

DIREKTE VALG AV ORDFØRER SOM DELTAKELSES- OG STYRINGSREFORM

**En evaluering av forsøkene med direkte valg av ordfører ved
lokalvalgene i 1999 og 2003.**

**MARCUS BUCK, HELGE O. LARSEN OG TORD
WILLUMSEN**

**Høgskolen i Nesnas skriftserie nr. 64
2005**

Forord

I forbindelse med lokalvalgene i 1999 og i 2003, og de påfølgende mandatperiodene, er det gjennomført forsøk med direkte valg av ordfører i et antall norske kommuner. På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har professor Helge O. Larsen ved Universitetet i Tromsø, og senere Høgskolen i Nesna, ledet arbeidet med den forskningsmessige evalueringen av forsøkene. Den andre forsøksperioden er ikke avsluttet, men en evaluering av de delene av forsøket som ikke omfatter utvidet myndighet, legges med dette fram.

Foruten Helge O. Larsen har forskergruppen bestått av førsteamanuensis Marcus Buck, Universitetet i Tromsø, og vit.ass. Tord Willumsen, Høgskolen i Nesna. I en tidligere fase av prosjektet deltok vit.ass. Helen Sagerup, UiT. I tillegg arbeider Mikal Lanes med en hovedfagsoppgave i statsvitenskap i tilknytning til prosjektet. Rapporten publiseres i første omgang i skriftserien til Høgskolen i Nesna og i elektronisk format, men det tas sikte på en publikasjon rettet mot et bredere publikum primo 2006. Evalueringen av den første forsøksrunden er publisert som rapport A 94 i skriftserien til Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Tromsø i 2000, og trykt som vedlegg til NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*. (Valglovutvalgets innstilling). Den foreliggende rapport inneholder en samlet vurdering av begge forsøksrundene, men bygger i tillegg på et bredere datatilfang innsamlet i løpet av den inneværende perioden.

Vi vil takke Kommunal- og regionaldepartementet for oppdraget så langt, og i sær avdelingsdirektør Christine Hjortland og hennes medarbeidere for godt samarbeid. Herfra har vi under hele evalueringsperioden møtt stor interesse og fått stor frihet. Evalueringsarbeidet har hatt både en anvendt og en forskningsmessig side. Underveis har vi deltatt på flere seminarer og presentasjoner både i forhold til forsøkskommunene og departementet. Vi er

glade for at KRD som oppdragsgiver har vært meget positiv til at resultatene under veis også skulle kunne benyttes i ulike forskningsmessige sammenhenger både nasjonalt og internasjonalt, og også bidratt økonomisk i forhold til publisering av boken *Local Government at the Millennium*. En oversikt over nasjonale og internasjonale publiseringer ligger vedlagt.

Vi vil takke det store antall informanter vi har vært i kontakt med i løpet av evalueringen, og ikke minst ordførere og ordfører kandidater i forsøkskommunene. Vi håper de vil finne de foreliggende resultater både interessante og nyttige. Vi vil også takke institusjonene prosjektet har vært tilknyttet i perioden; Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Nesna.

Nesna/Tromsø 15.09.2005

Marcus Buck, Helge O. Larsen og Tord Willumsen

Innhold	side
Kapittel 1: Direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform	5
Kapittel 2: Kommunal styring – fra kollektivt til individuelt ansvar	10
Kapittel 3: Direkte valg av ordfører – en europeisk motebølge	32
Kapittel 4: Institusjonelle løsninger: Et forsøk med mange variasjoner	43
Kapittel 5: Førte direktevalget til økt interesse og engasjement blant befolkningen?	64
Kapittel 6: Hvordan påvirket direktevalget nominasjon, valgkamp og konstituering?	82
Kapittel 7: Påvirker direktevalg ordførerens innflytelse og rolleutforming?	104
Kapittel 8: Bør vi ha direkte ordførervalg? Debatten rundt forsøket	131
Kapittel 9: Oppsummering og konklusjon	146
Vedlegg: Publikasjoner fra prosjektet	157

Kapittel 1: Direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform.

Ved lokalvalgene i september 1999 fikk 20 kommuner etter søknad anledning til å la innbyggerne velge ordfører gjennom direkte valg. Regelverket for hvordan valgene skulle foregå, varierte på flere områder fra kommune til kommune. I tre av kommunene ble det satt opp et krav om at for å vinne måtte en kandidat oppnå minst 50 prosent av de avgitte ordførerstemmene. Dette er et stengt krav, og ingen av stedene lyktes en i å oppfylle dette, selv om Hermod Larsen (H) i Vardø var bare 16 stemmer fra, med sine 48,4 prosent oppslutning i første valgomgang. Resultatet blir ikke mindre imponerende når en vet at hele åtte kandidater konkurrerte om ordførervervet. I Lyngen var det syv kandidater, og her fikk Odd Solberg (H) flest stemmer (38,3) i første omgang. Regelverket i disse kommunene tilsa at det i en slik situasjon skulle avholdes en ny valgomgang, hvor de to kandidatene som hadde fått flest stemmer skulle gå videre. Utfallet ble at begge de to nevnte til slutt ble valgt.¹ I Fitjar gjaldt det samme kravet, men her sa regelverket at dersom ingen oppnådde mer enn halvparten i første runde, skulle en gå tilbake til Kommunelovens bestemmelser, og la kommunestyret velge ordfører. Dette betydde altså at denne kommunen falt ut av forsøket, slik at en stod igjen med 19 direktevalgte ordførere i Norge.²

Forut for lokalvalgene i 2003 besluttet Kommunal- og regionaldepartementet at forsøket med direktevalg av ordfører skulle videreføres.³ Landets kommuner ble invitert til å søke om å være med, og denne gangen ble det også åpnet for at forsøket kunne utvides ved at direktevalg kunne kombineres med økt myndighet for ordfører. Over 90 kommuner ønsket å delta, og daværende statssekretær Morten Andreas Meyer i KRD uttalte i en pressemelding at han syntes det var både gledelig og spennende at så mange kommuner ønsket å prøve ut nye ordninger. Siden departementet hadde satt et tak på 40 kommuner, fikk likevel et flertall avslag. Av ulike grunner falt noen fra underveis, slik at direktevalg ble gjennomført i 36 kommuner. Siden en i Vågan ikke klarte kravet om 50 prosent valgdeltakelse, falt også denne

¹ Hermod Larsen fikk 58,1 prosent av stemmene i andre valgomgang. Kanskje noe overraskende holdt valgdeltakelsen seg tilnærmet like høy i andre som i første omgang.

² Vi ser her et eksempel på at ulike institusjonelle løsninger har konsekvenser for valgutfall. Ved direktevalget fikk Odd Bondevik (SP) 34,4 prosent av de avgitte stemmene; Åse Hageberg (Kr.F) fikk 22,3 prosent, og Agnar Aarskog (AP) 19,5 prosent. Av kommunestyret ble imidlertid Aarskog valgt til ordfører i kommunen.

³ I kommuneproposisjonen for 2002 (St.prop. nr. 82 (2000-2001) gikk regjeringen inn for å videreføre forsøket ved neste kommunestyrevalg, og Stortinget hadde ingen merknader til dette.

kommunen fra, slik at en fra 2003 fikk 35 direktevalgte ordførere i landet.⁴ Vi skal komme nærmere tilbake til søknads- og utvelgelsesprosessen, men kommunene som deltok i første runde ble gitt fortrinnsrett, og 16 vedtok å delta videre. I tillegg ønsket departementet å få med en del større kommuner, noe som gjorde at 10 kommuner med mer enn 10 000 innbyggere ble valgt ut.⁵

De to rundene er gjennomført med hjemmel i Forsøksloven, og regjering og storting vil på et tidspunkt ta stilling til hvorvidt det i kommuneloven skal åpnes permanent adgang til å la innbyggerne velge sin ordfører gjennom direkte valg. I henhold til den samme loven skal slike forsøk gjøres til gjenstand for systematisk evaluering. En forskergruppe tilknyttet Universitetet i Tromsø, og senere også Høgskolen i Nesna, har hatt ansvaret for den forskningsmessige evalueringen.⁶ Resultater fra den første forsøksrunden er publisert i en rekke artikler i bøker både nasjonalt og internasjonalt⁷, men først og fremst i rapporten ”Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner.”⁸ En slik evaluering kan anlegge mange synsvinkler og ulike perspektiv, noe også denne tittelen indikerer. Som det fremgår av rapporten, ble forsøket i utgangspunktet langt på veg lansert som en *demokratireform*: Kunne direkte valg av ordfører være et virkemiddel mot den jevnt synkende deltakelsen ved lokalvalg i Norge?

Forsøkene med direkte valg, og etter hvert også utvidet myndighet, berører imidlertid også en rekke andre sider ved offentlig politikk og forvaltning, så som lokalpolitikken og partienes virkemåte, rekruttering til politikk, kommunal organisering og beslutningsfatting, politisk lederskap og legitimitet, relasjonen mellom innbyggere og tillitsvalgte, og kommunal respons og tjenesteyting, for å nevne noen. Betegnelsen eksperiment antyder jo noe ikke-permanent; en utprøving av noe som kan bli gjort varig, men som ikke er det. Mange vil si at direkte valg av ordfører er en institusjonell ordning uten tradisjon og røtter i norsk politisk historie, og fortsatt er Norge det eneste land i Norden som har prøvd ut en slik ordning. Men som vi snart

⁴ Rent formelt kan det hevdes at tallet er 34. I Skånland fikk en den nokså spesielle situasjon at to kandidater fikk nøyaktig likt stemmetall. Dette hadde ikke regelverket tatt høyde for, slik at kommunestyret måtte avgjøre hvem som skulle bli ordfører.

⁵ Arendal (39 247 innbyggere på det tidspunktet) var den største, men trakk seg fra forsøket ut fra en begrunnelse om manglende økonomisk evne til å gjennomføre valget.

⁶ Professor Helge O. Larsen er ansvarlig for evalueringen. I tillegg har førsteamanuensis Marcus Buck; vit.ass. Helen Sagerup og vit.ass. Tord Willumsen vært tilknyttet prosjektet for kortere eller lengre tid. Det er også skrevet to hovedoppgaver i statsvitenskap om temaet.

⁷ Se vedlagte publikasjonsliste.

⁸ Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Rapport A nr. 94; også trykt som vedlegg til NOU 2001:3 ”Velgere, valgordning, valgte” (Valglovutvalgets innstilling).

skal se, er direkte valg av ordfører noe nær en internasjonal motebølge, og har etter hvert blitt nokså utbredt også i Europa. Sammenlignet med en rekke andre land og delstater er Norge fortsatt en forsiktig reformator, i og med at direkte valg bare i liten grad er koplet med økt myndighet for ordfører og utøvende organ.

Den første norske runden med forsøk var som nevnt i stor grad begrunnet ut fra en formodning om at direkte valg av ordfører ville kunne være et bidrag til å øke valgdeltakelsen. For noen ble derfor dette bortimot det eneste kriteriet for hvorvidt forsøket var vellykket eller ei. Få dager etter valget skrev Aftenposten på lederplass følgende: *"Årets kommunevalg bekreftet at mer enn 40 prosent av velgerne ikke lar seg engasjere av lokalpolitiske spørsmål. Eksperimentene med sikte på å øke valgdeltakelsen har vært mislykket. Det gjelder først og fremst det angivelig geniale eksperiment med direktevalg på ordfører."* Men slike reaksjoner må nok også sees på bakgrunn av at forventningene om raske og kontante endringer i valgdadferd på forhånd var store hos mange. 13. mars 1998 kunne man i Kommunal Rapport lese følgende: *"Kommunalministerens politiske rådgiver Eva Lian oppfordrer til direkte valg på ordførere. – Vi vil se positivt på slike søknader, sier hun. Foreløpig har ikke én eneste kommune søkt om å få gjennomføre en slik ordning, som garantert kan få folket til urnene."*

Det skulle vise seg at den garantien avisen her utstedte, ikke holdt. Verken i første eller andre runde viste forsøkene seg å bli noe enkelt og greitt virkemiddel for å øke valgdeltakelsen. Dette skal vi komme nærmere tilbake til. Men det er grunn til å peke på at både i første, men i sær i andre runde, var det knyttet flere og bredere målsettinger til forsøkene. Det var tydelig at mange kommuner ikke hadde blitt avskrekket på grunn av manglende effekt på valgdeltakelsen, og kanskje er det en læringseffekt vi ser når mange kommuner i sine søknader om å komme med i 2003 trakk fram langt flere og bredere målsettinger for sitt ønske om å delta. Hemne kommune i Sør-Trøndelag kan tjene som eksempel. Et enstemmig kommunestyre trakk frem fem begrunnelser for sin søknad, nemlig

- Økt engasjement og interesse for lokaldemokratiet
- Kopling til vedtak om ny politisk struktur i kommunen
- At ordningen kan føre til økt valgdeltakelse
- Gi innbyggerne mer innflytelse over hvem som blir ordfører
- Gi økt politisk innflytelse for ordfører, blant annet gjennom delegasjonsreglement, som kan øke innflytelsen i enkeltsaker

Et siktemål for evalueringen og for denne rapporten, er at den skal gi et bredere kunnskapsgrunnlag om ulike sider ved og effekter av forsøkene, og dermed et bedre underlag når beslutninger skal fattes både på sentralt og lokalt nivå. Rapporten er bygget opp rundt en rekke spørsmålsstillinger, som vi i det følgende kort skal redegjøre for. I dette første kapitlet belyses problemstillinger, datakilder og metoder som ligger til grunn for evalueringen. Det settes også fokus på bakgrunnen for forsøkene, og de ulike mål som har vært knyttet til dem. Her gjennomgås også utvelgelsesprosessene, og hvilke kommuner som er med i de ulike forsøkene. I kapittel 2 settes de norske forsøkene inn i en bredere teoretisk ramme, som særlig fokuserer på hvordan den politiske styringsstrukturen i kommuner er blitt gjenstand for reform i en rekke andre land og delstater de senere år, mens det påfølgende kapitlet går nærmere inn på konkrete reformer i ulike land, og i sær de hvor direkte valg av eller utvidet myndighet for ordfører, har stått på dagsordenen.

I kapittel fire går vi nærmere inn på den institusjonelle utformingen av forsøkene. Her tas opp de sentrale føringene som har vært lagt, og de ulike lokale utformingene som er blitt utprøvd. De påfølgende kapitlene tar opp ulike effekter av forsøkene. I kapittel fem spør vi om forsøkene har gitt seg utslag i endret politisk adferd, deltakelse eller valgresultat. Her er det først og fremst data fra de to befolkningsundersøkelsene som legges til grunn. Kapittel 6 fokuserer på eventuelle institusjonelle endringer, mens kapittel 7 tar opp spørsmålet om vi kan spore endringer i ordførernes innflytelse og rolleutforming. Her er vi særlig opptatt av relasjonene mellom ordfører og medpolitikere, og hvorvidt direktevalg har påvirket relasjonene mellom ordfører og kommunestyre. Det empiriske underlaget for dette kapitlet er først og fremst en spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i 20 kommuner som deltok i forsøket, og 20 som ikke deltok. Kapittel 8 bygger på intervjuer med kandidater som stilte opp i konkurransen om ordførervervet i direktevalgskommunene, og er en redegjørelse for og en analyse av hvilke argumenter som ble brukt både blant de som var tilhengere og de som var motstandere av ordningen. .

Direkte valg av ordfører kan sees på som en demokratireform, eller mer presist som forsøk på å påvirke demokratiske organers virkemåte gjennom institusjonell design og utprøving. I dette tilfelle dreier det seg altså i første rekke om kommuneinstitusjonen, ordførervervet, og utvelgelsen til denne posisjonen. Selv om kommunene av i dag og for hundre år siden på en rekke områder knapt kan sammenlignes, er det likevel kontinuitet snarere enn brudd som kjennetegner utviklingen i et lengre historisk perspektiv. Det er derfor viktig å ta innover seg

at slike reformer ikke finner sted i et sosialt eller kulturelt vakuum, og at institusjonell utvikling ofte preges av såkalt sti-avhengighet. Med dette menes at tidligere valg og utviklingstrekk legger føringer på nye valg og beslutninger, og at hvor en kommer fra ofte blir en like viktig determinant som hvor en har tenkt seg hen. Et element ved dette er at betydningen av organisatoriske grep eller endringer lett kan overvurderes, i hvert fall på kort sikt. For å si det med den kjente tyske kommunalforsker Helmut Wollmann: ”..it is conventional wisdom that, whereas institutions may be formally changed by a single ”stroke of legislation”, it is bound to take extended time before the formally installed institutions get accepted and unfold their long-term effect in the political and cultural setting upon which they have been “grafted”. So short-term observations may be misleading as to the long-term effects.”⁹

På et svært generelt plan er det også snakk om institusjonell endring og adferdsmessige konsekvenser, og i hvilken grad det er mulig å “designe” institusjoner slik at ønskede resultat oppnås. Dette er et omfattende spørsmål, som vi her må avstå fra å gå særlig nærmere inn på.¹⁰ Forsøkene med direktevalg av ordfører, og deres manglende effekt for valgdeltakelsen, kan for eksempel betraktes i et slikt perspektiv.¹¹

De generelle problemstillinger som søkes belyst i evalueringen, kan formuleres slik:

- Hva karakteriserer direkte valg av ordfører, og eventuelt utvidet myndighet for ordfører, som institusjonell reform?
- Hvilke effekter av disse reformforsøkene i Norge er det så langt mulig å spore når det gjelder holdninger, preferanser og adferd blant velgerne i forsøkskommunene?
- Hvordan har forsøkene med direkte valg påvirket makt- og innflytelsesrelasjoner i kommunalpolitikken, og ordføreres rolleutforming?

