parlamentarismen i Hedmark har vært

Samlet sett vurderer ikke informantene innføringen av parlamentarisme i Hedmark som spesielt vellykket. Respondentene er svært usikre, og svært delte i synet på hvor vellykket reformen har vært. Det er store forskjeller mellom posisjon og opposisjon. Representantene fra opposisjonen er gjennomgående mer kritiske enn posisjonen. Også administrasjonen er kritisk, særlig gjelder det de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen.

Vurderingene av hvor godt enkeltmålsettinger er nådd viser samme mønster. Sammenlignet med Nordland (2003) er måloppnåelsen lavere, og det er større sprik mellom ulike respondentgrupper. Hvorfor reformen oppfattes som noe mindre vellykket i Hedmark enn i Nordland kan det være mange svar på. Evalueringen viser imidlertid at både reformhistorien og modellens innretning i Hedmark antakelig

kan forklare mye. De følgende hovedfunnene gir etter vår oppfatning mange svar.

Et sterkt, majoritetspreget fylkesråd

Parlamentarisme ble innført i Hedmark fylkeskommune med stor konsekvens etter at det ble besluttet å innføre parlamentarisk styring 28. oktober 2003. Det første fylkesrådet er et flertallsråd bestående av AP og SV, med støtte fra 17 av de 33 representantene i Hedmark fylkesting. Man har altså dannet et klassisk majoritetsråd, basert på en stemmes overvekt i fylkestinget. Dette gir maksimal maktkonsentrasjon. "Åsgård-rådet" består av tre råder med kollektivt beslutningsansvar. Dette betyr at rådene ikke enkeltvis kan stilles til ansvar for et politikkområde. Eventuell mistillit vil dermed ramme rådet som kollegium, ikke enkeltråder. Det kan tenkes at terskelen for mistillit høynes som følge av dette, men dette er et empirisk spørsmål som vi ikke har hatt nok data til å belyse i denne evalueringen.

Selv om ansvaret er kollektivt, så er det etablert en arbeidsdeling innad i rådet. AP har fått fylkesrådslederen, som arbeider med plan, miljø, økonomi og personalsaker. SVs råd er nestleder og arbeider med videregående opplæring, kompetanse, HMS og likestilling. Aps andre fylkesråd arbeider med kultur, næring og samferdsel.

Med bare tre fylkesråder blir makten sterkt konsentrert på få personer. Til sammenligning kan det nevnes at Nordland fylkeskommune har et fylkesråd med fem personer. I regjeringen i dag er det 18 statsråder. Bakgrunnen for at man valgte et så lite råd var dels økonomisk, dels at fylkeskommunen har begrensede oppgaver. Et viktig premis for å innføre parlamentarisme var at det nye styringssystemet ikke skulle koste mer enn det gamle. Det ble ikke akseptert at ressursbruken til politisk aktivitet skulle økes etter at fylkeskommunens aktivitet hadde blitt drastisk redusert.

Fylkesrådet i Hedmark består av tre meget erfarne politikere, med usedvanlig lang fartstid i kommunalpolitikk og godt kjennskap til fylkespolitikken. Dette bidrar også til å befeste rådets maktposisjon. Fylkesrådslederen ble vel og merke hentet inn utenfra uten å ha plass i fylkestinget. Han er imidlertid leder i Hedmark AP, og har lang erfaring som kommunepolitiker og ordfører. Flere nøkkelinformanter beskriver fylkesrådslederen som en brobygger, med svært gode kontakter til kommunene, som er fylkeskommunens viktigste partnere. Siden mange ordførerne i Hedmark også kommer fra AP, bidrar dette positivt til etablering av kontakt.

Utad har fylkesrådet som kollegium fungert samlet. Det forekommer at fylkesrådene er uenige innad, men av intervjuer med rådene og sekretærene framkommer det at de har maktet å komme fram til kompromisser uten store problemer. Internt blir fylkesrådet beskrevet som pragmatisk og effektivt. Indre samhold er en avgjørende betingelse for at rådet utad kan framtre som sterkt og beslutningsdyktig. Med bare tre fylkesråder er det langt lettere å få til kompromisser og å fremstå enhetlig utad enn om rådet hadde vært større. Den politiske avstanden mellom AP og SV i Hedmark er dessuten liten. AP er i landsmålestokk forholdsvis ”rødt”, og SV har vært med som ”posisjonsparti” i mange kommunestyrer og fylkesting. Dette har bidratt til at SV-politikere i Hedmark har utviklet seg til realpolitikere med sans for praktiske kompromisser. Det er vanskelig å få øye på partipolitiske skillelinjer innad i rådet.

Det kan argumenteres for at fylkesrådet i Hedmark konsentrerer makt i to omganger. Først konsentreres makten i fylkestinget til AP og SV. Så konsentreres makten i posisjonen til tre fylkesråder. Dette har ført til at opposisjonen gir uttrykk for ganske mye avmakt og frustrasjon. Også innen posisjonen har man ytret seg kritisk til denne konsentrasjonen av makt. SVs gruppeleder i fylkestinget har gått ut offentlig og hevdet at ”politikken har blitt privatisert” (Østlendingen 3.7.2006).

Fylkestinget: Svekket gjennom flertallsparlamentarisme, men ikke avmektig

Fylkestinget i Hedmark møtes bare seks ganger i året. I forhold til fylkesrådet, som sitter samlet hele året innebærer dette at fylkestinget står svakere i forhold til rådet. Til sammenligning er det kontinuerlige forhandlinger i Stortinget og bystyret i Oslo møtes om lag 15 ganger årlig. Den lave møteaktiviteten i Hedmark har først og fremst med den begrensede saksmengden å gjøre. Dette bidrar også til å svekke fylkestinget vis-à-vis fylkesrådet. Hamar Arbeiderblad hevder at den politiske debatten er blitt skadelidende: ”Debatten eksisterer, men den kommer bare til syne en sjelden gang, som regel når det er fylkesting. Det er bare seks ganger i året. Ellers er det nesten helt stille. Dette står i sterk kontrast til tiden før parlamentarismen ble innført” (HA 21/9-04). Det er nok riktig at debatten tidligere foregikk mer jevnlig gjennom åpne møter i fylkesutvalget og hovedutvalgene, men våre data viser at det langt fra er grunnlag for å karakterisere fylkestinget som avmektig.