⁹ Hellmut Wollmann (2003): “The strong mayor form in German local government: Does it make a difference?”. Paper, conference on “The Political Executive in Local Government”. Odense. To appear in R.Berg and N.Rao (eds):Forthcoming.

¹⁰ Ikke minst innen nyere organisasjonsteori fines det en rekke bidrag på dette området. Se for eksempel Scott (1981/92), March and Olsen (1989;1996), Egeberg 1989), Brunsson og Olsen (1993).

¹¹ Dette temaet er tatt opp i Helge O. Larsen (2002): ”Direkte valg av ordfører – et virkemiddel for økt valgdeltakelse?”, i Bernt Aardal (red): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Kapittel 2: Kommunal styring – fra kollektivt til individuelt ansvar?

Kommuneinstitusjonen har historisk sett vært preget av kollegiale styreformer så vel som forvaltningsformer. Idealet om lekmannsstyre betydde i utgangspunktet ikke bare kommunalt selvstyre, men også langt på veg selvforvaltning.¹² Både beslutninger om, og forvaltningen av, lokale goder og byrder skulle foretas av medborgere i kollegiale organ som kommunestyre, formannskap, og ikke minst gjennom et stort antall nemnder og utvalg. Formannskapsmodellen innebar at beslutninger skulle foretas på et bredt grunnlag. De utøvende organ skulle sammensettes i forhold til partienes eller gruppenes relative styrke i kommunestyret. Dette betydde at så vel posisjon som opposisjon – i den grad slike relativt stabile konstellasjoner eksisterte – ble organisert inn i sakshåndtering og beslutningsfatting på alle nivå.

Selvforvaltningens dager er over i norske kommuner. I dag ivaretas saksbehandling, tjenesteyting og klientkontakt av profesjonelle fagfolk, selv om en ikke skal mer enn fire-fem tiår tilbake for å finne flere politikere enn ansatte i kommunene. I tråd med denne profesjonaliseringen av den kommunale forvaltning skjedde det en sterk sanering av den kommunale nemndstrukturen utover på syttitallet og i første halvdel av åttiårene. Kommunene fikk etater og etatsjefer, som politisk skulle styres av sektorspesifikke hovedutvalg. Ansvar for utøvelse og iverksetting av kommunal politikk var likevel langt på veg fortsatt et kollektivt ansvar, forankret i formannskap og hovedutvalg. Kommuneloven av 1992 bidro til å endre dette bildet noe. Det ble lovfestet at kommunene skulle ha en administrasjonssjef, kommunene ble gitt mye større frihetsgrader når det gjaldt organisering, og kommunestyret gitt utvidet adgang til delegasjon. Mange steder ble nemndstrukturen ytterligere rasjonalisert, og formannskapets rolle som utøvende organ redusert.

Ett generelt siktemål med den nye loven var å legge forholdene bedre til rette for politisk styring i kommunene, og å gjøre skillelinjen mellom politikk og administrasjon klarere. Loven understreket kommunestyrets rolle som den sentrale politiske instans, og gav dette

¹² Se for eksempel Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.)(2001): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.

organet betydelig makt til selv å avgjøre hvordan kommunal beslutningsfatting og forvaltning skulle organiseres. Rådmannen mistet sin lovfestede innstillingsrett, men kommunestyret kunne selv velge om en ville opprettholde en slik ordning, og kunne – med unntak av noen overordnede saker – bestemme seg for å delegere avgjørelsesmyndighet til administrasjonen eller til ordfører eller et annet politisk organ. Et inntrykk er at de fleste kommunestyrer har vært tilbakeholdne og langt fra har uttømt mulighetene når det gjelder å avgi formell myndighet til ordføreren, men snarere heller har delegert retten til å treffe avgjørelser til det administrative nivå.

Disse endringene bryter likevel ikke med det hevdvunne grunnprinsipp om proporsjonal representasjon i kommunale beslutningsorgan. Loven åpner likevel for at så kan skje, gjennom adgangen den gir for kommunene til å innføre parlamentarisme på lokalplanet. På denne måten introduseres et nytt prinsipp for hvordan relasjonen mellom det øverste beslutningsorganet (kommunestyret/bystyret/fylkestinget) og det utøvende organ (kommunerådet/byrådet/fylkesrådet) skal ordnes. Nå kan det utøvende organ sammensettes etter et majoritetsprinsipp (flertallet besetter alle postene), samtidig som kommunestyret kan uttrykke mistillit og fjerne medlemmene av kommunerådet. Den utøvende funksjon understrekes av at stillingen som administrasjonssjef faller bort, og de enkelte rådsmedlemmene kan gis ansvar for sine separate saksfelt. En nærmer seg med andre ord den styreform vi har på det nasjonale plan – den norske parlamentarismen.

Den kjente statsviteren Arend Lijphardt har påpekt at forholdet mellom den lovgivende og den utøvende del av statsmakten i ulike politiske system grovt kan sies å falle i to kategorier, nemlig parlamentsmodeller og presidentmodeller.¹³ I noen land har presidentembetet mest symbolske funksjoner, mens det i andre (som i Frankrike og i USA) innebærer en sterk maktposisjon, med store utøvende fullmakter. Den politiske filosofen Montesquieu var opptatt av at konsentrasjon av for mye makt på én hånd kunne føre til maktmisbruk, og tok derfor til orde for at statsmakten burde inndeles i en lovgivende, en utøvende og en dømmende instans, og at det skulle finnes et sett av regler som skulle sikre disse en viss uavhengighet i forhold til hverandre. Rousseau og folkesuverenitetsprinsippet bryter imidlertid med dette, og hevder at den lovgivende forsamling likevel må rangere øverst. I parlamentarismen knesettes derfor

¹³ Se Arend Lijphart (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in twenty-one countries*. London: Yale University Press. Det finnes også en slags parallell til formannskapsmodellen på det nasjonale nivå; såkalte konsosierte system.

prinsippet om at den utøvende makt nettopp utøver sin makt på vegne av den lovgivende, og er avhengig av dens tillit.¹⁴

I presidentsystemer finnes balanserende regler,¹⁵ som skal sikre den maktbalansen Montesquieu var opptatt av. Her er det nemlig stort sett slik at den utøvende makt kan gjøre krav på den legitimitet som ligger i at også den, og ikke bare den lovgivende forsamling, er direkte valgt av folket. Presidenten har et – mer eller mindre klart uttrykt - mandat fra velgerne til å styre. Det er på et slikt grunnlag vi kan si at direkte valg av ordfører innebærer et element av presidentialisme, eller presidentstyre om en vil. Når vi kanskje nøler med å benytte den siste betegnelsen i en norsk sammenheng, er det mest fordi det så langt ikke gir særlig god mening å forbinde den norske ordførerrollen med funksjonen som en slags lokal president. Dette har å gjøre med at direkte valg på ordfører først og fremst berører selve valgmåten, og ikke de funksjoner og den formelle myndighet ordføreren har. Samtidig ser vi jo at runde to i forsøkene også tar et steg i denne retningen, ved at en her også gir noen kommuner anledning til å prøve ut en ordning hvor ordføreren gis utvidet myndighet. Dette kan koples til at ordføreren velges direkte av innbyggerne, men ikke med nødvendighet. Både empirisk og analytisk er det derfor behov for å skille mellom ordførere som er direkte valgt, og ordførere som er gitt utøvende myndighet.¹⁶

I en internasjonal sammenheng har det nok i større grad vært fokusert på ”executive mayors” og behovet for å styrke den utøvende funksjon i kommunene, snarere enn på direkte valg av ordfører alene. Det har ikke vært uvanlig å støte på utenlandske observatører som har funnet den norske løsningen merkelig, ved at en ikke har koplet disse to forhold i sterkere grad. Forut for den første runden lanserte også professor Bjørn Erik Rasch ved Universitetet i Oslo en nokså krass kritikk.¹⁷ Han hevdet at forsøket ikke er noen enkel, teknisk reform, men en type endring som vil kunne innevarsle et dramatisk systemskifte i kommunene, og spør om formannskapsprinsippet bør vike for lokale varianter av presidentstyre. Rasch mener det er to hovedmuligheter når det gjelder ordførerens oppgaver og makt i et system med direkte valg. Man kan enten ribbe ordføreren for oppgaver, og gjøre vedkommende til en gallionsfigur,

¹⁴ Den norske parlamentarismen er av såkalt negativ karakter, som innebærer at fravær av mistillit er tilstrekkelig, og at regjeringen kan styre så lenge den lovgivende forsamling ikke aktivt har gitt uttrykk for manglende tillit.

¹⁵ Det er ikke uvanlig at den amerikanske termen ”checks and balances” også brukes i norsk sammenheng.

¹⁶ Se Helge O. Larsen (2003): ”Does Directly Elected Mayors mean Executive Mayors?” Paper, workshop ”Changes in the Executive”, Syddansk Universitet, Odense.

¹⁷ Bjørn Erik Rasch (1998): ”Bør vi få kommunale bananrepublikker?”, i *Stat og styring*.

eller gi ordføreren mer makt i forhold til formannskap og kommunestyre enn tilfelle er i dag. Rasch argumenterer for at ingen av variantene er ønskelig, og mener det er meningsløst å invitere velgerne til å utpeke "...lokale "høvdinge" uten makt. Det minner om forakt for velgerne å be dem stemme ved betydningsløse valg. En reform av denne typen vil ikke vitalisere lokalpolitikken og heve valgdeltakelsen." Med hensyn til den andre varianten, mener Rasch at et for høyt antall kandidater (enten det er valg i en eller to omganger) ofte vil føre til valg av ordførere uten særlig bred oppslutning: "Dette innebærer at en vil få oppleve mange situasjoner med temmelig ulikt politisk tyngdepunkt i kommunestyret sammenlignet med ordføreren. I den grad ordføreren i slike tilfelle er mektig, kan en vente seg både handlingslammelse og kaos."¹⁸

Denne kritikken ble utformet før vedtektene ble formulert, og det kan innvendes at den ikke treffer helt, siden ingen av de to variantene ble valgt. I første runde endret en selve valgmåten, men uten å gjøre noe med ordførerens formelle myndighet. I andre runde foretar imidlertid noen kommuner forsøk med utvidet myndighet for ordføreren. Som vi skal komme tilbake til, kan det også påpekes at selv om det i en rekke kommuner var flere kandidater, har ikke ordførerpartiene på aggregert nivå færre representanter bak seg i kommunestyrene når direkte valg ble benyttet i forhold til forrige periode da kommunestyrene valgte ordfører.

I resten av dette kapitlet skal vi belyse noen internasjonale utviklingstrekk fra en teoretisk synsvinkel, og i neste kapittel gå nærmere inn på konkrete reformtiltak internasjonalt.

Kommunale reformprosesser.

I de senere år har reformer i lokalforvaltningen stått på dagsordenen i en rekke land. Etter hvert begynner det også å komme en rekke studier som setter disse inn i et litt mer systematisk, sammenlignende perspektiv.¹⁹ Disse studiene av reformer i kommuner kan imidlertid sees som deler av en større opptatthet innenfor statsvitenskap og beslektede disipliner for reformer i offentlig sektor generelt. En viktig bakgrunn er de mer management-

¹⁸ Ibid,s.7.

¹⁹ Blant de nyere kan nevnes Janice Caulfield and Helge O. Larsen (2002): *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich; Norbert Kersting and Angelika Vetter (eds)(2003): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske – Budrich; Rikke Berg and Nirmala Rao (eds): *The Political Executive in Local Government*" London:Palgrave (forthcoming).

orienterte bestrebelsene en har sett med hensyn på å endre måten det offentlige fungerer på, enten det gjelder sentral- eller lokalnivået. Her har ideer fra den såkalte New Public Management – tilnærmingen stått sentralt, selv om det kan diskuteres hvorvidt vi her har å gjøre med et konsistent og sammenhengende sett av ideer for hvordan offentlig virksomhet kan eller bør organiseres.²⁰ Det er imidlertid blitt hevdet at det ikke er samsvar mellom utbredelsen av slike management-inspirerte ideer, og faktisk bruk av dem.²¹ Som også Harald Baldersheim har hevdet: "And I admit that the *talk* about reform is dominated by a New Public Management(NPM)-inspired terminology. However, the *practice* of reform is different. Practice is much more varied – and interesting – than the talk reveals."²²

Det er ikke vanskelig å være enig med Baldersheim i at det trengs flere og bredere tilnærminger enn de management-orienterte når en skal forstå reformene i offentlig sektor, og også når det gjelder den politiske styringen i kommuner. Det synes likevel nokså klart at visse hensyn gjennomgående er vektlagt sterkere enn andre i reformprosessene. De tre verdiene som tradisjonelt har vært forbundet med kommuneinstitusjonens legitimasjonsgrunnlag har vært frihet, deltagelse og effektivitet.²³ Flere studier peker på at det ikke er de to første hensynene som står sentralt i nyere reformprosesser, men at det først og fremst er indre så vel som ytre effektivitet²⁴ som vektlegges.²⁵

Vi vil hevde at ett grunnleggende utviklingstrekk også internasjonalt når det gjelder kommuner og lokal styring og forvaltning, er at den mer eller mindre klassiske modellen for kommunalpolitisk organisering, med kommunestyre og proporsjonalt sammensatte nemnder

²⁰ Se for eksempel C. Pollitt and G.Bouckaert (2000): *Public Management reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press; Tom Christensen and Per Lægrend (eds)(2001): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

²¹ Se f.eks. Gerry Stoker (2002): "New Labour and Local Governance in Britain", in J.Caulfield and H.O.Larsen (eds); op.cit.

²² Harald Baldersheim (2003): "Local Government Reform in the Nordic Countries. Bringing Politics back in?", in N.Kersting and A. Vetter(eds); op.cit., p. 29.

²³ Se L.Jim Sharpe (1970): "Theories and values of Local Government", in *Political Studies*, 2:153-74; Francesco Kjellberg (1980): *Den kommunale virksomhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁴ På engelsk benyttes to betegnelser – efficiency og effectiveness – for å skille mellom effektivitet mhp ressursbruk, og effektivitet med hensyn på måloppnåelse.

²⁵ Se for eksempel Erik Amnå and Stig Montin: "The Local Government Act and Local Government reform in Sweden", and Helge O. Larsen and Audun Offedal: "Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1993"; begge i Erik Amnå and Stig Montin (eds)(2000): *Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent Local Government legislation in Comparative Perspective*. Bergen: Fagbokforlaget. Se også Neil Marshall and Kevin Sproats: "Managing Democracy? Assessing Some of the Outcomes of Australian Local Government Reform", and Rosemary Kiss: "Democracy or Community? Australian Local Government Electoral Reform"; begge i J.Caulfield and Helge O.Larsen(eds)(2002), op.cit.

og utvalg²⁶, er kommet under økende press. Som vi har vært inne på, erstattes denne i noen grad av modeller som i større grad vektlegger den utøvende funksjonen, og behovet for å styrke denne. Dette kan være en organisering med innslag av kommunal parlamentarisme, eller lokalt presidentstyre. Vi skal senere se at både det å velge ordfører gjennom direkte valg, og å gi ordføreren utvidete fullmakter og mer myndighet, er løsninger som for tiden har vind i seilene internasjonalt, selv om begrunnelsene for å innføre disse varierer betydelig. Spissformulert kan vi si at samme løsning velges, men for ulike problem. Vi vil hevde at noen at de mest sentrale og klassiske ideene om hvordan kommunal virksomhet skal foregå i økende grad er kommet på defensiven, og i noen grad avløst av andre forestilinger. Dette gjelder prinsippene om lekmannsstyre, kollegiale organisasjonsformer, og kollektiv beslutningsfatting. Over tid har utviklingen gått i retning av at kommunalforvaltningen er blitt byråkratisert og hierarkisert, og politiske lederskapsroller er blitt profesjonalisert. Ikke minst gjelder dette ordførerrollen.²⁷ Sammenfattende vil vi påstå at kommunalforvaltningen i mange land kjennetegnes ved at det foregår en *de-kollektivisering* av politisk beslutningsfatting.²⁸

Kommunale reformer i et sammenlignende perspektiv: problemer og fallgruver.