Vurderingene av parlamentarismens virkninger på fylkestinget avhenger imidlertid av om man tilhører posisjonen eller opposisjonen. Mens posisjonen gjennomgående ser positive virkninger av

parlamentarismen for fylkestingets arbeid, er opposisjonen gjennomgående kritisk. Opposisjonen gir således et bilde av et mer ”avmektig” fylkesting enn det posisjonen gjør.

En skal imidlertid være forsiktig med å tegne et ”svart hvitt bilde” av denne situasjonen. Riktignok preges fylkestinget av at fylkesrådet har flertall, og således er i stand til å drive sin politikk gjennom i fylkestinget, men samtidig vitner både informantintervjuene og observasjon av fylkestingets møter om et fylkesting der mange har ordet i interessante debatter. Gjennom markering av politiske standpunkter synliggjøres også de politiske skillelinjene i tråd med parlamentariske målsettinger.

Komiteene – lite vellykket som politiske verksteder

Komiteene i fylkestinget var tiltenkt å være de sentrale politiske verkstedene for politikkkutforming i den nye styringsmodellen, slik Stortingskomiteene er det. Slik er det ikke blitt. Det er åpenbart at det trengs en ny diskusjon om organisering og arbeidsform.

Komiteene er generalpolitiske, med betegnelsen A, B og C. Hensikten var å bryte ned sektortenkningen og å skape politiske generalister, med et bredt samfunnsperspektiv. Det kan være grunn til å spørre om denne organiseringen, sammen med en ambulerende saksordførerordning bidrar til å svekke komiteene vis-à-vis fylkesrådet. Med fagkomiteer ville politikerne kanskje over tid utviklet en kompetanse som i større grad kunne konkurrere med fylkesrådet. Dette kunne gjort forholdet mellom politikerne i rådet og i fylkestinget mer balansert.

Både fylkesrådet og fylkesdirektørens folk er til stede i komitémøtene. I evalueringen spør vi om fylkesrådets tilstedeværelse gjør det vanskeligere å utvikle komiteene til viktige arenaer og premissleverandører for politikken i Hedmark fylkeskommune.

En fylkesordfører med nok å gjøre, men med for få ”fylkesordføreroppgaver”

Mens fylkesordføreren i en formannskapsbasert modell er fylkeskommunens fremste politiker, blir fylkesordføreren i en parlamentarisk modell en tilbaketrasket skikkelse uten politisk makt. Det er fylkesrådet som har den utøvende makt, og fylkesordføreren blir mer av en ”snorklipper”. Dette var gjort helt klart i utredningene som lå til grunn for innføringen av parlamentarisme i Hedmark.

Fylkesordføreren i Hedmark tilskrives ikke mye makt, som fylkesordfører, verken i spørreundersøkelsen eller i informantintervjuene. Hun har også selv i avisoppslag beskrevet

hvordan hun trivdes best i rollen som den politisk aktive fylkesordføreren.

Fylkesordføreren i Hedmark representerer fylkeskommunen utad, leder de seks fylkestingsamlingene i året og administrerer godtgjørelser til de folkevalgte. I tillegg har hun fått ansvar for internasjonalisering og regionalt samarbeid i fylkeskommunen, hvor hun har en særlig kompetanse og interesse. Ulempen med å skille ut dette saksfeltet er at det blir lite integrert i den øvrige politiske aktiviteten som utøves av fylkesrådet.

Det synes å være en gjennomgående oppfatning i Hedmark fylkeskommune om at det er for få arbeidsoppgaver i et fylke av Hedmarks størrelse til å fylle en heltidsstilling for fylkesordføreren. Enkelte spør derfor om det er mulig å la oppgaven med å lede fylkestingssamlingene gå på omgang, mellom erfarne politikere, det være seg fra opposisjon eller posisjon. Tanken er interessant, men spørsmålet er om dette vil være en god nok løsning i parlamentariske krisesituasjoner der fylkesordføreren vil ha et særlig ansvar. I slike situasjoner kreves det både særlig politisk erfaring, ryddighet og politisk fingerspissfølelse. Det er et åpent spørsmål om en fylkesordførerposisjon ”på rundgang” vil kunne sikre disse kvalitetene godt nok.

Fylkesordføreren selv har også foreslått at fylkesrådet overtar fylkesordføreren sine oppgaver. Dette åpner imidlertid ikke dagens kommunelov for.

En opposisjon i ”skyggenes dal”

Kritikken av det parlamentariske styringssystemet i Hedmark fylkeskommune kommer fordi man har innført parlamentarisme med stor konsekvens. Dette er en kritikk som man kan forvente av opposisjonen, som også var imot innføring av parlamentarisk styring. Opposisjonen ser ut til å ha fått bekreftet sine bange anelser. Det gis uttrykk for at fylkesparlamentarisme har gjort det lite meningsfullt for mange opposisjonspolitikere å drive fylkespolitikk. Med et fylkesråd som har flertallet i fylkestinget i ryggen, er opposisjonspartiernes makt selvsagt begrenset. Slik vil det være, gitt modellen som er valgt.

Opposisjonen kan likevel markere seg og sine alternativer på ulike måter. Viktigste her er mistillitsinstutttet. Det har imidlertid ikke vært reist mistillitsforslag de tre første årene etter at parlamentarisme ble innført i Hedmark. Det er få saker som egner seg som mistillitsgrunnlag. Dessuten gir mange uttrykk for at det i bunn og grunn er en

konsensuskultur som råder i Hedmark. Dermed er det heller ikke så aktuelt å drive fram mistillit, for markeringens skyld.

Opposisjonen i fylkestinget har også anledning til å markere seg med interpellasjoner og spørsmål. I spontanspørretimen er opposisjonen i Hedmark svært aktive. Det er imidlertid et tankekors at det ikke sitter noen på tilhørerbenkene når fylkestinget er samlet. Dette kan selvsagt gjøre opposisjonens arbeid ytterligere meningsløst. Det er imidlertid et problem de deler med posisjonen, og som verken den formelle styringsmodellen eller praktiseringen av denne kan ”legges til last.