Mye innsikt kan vinnes gjennom å studere endringer og reformer i andre land enn ens eget. Samtidig er det viktig at en erkjenner at *læring* på tvers av ulike politiske og administrative system ikke er et enkelt og uproblematisk foretakende. For det første forekommer reformene og blir iverksatt i ulike institusjonelle kontekster, og dette kan være en forklaring på ulik nasjonal håndtering av problem og at reformprosesser får ulike forløp.²⁹ Selv om USA er arnestedet for direkte valg av ordfører og såkalte "strong mayor models", er det dermed ikke sagt at en uten videre kan overføre erfaringer herfra til en europeisk eller skandinavisk kontekst.

²⁶ I Danmark brukes betegnelsen "udvalgsstyre", og på engelsk "council – committee models".

²⁷ Se Helge O. Larsen (1993): "Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?", i Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Universitetsforlaget, og Helge O. Larsen (1996): "Le maire norvégien: de l'amateur au professionnel en politique", i Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (s.l.d.): *Décentraliser en France et en Norvège*. Paris: Pedone.

²⁸ Se Helge O. Larsen (2002): "Directly Elected Mayors: Democratic Renewal or Constitutional Confusion?", in J.Caulfield and H.O.Larsen, op. cit.

²⁹ Johan P. Olsen and B.Guy Peters (1996): "Learning from experience", in J.P.Olsen and B. Guy Peters (eds): *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.

For det er nettopp slik at styring og styringsstruktur inngår i en institusjonell kontekst eller ramme, som går langt ut over organisasjonsspørsmål alene. Regler, formell struktur og samhandling fortolkes og gis mening av de som er involvert, og betydningen av en reform kan variere fra kontekst til kontekst. For å forstå et spesifikt utfall eller en bestemt løsning, kan det være nødvendig å se etter historiske årsaker.³⁰ Det er videre slik at reformer eller institusjonelle løsninger fra én sammenheng, gjerne blir ”oversatt”, endret eller omformet før de blir adoptert og innlemmet i et annet politisk system.³¹ Av slike årsaker har noen løsninger større sjanse til å bli valgt enn andre, og noen utviklingsforløp er mer sannsynlige enn andre. Den tyske statsviteren Hellmut Wollmann tillegger slike perspektiv stor forklaringskraft når det gjelder å forstå utviklingen av kommunalforvaltningen i de ulike tyske delstatene.³²

Et eksplisitt mål for en rekke av reformene har vært å styrke den utøvende makt eller funksjon i kommunene, og å øke ordførerens formelle myndighet. I de fleste sammenhenger har introduksjon av direkte valg på ordfører bare blitt sett som ett av flere virkemiddel for å oppnå dette, og for å oppnå bedre politisk styring. Italia er et godt eksempel i så måte. Ny kommunelov foreskrev ikke bare at det etter 1993 skulle innføres direkte valg på ordfører i kommuner med mer enn 15 000 innbyggere, men den nye loven endret også maktforholdet mellom kommunestyret på den ene siden, og ordføreren og ”kommunerådet” (*la giunta*) på den andre drastisk i sistnevntes favør. En slik forskyvning har vi også sett i Tyskland og i England. Den norske situasjonen illustrerer imidlertid at en slik kopling mellom valgmåte og myndighet ikke er noen nødvendighet. Det store flertall av kommunene som er med i direktevalgsforsøket, har ikke gjort noen endringer når det gjelder ordførerens formelle posisjon og myndighet.

En annen sak er hvorvidt en slik forskyvning av autoritet nærmest ligger implisitt i det forhold at ordføreren velges direkte av folket. En kommer jo da i den situasjon at *både* kommunestyret og ordføreren har det mandat som ligger i å være direkte valgt. En kopling med parlamentariske styreformer synes jo blant annet lite aktuelt, siden det er vanskelig å

³⁰ Se f.eks. Vincent Hoffmann-Martinot: ”The French Republic, one yet divisible?”, i N.Kersting and A. Vetter(eds), op.cit.

³¹ En innsiktsfull analyse av ”organisasjonsløsninger på vandring” finnes i Kjell Arne Røvik (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

³² Helmut Wollmann (2002): ”Local Government Reform in Germany: A Trajectory of Change and Persistence”, in J.Caulfield and H.O.Larsen (eds): *Local Government at the Millennium*; op.cit.

tenke seg at et kommunestyre skulle kunne avsette en ordfører som er valgt direkte av innbyggerne.

Ved vurderingen av makt og myndighet er det likevel viktig å være klar over at det ikke er tilstrekkelig å se på den formelle normative strukturen når en skal bedømme hvor innflytelsesrik en person eller posisjon er. For det første er det som regel slik at jo høyere opp en kommer i hierarkiet, jo mindre klart og presist er gjerne den aktuelle posisjonen regulert av formelle bestemmelser. Rolleinnehaverne har betydelige frihetsgrader med hensyn på hvordan de utformer rollen. Videre er det slik at en posisjon eller en rolle gir innehaveren et utgangspunkt, inklusive en viss formell myndighet. Men autoritet er noe som ikke bare finnes og må forstås formelt (*de jure*), men også reelt (*de facto*). Rolleinnehavere *forvalter* en posisjon og den formelle autoritet som følger med den. Men deres reelle autoritet og innflytelse kan variere betraktelig avhengig av deres adferd.³³

Stort sett er det slik at den viktigste faktoren når det gjelder ordførerens innflytelse er knyttet til den politiske oppslutningen vedkommende har i kommunestyret. Dersom ett parti har rent flertall, gir dette selvfølgelig en sterk maktposisjon. I våre dager er det imidlertid få kommuner hvor situasjonen er slik. I de fleste tilfellene må ordførerne etter at de er valgt turnere en mer eller mindre stabil koalisjon gjennom perioden. Et viktig element i denne forbindelse er også det vi kan kalle lokal politisk kultur. I noen kommuner kan det være en tradisjon for samarbeid over partigrensene, mens andre kan preges av vedvarende konflikt.

Slik spiller historiske og institusjonelle forhold en viktig rolle for den kommunale virksomhet i ulike land, og kan i enkelte tilfelle ha større betydning enn selve den formelle strukturen. Selv i et system basert på proporsjonal representasjon kan ordføreren ha tilstrekkelig stor innflytelse og autoritet til at man nærmest kan snakke om en "lokal president", slik tilfelle er i det franske systemet.³⁴ I Norge har ordføreren prinsipielt og tradisjonelt en rolle som i liten grad har vært hierarkisk overordnet de andre politikerne; en slags posisjon som den første blant likemenn (*primus inter pares*). Rent formelt har det funnet sted liten endring på dette området, selv om kommuneloven av 1992 har gitt utvidet adgang til å delegere avgjørelsesmyndighet også til ordføreren. Reelt er nok innflytelsen knyttet til denne

³³ For en nærmere drøfting av dette, se Helge O. Larsen (2001): "Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap", i A.L.Fimreite, H.O.Larsen og J.Aars (red): *Lekmannsstyre under press*, op.cit.

³⁴ Vincent Hoffmann-Martinot(1996): "Rôle et transformation des parties dans la politique urbaine", i V.Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (s.l.d.d); op.cit.

posisjonen økt betraktelig de siste tiår, først og fremst som en følge av at så mange av ordførerne nå gis en lønnsmessig kompensasjon tilsvarende heltidsstilling.

Direkte valg gir ordføreren et eget mandat, som i noen grad er adskilt fra kommunestyrets. Også på dette området har Norge så langt vært en forsiktig reformator, i det bare registrerte parti eller grupper har hatt anledning til å stille kandidat ved ordførervalgene. I en rekke kommuner var det dessuten knyttet betingelser til selve nominasjonen og ordførerkandidatenes forhold til de ordinære listene til kommunestyrevalget. I den første runden krevde elleve kommuner at ordførerkandidaten måtte stå på sitt partis liste, og av disse hadde fem krav om at vedkommende måtte stå på førsteplass. Intervjuene med kandidatene viste dessuten at så godt som samtlige mente de ville vært sitt partis kandidat til ordførervervet uavhengig av valgmåte. Likevel er det grunn til å anta at en ordfører som har oppnådd vervet gjennom å bli direkte valgt, vil kunne ha en ekstra legitimitet både i forhold til innbyggerne og til kommunestyret på grunnlag av dette. For å kunne komme nærmere et svar på dette, har vi utført en undersøkelse blant kommunestyremedlemmer, og hvor deltakerne fordeler seg noenlunde jevnt på kommuner med og uten direktevalg. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i rapporten.

Lekmannsstyre og kollektiv beslutningsfatting under press.

Folkevalgte forsamlinger utgjør sjelden noe tverrsnitt av befolkningen med hensyn på sosial bakgrunn. Likevel er politikk og politisk aktivitet i utgangspunktet en lekmannsaktivitet. Essensen i et demokratisk styresett er at politisk autoritet kommer fra folket; fra borgerne av et politisk samfunn. Enhver skal ha lik rett til å delta. En videre implikasjon av disse prinsippene er at alle borgerne er kompetente, som Audun Offerdal så ofte har minnet oss om.³⁵ For de fleste av oss begrenser politisk deltakelse på den nasjonale plan seg til å avgi stemme på valgdagen. På lokalplanet, derimot, har bildet tradisjonelt vært et annet. Beslutninger om hvordan lokalsamfunnet skulle styres involverte et høyt antall mennesker. Ytterpunktet representeres av allmøtet som kommunal beslutningsarena, en institusjon som fremdeles holdes i hevd i en del sveitsiske kommuner, og noen i New England. Men selv i representative system har antall involverte vært høyt. Om vi tar de nordiske landene som

³⁵ se for eksempel Audun Offerdal (1989): *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget.

eksempel, ser vi at andelen kommunestyremedlemmer generelt er høy, og utgjorde i Norge rundt 1990 nesten en halv prosent av befolkningen. Det vil altså si at det i gjennomsnitt bare sto drøye 200 velgere bak hver representant. I Finland var andelen 0,36 prosent; i Sverige 0,21, og i Danmark 0,12 prosent.³⁶ I tillegg kom alle de som var medlemmer av kommunale nemnder og utvalg.

Over tid har vi imidlertid sett en dramatisk reduksjon når det gjelder antallet folkevalgte i lokalstyret, mens antallet ansatte tjenestemenn derimot har vokst svært mye. I Sverige var det i 1963 om lag 186 000 verv i kommunestyrer og tilhørende nemnder og utvalg som skulle fylles, mens dette tallet i 1980 var blitt redusert til 83 000.³⁷ I Australske delstater har både antall kommuner og antall kommunale folkevalgte blitt sterkt redusert utover på nitti-tallet, slik som i South Australia med 31 prosent, og i Victoria med hele 73 prosent.³⁸ Idealet om kommunal politikk som lekmannsaktivitet, eller endog lekmannsstyre, er altså kommet under press.³⁹ Dette skyldes både en profesjonalisering av selve den politiske virksomheten, og at lokal forvaltning er blitt overført fra medborgere i nemnder til administratorer ansatt på bakgrunn av sin fagkyndighet. Så sent som i 1949 var det bare et mindretall av danske kommuner som hadde fast ansatte medarbeidere.⁴⁰ Denne utviklingen har blitt forsterket gjennom doktrinen om mål- og resultatstyring, som eksplisitt tar til orde for at politikerne skal konsentrere seg om å sette overordnede mål og å prioritere, og så overlate til administrasjonen å realisere målene. Disse prosessene er tidvis gjensidig forsterkende, siden motivet bak forslag om å få færre og mer profesjonelle (i betydningen fulltids-) politikere ofte er behovet for politisk kapasitetsøkning for å kunne matche fagekspertisen som administratorene sitter på.

Tradisjonelt har kommuneinstitusjonen vært forbundet med kollegiale organisasjonsformer. Kommunestyre, formannskap og andre utvalg har fungert på den måten at alle deltakerne var sidestilt, og hadde de samme plikter og rettigheter. I de senere år må kommunalforvaltningen sies å ha fått flere hierarkiske trekk. Dette kommer også til uttrykk som økt differensiering mellom politikere. Mest fremtredende er nok dette der parlamentriske modeller er innført,

³⁶ Helge O. Larsen og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk kommunapolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget.

³⁷ Janerik Gidlund (1983): *Kommunal självstyrelse i förvandling*. Stockholm: Liber förlag.

³⁸ Se Rosemary Kiss (2002); op.cit.

³⁹ Se bl.a. Poul Erik Mouritzen and James H. Svara (2002): *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

⁴⁰ T.Knudsen (1995): *Dansk Statsbygning*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag. Se også Rikke Berg (2003): "From cabinets to committees: Institutions matter, but so do politics!". Paper, Odense Universitet.

hvor for eksempel en fylkesråd har en helt annen maktstilling enn et vanlig medlem av fylkestinget. Samtidig har framveksten av administrative forvaltningsapparat tilført kommunene ytterligere et element av hierarkiske organisasjons- og beslutningsformer. En kollegial organisasjonsform har vært koplet til det å treffe kollektive beslutninger. Det forventes av slike organ at representanter for innbyggerne skal treffe beslutninger som anses som legitime og bindende. Slike beslutninger skal treffes på grunnlag av fri og åpen debatt mellom deltakerne, der argumenter fremføres og forsvares. Her er vi ved noe av demokratiets kjerne. David Beetham viser til at "Demokrati tilhører den politiske sfære; en sfære for å etablere kollektivt bindende regler og mål (policies), og for å løse tvister om hva disse målene skal være",⁴¹ mens Gerry Stoker på samme måte viser til "...særegenheten ved politikk som et felt for kollektiv beslutningsfatting."⁴² Politiske løsninger kan ikke beregnes eller finnes på grunnlag av rasjonell kalkyle, og ei heller vil interessekonflikter forsvinne gjennom politisk samtale og debatt.

Det er vanlig å gå ut fra at kollektiv beslutningsfatting i kollegiale organ fremmer en bestemt beslutningsstil, nemlig konsensus-orientering. Det finnes gode grunner som støtter opp om en slik antakelse. Samtidig vil det være misforstått både å gjøre dette til et normativt ideal, eller til en beskrivelse av hvordan beslutningsfatting i kollegiale organ nødvendigvis foregår. Igjen er det grunn til å minne om at dette essensielt er arenaer for å finne legitime løsninger på politiske problem, enten disse bunner i interessekonflikt eller ei. Basalt sett er derfor politikk en aktivitet som tar sikte på å finne omforente løsninger mellom ulike interesser innenfor et gitt område.⁴³ Svekkes kommunenes evne til å fremstå som slike arenaer, svekkes også deres genuine politiske karakter.

Formannskapsmodellen svekkes.

Man kan knapt snakke om at det finnes én grunnleggende, klassisk modell for kommunal organisering. Tvert om kan en si at det i de ulike land neppe finnes to identiske system, selv

⁴¹ David Beetham (1996): "Theorising Democracy and Local Government", i Desmond King and Gerry Stoker(eds): *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan, p. 29 (vår oversettelse).

⁴² Gerry Stoker (1996): "Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy", i Desmond King and Gerry Stoker (eds); op.cit., p. 21 (vår oversettelse).

⁴³ Se Bernard Crick (1964): *In Defence of Politics*. Harmondsworth: Pelican Books. (p.167)

om det er mulig å foreta visse klassifiseringer.⁴⁴ Som regel ligger den øverste myndigheten hos et direkte valgt representativt organ. Bortsett fra dette, varierer fordelingen av funksjoner, ansvar og myndighet betraktelig, også når det gjelder hvor ansvaret for den utøvende funksjon er plassert. Det er faktisk slik at noen system nærmet kjennetegnes av en lite utviklet eller svakt definert utøvende instans. Hellmut Wollmann har karakterisert det engelske systemet som ”monistisk”, i den forstand at all politisk myndighet var sentrert rundt kommunestyret, som, sammen med komiteene, også var ansvarlig for de utøvende funksjoner.⁴⁵

De nordiske landene oppviser mange fellestrekk når det gjelder kommunal organisering. Når det gjelder den utøvende funksjonen, kan Finland og Sverige sies å ha klare likhetstrekk. Her finnes et sterkt utøvende organ (styrelsen), som som i betydelig grad er adskilt fra kommunestyret (fullmäktige). Medlemmene kan hentes utenfor kommunestyrets rekke, og dets leder er ikke leder for styrelsen. I Finland kan endog rådmannen være styrelsens leder, og i den grad det i Finland har vært diskutert å innføre direkte valg, er det denne posten det har vært snakk om. Danmark kan karakteriseres av utvalgsstyre, og her finnes ikke egentlig noe formannskap eller styrelse, selv om økonomiutvalget har en slags ledende posisjon blant utvalgene. Til forskjell fra de øvrige nordiske land er her ordføreren (borgmesteren) gitt et sterkere utøvende ansvar, i og med at vedkommende fungerer som enhetlig leder, med øverste formelle ansvar for så vel den politiske som den administrative siden ved kommunene. Den tradisjonelle norske modellen baserer seg på at kommunestyret på proporsjonal basis velger et utøvende organ (formannskapet), som bare som kollektiv kan instruere administrasjonen. Ordføreren er leder for begge organ, og velges av kommunestyret blant formannskapets medlemmer. Det kan nevnes at bortsett fra ordførerens stilling, ligger den norske modellen betydelig på den nederlandske før reformene i 2002, og også på den italienske før 1993.