Spenninger mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen

I første setning i fylkesrådets tiltredelseserklæring heter det at ”fylkesrådet vil fylle det regionalpolitiske rommet med politikk til beste for Hedmarks befolkning”¹³. Denne klare ambisjonen om å politisere aktiviteten i fylkeskommunen har man i stor grad etterlevd. Rådet fremstår som ledere av fylkeskommunen, og administrasjonen synes å spille en mer tilbaketrukket rolle etter at man innførte parlamentarisk styring. Denne endringen i roller for de administrative lederne og saksbehandlerne har imidlertid ikke foregått helt problemfritt.

Om den første tiden etter innføring av parlamentarisme blir det brukt karakteristikk som ”saksbehandling med påholden penn” om fylkesrådets praksis vis a vis administrasjonen. Etter hver har man fått en klarere rollefordeling i saksbehandlingen, men evalueringsmaterialet viser at det fortsatt er spenninger mellom fag og politikk i sentraladministrasjonen. Det er særlig de ansatte i fagavdelingene i sentraladministrasjonen som ser få positive effekter av parlamentarismen. De ansatte ved fylkesdirektørens kontor og stabsenhetene er noe mindre kritisk. Sannsynligvis er det en kombinasjon av flere forhold som fører til de observerte spenningene, knyttet til rolleforståelsen, både på politisk og administrativ side. Evalueringen viser at fylkeskommunen bør vie rollefordelingen mellom politikk og administrasjon oppmerksomhet i arbeidet med å forbedre praktiseringen av den parlamentariske modellen.

¹³Kilde:

http://www.hedmark.org/dt_singlearticle.aspx?m=2866&amid=15088

8.3 Veier videre...

Selv om mange av våre respondenter er usikre på hvor vellykket parlamentarismen har vært som styringsmodell i Hedmark fylkeskommune så langt, er det likevel et åpent spørsmål hva som vil være den beste styringsmodellen for Hedmark i framtiden. Med en mulig regionreform der mellomnivået tilføres nye og flere oppgaver, oppgir flere av informantene som i dag er skeptisk til parlamentarismen at de likevel vil foretrekke denne som framtidig styringsmodell.

I tabell 8.1. vises svarene på spørsmålet om hvilken styringsform respondentene ønsker for framtiden:

Tabell 8.1 *Om Hedmark fylkeskommune/eventuelt den regionen som Hedmark kan bli en del av i framtiden bør styres etter en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell. Politikere og administrasjon. Prosent.*

	Posisjon	Politikere		Administrasjon
		Opposisjon	Totalt	Totalt
Det bør styres etter en formannskapsmodell	0	57	24	40
Det bør styres etter en parlamentarisk modell	60	0	35	14
Det avhenger av hvilke oppgaver det fremtidige mellomnivået får	30	43	35	32
Vet ikke/usikker	10	0	6	14
N=100 %	20	14	34	102

Tabellen viser at det er klare skiller mellom posisjon og opposisjon med hensyn til hvilken styringsmodell som foretrekkes i framtiden. I posisjonen er det ingen som er helt sikre på at de foretrekker en formannskapsmodell. I opposisjonen er det derimot godt over halvparten som kun ser for seg formannskapsmodellen som den fremtidige styringsmodell, uavhengig av regionreform. Også i administrasjonen er det en betydelig andel som foretrekker en slik løsning. I alle grupper er det imidlertid mellom 30 og 40 % som vil vurdere dette nærmere når det er avklart hvilke oppgaver det fremtidige mellomnivået får. Den største andelen finner vi her i opposisjonen.

Som vi har sett har noe av hovedkritikken mot den parlamentariske styringsmodellen gått ut på at konsentrasjonen av makt er for stor.

Flere av politikerne ønsker seg en kombinasjon av elementer fra formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Er det mulig å dempe maktkonsentrasjonen i fylkesrådet og trekke partiene i fylkestinget sterkere med i den utøvende politikken? Det finnes to løsninger som ikke bryter med det parlamentariske prinsipp, men som med stor sannsynlighet vil gi et mer konsensuspreget styresett, og som kan bidra til å dempe dagens kritikk mot praktiseringen av parlamentarisme i Hedmark. Begge forslagene innebærer at det politiske spillet mellom posisjon og opposisjon blir annerledes enn med majoritetsparlamentarisme:

En mulighet er at det dannes en *storkoalisjon* som stiller seg bak fylkesrådet som skal tiltre i 2007. Begrunnelsen for en slik overdimensjonert koalisjon kan være at fylkeskommunen med ganske stor sannsynlighet vil være i en ekstraordinær situasjon på grunn av den bebudede regionreformen. I en slik situasjon kan det være lurt at mange partier i fylkestinget får være med å sitte ved roret på ”fylkeskommunens siste reise”. Med en slik storkoalisjon vil man sikre seg at synspunkter fra mange av partiene i fylkestinget høres når viktige vedtak må gjøres. Man sikrer seg også en sterkere forankring i fylkestinget for politikken. Ved å danne en storkoalisjon kan man således videreføre noe av det mest vellykkede ved parlamentarismen, nemlig at politikken blir synlig utad og at politikerne har overtatt den strategiske styringen over administrasjonen. Det største problemet med en slik storkoalisjon er at det kan bli vanskelig å holde rådet samlet. Dess flere partier, dess vanskeligere kan det bli å skape omforente kompromisser.

Et alternativ til en storkoalisjon er at det dannes et *mindretallsråd* i Hedmark fylkeskommune etter valget høsten 2007. Et mindretallsråd kan f.eks. bestå av det største partiet i fylkestinget som danner fylkesråd alene. Et slikt mindretallsråd vil bli sterkt innad, men det vil måtte forhandle med de andre partiene i fylkestinget for å skaffe seg flertall fra sak til sak. Dette vil styrke fylkestinget og komiteene som politisk arenaer og samtidig dempe tendensene til maktkonsentrasjon. Med et mindretallsråd er det større sannsynlighet for at det oppstår livlige forhandlinger i fylkestinget og i komiteene, der flere partier kan gjøre seg gjeldende og få igjennom sine hjertesaker, hvis de er dyktige forhandlere. Med mindretallsråd vil man sannsynligvis oppnå en mer konsensuspreget politikk, samtidig som man beholder den strategiske styringen med administrasjonen. En ulempe med denne løsningen er at et fylkesråd uten flertall i ryggen må ”sluke en del kameler.” Ulempen med mindretallsparlamentarisme er frakoplingen av ansvar og makt.