Ett fellestrekk for disse utvalgsmodellene er at de baserer seg på proporsjonal representasjon ikke bare i det øverste beslutningsorganet, men også i de ulike komiteer og utvalg. Interessant nok er dette også tilfelle for det tradisjonelle engelske systemet, hvor beslutninger ble fattet i ”council committees”, hvor også representanter for mindretallspartier deltok. Nirmala Rao har påpekt at denne organiseringen etter hvert kom under betydelig kritikk for å være for

⁴⁴ Se for eksempel Jens J. Hesse (ed)(1991): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-baden: Nomos; Mike Goldsmith (1999): ”Local Politics in Europe”, in R.Balme, A.Faure, A.Mabileau(eds): *Les Nouvelles Politiques Locales*. Paris: Presses de Sciences Po.; Anders Lidström (2003): *Kommunasystem i Europa*. Stockholm: Liber Förlag.

⁴⁵ H.Wollmann (2003); op.cit.

tidkrevende og omstendelig. Likevel har flere reformforsøk strandet, inntil de senere års bestrebelser fra Blair-regjeringen og the New Labour.⁴⁶

Det er imidlertid ikke bare i England at den tradisjonelle utvalgsmodellen er kommet under kritikk. Vi vil hevde at det i sær er fem hovedanklager som er blitt reist mot denne modellen for kommunal styring, og at reformforsøk har tatt tre retninger. Den første er av inkrementell karakter, og har rettet seg mot å beholde den grunnleggende modellen, men å forbedre og reformere den på ulike måter. Dette skal vi komme tilbake til. Den andre har vært å gå i retning av å innføre majoritetsmodeller for kommunal styring, slik som kommunal parlamentarisme. Den tredje retningen har vært å bringe lokalforvaltningen mer i retning av presidentsystem, gjennom å styrke en utøvende funksjonen på ulike måter, men først og fremst gjennom å tillegge den politiske lederen (ordføreren) og eventuelt hans/hennes nærmeste medarbeidere større fullmakter, gjerne koplet med direkte valg av ordfører. Men la oss først ta for oss innvendingene mot komitémodellen.

- *Uklart hvem som politisk kan stilles til ansvar.* Dette er kanskje den kritikk som hyppigst er reist mot modellen. Argumentet er at den proporsjonale sammensettingen fremmer en form for konsensus og kompromiss når beslutninger skal fattes. Mens noen vil se dette som en fordel, vil andre hevde at en på denne måten visker ut politiske skillelinjer, og gjør det vanskelig for velgerne å vite hvem som skal stilles til ansvar for beslutninger de er uenige i. Fra disse blir det hevdet at nettopp muligheten for å kunne gjøre ansvar gjeldende er en vesentlig bestanddel i demokratiet og et representativt system. Ut fra et slikt perspektiv bidrar konsensusorientering og kompromiss for sterkt til at partipolitiske skiller mister sin betydning, og at dette i sin tur kan føre til politisk apati og mangel på interesse blant velgerne. De som er tilhenger av slike beslutningsformer vil derimot hevde at selv om kompromisser kan bidra til å vanne ut mer prinsipielle synspunkt, bidrar de likevel til å gi beslutninger en bredere legitimitet enn hva som er tilfelle ved (knappe) flertallsvedtak, og at slike løsninger har større muligheter for å bli akseptert og iverksatt. Som vi har vært inne på tidligere, vil enkelte hevde at å finne slike mer eller mindre omforente løsninger nettopp er det politikk dreier eller bør dreie seg om.

⁴⁶ Nirmala Rao (2003); op.cit.

- *Manglende effektivitet.* Utvalgsmodellen er også blitt kritisert for å være av en langsom og omstendelig karakter. Det er blitt hevdet at utvalgssystemet er ineffektivt, fordi det ikke produserer klare mål og vedtak, som i sin tur kan danne grunnlag for effektiv saksbehandling og iverksettelse. På denne måten oppstår en mangel på politisk ledelse i kommunene, som får konsekvenser for deres effektivitet. Fravær av parlamentariske styreformer kan innebære ustabile og skiftende koalisjoner i kommunestyret, og følgelig en mangel på en stabil og forutsigbar politikk over tid. I tillegg kan tautrekking og forhandlinger i utvalgene bidra til at den politikk som føres blir uklar og lite konsistent. Man kan imidlertid spørre seg om det i det hele tatt er rimelig å forvente seg klare og stabile mål i politikken.⁴⁷ Kanskje er det først og fremst blant administratorene, og mindre blant velgerne, at vi finner slike sterke krav om konsistens og langsiktighet. Det er ikke uvanlig at tjenestemenn, og isolert sett med god grunn, frustreres over politikere som forandrer standpunkt, og har vanskelig for å sette opp klare, langsiktige mål.
- Effektivitet har to sider, og kritikken dreier seg ikke bare om manglende måloppnåelse, men også om manglende effektivitet i form av ressursbruk. Når saker skal behandles på flere nivå, tilsier det at en rekke aktører må involveres, og saksforelegg produseres. Slik kan dette føre til kanskje unødvendig dobbeltarbeid både på politisk og administrativ side.
- *Manglende politisk styring.* Et tredje argument har vært at systemet med nemnder og utvalg gjør effektiv politisk styring vanskelig for det politiske lederskapet. Den kommunale beslutningsprosessen har mange faser, og involverer både politikere og tjenestemenn på flere stadier. De sistnevnte forbereder saker før beslutninger skal tas, og har ansvaret for å tolke og iverksette vedtak. Selv i teorien kan det være vanskelig å trekke klare skiller mellom politikk og administrasjon, og det er gode grunner til å gå ut fra at dette er enda verre i praksis. For tjenestemenn kan det være vanskelig å skulle forholde seg både til sin(e) administrativt overordnede, og til politiske ledere på ulike nivå. På denne måten kan det også oppstå sektor- eller saksspesifikke allianser, og slike mønstre forsterkes gjerne gjennom medias behandling av saker. Dersom den øverste politiske ledelsen kommer inn først på slutten av en saksgang, kan mange premisser være lagt, slik at det blir vanskelig å få

⁴⁷ Professor Audun Offerdal har stått i fremste linje når det gjelder å hevde at dette er en urimelig forventning, nettopp fordi politikk ikke baserer seg på rasjonell kalkulasjon. Se for eksempel "Om det rasjonelle og det rimelege", i A. Offerdal (1992): *Den politiske kommunen*; op.cit. Det kan også være grunn til å minne om Harold Wilson's kjente utsagn om at "in politics, a week is a long time".

til en helhetlig politikk. Et resultat kan også være at mye av ”luften” er gått ut av en sak når den endelig kommer til behandling i kommunestyret, og dette kan gjøre behandlingen her mindre interessant. På den andre siden kan det hevdes at en slik langvarig prosess kan bidra til en form for så vel faglig som demokratisk kvalitetssikring.

- *Manglende åpenhet og mobiliseringsevne.* En fjerde innvending har vært at behandlingen i utvalg og nemnder bidrar til å gjøre politiske prosesser mindre åpne og gjennomsiktede. Mens media kanskje dekker møter i kommunestyret og mer spektakulære enkeltsaker, vises det adskillig mindre interesse for de mange saker som er til behandling i utvalg og nemnder. På denne måten blir det også vanskelig for menigmann å få et klar bilde av aktører og synspunkt i prosessen. I tillegg kan det være slik at saker fremstår som så tekniske og kompliserte at de ikke vekker interesse, og derfor heller ikke får noen mobiliserende funksjon. På den andre siden kan det hevdes at lovgivningen stadig har sikret mer åpenhet i kommunale saker og vedtaksprosesser, og at media i tillegg er blitt mer offensive, slik at argumentet om manglende mulighet for innsyn ikke lenger har så stor tyngde.
- *Mangel på meningsfylt rolle for kommunestyremedlemmene.* Behandlingen av saker i fullt kommunestyre skal tjene flere funksjoner. Fra en mer instrumentell synsvinkel er selvfølgelig det viktigste å treffe vedtak i saker som er av en slik art at de ikke kan avgjøres i underliggende organer. Kommunestyrets behandling skal gi politikk og beslutninger legitimitet gjennom at møtene er åpne; og gjennom debatt, overveielser og vedtak. Det gir en arena hvor partier, grupper eller enkeltrepresentanter kan gjøre rede for og rettferdiggjøre de standpunkt de har tatt, og henlede oppmerksomheten på hvor og hvorfor motstanderne tar feil. Kommunestyret blir derfor ikke minst en arena for symbolske utspill og markeringer.

Men slike heroiske bilder av kommunestyrets funksjonsmåte er det blitt satt sterke spørsmålstegn ved. Betegnende nok er det i England kommet ut en bok som på norsk kunne hatt tittelen ”Kommunestyremedlemmer i krise”.⁴⁸ Studier har også vist at kommunestyrer er segmentert, i den forstand at makt og innflytelse er ulikt fordelt. Tidvis er det kanskje bare en håndfull av medlemmene som har tilstrekkelig informasjon og oversikt til å være i stand til å øve reell innflytelse i

⁴⁸ Jacqueline Barron, Gerald Crawley and Tony Wood (1991): *Councillors in Crisis*. London: Macmillan.

større saker som planlegging og budsjettarbeid. Ofte er saker i realiteten avgjort når de kommer til kommunestyret, og diskusjonen der har ingen faktiske konsekvenser for sakens utfall. Debattene kan derfor få et rituelt preg, som i sin tur fører til manglende interesse fra så vel media som folk flest. Som et resultat av dette, blir det hevdet, er vervet som kommunestyremedlem blitt mindre interessant, og partiene kan ha problemer med å rekruttere folk til sine valglistene. I sær i England har bekymring for og endog misnøye med de lokale folkevalgtes ”kaliber” vært en uttalt problemstilling.⁴⁹ I mindre grad er det også slik at vervet som kommunestyrerepresentant blir et (nødvendig) trinn på stigen mot politiske verv på regionalt eller nasjonalt nivå.

Kommunale styringsreformer.

Som vi har vært inne på, gjennomføres det kommunale styringsreformer i en rekke land for tiden, og ikke minst gjelder dette ulike sider ved det utøvende nivå i kommunene. Disse reformene oppviser ulikheter så vel som klare fellestrekk. Det er verd å merke seg at ulike organisatoriske former kan gjenfinnes innenfor ett og samme politiske system. Dette skyldes både det forhold at forsøksvirksomhet pågår, og dessuten at ny kommunal lovgivning i flere land åpner for at kommunene i større grad kan velge styringsform. De nordiske landene utgjør et godt eksempel på dette. På åttitallet ble de såkalte frikommuneforsøkene gjennomført.⁵⁰ Erfaringer fra disse var ett av grunnlagene da så vel Finland, Norge og Sverige fikk ny kommunallovgivning på nittitallet.⁵¹ Ett fellestrekk for denne lovgivningen var at kommunene fikk større frihetsgrader når det gjaldt å organisere sin virksomhet, selv om det bare var Norge som åpnet for at kommunene kunne ta i bruk parlamentarisme som styringsform. Men også i England har reformbestrebelsene fra Blair-regjeringen blant annet gått ut på å trekke opp flere styringsmodeller som en lokalt kunne velge mellom, men som alle hadde som siktemål å styrke og tydeliggjøre politisk lederskap og den utøvende funksjon.⁵² Vi skal komme tilbake til disse formene i neste kapittel, men de baserer seg alle på

⁴⁹ Se blant annet John Kingdon (1991): *Local Government and Politics in Britain*. Hemel Hempstead: Philip Allan.

⁵⁰ Se Harald Baldersheim og Krister Ståhlberg (eds)(1994): *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

⁵¹ Se Erik Amnå and Stig Montin (eds)(2000); op.cit.

⁵² Se *Modern Local Government: In Touch With the People*. Government White Paper. London: DETR, 1998.

en bevegelse bort fra council – committee modellen, og over til modeller med innslag av majoritetsstyre eller lokalt presidentstyre.

Reformbestrebelsene innebærer sjelden at helt nye modeller innføres, eller at styringsmodeller benyttes i sin rene, teoretiske form. Institusjonelle føringer, politisk kultur, og sti-avhengighet betyr som regel at lokale myndigheter vil tilpasse bestemte løsninger til hva som anses som gangbart i den aktuelle kontekst.⁵³ Siden lokalforvaltningen tross alt reguleres av nasjonale myndigheter, må det i dette perspektivet sies å være en fordel at lovgivningen åpner for at slik variasjon er mulig, ved at det kan velges organisasjonsløsninger som er tilpasset lokale forhold eller preferanser. Men dette betyr også at en i praksis vil se styringsformer som vi kan kalle hybride, i den forstand at de inkluderer elementer som er hentet fra flere og ulike styringsmodeller. Organisasjonsbildet vil også kunne ha motepreg, i den forstand at noen løsninger til enhver tid vil være mer populære enn andre. Akkurat nå synes det å la innbyggerne velge sin ordfører gjennom direkte valg å være en slik populær løsning.

Til tross for denne variasjonen, vil vi hevde at reformbestrebelsene for analytiske formål kan grupperes i tre kategorier. Den første typen er av inkrementell art, og omfatter endringer hvor den grunnleggende modellen beholdes, men hvor den gis nye utforminger og karakteristika. Den andre typen innebærer at en går i retning av å innføre majoritetsstyre, gjennom bruk av modeller for ulike former for parlamentarisme på lokalplanet. Den tredje går ut på å innføre former for presidentstyre på lokalplanet, slik som at den øverste politiske lederen og eventuelt andre velges av innbyggerne gjennom direkte valg, og ikke av kommunestyret. Samtidig er dette ofte koplet med ønske om å utstyre det politiske lederskapet med større utøvende myndighet.

Utvalgsmodellen i endring.

Utvalgsmodellen er blitt revidert på svært mange forskjellige måter, og det er ikke mulig her å gå inn på alle varianter. I betydelige grad har reformene siktet mot å gjøre beslutningsstrukturen i kommunene mer strømlinjeformet. Vi vil grovt foreslå å gruppere endringene i fire kategorier.

⁵³ Dette er ikke spesielt for det lokale nivå, men gjenfinnes også på det nasjonale. Se for eksempel Nils Brunsson and Johan P. Olsen (1993): *The Reforming Organization*. London/New York: Routledge

- *Økt politisk effektivitet.* En anklage mot nemnd- og utvalgssystemet har vært at det virket til å gjøre lokalforvaltningen og de politiske beslutningsprosessene fragmentert, og at for mange aktører var involvert. Ett virkemiddel har vært å rasjonalisere komitéstrukturen, slik at antallet ble drastisk redusert. Et annet har vært å søke nye prinsipper for inndeling. Organisasjonsteoretikeren Luther Gulick har i et klassisk bidrag trukket frem fire grunnleggende prinsipper for organisering, basert på geografi, funksjon, klientell eller prosess.⁵⁴ Bare i Norge finner en eksempler på at alle disse har vært benyttet. Et annet virkemiddel har vært konsentrasjon av verv. Idealer om deltakelse, lekmannsstyre og maktspredning fikk ofte som resultat at et stort antall verv ble spredd på mange personer, slik at utvalgene ble befolket av andre enn de valgte kommunestyremedlemmene. Utviklingen har gått i retning av større konsentrasjon på dette området. Mange kommuner har dessuten redusert antall medlemmer i kommunestyret. Dette har gått hånd i hånd med en profesjonalisering av lokalpolitikken, i den forstand at flere politikere frikjøpes på deltid eller endog heltid. Begrunnelsen er oftest knyttet til et ønske om å øke den politiske styringskapasiteten. Utviklingen i Nederland har fått Bas Denters og kolleger til å vise til at ”Nowadays, councillors are semi-professionals rather than amateurs.”⁵⁵ De samme forfatterne viser til at den nye kommuneloven av 2002 i Nederland innførte en stilling som *council clerk*; altså en slags kommunestyresekretær, og at det er kommunestyret som oppnevner en person til denne funksjonen. Hensikten er å styrke kommunestyrets og dets utvalg i forhold til ordføreren og formannskapet.⁵⁶ I tillegg innførte man også et kontrollutvalg, som består av et mindre antall medlemmer av kommunestyret.
- *Vektlegging av strategiske funksjoner.* Selv om det i mange land har vært lagt vekt på å styrke den utøvende funksjonen, er det også slik at en har forsøkt å styrke stillingen til det øverste beslutningsorganet i kommunene, og styrke dette som et forum for debatt og beslutninger. Dette innebærer også tiltak for å bedre

⁵⁴ Luther Gulick (1937): “Notes on the Theory of Organization”, in L.Gulick and L.Urwick (eds): *Papers on the Science of Organization*. New York: A.M.Kelley.