Sluttkommentar:

Erfaringene fra Hedmark viser til fulle at valg av organisatoriske løsninger handler om makt og politikk. De som støttet innføring av parlamentarisk styring er de som nå sitter med politisk makt i fylkespolitikken. De som stemte imot, har mistet mye innflytelse og har vært tre år i opposisjon, noe de opplever som ganske frustrerende. Valg av styringsprinsipp skapte altså umiddelbart politiske vinnere og tapere.

Evalueringen viser at hovedforskjellene i politikernes vurderinger av hvordan fylkesparlamentarismen har virket i Hedmark kan forklares med utgangspunkt i om man tilhører posisjonen eller opposisjonen. De som stemte for parlamentarisme er i hovedsak fornøyde med effektene av det nye styringssystemet, mens de som stemte imot er misfornøyde. Dette betyr at valg formannskap eller parlamentarisme i neste periode i Hedmark uansett vil splitte fylkestinget i to blokker med svært ulike oppfatninger om hvilke spilleregler som skal gjelde for fylkespolitikken, vel og merke dersom valget gir noenlunde samme partisammensetning i fylkestinget som i inneværende periode.

Med utgangspunkt i prinsipper om konstitusjonalisme, kan man kanskje si at Hedmark fylkesting er kommet opp i et uheldig dilemma fordi kommuneloven åpner for valg av parlamentarisme med simpelt flertall. Mens enkeltbestemmelser i grunnloven ikke kan endres uten kvalifisert flertall, kan altså et knapt flertall i kommunestyre eller fylkesting radikalt endre styreform. Det er vel og merke lagt inn en prosedyre med forsinkelse, som sikrer at velgerne vil få anledning til å påvirke valg av styringsprinsipp. I Hedmark skal spørsmålet om formannskapsmodell eller parlamentarisme opp til debatt og avstemning i 2006. Dermed vil spørsmålet om styringsform også bli et tema i forbindelse med fylkestingsvalget i 2007.

Uansett om man velger parlamentarisme eller formannskap som fremtidig modell, er det sannsynlig at det blir et stort mindretall som er grunnleggende uenig i valg av styreform. Dette er uheldig, da demokrati bygger på ideen om at vi må være enige om hvordan vi håndterer uenighet. I et demokrati aksepteres det at det eksisterer ulike oppfatninger både om hvilke verdier som skal gjelde og hvilke interesser som skal prioriteres. Demokrati forutsetter ikke enighet om innholdet i politikken. Mindretallet vil bøye seg for flertallet så lenge de er enige i de prosedyrer som er brukt for å komme fram til en avgjørelse. Problemet blir langt alvorligere hvis det er stor uenighet både om prosedyrene og de politiske sakenes innhold. Da kan det utvikle seg en legitimitetskrise blant et mindretall som opplever at de

verken er enige i den politiske substans eller dens prosedyrer. I en slik situasjon kan, men bør ikke, fortsatt jakt på nye styringsmodeller bli viktigere enn politikkenes innhold.

Litteratur

- Baldersheim, Harald (2005) "From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisited" i Berg, Rikke og Nirmala Rao *Transforming Local Political Leadership*. New York: Palgrave Macmillian, 59-72
- Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988) "Byregjering" i Oslo kommune. *Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Oslo: NIBR Rapport 1988:19
- Berg, Halgrim (1972) *Frå hestehandel til mini-storting. Buskerud fylkesting 1955-67*. Hovedoppgave i historie. Universitetet i Oslo
- Bukve, Oddbjørn og Terje Hagen (1991) *Nye styringsmodeller i kommunene*. Kommuneforlaget
- Fevolden, Trond (1997) "Fylkeskommunen – fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå" i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003) *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret, Rapport 4 3003
- Hagen, Terje (1991) "Kommuneregjering eller formannskap" i Oddbjørn Bukve og Terje Hagen: *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østveiten (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenlignet med*

formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger.
Oslo: NIBRs Plusserie 3-99

- Hanssen, Gro Sandkjær og Inger Marie Stigen (2006) *Forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal og Hedmark. En underveisrapport.* NIBR-rapport 2006:5
- Hernes, Gudmund (1978) ”Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon” i Gudmund Hernes (red) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Oslo:Universitetsforlaget
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004) *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* NIBR-notat 2004:124
- Kolstadutvalgets innstilling (2003) Om innføring av parlamentarisk styringsmodell i Hedmark fylkeskommune. Hedmark fylkeskommune.
- Köhn, Espen, Terje Skjeggedal og Roald Lysø (2006) *Enhetsfylket i Hedmark - hva er det? Første undervegsrapport fra evaluering av forsøk med enhetsfylke i Hedmark.* Trøndelag forskning og utvikling. Steinkjer.
- Jenssen, Birgit Aasgaard (2000) *Evaluering av den politiske organiseringen i Hedmark fylkeskommune.* Innlegg i internavis
- Lotsberg, Dag Øyvind (1989) ”Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønster før og etter innføring av byregjeringen”. *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, 5(2):111-132
- Martin, Lanny, W. og Randolph T. Stevenson (2001) ”Government Formation in Parliamentary Democracies” i *American Journal of Political Science*, 45(1): 33-50
- Mouritzen, P.E. og J.H. Svava (2002) *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local government.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Myrvold, Trine Monica (2004) *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune.* Oslo: NIBR Notat 2004:103

-
- Nordby, Trond (2000) *I politikkens sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1990:13: Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
- Ot.prp. nr 96 (2005-2006) *Om endringer i kommuneloven*
- Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (2001) *Kommuneloven med kommentarer*. Kommuneforlaget
- Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rose, Lawrence (1991) *Det er lov å prøve seg. Forsøk, regorganisering og ledelse kommunene*. Kommuneforlaget
- Røiseland, Asbjørn (2003) ”Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme” i *Kommunal ekonomi och politik*, 7(4):7-25
- Røiseland, Asbjørn og Inger Marie Stigen (2003) *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk-administrasjon*. Oslo: NIBR Rapport 2003:15
- Saxi, Hans Petter (2002) *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – mål og effekter*. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport 18/2002
- Saxi, Hans Petter (2003) *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?* Plan 3-4, ss 62-66
- Saxi, Hans Petter (2006) ”Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?” *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 22, 256-277.
- Saxi, Hans Petter og Rune Lødemel (2004) *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport nr. 9/2004
- Sejersted, Fredrik (1998) ”Om statsrådenes hårfarge og været på 17. mai”, *Nytt Norsk Tidsskrift* (3):227-243

Wiberg, Matti (1994) *Parliamentary Control in the Nordic countries.
Forms of Questioning and Behavioral Trends* Jyväskylä: The
Finnish Political Science Association

Østlendingen 3.7.2006

Østlendingen 14.1.2006

Hamar Arbeiderblad 21.9.2004

Vedlegg 1

Spørreskjema til politikere

1. I hvilken kommune er du bosatt?

Kommune: _____

2. Betrakter du deg hovedsakelig som....

- Heltidspolitiker
- Deltidspolitiker
- Yrkesaktiv
- Skoleelev/student
- Pensjonist/trygdet
- Hjemmearbeidende
- Arbeidsledig

3. Hvis du er yrkesaktiv: Hvilken yrkesstatus har du?

- Ansatt i kommune
- Ansatt i statlig virksomhet
- Ansatt i fylkeskommunal virksomhet
- Ansatt i privat sektor
- Ansatt i organisasjon
- Selvstendig næringsdrivende
- Annet

4. I hvor mange perioder har du vært medlem av fylkestinget (inkludert inneværende periode)?

- 1 periode
- 2 perioder
- 3 perioder eller flere

5. Hvilket parti representerer du i fylkestinget i inneværende periode?

- ¹ Det norske Arbeiderparti
² Sosialistisk venstreparti
³ Senterpartiet
⁴ Fremskrittspartiet
⁵ Høyre
⁶ Pensjonistpartiet
⁷ Kristelig Folkeparti
⁸ Venstre

6. Hvilken komité i fylkestinget er du medlem av?

- ¹ Komite A
² Komite B
³ Kontrollutvalget
⁴ Ikke medlem av komite

7. Har du verv som leder eller nestleder i en komité eller i din partigruppe?

- ¹ Ja
² Nei

8. Hvor ofte har du i inneværende periode stilt spørsmål eller interpellasjon i fylkestinget?

	Ingen ganger	1-2 ganger	3-5 ganger	Mer enn 5 ganger
Stilt spørsmål	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>
Stilt interpellasjon	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>

9. Har du i løpet av de siste 12 månedene tatt initiativ til å få nye saker på den politiske dagsorden?

- ¹ Ja
² Nei

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

I:	Meget lett	Nokså lett	Både og	Nokså vanskelig	Meget vanskelig	Ikke aktuelt
Din partigruppe	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestingskomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

11. Vi ber deg anslå hvor ofte du (som følge av ditt verv som fylkespolitiker) har hatt kontakt med følgende grupper det siste året?

	Ikke i det hele tatt	Noen få ganger	Omtrent hver måned	Omtrent hver uke eller oftere	Vet ikke
Fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Fylkesordfører	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Politiske sekretærer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Fylkesdirektøren	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Øvrig sentraladministrasjon i fylkeskommunen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Fylkeskommunens etater/institusjoner (videregående skoler, fylkesbibliotek osv)	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Ansattes organisasjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>
Media	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>

12. Hvordan vurderer du generelt sett innflytelsen til følgende instanser over beslutninger i fylkespolitikken i Hedmark?

	Meget liten	Liten	Middels	Stor	Meget stor	Vet ikke
Din partigruppe	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestingskomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

Fylkesordfører	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Politiske sekretærer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Fylkesdirektøren	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Øvrig sentraladministrasjon i fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Fylkeskommunens etater/institusjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Kommunene i Hedmark	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
De ansattes organisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Næringslivsorganisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

13. Vi ønsker at du vurderer hvor ofte det har oppstått uenighet mellom ulike grupperinger i inneværende periode?

	Aldri	Sjelden	Ofte	Svært ofte	Vet ikke
Mellom fylkesrådet og flertallet i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Mellom fylkesrådet og komiteen du sitter i	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Mellom posisjons- og opposisjonspartiene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Mellom posisjonspartiene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Mellom opposisjonspartiene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Mellom ulike komiteer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Mellom komiteer og fylkestingets flertall	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

14. Nedenfor har vi formulert noen påstander om hvordan fylkestinget fungerer. Vi vil at du tar stilling til påstandene ved å krysse av om du er helt uenig, delvis uenig, verken uenig eller enig, delvis enig eller helt enig.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Arbeidet i fylkestinget oppleves som meningsfullt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
b) Debattene i fylkestinget er interessante	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
c) Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
d) Det er et tydelig skille mellom "A og B lag" i fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
e) Fylkestinget er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
f) Det er i komiteene at det viktigste politiske arbeidet gjøres	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
g) Åpne komitémøter svekker mulighetene for å få til praktiske kompromisser i fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
h) Behandlingen av saker i komiteene gir et godt grunnlag for fylkestingets plenumsbehandling	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
i) Fylkestinget har stor innflytelse over fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
j) Fylkestinget er mest et sandpåstrøingsorgan	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
k) Stemmegivningen i fylkestinget følger først og fremst de politiske skillene mellom opposisjons- og posisjonspartiene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
l) Arbeidet i fylkestinget er i stor grad preget av samarbeid på tvers av partigrensene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

m) Det er et tydelig skille mellom heltidspolitikere og deltidspolitikere i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
n) Fylkestingsrepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke detaljer i sakene som blir behandlet i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
o) Fylkestingsrepresentantene er mer opptatt av å ivareta interessene til sin hjemkommune/ sitt distrikt, enn av å sikre interessene til innbyggerne i Hedmark som helhet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
p) Lokalavisenes dekning av fylkestingssamlingene er god	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

15. Her har du mulighet til å utdype noen av svarene på påstandene ovenfor om fylkestinget:

16. Nedenfor har vi formulert noen påstander om fylkesrådet. Vi vil at du skal ta stilling til påstandene, og krysse av om du er helt uenig, delvis uenig, verken enig/uenig, delvis enig eller helt enig.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Fylkesrådets dagsorden bestemmes først og fremst av fylkestingets vedtak og signaler	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
b) Fylkesrådet har stor innflytelse over fylkestinget ved at det innstiller i saker til fylkestingets komiteer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
c) Fylkesrådet formulerer sine innstillinger slik at de får flertall i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