⁵⁵ Bas Denters, Pieter-Jan Klok and Henk van der Kolk (2003): “The reform of the political executive in Dutch local government”; to be published in R.Berg and N.Rao (2005).

⁵⁶ “Mayor and Board of aldermen”. I Nederland er ordføreren utnevnt av regjeringen, og etter reformen i 2002 er ikke lenger formannskapet valgt av og blant kommunestyrets medlemmer

betingelsene for kommunestyrets medlemmer.⁵⁷ Likevel er det et inntrykk at også her finner en et betydelig innslag av tankegods knyttet til ideene om mål- og resultatstyring. Et siktemål har gjerne vært å styrke kommunestyres rolle som et strategisk organ. I henhold til dette bør oppmerksomheten konsentreres om å sette overordnede mål og å foreta prioriteringer, og på den andre siden å kontrollere at disse målene faktisk søkes realisert. Ut over dette skal politikerne avholde seg fra å blande seg inn i den daglige virksomheten, er tanken. I et slikt perspektiv gir det derfor god mening å redusere antall kommunestyremedlemmer, og å redusere innslaget av lekmannsstyre i kommunene. Dette forhindrer likevel ikke at en viktig målsetting kan være å øke den politiske styringen i kommunene.⁵⁸

- *Komitéorganisering i kommunestyret.* Et annet virkemiddel som er blitt tatt i bruk for å styrke kommunestyret, har vært å dele det inn i komiteer, slik tilfellet er på det nasjonale plan, og la disse komiteene ha et ansvar for det forberedende arbeid med saker som skal avgjøres i samlet kommunestyre. Håpet har vært at en slik arbeidsform både kunne fungere arbeidsbesparende, og samtidig gi den enkelte kommunestyremedlem en mer meningsfylt situasjon ved å gjøre kommunestyret til et mer sentralt organ også i arbeidet med saker.
- *Redefinere rollen som kommunestyremedlem.* Fra et normativt synspunkt er oppgaven for valgte kommunalpolitikere å sette dagsorden, formulere politikk, og å fatte avgjørelser. En slik forestilling er det imidlertid satt spørsmålsteget ved både fra et teoretisk så vel som empirisk utgangspunkt. En innvending er at oppfatningen av politikere som dagsordensettere og de som tar politiske initiativ, alltid har vært overdreven, og at det i praksis oftere var slik at det er administrasjonen som setter saker på dagsordenen.⁵⁹ I så tilfelle dreier oppgaven seg mer om å tilpasse forestillinger og forventninger til realitetene. En annen innvending vil være at det ikke lengre er verken ønskelig eller mulig

⁵⁷ Se for eksempel John Stewart (1995): "The Internal management of Local Authorities", i John Stewart and Gerry Stoker (eds): *Local Government in the 1990s*. London: Macmillan.

⁵⁸ Se Harald Baldersheim (2003): "Local Government Reform in the Nordic Countries. Bringing Politics back in?", i N.Kersting and A.Vetter(eds); op.cit.

⁵⁹ De svenske forskerne Nils Brunsson og Sten Jönsson kom til en slik konklusjon etter å ha studert kommunal beslutningsfatting, og tildelte politikerne en rolle som "kritiske granskere". Se Brunsson og Jönsson (1979): *Beslut och handling*. Stockholm: Liber.

at menige kommunestyremedlemmer skal ha ambisjoner om å sette den politiske dagsorden og å utforme politikken. De bør i stedet se seg selv som en slags ombudsmenn og kontrollører, som har en viktig funksjon når det gjelder å sikre legitimiteten ved vedtak, og å bidra til at innbyggernes behov og preferanser kan realiseres. Ikke minst i den britiske debatten er denne rollen som kritisk gransker ("scrutiny") blitt fremhevet som den mest aktuelle nye rollen for kommunestyremedlemmer.

Majoritetsstyre.

Når former for majoritetsstyre innføres, brytes premisset fra utvalgsstyret om proporsjonal representasjon i nemnder, utvalg og utøvende organ. På denne måten representerer det en alternativ modell, og et nokså drastisk brudd med det klassiske formannskapsprinsippet. Harald Baldersheim skriver at da "Oslo i 1986 endret sin utøvende organisasjon fra en formannskapsmodell til en ministermodell, var dette en revolusjonær hendelse i den norske konteksten".⁶⁰ Modeller med innslag av majoritetsstyre kan ha ulik utforming. Som hovedprinsipp velger det direkte folkevalgte organet (kommunestyret/fylkestinget) et kommuneråd som utøvende organ. I dette rådet er kun representanter for majoriteten i kommunestyret inkludert. Medlemmene kan være folkevalgte representanter i kommunestyret, men trenden i den senere tid har vært å innføre ordninger hvor de ikke er det, men er hentet utenfra. Dette kan dels være begrunnet i et ønske om en sterkere separasjon mellom den delibererende og den utøvende instans. Som sådan er det ikke noe nytt i Norden, siden Finland og Sverige i lang tid har hatt et sterkere skille mellom fullmåktige og styrelse enn tilfelle har vært mellom kommunestyre og formannskap/økonomiutvalg i Norge og Danmark. Da Oslo startet forsøket i 1986, var kravet at medlemmene av byrådet skulle hentes fra bystyret, men loven ble endret på dette punktet i 1992. Dels kan det også være koplet på ønsket om å styrke makten til det politiske lederskapet, ved at ordføreren får myndighet til å utpeke medlemmene av sitt råd. Dette skjedde i Italia ved reformene fra 1993. Også i Norge har vi sett elementer i forsøkene med direkte valg, ved at ordføreren i Lyngen i den første runden fikk myndighet til selv å utpeke sin varaordfører; om enn riktignok blant formannskapets medlemmer.

⁶⁰ Harald Baldersheim (2003b): "“Aldermen into Ministers II” – the Oslo Model Revisited.", Paper. Conference on the Political Executive, Odense Universitet. To be published in R.Berg and N.Rao (forthcoming); min oversettelse.

Et annet forhold som varierer, er hvorvidt dette rådet fungerer kun som et kollektiv, og at ansvaret for den administrative utøvelsen ligger hos en ansatt tjenestemann, eller om de enkelte rådsmedlemmene er utstyrt med både politisk og administrativt ansvar for en eller flere sektorer eller saksområder. I den første fasen fra 1986 fungerte byrådet i Oslo som et kollektiv, og det utøvende administrative ansvaret lå hos (finans)rådmannen. I 1992 ble dette endret, slik at rådsmedlemmene kunne gis individuelt ansvar for en eller flere sektorer eller saksområder. På denne måten nærmet en seg enda mer en ministermodell, slik situasjonen er på det nasjonale nivået.

Poenget med kommunal parlamentarisme er selvfølgelig ikke bare at det utøvende organ skal settes sammen på majoritetsbasis, men først og fremst at parlamentarisk ansvar skal kunne gjøres gjeldende, og at det skal bli klarere både for velgerne og kommunestyret hvem som kan eller skal stilles til ansvar for den førte politikk. Kommunerådet eller byrådet er avhengig av kommunestyrets tillit (eller i den negative varianten i hvert fall av fravær av uttrykt mistillit). Både det enkelte medlem eller rådet som helhet kan stilles til ansvar. En slik organisering er ment å skulle gjøre det lettere å gjøre ansvar gjeldende og å synliggjøre hvem som har ansvar, slik at dette for eksempel kan gjøres relevant ved lokalvalg. I tillegg er det argumentert med at denne organisering kan forbedre den politiske styringen i en kommune. Undersøkelser foretatt av Harald Baldersheim og kolleger kan tyde på at reformen i Oslo har vært vellykket i forhold til ansvarsdimensjonen, men at forskjellene når det gjelder politisk styring og evne til kontroll og samordning på mange måter er mindre enn forventet om enn sammenligner med byer som har beholdt formannskapsprinsippet i sin organisering.⁶¹

I Norge ble muligheten for å velge kommunal parlamentarisme som styreform gjort til en allmenn mulighet gjennom Kommuneloven av 1992. Så langt er det bare de to største byene og en fylkeskommune som har innført denne ordningen. I to av de tre modellene for lokalstyre som Blair-regjeringen har gitt kommunene anledning til å velge mellom inngår et element av majoritetsstyre. Den ene omfatter en direkte valgt ordfører, med et kommuneråd satt sammen av kommunestyrerepresentanter fra det parti eller den koalisjon som har flertall der. Den andre er et kommuneråd eller en kommuneregjering hvor ordføreren er valgt av

⁶¹ Harald Baldersheim (2003b), op.cit.

kommunestyret, og hvor byrådet enten er utpekt av denne ordføreren, eller valgt av kommunestyret.

Presidentmodeller.

Når det gjelder politiske system på nasjonalt nivå, er relasjonen mellom den lovgivende og den utøvende makt organisert enten etter parlamentariske prinsipp, eller som et presidentsystem. I tråd med ideene hos Montesquieu innebærer den siste formen en sterkere maktdeling mellom de to instansene i statsstyret. Presidentens mandat er som regel basert på at vedkommende er direkte valgt av folket. Dette betyr imidlertid ikke at deres formelle myndighet er lik, siden presidenten i noen system for det meste har symbolske funksjoner. Men til forskjell fra parlamentariske system, så er ikke presidenten avhengig av den lovgivende forsamlings tillit for å forbli i sin posisjon. Til gjengjeld eksisterer det gjerne et mer eller mindre velutviklet system for gjensidig kontroll og balanse (såkalte "checks and balances"). Dette innebærer at den utøvende makt som regel er avhengig av tilslutning hos et flertall i den lovgivende (og bevilgende) makt for å kunne få realisert sine mål, men også at de to nærmest kan blokkere for hverandre.

En må kunne si at slike modeller tidligere generelt har hatt liten interesse når det gjelder lokal styring, men at dette har endret seg i de senere år. Som vi har vært inne på, kan innføringen av direkte valg av ordfører sees som et skritt i retning av lokalt presidentstyre, og ikke minst er det tilfelle der hvor denne ordføreren i tillegg utstyres med betydelig økt formell myndighet, og et definert ansvar for iverksettelse av politikk. Relevansen av slike modeller har derfor økt også i forhold til det kommunale nivå. Dagens reformer berører slik ikke nødvendigvis bare måten kommunens fremste politiske leder utpekes på, men også forholdet mellom kommunestyret og den utøvende instans, og maktrelasjonene dem imellom. Det er innenfor dette feltet vi finner de mest aktuelle og omfattende kommunale reformbestrebelse i Europa for tiden, og i neste kapittel skal vi gå litt nærmere inn på disse reformene, og særlig den praksis som har grepet mest om seg, nemlig direkte valg av ordføreren.

Kapittel 3. Direkte valg av ordfører – en europeisk motebølge.

Å la innbyggerne velge sin ordfører gjennom direkte valg, er ingen ny oppfinnelse. Inntil relativt nylig har dette imidlertid vært en ordning med nokså begrenset utbredelse, og først og fremst forbundet med USA. I følge en survey utført i 1987 var på det tidspunkt hele 90 prosent av ordførerne i byer med mer enn 100 000 innbyggere valgt gjennom direkte valg.⁶² I Europa forekom en slik valgmåte lenge bare i de to sydligste tyske delstatene Bayern og Baden-Württemberg, som etter krigen tilhørte den amerikanske sonen av Tyskland. Her fant en til gjengjeld ordførere med stor formell autoritet, i et system som kunne karakteriseres som et slags lokalt presidentsystem.⁶³ I tillegg til å være leder for den kommunale forvaltningen, er ordføreren også leder for kommunestyret. Slik sett er det modellmessig et brudd med ideen om full separasjon mellom den lovgivende og den utøvende instans, og gir ordføreren en meget sterk posisjon, som endog forsterkes av at vedkommende er valgt for hele 8 år, og at periodene ikke sammenfaller med valgperioden for medlemmene av kommunestyret.

Ut over dette var Israel det første land som i vår del av verden innførte direkte valg av ordfører. Italia gjennomførte en omfattende reform av sin kommunale lovgivning i 1993, som representerte et brudd med prinsippene om så vel proporsjonalitet, kollektivt ansvar, og en ordfører med begrenset formell myndighet. Før dette ble ordføreren indirekte valgt av kommunestyret, og det utøvende organ ble sammensatt på proporsjonell basis. Kommunestyret kunne imidlertid vedta mistillit mot ordføreren, som da måtte gå av. Denne muligheten ble til dels flittig benyttet, og en anklage mot dette systemet var nettopp at det var ustabilt. Enda viktigere var imidlertid en del skandaler i italiensk politikk knyttet til partivesenet ("partitocrazia") og korrupsjon, samt tilkomsten av en ny regional bevegelse med separatist-overtoner (la Lega Nord). De offisielle målene for reformene var derfor å oppnå større stabilitet, bedre styring og å gjøre lokalstyret mer ansvarlig overfor velgerne.

⁶² Harold Wolman, Edward Paige and Martha Reavley (1990): "Mayors and Mayoral Careers", in *Urban Affairs Quarterly*, vol25, no. 3; pp 500-514.

⁶³ Hellmut Wollmann (2003b); op.cit.

Både kommune- og provinsnivået ble reformer i to stadier, hvor det i 1990 ble vedtatt en ny lov som spesifiserte organ, kompetanse og funksjoner.⁶⁴ I 1993 ble valgformene reformert.⁶⁵ I følge disse skal ordføreren i kommuner med mer enn 15 000 innbyggere velges direkte i separat valg. I kommuner med færre enn 15 000 innbyggere foregår valget som flertallsvalg mellom lister. Den som får flest stemmer, får automatisk to tredjedeler av plassene i kommunestyret, og toppkandidaten blir ordfører. Resten av plassene fordeles på proporsjonell basis.⁶⁶ I de større kommunene blir den som får mer enn 50 prosent av stemmene valgt til ordfører. Hvis ingen oppnår dette, avholdes ny valgomgang mellom de to kandidatene som har fått flest stemmer. Ett element i dette til dels kompliserte systemet er en mekanisme som skal fremme styringsflertall for ordføreren. Dersom listen til den seirende kandidaten har fått mer enn halvparten av stemmene ved kommunestyrevalget, får dette partiet 60 prosent av plassene der, og sikrer ordføreren majoritet. Dersom en andre valgomgang avholdes, får listen til den seirende kandidaten 60 prosent av plassene. Det er bare dersom en annen liste enn den ordføreren tilhører får mer enn halvparten av stemmene i første runde at plassene distribueres proporsjonalt, og at ordføreren risikerer å komme i mindretall i kommunestyret.⁶⁷

Slik søker altså systemet å sikre et styringstillegg for ordføreren, som i tillegg har myndighet til å utnevne medlemmene av det utøvende organ. Disse behøver ikke å være valgt inn i kommunestyret. Det sistnevnte organ kan imidlertid blokkere eller gå mot forslag fra ordføreren, som da imidlertid på sin side kan true med å gå av; noe som i så fall utløser nyvalg ikke bare av ordfører, men også av kommunestyret. Trekk ved de første valgene i 1993 og 1997 kunne tyde på at systemet var dreid langt i retning av personvalg, til dels på bekostning av partiene. Senere utvikling har imidlertid modifisert dette bildet, og partienes rolle er fortsatt sterk.

Tyskland er en forbundsstat, og lokalforvaltningen sorterer under myndighetsområdet til den enkelte delstat. Det har derfor vært til dels betydelig variasjon mellom disse når det gjelder måten kommunene styres på. Etter andre verdenskrig satte de allierte preg på kommunal organisering innen sine respektive soner i Tyskland. I de to sydligste delstatene, som utgjorde

⁶⁴ Legge 8 giugno 1990, n 142: *Ordinamento delle autonomie locali*.

⁶⁵ Legge 25 marzo 1993, n 81: *Gli organi del Comune e della Provincia*. På grunn av dens spesielle status, er reglene på Sicilia noe forskjellig fra det øvrige Italia. Se Gianni Piazza (1998): *Sindachi e Politiche in Sicilia*. Soveria Mannelli: Rubbetino.

⁶⁶ Se Mario Caciagli (1994): "Italien. Ein grundlegend neues Wahlsystem für Kommunen und Provinzen", i Hans-Georg Wehling (h.v.): *Kommunalpolitik in Europa*. Stuttgart: Verlag W.Kohlhammer.