- d) Fylkesrådet skjeler ikke til hva som kan få flertall i fylkestinget når det legger fram sine innstillinger ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- e) Fylkesrådet tar oftere upopulære, men nødvendige standpunkt enn det fylkestinget gjør ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- f) Fylkesrådet fremmer først og fremst sine politiske synspunkter i sakene som legges fram fylkestinget ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- g) Det er vanskelig å forutsi hvilke saker fylkesrådet vil engasjere seg i ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- h) Fylkesrådet opptrer som et kollegium, og forfølger ikke de enkelte sektorens interesser når konkrete saker skal behandles ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- i) Fylkesrådet legger først og fremst frem prinsippaker og overordnede sakstyper for behandling i fylkestinget ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- j) Fylkesrådets dagsorden bestemmes i stor grad av hvilke saker som tas opp i media ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- k) Fylkesrådets dagsorden bestemmes i stor grad av interessegrupper utenfor de administrative og politiske organer ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶
- l) Fylkesrådet har god styring med administrasjonens iverksetting av vedtak ¹ ² ³ ⁴ ⁵ ⁶

17. Her har du mulighet til å utdype noen av svarene på påstandene ovenfor om fylkesrådet:

18. Nedenfor har vi formulert noen påstander om hvordan den parlamentariske styringsmodellen har virket. Dersom dette er din første valgperiode, slik at du ikke har erfaring med andre styringsmodeller, ber vi deg likevel om å besvare spørsmålet ut fra de inntrykk du har av parlamentarismen i Hedmark.

Parlamentarismen har:	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) gjort arbeidet i fylkestinget mer meningsfullt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
b) ført til mer interessante debatter i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
c) ført til mindre detaljorientering og mer prinsipporientering blant de folkevalgte	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
d) fått flere folkevalgte til å engasjere seg i fylkestingsdebattene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
e) effektivisert arbeidet i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
f) medført at flesteparten av sakene som kommer opp i fylkestinget er såkalte "ekspedisjonssaker" med lite politikk i	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
g) bidratt til klargjøring av politikerrollen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
h) ført til et tydeligere skille mellom A og B-lag i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
i) gitt bedre muligheter for å drive opposisjonspolitikk	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
j) gjort det lite meningsfullt å være opposisjonspolitiker	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
k) gjort at jeg føler jeg får gjort mer nytte for meg i fylkestingsarbeidet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
l) ikke betydd så mye for min oppfatning av arbeidet i fylkestinget. Ordningen med saksordfører er like viktig eller viktigere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

m) gitt de folkevalgte bedre styring med administrasjonens iverksetting av vedtak	1	2	3	4	5	6
n) ført til mer dobbeltarbeid	1	2	3	4	5	6
o) ført til en mer lukket saksbehandlingsprosess	1	2	3	4	5	6
p) gjort fylkeskommunen til en bedre tjenesteyter	1	2	3	4	5	6
q) gjort fylkeskommunen til en bedre regionalpolitisk aktør	1	2	3	4	5	6
r) skapt større mediainteresse for fylkeskommunen	1	2	3	4	5	6
s) gjort politikerne mer profilert i media	1	2	3	4	5	6

19. Nedenfor har vi formulert noen påstander med utgangspunkt i målene med å innføre parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune. Dersom dette er din første valgperiode, slik at du ikke har erfaring med andre styringsmodeller, ber vi deg likevel om å besvare spørsmålet ut fra de inntrykk du har av parlamentarismen.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Parlamentarismen har bidratt til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	1	2	3	4	5	6
b) Parlamentarismen har bidratt til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar	1	2	3	4	5	6
c) Parlamentarismen har bidratt til å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene	1	2	3	4	5	6
d) Parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon	1	2	3	4	5	6
e) Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	1	2	3	4	5	6

20. Her har du mulighet til å utdype dine svar om opposisjonens vilkår i den parlamentariske styringsmodellen slik den fungerer i Hedmark.

21. Hvordan vurderer du de folkevalgte arbeidsvilkår i Hedmark fylkeskommune mht:

	Svært dårlig	Nokså dårlig	Både og	Nokså god	Svært god	Vet ikke
a) Frikjøp	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
b) Deltakelse på kurs	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
c) Deltakelse på konferanser	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
d) Informasjonstilgang	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
e) Bruk av administrasjonen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
f) Innsikt i fylkeskommunens virksomhet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

22. Hvordan vurderer du, samlet sett, tilretteleggingen for politisk arbeid i Hedmark fylkeskommune under parlamentarismen?

- ¹ Svært dårlig
² Nokså dårlig
³ Både og
⁴ Nokså god
⁵ Svært god
⁶ Vet ikke

23. Alt i alt, hvor vellykket synes du innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune har vært?

- ¹ Svært vellykket
² Nokså vellykket
³ Både og
⁴ Nokså mislykket
⁵ Svært mislykket
⁶ Vet ikke

24. Hva mener du eventuelt bør gjøres for å forbedre den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark fylkeskommune?

25. Planlegger du å ta gjenvalg som fylkestingsrepresentant i neste periode?

- ¹ Ja, sannsynligvis
² Nei, sannsynligvis ikke
³ Vet ikke

26. Har valg av parlamentarisk styringsmodell betydning for om du tar gjenvalg eller ikke?

- ¹ Ja
² Nei (gå direkte til spørsmål 28)
³ Vet ikke

27. Hvis din beslutning om å ta gjenvalg er påvirket av valget av parlamentarisk styringsform, ber vi deg kort begrunne hvorfor.

28. Synes du Hedmark fylkeskommune/eventuelt den regionen som Hedmark kan bli en del av i fremtiden bør styres etter en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell?

- ¹ Det bør styres etter en formannskapsmodell
² Det bør styres etter en parlamentarisk modell
³ Det avhenger av hvilke oppgaver det framtidige mellomnivået år
⁴ Vet ikke/usikker
⁵ Eventuelt utfyllende kommentar::

Takk for hjelpen!