⁶⁷ Se Gianfranco Baldini and Guido Legnante (1998): "The 1997 Local Elections in Italy: From Party Mayors to Mayor's Party", in L.bardi and M.Rhodes (eds): *Italian Politics*. Oxford: Westview Press.

den amerikanskkontrollerte sonen, fant en allerede på femtitallet en ordning med direkte valgt ordfører, som også var utøvende leder av den kommunale forvaltning. Men etter mange tiår med ulik organisering, skjedde det en rekke endringer på nittitallet, som har resultert i at alle tyske delstatene⁶⁸ i løpet av dette tiåret gikk over til et system med direkte valgt ordfører. I tillegg til at ordføreren velges direkte av folket, er det også felles for alle delstatene at denne posisjonen er en "executive mayor", i den forstand at det øverste ansvar for forvaltningen og de utøvende funksjoner ligger her. For øvrig finnes det visse variasjoner. De aller fleste valgte å gå over til den ordningen som allerede fantes i de to sørtyske delstatene, hvor ordføreren både er leder for kommunestyret, og også for kommunalforvaltningen. Unntakene er to tidligere østtyske delstater, Brandenburg og Mecklenburg-Vorpommern, som ønsket å opprettholde et sterkere skille mellom den utøvende ordførerfunksjonen og kommunestyret ved å ha en egen leder for det sistnevnte organ. 11 av 13 Länder har ordførerperioder som ikke samsvarer med, og til dels er betydelig lengre enn kommunestyreperiodene. Bare i Nordrhein-Westfalen og i Niedersachsen har en valgt å la de to organenes valgperiode være sammenfallende.

Hellmut Wollmann peker på at til tross for denne ordningen i 50 år med en ordfører og et kommunestyre som er valgt for ulike perioder ("co-habitation"), så har kommunalpolitikken i de to sydtyske delstatene i forbausende liten grad vært preget av konflikter på denne bakgrunnen. Wollmann tilskriver dette i hovedsak det forhold at ordførerne i disse delstatene i stor grad har hatt en ikke-partipolitisk profil. Langt på veg er denne posisjonen blitt profesjonalisert, og utgjør til dels en egen karriereveg.⁶⁹ Det bør også legges til at det også i det nye systemet inngår et element av proporsjonalitet, i den man har beholdt ordningen med et antall viseordførere (*Beigeordnete*) fra partiene i kommunestyret. Avhengig av kommunens størrelse er det fra en til fem slike, som fungerer på heltid. Deres oppgave er å støtte og assistere ordføreren i arbeidet, og være stedfortreder i hans eller hennes fravær.

Et annet institusjonelt trekk som bør nevnes, er at alle de nye delstatene som har introdusert direkte valg av ordfører (og altså med unntak av de to sydtyske), har koplet dette med en prosedyre for å kunne avsette ordføreren på et hvilket som helst tidspunkt. For at dette skal kunne skje, må det avholdes en folkeavstemming. I de fleste statene kan dette skje dersom to

⁶⁸ Med unntak av "bystatene" Berlin, Hamburg og Bremen)

⁶⁹ Se Hellmut Wollmann (2003a); op.cit.

tredjedeler av kommunestyrerepresentantene stemmer for.⁷⁰ I alle delstatene finnes et krav om at andelen ja-stemmer i folkeavstemmingen må ligge på et visst nivå; og de aller fleste krever fra 25 prosent til en tredjedel. I tre Länder (Schleswig-Holstein, Brandenburg og Sachsen) kan også innbyggerne kreve folkeavstemming for å avsette ordføreren. Mellom 15 og 33,3 prosent av velgerne må skrive under på et slikt krav for at avstemming skal holdes.

I løpet av 1990-tallet har ordningen med direkte valg av ordfører fått en betydelig utbredelse også i Østerrike. Her har seks av de østerrikske delstatene (Länder) innført dette, mens tre fortsatt har beholdt et system hvor ordføreren velges indirekte av kommunestyret. Den østerrikske grunnloven foreskriver at alle kommuner skal ha et kommunestyre (*Gemeinderat*), formannskap/kommuneråd (*Gemeindevorstand*) og en ordfører (*Bürgermeister*).⁷¹ Sistnevnte har en sterk posisjon, og er øverste utøvende myndighet på vegne av kommunestyret, som han eller hun også er leder av. Medlemmene av kommunerådet kan gis ulike funksjoner, men handler på vegne av ordføreren.

Også på de britiske øyer har direkte valg av ordfører gjort sitt inntog. Reform i lokalforvaltningen stod høyt på agendaen da New Labour vant valget i 1997, og Blair-regjeringen har aktivt tatt til orde for at kommunene trenger nye styreformer og et klarere og sterkere politisk lederskap. En skal være klar over at direkte valg av ordfører, og en ordfører som har makt og utøvende myndighet, representerer et drastisk brudd i det engelske lokalstyret. England representerer kanskje det system hvor utvalgsstyret har stått sterkest. Det nærmeste en kommer et utøvende politisk organ har vært den såkalte *policy committee*, hvor formannen i kommunestyret (the council chairman) har vært leder. Dette har imidlertid tradisjonelt vært en nokså svak posisjon, med funksjoner av symbolsk art og som møteleder. Mange vil derfor si at i England har spørsmålet mer vært å skape en synlig og innflytelsesrik lokalpolitisk lederposisjon (mayor) snarere enn å endre eksisterende myndighetsformer. Dette illustreres godt når en gruppe forskere skriver at "...there is confusion arising from the language itself. This is a particular problem for British audiences; in England and Wales the title of mayor suggests a ceremonial and social role but not one which involves exercising political authority."⁷²

⁷⁰ I tre delstater kreves det tre fjerdedels flertall, og i Thüringen bare absolutt flertall.

⁷¹ Se Werner Pleschberger (2003): "Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. new developments between "efficiency" and "democracy"", in N.Kersting and A.Vetter (eds)(2003), op.cit.

⁷² Michael Clarke, Howard Davis, Declean Hall and John Stewart (1996): *Executive Mayors for Britain? New forms of political leadership revied*. Birmingham: Capita, p.11.

Ikke minst den slående kontrasten til Frankrike og Paris, og den sterke maktposisjonen ordføreren her har, kan ha vært en av bakgrunnsfaktorene for at en vedtok at London skulle innføre en posisjon som direkte valgt ordfører, og med betydelige fullmakter. Våren 2000 ble det derfor avholdt valg på borgermester i London, hvor Ken Livingstone gikk av med seieren.⁷³ Valget ble avholdt som preferansevalg eller supplerende stemmegivning. Dette betyr at velgerne får gi uttrykk for en førstepreferanse og en annenpreferanse. Dersom en kandidat får mer enn halvparten av førstestemmene, er vedkommende valgt. Skjer ikke dette, tas andrestemmene i betraktning for de to kandidatene med flest førstestemmer. Livingstone ble valgt med 51,6 prosent av stemmene, hvorav 39 prosent var førstestemmer.⁷⁴ Dette er altså en metode for å oppnå absolutt flertall for en kandidat uten at det avholdes flere valgomganger.

I hvitboken om reformer i lokalforvaltningen som Labour-regjeringen publiserte i 1998 trekkes det opp tre modeller for hvordan den politiske lederskapsfunksjonen i kommunene kan organiseres.⁷⁵ To av disse baserer seg på at ordføreren velges direkte. I den ene støttes vedkommende av en slags lokal regjering eller et kommuneråd, hvor medlemmene hentes blant kommunestyrets medlemmer. I den andre baserer en seg på at det ansettes en rådmann (city manager). Her er ordføreren en strategisk leder, mens den daglige forvaltning ledes av rådmannen. I den tredje modellen velges ordføreren av kommunestyret, og støttes av et kommuneråd som enten oppnevnes av ordføreren eller velges av kommunestyret.⁷⁶ Som vi har vært inne på i forrige kapitler, inneholder både den første og den tredje modellen et element av majoritetsstyre.

For kommuner med mer enn 85 000 innbyggere⁷⁷ ble det gjort obligatorisk å gå over til en av de tre skisserte modellene. Direkte valgt ordfører har imidlertid ikke vist seg å bli noen slager her så langt. I 2003 var det bare 10 kommuner som hadde direkte valgt ordfører med kommuneråd (cabinet), og bare en som hadde innført et system med ordfører og rådmann

⁷³ Livingstone tilhører den radikale fløy av Labour, men siden han ikke lyktes i å bli nominert som dette partiets kandidat, stilte han som uavhengig.

⁷⁴ Se også NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*, s. 38-39.

⁷⁵ *Modern Local Government: In Touch With the People*. London: DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions).

⁷⁶ Nirmala Rao hevder at denne modellen representerer den mest logiske videreutviklingen av det engelske systemet.

⁷⁷ Det kan her legges til at England har de største kommunene i Europa, med et gjennomsnitt på mer enn 125 000 innbyggere.

(mayor – council manager). På nasjonalt plan har det store flertall valgt modellen med en leder (ordfører) og et kommuneråd.⁷⁸

I Irland slår derimot den nye kommuneloven av 2000 fast at fra 2004 skal alle kommuner og fylkeskommuner i landet velge sin ordfører gjennom direkte valg.⁷⁹ Hele kommunen eller fylket utgjør en valgkrets, og ordføreren velges for en periode på 5 år. Dersom vedkommende ikke allerede er valgt inn i kommunestyret, utvides dette med ett sete for å gi plass. Loven inneholder også et punkt om at ordføreren under spesielle omstendigheter og med tre fjerdedels flertall kan avsettes av kommunestyret. Det bør legges til at rådmannen (city manager) tradisjonelt har hatt en meget sterk posisjon i irsk kommunalforvaltning, og at dette i betydelig grad videreføres. Ordføreren vil få en slags kontrollerende myndighet i forhold til rådmannen, som riktignok er kommunal tjenestemann, men likevel ansatt av et nasjonalt organ med denne oppgaven (Local Appointments Commission). Den irske modellen er i noen grad modellert på den formen som er valgt i New Zealand, hvor den direkte valgte ordføreren er leder for kommunestyret, men i utgangspunktet innehar en symbolsk posisjon uten nevneverdig formell myndighet.⁸⁰

Siste skudd på stammen når det gjelder å innføre direkte valg av ordfører så lenge ut til bli Flandern i Belgia. I 2001 ble kompetansen når det gjelder lokalforvaltningen flyttet fra det føderale til det regionale nivået. På bakgrunn av dette la regjeringen i Flandern sommeren 2002 fram et forslag til ny kommunelov, hvor innføring av direkte valg av ordfører utgjorde et sentralt element. Ansvar for den utøvende myndighet foreslås her lagt til ordfører og formannskap (mayor and board of aldermen). Dette formannskapet velges av og blant kommunestyrets medlemmer, men det foreslås innført et element av parlamentarisme i den forstand at kommunestyret kan vedta mistillit mot formannskapet, men ikke ordføreren, siden denne er direkte valgt. I det nye systemet skulle ordføreren ikke lengre være leder av kommunestyret, hvor det velges en egen leder.⁸¹

Regjeringens forslag kom på tross av en tilråding fra en gruppe forskere som forberedte den nye loven, og som gikk inn for en indirekte valgt ordfører. En hovedbegrunnelse for

⁷⁸ Nirmala Rao (2003); op.cit.

⁷⁹ *An bille rialtais áitiúil/Local Government Bill 2000*. Dublin: The Stationary office.

⁸⁰ Se Graham Bush (1995): *Local Government and politics in New Zealand*. Auckland: Auckland University Press.

⁸¹ Se Johan Ackaert (2003): "The Directly Elected Mayor in Flanders (Belgium). Why?". Paper, Conference on the Political Executive, Odense University. To be published in Berg and Rao (eds); forthcoming.

regjeringen var et ønske om å øke velgernes innflytelse når det gjelder sammensettingen av de utøvende organ i kommunen, og på den generelle politiske utviklingen i kommunen. Det ble også vist til at allerede i det eksisterende systemet var ordføreren som regel den politiker som fikk flest personstemmer, og at personlige egenskaper ofte er viktigere enn ideologisk orientering i lokalvalg, om enn ikke nasjonalt. Slik sett ville direkte valg bare formalisere dagens praksis, ble det hevdet, og den nye valgformen ville gi økt legitimitet til lokalstyret og forhindre ”hestehandel” om ordførervervet i kommunestyret, ved at ”..coalition formation between parties can not reverse the preferences of the electorate”.⁸²

Den foreslåtte ordningen innebar at ordføreren skulle velges i separat valg, men samtidig med kommunestyrevalget. For å bli kåret som vinner, måtte en kandidat oppnå absolutt flertall av ordførerstemmene. Om dette ikke skjer, avholdes en andre valgomgang mellom de to kandidatene med flest stemmer. Det er lagt opp til en ganske sterk kopling mot partiene og kommunestyre, på den måten at ordføreren også må stå på liste til kommunestyrevalget, og være tilknyttet et av de partiene eller gruppene som stiller liste her. Ordførervervet kan ikke lengre kombineres med verv på høyere nivå, enten det er regionalt, føderalt eller overnasjonalt.⁸³ Når en ordfører er valgt, forventes det at vedkommende starter arbeidet med å danne en flertallskonstellasjon i kommunestyret, for på den måten å redusere eller unngå problemet med *co-habitation*.

Vi har tidligere pekt på at i et internasjonalt perspektiv kan det sees som noe spesielt at en i de første norske forsøkene ikke koplet direkte valg med utvidet myndighet for ordføreren. Ikke minst på denne bakgrunnen er det interessant å observere at forskeren Johan Ackaert peker på det samme når det gjelder reformforslaget i Flandern: ”It is also remarkable that in spite of the fact that the mayor will be directly elected, the current proposal includes no fundamental changes in the duties, competences and role of the mayor, exception made for his position towards the council and towards the administrative staff of the municipality. As mentioned above, a by the council elected member will replace the mayor as council president. Towards the administrative staff, it is important to notice that the mayor will act as an independent partner in the production of the agreements-note between the administrative staff, board and

⁸² Ibid, p. 13.

⁸³ Det som kalles *cumul des mandates*, og som er veldig vanlig i Frankrike.

mayor (and not any longer as member of the board”.⁸⁴ Slik sett gis altså ordføreren en mer selvstendig stilling i forhold til formannskapet.

Prosesen i Flandern er imidlertid nettopp blitt reversert. Ved valgene i 2004 mistet den regjerende koalisjonen mellom de liberale, de grønne og sosialistpartiet flertallet, og en ny koalisjon ble dannet, hvor det kristelig-demokratiske partiet erstattet de grønne. Lovforslaget ble trukket tilbake og endret, slik at Flandern i hvert fall inntil videre beholder en ordning hvor ordføreren er indirekte valgt. En hovedbegrunnelse for dette, var frykten for at den nye ordningen ville gi som resultat at beslutningsprosessene stoppet opp eller ble blokkert som følge av at ordføreren ikke hadde flertall bak seg.⁸⁵ I henhold til den nye loven som ble vedtatt i juni 2005, er ordføreren leder av det utøvende organ, men ikke nødvendigvis av kommunestyret, som selv kan avgjøre om de ønsker at vedkommende kan bekle begge verv.

Vi har nevnt at Nederland innførte ny kommunallovgivning i 2002. Også her har det vært ført en debatt om hvorvidt ordføreren burde velges direkte av innbyggerne, men foreløpig har en valgt å beholde den gamle ordningen. Den er for øvrig nokså spesiell også i en europeisk sammenheng, ved at det er nærmest en profesjon å være ordfører, og at det er dronningen/regjeringen som utnevner ordførere.

Ulike beveggrunner.

Det ferskeste og mest omfattende forsøket på å kartlegge pågående kommunale reformprosesser i Europa er nok antologien *Reforming Local Government in Europe*. Ett av siktemålene er å drøfte hvorvidt det kan pekes ikke bare på felles trender og utviklingstrekk, men også om det kan gjenfinnes noen grunnleggende motiver eller beveggrunner i de ulike politiske system. De konkluderer med at det foregår en rekke reformprosesser, om enn av noe varierende omfang og type.⁸⁶ Hva som er intensjoner og drivkrefter, er derimot ikke så enkelt å forklare: ”Answering the question about the final intentions of the reforms, however, is not

⁸⁴ Ackaert, op.cit., p. 13-14.

⁸⁵ Personlig meddelelse, Johan Ackaert.

⁸⁶ Norbert Kersting and Angelika Vetter(eds)(2003); op.cit. Se også Janice Caulfield and Helge O. Larsen (eds)(2002) op.cit.; som belyser reformer også i andre deler av verden enn Europa.

an easy task. Although we asked the authors of our country chapters to refer explicitly to this question, we only got rudimentary comments on the intentions of the reforms – the aims they are heading for. From this we conclude, that either the reasons for reform are too obvious to be mentioned or their final destination is not always clear.”⁸⁷ Den mest omfattende utbredelsen har nok reformer som er effektivitets- og management-orienterte, og av territoriell eller funksjonell art. Det er bare i sydeuropeiske system som det greske, spanske og franske at man finner lite innslag av slike. Dernest trekker de frem reformer rettet mot å øke det direktedemokratiske innslaget i lokalpolitikken, som økt bruk av folkeavstemminger, og introduksjon av direkte valg på ordfører; men også ulike forsøk på å styrke det lokale, representative demokrati.

Selv om flere land har innført direkte valg av ordfører, og gitt denne posisjonen økt formell myndighet, er det verd å merke seg at begrunnelsen for en slik reform varierer betraktelig. Det kan se ut som at den samme institusjonelle løsningen velges som svar på nokså ulike politiske eller administrative problem. Dette må likevel modifieres noe, siden utformingen av disse løsningene varierer fra system til system, som vi nettopp har sett. Tradisjon, kontekst og lokale preferanser har betydning for de løsningene som velges. Det er også slik at vi innenfor samme land eller system finner flere og til dels ulike begrunnelser for de reformene som iverksettes. I Norge var det først og fremst én begrunnelse som dominerte, nemlig å se hvorvidt direkte valg av ordfører var et virkemiddel som kunne øke valgdeltakelsen ved kommunevalgene. Fra Kommunal- og regionaldepartementets side var også to andre motivasjoner trukket frem, nemlig hvorvidt dette ville bidra til økt interesse og engasjement for lokalpolitikk, og hvorvidt det ville påvirke rekrutteringen til lokalpolitikken. Gjennom den første evalueringsrunden kom det fram at motiveringen knyttet til valgdeltakelse også ble meget hyppig trukket fram både av kommunene som søkte om å være med, og av kandidatene som stilte opp. Gjennom intervjuene med de sistnevnte kom også en annen begrunnelse ganske hyppig frem, nemlig ønsket om å unngå hestehandel om ordførervervet når konstitueringen etter valget skulle foregå.⁸⁸ Som vi har sett, har dette også vært et motiv bak regjeringens forslag i Flandern, At fenomenet ikke er spesifikt norsk, understrekes også av når den danske statsviteren Mogens Pedersen omtaler konstitueringsprosessen som en særlig skitten del av politikken.⁸⁹

⁸⁷ Kersting and Vetter, p. 345.

⁸⁸ Se Marcus Buck, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2000): *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner*. Op.cit.

⁸⁹ Mogens N. Pedersen (1997): “Når kagen skal deles. Konstituerings politikken.”, i Jørgen Elklit og Roger Buch jensen (red.): *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.

I en oversikt over argumenter for endring, sannsynligvis i hovedsak basert på den engelske debatten, trekker Clarke og kolleger frem fem hovedargument:⁹⁰

- Betydningen av å gi lokalforvaltningen en mer prominent rolle ved å styrke dens nasjonale rolle, og å styrke dens stilling og innflytelse i samhandlingen og partnerskapet mellom det lokale og sentrale nivå
- Å styrke lokaldemokratiet og fremme større grad av deltakelse, også i valg
- Å skape et fokus for lokalt lederskap, og å understreke den økende betydning av kommunene som lokale styringsorgan
- Å styrke det interne lederskapet i kommunene, og å sørge for mer effektiv målformulering og samordning
- Å endre partipolitikkens betydning. På dette punktet peker de på to kontrasterende argument, nemlig det å skape en alternativ kilde til politisk lederskap for politiske parti; ofte knyttet til en forestilling om å bringe mennesker med ulik bakgrunn inn i politikken. Det andre knytter seg til en anerkjennelse av partienes betydning, og å styrke det politiske lederskapet i partiene.

Sammenfattet kan en si at disse argumentene generelt enten sikter mot å styrke selve kommuneinstitusjonen og det lokale selvstyret, eller mot å oppnå bedre lokal styring og mer velfungerende kommuner. Det siste rommer minst to nokså forskjellige målsettinger. Den ene knytter seg til ønsket om å forbedre demokratiet i kommunene, ved at man ser direkte valg av ordfører som et virkemiddel for å øke deltakelsen ved valg, og også til å vitalisere lokalpolitikken. Som et demokratiseringstiltak vil gevinsten for en del ikke bare være knyttet til en eventuell økning i valgdeltakelsen, men også at innslaget av direktedemokratiske deltakelsesformer øker, ved at velgerne selv får anledning til å bestemme hvem som skal være kommunens ordfører. Dette er jo ellers en avgjørelse som i de fleste tilfeller kommer som resultat av forhandlinger mellom partiene i de nyvalgte kommunestyrene.

Et slikt fokus på å øke andelen direktedemokratiske innslag har likevel ikke vært svært sentral i de norske målsettingene og i den norske debatten. Dette har kanskje noe med partisystemets sterke stilling også i lokalpolitikken å gjøre, og en derav følgende skepsis til direktedemokrati.

⁹⁰ Michael Clarke et.a.(1996): op.cit.

På dette punktet preges også innstillingen fra Valglovutvalget av tilbakeholdenhet, for eksempel når det gjelder å tilrå bruk av folkeavstemminger og brukervedvirkning. Kersting og Vetter viser i en gjennomgang av kommunale reformer og forsøk i Europa til at en rekke land i løpet av de siste par tiår har innført sterkere innslag av direkte demokrati, men at dette i mindre grad er tilfelle i Nederland, Storbritannia og i Skandinavia. "Why these countries are so reserved in introducing more elements of direct democracy is an open question as in these countries, vote turnout is known to decrease or to be comparatively low."⁹¹

Den andre har mer å gjøre med målsettinger om å øke styringseffektiviteten, og å øke den politiske gjennomslagskraften for et kommunalpolitisk regime. I tillegg til direkte valg vil virkemidlene kunne være å øke ordførerens formelle myndighet; å legge til rette for å skape klare politiske flertall; å lage sterkere organ for å ta seg av den utøvende side ved politikken, og å gjøre beslutningsprosesser mer effektive, blant annet ved å redusere antall ledd og antall deltakere.

⁹¹ Angelika Vetter and Norbert Kersting (eds)(2003): "Reforming local government. Heading for efficiency *and* democracy", in A.Vetter and N. Kersting; op.cit.

Kapittel 4: Institusjonelle løsninger – et forsøk med mange variasjoner.

Kommunene fikk en viss frihet til å utforme sitt forsøk selv ved at departementets mal på visse punkter hadde valgfrie løsninger. I dette kapitlet skal vi oppsummere hvilke løsninger som ble valgt og samtidig forsøke å fange opp debatten som har foregått i kommunene i forkant av at vedtektene ble vedtatt⁹². Dessuten skal vi se på noen av de erfaringene som er gjort i kommunene. Det er særlig 6 punkter som var åpne for lokale variasjoner:

1. Valgbarhet og nominasjon

Kommunene fikk bestemme selv hvem som kan nominere kandidater til ordførervalget og hvem/hvor mange som kan nomineres.

2. Gyldighetskrav

Den enkelte kommune kunne sette opp spesielle krav som måtte oppfylles for at ordførervalget skulle være gyldig.

3. Kåringsvilkår

Den enkelte kommune kunne også stille opp spesielle krav som måtte oppfylles for at ordføreren skulle regnes som valgt, ut over simpelt flertall. De kunne også avgjøre hva som skulle skje dersom dette kravet ikke ble oppfylt.

4. Stemmelikhet

Kommunene fikk selv bestemme om valget ved stemmelikhet skulle avgjøres ved loddtrekning eller etter kommuneloven, eller på mer original måte.

5. Varaordfører

⁹² Dette kapitlet bygger på analyser av vedtektene i alle de 36 deltakende kommunene samt intervjuer med sittende ordfører, ordførerkandidater, representanter fra partier som ikke stiller ordførerkandidat og administrasjonssjefer i 19 kommuner, totalt 105 intervjuer gjennomført i perioden 10. august til 12. september 2003. I tillegg ble alle de direktevalgte ordførerne intervjuet i perioden mai – august 2005, 2 år etter valget. I disse intervjuene kom det frem en del nye opplysninger om hvordan vedtektene har fungert i de ulike kommunene.

Kommunene fikk bestemme selv om varaordfører skulle velges etter kommuneloven eller ved direktevalg. Kommuner som også deltok i forsøket med utvidet myndighet for ordfører hadde i tillegg mulighet til å vedta at varaordfører skulle utpekes av ordføreren.

6. Forholdet til kommunestyret og formannskapet

Ordføreren kan ta sete i kommunestyret og formannskapet enten på egen kvote eller på sitt partis kvote. En del kommuner har også mer originale løsninger.

I tillegg hadde kommunene anledning til å lage egne bestemmelser om fritak og uttreden i perioden og delegasjon med hensyn på mindre endringer i vedtektene. De fleste kommunene vedtok å delegere til formannskapet å gjøre mindre endringer i vedtektene. Enkelte kommuner valgte å føye til merknader angående fritak og uttreden i perioden. I tillegg til dette valgte en del kommuner å føye til egne merknader på andre punkter hvor innholdet var valgfritt.

Et punkt som særlig ble debattert i en del kommuner, og som i noen kommuner kom med i vedtektene, er behovet for ”sikkerhetsventiler” i tilfelle forsøket skulle bære galt av sted. Dette kan for eksempel gjelde ordførers anledning til å stille ”kabinettspørsmål” og kaste kortene, eller kommunestyrets anledning til å avsette ordfører og utskrive nyvalg. Problemstillingen er så prinsipielt viktig at vi skal behandle den her sammen med de 6 vi skisserte overfor.

Disse forskjellene innebærer at de deltakende kommunene har gjennomført litt forskjellige eksperimenter, og disse forskjellene fortjener en grundigere behandling, ikke minst med tanke på styrker og svakheter ved de ulike ordningene. For hvert punkt skal vi skissere hvilke løsninger som er valgt og samtidig også se på de begrunnelsene ordførerkandidatene selv oppgir for hvorfor akkurat disse løsningene ble valgt. I mange kommuner har det vært en debatt i forkant av at kommunen vedtok å delta i forsøket. Debatten har imidlertid dreid seg om forskjellige punkter i forskjellige kommuner. Et av målene med dette kapitlet er å gjengi noe av denne debatten og så langt som mulig føre den frem til en konklusjon, og samtidig trekke inn noen av erfaringene fra hvordan det gikk da vedtektene ble satt ut i livet. I kapittel 8 kommer vi dessuten tilbake til en analyse av argumentene for og mot ordningen som kom frem i våre intervju med ordførerkandidatene.

4.1. Valgbarhet og nominasjon.

Det er ulike regler for hvem som kan stille til ordførervalget og hvem som kan nominere kandidater. Ulikhetene bunner blant annet i en uenighet om hvor sterk tilknytning det er ønskelig at ordfører kandidatene skal ha til det etablerte politiske miljøet i kommunen. Intervjuene med ordfører kandidatene avdekket et utbredt ønske om å unngå ”Schwartznegger-effekten”, det vil si at en kjent person som er populær, men uten politisk erfaring, skal stille til valg og eventuelt vinne. Ved å utforme vedtekter som krever at ordfører kandidaten skal nomineres i tilknytning til en liste som stiller til kommunevalget, selv stå på listen eller stå på førsteplass på listen, har man i prinsippet garantert at den kommende ordføreren har en større eller mindre tilknytning til kommunepolitikken. Det er disse vedtektene som garanterer kontinuitet. Men kravene varierer som sagt noe.

Det som er felles for alle forsøkskommunene unntatt Ølen, er at det ikke er hvem som helst som kan nominere kandidater til ordførervalget. Retten til å nominere en kandidat er forbeholdt partier og grupper som stiller liste til kommunevalget. I flere kommuner har det vært et tema i debatten at ikke ”hvilket som helst fotballag” skal kunne stille ordfører kandidat. Unntaket er som sagt Ølen, der hvem som helst som er valgbar til kommunestyret også kan stille til valg som ordfører kandidat.

Den vanligste formuleringen i vedtektene er at ”Alle partier og grupper som stiller liste ved kommunestyrevalget har rett til å nominere en ordfører kandidat.” (**Bokn, Evenes, Gausdal, Hemne, Samnanger, Skånland og Vestvågøy** også **Ørsta, Skjervøy og Ibestad** har tilsvarende bestemmelser). Det innebærer en begrensning på hvem som kan nominere en kandidat (bare et parti eller en gruppe som stiller liste til kommunestyrevalget), men ingen begrensninger på hvem som kan nomineres⁹³. I **Skjervøy** tillater vedtektene at det kan nomineres to kandidater fra de som stiller liste; en bestemmelse som først og fremst begrunnes med at den som får nest flest stemmer blir varaordfører, og at det derfor er rimelig at et parti skal ha mulighet til å forsøke å oppnå begge posisjonene.

Et litt strengere krav stilles i **Alvdal, Norddal, Mandal, Gol, Gjemnes, Os, Klepp, Målselv, Nes, Re, Risør, Selje og Vågan**. I alle disse kommunene kreves det at ordfører kandidaten

⁹³ Unntatt i Ørsta, der det presiseres at det må være en kandidat som er valgbar til kommunestyret.

nomineres av et parti eller en gruppe som stiller liste til kommunevalget i kommunene, men dessuten at den som nomineres skal stå på partiets/gruppas liste til kommunestyrevalget. Dette må kunne tolkes som et uttrykk for at man ønsker at den som velges til ordfører også må ha en tilknytning til det politiske miljøet. I **Mandal** førte det for eksempel til debatt da KrF nominerte en ordførerkandidat som aldri hadde sittet i kommunestyret. Andre kandidater mente at det var galt fordi de fryktet at det ville føre til konflikter med kommunestyret fordi en ordfører uten politisk erfaring ikke har de nødvendige kunnskapene om hvordan det politiske systemet fungerer i praksis.

I **Alvdal** kan partiet/gruppa nominere en eller flere kandidater; i **Gjemnes og Os** kan det nomineres inntil 3 kandidater; i **Mandal** en eller flere, mens det i de øvrige kommunene bare er anledning til å nominere en kandidat.

Det strengeste kravet er at ordførerkandidaten må stå på førsteplass på partiets/gruppas liste til kommunevalget. Dette kravet stilles i **Ringsaker, Steinkjer, Harstad, Kvæfjord, Lier, Bø, Lyngen, Molde, Porsanger, Trysil, Vestnes og Strand**. Dette er ett steg lengre enn å kreve at kandidaten skal stå på lista til kommunestyrevalget, og garanterer at ordførerkandidaten også ønsker å komme inn i kommunestyret, selv om vedkommende ikke skulle bli valgt til ordfører. Noen kandidater mener det er en uheldig regel, ettersom det dermed forhindrer en del aktuelle kandidater fra å stille til valg. Det kan dreie seg om noen som har stilling med budsjettansvar i kommunen, eller en som har en så krevende jobb at den ikke lar seg kombinere med fritidspolitikk. Andre argumenterer med at det er ønskelig med en sterk kopling til det eksisterende politiske miljøet, på samme måte som de som forsvarer kravet om at kandidaten skal stå på en liste til kommunestyrevalget.

I **Steinkjer** og **Ringsaker** presiseres det i tillegg at partiene/gruppene står fritt i forhold til om de vil samle seg om kandidater fra andre partier⁹⁴, men ingen av disse kommunene tillater at et parti eller en gruppe nominerer flere kandidater. Det er altså bare i 5 kommuner vedtektene tillater at det nomineres mer enn 1 kandidat fra hvert parti/gruppe. De øvrige kommunene har funnet det nødvendig å begrense antallet kandidater fra hvert parti. Det er da heller ikke vanlig at et parti ønsker å stille flere kandidater til ordførervalget. I 2003 var det ingen lokallag eller grupper som stilte flere kandidater, mens det i 1999 skjedde i én kommune,

⁹⁴ Dette er ikke presisert i vedtektene for de fleste kommunene, men forekommer likevel i flere kommuner.

nemlig **Vardø**, hvor Fremskrittspartiet nominerte hele tre kandidater, oppstilt i alfabetisk rekkefølge. Det er selvfølgelig strategiske overveielser som gjør at partiene ikke benyttet seg av denne muligheten, siden det å stille med flere kandidater høyst sannsynlig vil redusere sjansene til å bli valgt for samtlige på listen. Rent prinsipielt er imidlertid Fremskrittspartiets taktisk sett irrasjonelle adferd interessant, siden det i prinsippet dreier seg om å flytte mer av kontrollen over personutvelgelsen og rangeringen over fra partiapparatet og ut til velgerne.⁹⁵

4.2. Gyldighetskrav.

I en del kommuner har det vært til dels stor skepsis til forsøket, og dermed også debatt i forkant av at kommunen søkte om å delta. I andre kommuner har det vært større enighet om å delta i forsøket. Dette har blant annet gjenspeilet seg i hvor strenge krav den enkelte kommunen har satt når det gjelder gyldighetskrav, det vil si hvor mye som skal til for at ordførervalget skal regnes som gyldig.

Kravene for at valget skulle være gyldig har variert fra de kommunene som ikke stiller spesielle krav til de som stiller til dels strenge krav. Det var bare i **Vågan** kommune kravene ikke ble oppfylt i 2004 (krav om at 50 % av de stemmeberettigede skulle stemme ved ordførervalget), mens det ved valget i 1999 var i **Fitjar** kravet om 50 % oppslutning om ordførerkandidaten ikke ble oppfylt. I begge disse tilfellene førte det til at ordførervalget ble avgjort av kommunestyret etter kommuneloven.