Vedlegg 2

Spørreskjema til ansatte

1. Hvor gammel er du?

Antall år: _____

2. Hvor lenge har du vært ansatt i Hedmark fylkeskommune?

Antall år: _____

3. Hva er din høyeste utdanning?

- 1 Grunnskole (folkeskole/realskole/ungdomsskole)
- 2 Videregående skole (gymnasnivå)
- 3 Universitetsnivå/høgskolenivå (mer enn 12 års skolegang/studier)

4. Hvis du har høgskole/universitetsutdanning (mer enn 12 års skolegang/studier):
Hvilken type utdanning er din høyeste utdanning?

- 1 Administrasjon og økonomi
- 2 Samfunnsvitenskap og juss
- 3 Humanoria og estetikk (historiefag, språkfag)
- 4 Undervisning (lærer, førskolelærer)
- 5 Naturvitenskap og teknikk
- 6 Helse- og sosialfag
- 7 Annet _____

5. Hva er ditt hovedarbeidsområde i fylkeskommunen? Hvis du arbeider innenfor flere av de områdene som er nevnt nedenfor, sett da kryss ved det arbeidsområdet du bruker mest tid på.

- ¹ Fylkesdirektørens kontor/stabsenheter
² Videregående opplæring
³ Kultur og kompetanse
⁴ Næring og nyskaping
⁵ Internasjonalt samarbeid
⁶ Samferdsel, miljø og plan
⁷ Eiendom og innkjøp
⁸ Videregående skole
⁹ Tannhelsetjenesten
¹⁰ Fylkesbibliotek
¹¹ Hedmark trafikk

6. I hvilken grad legger du vekt på signaler (vedtak/merknader) fra følgende organer/grupper ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?

	I meget liten grad	I nokså liten grad	Både og	I nokså stor grad	I meget stor grad	Vet ikke/uaktuelt
Signaler fra fylkesordføreren	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra politiske sekretærer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestingskomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra posisjonspartiene i fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra opposisjonspartiene i fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra Enhetsrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra ordførere i kommunene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Signaler fra regionrådene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

7. Vi ber deg anslå hvor ofte du i løpet av det siste året har hatt kontakt med følgende organer/grupper?

	Ikke i det hele tatt	Noen få ganger	Omtrent hver måned	Omtrent hver uke eller oftere	Vet ikke
Fylkesordfører	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Fylkesrådet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Politiske sekretærer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Fylkesdirektøren	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Medlemmer av fylkestingskomite	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Representanter for posisjonspartiene i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Representanter for opposisjonspartiene i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Enhetsrådet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Ordførere i kommunene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Regionrådene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

8. Hvor ofte har du, i løpet av det siste året, vært til stede på møter i følgende organer?

	Ikke i det hele tatt	En eller flere ganger	Vet ikke/uaktuelt
I fylkesrådet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
I fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
I fylkestingskomiteene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
Fylkesdirektøren	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
I Enhetsrådet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>

9. Synes du det innenfor ditt saksområde er lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør oversendes til politisk behandling?

- 1 Meget vanskelig
 2 Nokså vanskelig

- ³ Både og
⁴ Nokså lett
⁵ Meget lett
⁶ Vet ikke

10. Hvor ofte kommer initiativ til nye saker/tiltak på ditt saksområde fra hver av følgende organer/grupper?

	Meget sjelden	Nokså sjelden	Av og til	Nokså ofte	Meget ofte	Vet ikke/uaktuelt
Fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestingskomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Enhetsrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkesdirektøren	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Øvrig sentraladministrasjon i fylkeskommunen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkeskommunens etater/institusjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
De ansattes organisasjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Kommunene i Hedmark	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Regionrådene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Næringslivsorganisasjoner	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Media	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Publikum/innbyggerne	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

11. Hvordan vurderer du generelt innflytelsen til følgende instanser over beslutninger i fylkespolitikken i Hedmark?

	Meget liten	Liten	Middels	Stor	Meget stor	Vet ikke
Fylkesordfører	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Politiske sekretærer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Fylkestingskomiteene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
Enhetsrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

Fylkesdirektøren	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Øvrig sentraladministrasjon i fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Fylkeskommunens etater/institusjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
De ansattes organisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Kommunene i Hedmark	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Regionrådene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Næringslivsorganisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
Media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

12. Vi er interessert i å få vite noe om hvordan du opptrer i forhold til politikerne. Vi ber deg ta stilling til følgende sett av påstander ut fra hvordan de passer for deg.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Jeg setter meg inn i fylkesrådets synspunkter og legger fram forslag på linje med disse	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
b) Jeg tar ofte kontakt med fylkesrådet for å "luften" eller drøfte saker som vi arbeider med	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
c) Jeg har klar forståelse for hvilke saker som bør legges fram for fylkesrådet og hva slags saker som er mitt ansvar	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
d) Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkesrådet, og dernest i forhold til den enheten/ virksomheten jeg er ansatt i	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
e) Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkestinget, og dernest i forhold til den enheten/ virksomheten jeg er ansatt i	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

f) Jeg blir ofte kontaktet av fylkestingsrepresentanter som ønsker opplysninger om mitt saksområde	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
g) Jeg baserer mine standpunkter på faglig kunnskap, og spekulerer ikke i hva som er politisk gjennomførbart	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
h) Jeg opplever stadig motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn innenfor mitt ansvarsområde	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
i) Jeg har stor faglig frihet med hensyn til hvordan jeg skal løse arbeidsoppgavene innenfor mitt ansvarsområde	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
j) Jeg opplever at det er vanskelig å forutsi hvordan det vil gå med saker som jeg fremmer for politisk behandling innenfor mitt ansvarsområde	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

13. Nedenfor har vi formulert noen påstander om hvordan fylkesrådet fungerer. Vi ber deg ta stilling til påstandene.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Fylkesrådets dagsorden bestemmes først og fremst av fylkestingets vedtak og signaler	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
b) Fylkesrådet har stor innflytelse over fylkestinget ved at det innstiller i saker til fylkestingets komiteer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
c) Fylkesrådet formulerer sine innstillinger slik at de får flertall i fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

d) Fylkesrådet skjeler ikke til hva som kan få flertall i fylkestinget når det legger fram sine innstillinger	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
e) Fylkesrådet tar oftere upopulære, men nødvendige standpunkt enn det fylkestinget gjør	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
f) Fylkesrådet fremmer først og fremst de faglige synspunktene til administrasjonen i sakene som legges fram for fylkestinget	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
g) Fylkesrådet fremmer først og fremst sine politiske synspunkter i sakene som legges fram fylkestinget	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
h) Det er vanskelig å forutsi hvilke saker fylkesrådet vil engasjere seg i	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
i) Fylkesrådet opptrer som et kollegium, og forfølger ikke de enkelte sektorerers interesser når konkrete saker skal behandles	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
j) Fylkesrådet legger først og fremst frem prinsippaker og overordnede sakstyper for behandling i fylkestinget	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
k) Fylkesrådets dagsorden bestemmes i stor grad av hvilke saker som tas opp i media	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
m) Fylkesrådets dagsorden bestemmes i stor grad av interessegrupper utenfor de administrative og politiske organer	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
n) Fylkesrådet har god styring med administrasjonens iverksetting av vedtak	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>
o) Det er ofte uenighet mellom den enheten/ virksomheten jeg jobber i og fylkesrådet	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	6	<input type="checkbox"/>

14. Nedenfor har vi formulert noen påstander med utgangspunkt i målene med å innføre parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune. Dersom dette er din første valgperiode, slik at du ikke har erfaring med andre styringsmodeller, ber vi deg likevel om å besvare spørsmålet ut fra de inntrykk du har av parlamentarismen.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Parlamentarismen har bidratt til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
b) Parlamentarismen har bidratt til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
c) Parlamentarismen har bidratt til å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
d) Parlamentarismen har bidratt til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
e) Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

15. Hender det at arbeidet med mer langsiktige og kompliserte oppgaver må skyves til side på grunn av saker det er blitt oppmerksomhet om i følgende instanser?

	Hender meget sjelden	Hender nokså sjelden	Både og	Hender nokså ofte	Hender meget ofte	Vet ikke/ uaktuelt
I media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
I fylkesrådet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
I fylkestinget	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
I Enhetsrådet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

16. Er det lett eller vanskelig å forutsi hvordan reaksjonen fra politikerne i ulike organer vil være på de saker som administrasjonen legger fram på ditt saksfelt?

	Meget vanskelig	Nokså vanskelig	Både og	Nokså lett	Meget lett	Vet ikke/uaktuelt
I fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
I fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
I Enhetsrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

17. Hvor vanlig eller uvanlig er det at politikerne i følgende organer foretar endringer av mer prinsipiell karakter i de forslag som du utarbeider på ditt saksfelt?

	Meget uvanlig	Nokså uvanlig	Både og	Nokså vanlig	Meget vanlig	Vet ikke/uaktuelt
I fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
I fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>
I Enhetsrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>

18. Vil du sende fra deg et forslag som du personlig synes er riktig, dersom du samtidig antar at forslaget vil støte på innvendinger blant politikerne i følgende organer?

	Nei, aldri	Bare i spesielle tilfelle	Ja, som regel	Vet ikke/uaktuelt
I fylkesrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>
I fylkestinget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>
I Enhetsrådet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>

19. Hvor vanlig eller uvanlig er det at politikerne i følgende organer foretar endringer av mer prinsipiell karakter i de forslag som du utarbeider på ditt saksfelt?

- ¹ Meget ofte
² Nokså ofte
³ Av og til
⁴ Nokså sjelden
⁵ Meget sjelden
⁶ Vet ikke/uaktuelt

20. Nedenfor har vi formulert noen flere påstander om hvordan den parlamentariske styringsmodellen har påvirket ditt arbeid. Vi ber deg ta stilling til påstandene.

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken enig/ uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
a) Parlamentarismen har gjort arbeidet mer faglig interessant innenfor mitt fagfelt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
b) Parlamentarismen har ført til sterkere politisk styring av mitt fagfelt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
c) Parlamentarismen har gjort arbeidsdagen min mer uforutsigbar	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
d) Parlamentarismen har ført til større arbeidspress; en mer travel arbeidsdag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
e) Parlamentarismen har gitt mindre dobbeltarbeid	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
f) Parlamentarismen har ført til en mer lukket saksbehandlingsprosess	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
g) Parlamentarismen har gjort fylkeskommunen til en bedre tjenesteyter	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
h) Parlamentarismen har gjort fylkeskommunen til en bedre regionalpolitisk aktør	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
i) Parlamentarismen har skapt større mediainteresse for fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
j) Parlamentarismen har gjort politikerne mer profilert i media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>
k) Parlamentarismen har ført til at jeg i mindre grad enn før uttaler meg til media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6 <input type="checkbox"/>

21. Her har du mulighet til å utdype dine svar om administrasjonens vilkår og arbeidsform i den parlamentariske styringsmodellen slik den fungerer i Hedmark.

22. Hvordan var informasjonen om den parlamentariske styringsmodellen før den ble innført?

- 1 Svært dårlig
- 2 Dårlig
- 3 Både og
- 4 God
- 5 Svært god
- 6 Vet ikke/usikker

23. Hvilket inntrykk har du av arbeidet med planleggingen av den parlamentariske styringsmodellen?

- 1 Svært dårlig
- 2 Dårlig
- 3 Både og
- 4 God
- 5 Svært god
- 6 Vet ikke/usikker

24. Medvirket du selv aktivt i planlegging og utforming av den parlamentariske styringsmodellen?

- 1 Ja
- 2 Nei

25. Hvordan vil du karakterisere iverksettingen av den parlamentariske styringsmodellen?

- 1 Svært dårlig
- 2 Dårlig
- 3 Både og
- 4 God
- 5 Svært god
- 6 Vet ikke/usikker

26. Alt i alt, hvor vellykket synes du innføringen av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune har vært?

- 1 Svært vellykket
- 2 Nokså vellykket
- 3 Både og
- 4 Nokså mislykket
- 5 Svært mislykket
- 6 Vet ikke

27. Hva mener du eventuelt bør gjøres for å forbedre den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark fylkeskommune?

28. Synes du Hedmark fylkeskommune/eventuelt den regionen som Hedmark kan bli en del av i fremtiden bør styres etter en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell?

- ¹ Det bør styres etter en formannskapsmodell
² Det bør styres etter en parlamentarisk modell
³ Det avhenger av hvilke oppgaver det framtidige mellomnivået får
⁴ Vet ikke/usikker
⁵ Eventuelt utfyllende kommentar::
-

Takk for hjelpen!