14 av de 36 forsøkskommunene satte ingen spesielle krav for at ordførervalget skulle være gyldig. (Alvdal, Gjemnes, Klepp, Mandal, Målselv, Porsanger, Ringsaker, Risør, Selje, Steinkjer, Strand, Trysil, Ølen og Ørsta). Av disse gjennomførte Alvdal, Gjemnes, Målselv og Trysil forsøket for andre gang, mens de øvrige er nye.

Det er altså bare 4 av de 15 ”gamle” kommunene, men 10 av de 16 nye som ikke stiller spesielle krav til gyldighet. Dersom det er graden av skepsis til direkte ordførervalg som er

⁹⁵ Slik sett minner dette om den danske ordningen med «sideordnet oppstilling», som er blitt mer og mer vanlig i Danmark.

utslagsgivende for hvorvidt det legges inn slike premisser, ser det ut til at skepsisen til forsøket blant de 16 nye kommunene er mindre enn den var blant de 15 første.⁹⁶

22 kommuner har altså spesielle vilkår som, dersom de ikke blir oppfylt, kan føre til at ordførervalget blir kjent ugyldig. Hva kravene består i, varierer betydelig, men felles for alle kommunene er at dersom ordførervalget kjennes ugyldig, skal kommunestyret velge ordfører ved konstituering etter kommuneloven.

4.3. Krav om valgdeltakelsen ved ordførervalget sammenliknet med kommunevalget

19 kommuner har krav om at en viss prosentdel av de som stemmer ved kommunevalget også må avgi stemme ved det direkte ordførervalget. Hvor høy prosentdel som kreves varierer noe: Lyngen krever at 25 % av de som stemmer ved kommunevalget også stemmer ved ordførervalget. I Hemne er kravet 40 %, mens Bokn, Evenes, Gol, Ibestad, Lier, Molde, Nes, Norddal, Os, Samnanger, Skjervøy og Vestnes krever 50 %. Vestnes presiserer i tillegg at også blanke og forkastede stemmer skal telle i denne sammenhengen. Gausdal og Re har krav om at 51 % av de som stemmer ved kommunevalget også stemmer ved ordførervalget, mens Harstad, Kvæfjord og Vestvågøy har det strengeste kravet på 2/3.

4.4. Krav om valgdeltakelse ved ordførervalget.

I stedet for, eller i tillegg til kravet om at en viss prosentdel av de som deltar ved kommunestyrevalget også skal avgi stemme ved det direkte ordførervalget, har 4 kommuner stilt krav om at en viss del av de stemmeberettigede skal delta ved valget. Hemne krever 40 % oppslutning om ordførervalget, mens Bø og Vågan krever 50 %, og Skjervøy krever 50 % deltakelse ved kommunestyrevalget. Det var altså dette kravet om 50 % oppslutning om det direkte ordførervalget som ikke ble oppfylt i Vågan, og som førte til at ordførervalget ble kjent ugyldig og ordfører valgt av kommunestyret.

⁹⁶ Vedtektene er i alminnelighet ikke endret siden 1999 på dette punktet, slik at det ikke er mulig å lese ut av dette hvorvidt det er en større skepsis i de "gamle" forsøkskommunene i dag sammenliknet med for 4 år siden.

Kravet om en viss valgdeltakelse ved kommunevalget, som ble stilt i Skjervøy, har sammenheng med at et av målene for forsøket var å øke valgdeltakelsen ved lokalvalg. Det skjedde ikke, som vi skal se i kapittel 6. Derimot er det andre argumenter for å innføre ordningen. (Se kapittel 8.) Dersom økt valgdeltakelse ikke lenger er målet med ordningen, kan det være naturlig at kravet om en viss deltakelse ved kommunevalget også bortfaller.

Annerledes er det med kravet om en viss oppslutning ved selve ordførervalget. Her kan man vurdere om man ønsker å stille krav til deltakelse knyttet til en viss andel av de som stemte ved kommunevalget eller en viss andel av de stemmeberettigede. Argumentet for et slikt krav er at en direktevalgt ordfører uten en viss oppslutning i folket ikke vil ha tilstrekkelig legitimitet. Hvis man vil knytte kravet til en viss prosentdel av de som stemmer ved kommunevalget, kan det begrunnes med at den direktevalgte ordfører ikke må ha mindre legitimitet enn kommunestyret. Men et slikt krav virker også unødvendig. I de to forsøkene har en ikke i noen kommune vært i nærheten av å falle under de kravene som er satt. I hovedsak følger oppslutningen om de to valgene hverandre. Eller sagt på en annen måte: Det ser ut som om de fleste velgerne bruker begge stemmesedlene hvis de først har kommet til valglokalet. Oppslutningen om de to valgene har ikke i noen kommune avveket mer enn 10 % fra hverandre.

Et annet argument mot å stille slike krav til oppslutningen om ordførervalget i det hele tatt, er at det ikke stilles tilsvarende krav til kommunestyrevalget, og at det i så fall rent logisk burde utskrives nyvalg både på kommunestyre og ordfører dersom oppslutningen er for lav. Dette har selvsagt ikke vært en aktuell problemstilling i noen kommune under dette forsøket, og kandidater som bruker dette argumentet konkluderer dermed med at det ikke bør stilles slike krav til ordførervalget.

4.5. Krav om et visst antall kandidater

En annen type gyldighetskrav som ikke er knyttet til valgdeltakelse, er kravet om et visst antall kandidater til ordførervalget. Dette er krav som må oppfylles i god tid før selve valgdagen, og kan derfor ikke føre til at ordførervalget blir kjent ugyldig, men at det blir avlyst før valgkampen tar til. I **Salangen** ble det direkte ordførervalget avlyst fordi det til slutt bare var Senterpartiet som stilte ordførerkandidat (sittende ordfører). Vedtektene krevde at

minst 2 kandidater stilte til ordførervalget i Salangen. I andre kommuner stilles det krav om 3 kandidater (**Os, Trysil og Molde**), mens for eksempel **Ringsaker, Gol og Gjemnes** krever 2. De aller fleste kommunene har ikke funnet det nødvendig å stille et slikt krav, trolig fordi dette er en forsøksordning og det er stemning for å stille mer enn nok kandidater. Totalt stilte det 173 kandidater til ordførervalget i 2003, fordelt på 36 kommuner. Det gir et gjennomsnitt på 4,8 kandidater pr kommune. **Harstad** topper statistikken med 8 kandidater, mens det i **Ibestad** bare stilte 2 kandidater. I enkelte kommuner har det vært like mange kandidater som det er partier, mens det i andre kommuner bare er de største partiene som stiller kandidat. Det er kun i Salangen problemet har oppstått denne gangen, men det virker rimelig å anta at slike problemer kan oppstå oftere hvis det blir snakk om en fast ordning og ikke bare som forsøk i noen kommuner.

Kravet om et visst antall kandidater er nok rimelig, og mer aktuelt dersom ordningen skal videreføres. Kommuner som søker om å få delta i et slikt forsøk ser gjerne for seg hvordan det første valget kan komme til å arte seg. Det er langt vanskeligere å forutse hvordan ordningen vil slå ut på sikt, og erfaringene så langt er at partier som på ingen måte kunne tenke seg at de skulle bli stående uten kandidat bare et halvt år før valget, faktisk ikke kunne stille i det direkte ordførervalget. Dette var for eksempel tilfelle for KrF i **Molde**. KrF hadde hatt ordfører i byen i en årrekke, men han hadde i god tid før valget annonsert at han ikke stilte til gjenvalg. Partiet regnet nok med at de skulle klare å stille kandidat da de gikk inn for ordningen, men da det kom til stykket, stod partiet uten kandidat. 4 andre partier stilte imidlertid kandidat, noe som jo også er å forvente i en relativt stor kommune som Molde. Situasjonen minner i og for seg veldig om Salangen, hvor det var Arbeiderpartiets ordførerkandidat som trakk seg kort tid før valget. Forskjellen er at Salangen er en liten kommune med en tilsvarende liten partiflora, og dermed oppstod den situasjonen som vi beskrev overfor.

Et valg uten minst to kandidater kan selvsagt lett oppfattes som en farse, og undergrave ordningens legitimitet. Erfaringen fra **Salangen** viser at det er en høyst relevant problemstilling, i hvert fall i små kommuner. Det er nok derfor fornuftig å legge inn en sperre i ordningen som fører til at det direkte ordførervalget blir avlyst dersom det ikke stiller minst to kandidater. Om man bør kreve mer enn to kandidater, er en debatt med mange synspunkter. Noen av disse synspunktene ser også ut til å være strategisk begrunnet. Store partier kan for eksempel tjene på at det stiller mange kandidater i en kommune, eller en blokk kan tjene på å

få stille felles kandidat. I kommunene ga noen kandidater uttrykk for at det burde være en kandidat for hvert parti, og at de som ikke stilte med kandidat underminerte ordningen. Andre mente at det var dårlig utnyttelse av ordningen når hvert parti stilte sin kandidat, mens en felles kandidat fra deres blokk ville ha en mer reell sjanse. Men selv om dette ble debattert i flere kommuner, var det ingen av kandidatene som ga uttrykk for noen mer prinsipielle begrunnelser for slike synspunkter.

4.6. Kåringsvilkår

30 av de 36 kommunene hadde bare krav om simpelt flertall for at ordføreren skulle være valgt. Av de som stilte strengere krav til oppslutning om ordføreren (kvalifisert flertall) krevde **Lyngen** 25 %, **Risør** og **Mandal** 35 %, **Hemne** 40 % og **Gol** og **Ølen** 50 % oppslutning om ordføreren. Dersom kravet om kvalifisert (eller rent) flertall ikke ble oppfylt, krevde vedtektene i de fleste kommunene en ny valgomgang der de to kandidatene som fikk flest stemmer ved første valgomgang fikk delta. I Hemne skulle ordførervalget da avgjøres av kommunestyret. Kravet om kvalifisert flertall ble oppfylt i Lyngen, Risør og Hemne, mens det ble gjennomført en andre valgomgang i Mandal, Gol og Ølen. Det skal også nevnes at Lyngen ved valget i 1999 hadde krav om 50 % oppslutning om ordføreren, noe som den gangen førte til en andre valgomgang. Kravet ble redusert foran valget i 2003 for at det skulle være mer realistisk å få avgjort ordførervalget ved første valgomgang. Det var likevel enighet om å beholde et visst krav, for å sikre at ordføreren tross alt hadde oppslutning fra en relativt stor gruppe velgere.

I **Målselv** stilles det også krav om at ordføreren skal være valgt inn i kommunestyret på en ordinær liste. Dersom dette ikke er tilfelle skal ordførerjobben tilfalle den som fikk nest flest stemmer ved ordførervalget, forutsatt at denne er valgt inn på en liste (se nedenfor).

En annen spesiell variant finner vi i **Alvdal**. Her fikk velgerne ikke bare krysse av for den kandidaten de foretrekker, men også nummerere de tre kandidatene de foretrekker i den rekkefølgen de ønsket. I vedtektene heter det at:

”Ved opptelling telles i 1. omgang bare de som er rangert som nr 1. Dersom ingen har fått minst 50 % av stemmene, fjernes den kandidaten som har fått færrest stemmer. På de stemmesedlene som hadde denne kandidaten øverst, telles nå nr 2 med i andre omgang, og legges til stemmene fra 1. omgang. Slik fortsetter en med å fjerne

kandidatene med færrest stemmer i så mange omganger som nødvendig til en av kandidatene oppnår 50 % av stemmene” (§ 4-3)

Dette er teknisk sett en regel for hvordan valgoppgjøret skal skje, men den har også implikasjoner for selve kåringsvilkårene, ettersom det jo strengt tatt kreves 50 % oppslutning om ordføreren, enten vedkommende da er rangert som nr 1, 2 eller 3. Ordningen er noe mer kompleks og kanskje vanskeligere for velgerne å forstå enn den ordinære ordningen. Likevel kan den kanskje i større grad enn den vanlige ordningen være med på å sikre at den som blir valgt til ordfører har et flertall av folket bak seg.

Argumentet for kravet om kvalifisert flertall er rent demokratisk begrunnet: Det er et sterkere uttrykk for folkets vilje dersom den direktevalgte ordføreren har en stor del av befolkningen bak seg i valget. Det er med på å øke ordførerens legitimitet, og bidrar derfor også til å bygge opp under lokaldemokratiets legitimitet. Argumentet mot er mer praktisk og økonomisk: Det koster rett og slett penger å arrangere en andre valgomgang. I en del kommuner la de heller ikke skjul på at uvilligheten til å bruke disse pengene skyldes at kommunen i så fall måtte finansiere andre valgomgang selv. Det kan virke som om langt flere kommuner ville hatt krav om en andre valgomgang dersom denne var statsfinansiert. Dessuten kan man argumentere med at det er vanskelig nok å få folk til å stille opp ved valgurnene ved ett valg. I flere kommuner er man redde for at valgdeltakelsen ved andre valgomgang skal bli svært lav. I de kommunene som har arrangert en andre valgomgang har imidlertid valgdeltakelsen holdt seg noenlunde stabil, slik at denne frykten ser ut til å være ubegrunnet. I tillegg til det rent kostnadsmessige argumentet pekte man i **Vestnes** på at mange i kommunen pendlet til Nordsjøen, og er borte tre uker om gangen. En andre valgomgang ville måtte arrangeres ganske raskt etter kommunevalget, og dermed ville mange velgere være forhindret fra å delta.

Det er ikke lett å trekke en faglig eller demokratiteoretisk konklusjon på denne debatten. Det blir i bunn og grunn en avveining mellom kostnader og ressurser opp mot en sterkere legitimitet og garanti for at det virkelig er folkets kandidat som blir ordfører. Man kan selvsagt lett tenke seg tilfeller hvor valget og valgordningen blir kritisert og mangler legitimitet fordi rene tilfeldigheter til slutt avgjorde hvem som ble ordfører. Dette gjelder særlig i kommuner hvor det stiller mange kandidater og valget er ”close race” med små marginer.

Et kompromiss kan derfor være den løsningen som ble valgt i Lyngen, Risør og Mandal, nemlig et krav om 25-35 % oppslutning. Da er man garantert en viss minimumsoppslutning om ordføreren, samtidig som det ikke er nødvendig å arrangeres en andre valgomgang som i bunn og grunn er en formalitet fordi det på forhånd er klart hvem som vil vinne.

Ordningen i **Alvdal** er original og fortjener oppmerksomhet. Som nevnt er svakheten at ordningen er noe mer kompleks enn de andre. Men det er ikke dermed nødvendigvis særlig vanskelig for velgerne å forstå hva de skal skrive på stemmeseddelen. Ved valget i 2003 var det bare 5 stemmesedler (av 1024 stemmesedler totalt) som ble forkastet fordi de var feil utfyllt. Ordningen ser ut til å løse problemet med å garantere at ordføreren som velges har oppslutning i folket, uten at det blir nødvendig å arrangere en andre valgomgang, og kan derfor kanskje være en løsning på floken. Ordningen kom imidlertid ikke til anvendelse i Alvdal, fordi ordføreren ble valgt med overveldende flertall av førstestemmer. En nærmere gjennomgang av vedtektene avslører flere potensielle problemer, men selve prinsippet om preferansevalg brukes i forskjellige utgaver blant annet i London og i Australia, og er i seg selv et velprøvd alternativ internasjonalt.

Målselvs krav om at ordføreren skal være valgt inn på ordinær plass i kommunestyret er enestående, og henger sammen med forholdet mellom ordfører og kommunestyre/formannskap, som vi skal komme tilbake til nedenfor.

4.6. Stemmelikhet.

Ved ethvert valg er det alltid en viss teoretisk mulighet for at det ender med stemmelikhet. Alle typer styrer og sammenhenger med et svært begrenset antall stemmeberettigede har regler for hva som skal skje ved stemmelikhet (lederens dobbeltstemme, loddrekning, etc.). Med flere tusen stemmeberettigede har det imidlertid vært en tendens til å se dette som kun en teoretisk mulighet. Men valget i 2003 ga oss en påminnelse om at også det svært usannsynlige iblant kan inntreffe. For hvem skulle vel på forhånd ha trodd at det i Skånland kommune, med 2436 stemmeberettigede skulle kunne ende med stemmelikhet? Når det likevel skjedde, gir det grunn til å se på hvilke ulike løsninger de ulike kommunene har ved slike tilfeller.

Den langt vanligste løsningen, foretrukket av 20 kommuner, er at ordførervalget i så fall skal avgjøres ved loddtrekning. Denne løsningen er vedtatt i **Bokn, Gausdal, Harstad, Ibestad, Klepp, Kvæfjord, Lier, Lyngen, Molde, Nes, Ringsaker, Risør, Samnanger, Selje, Skjervøy, Steinkjer, Strand, Trysil, Vågan og Ørsta.**

Den løsningen som foretrekkes i 10 kommuner (**Alvdal, Bø, Evenes, Hemne, Norddal, Os, Porsanger, Re, Skånland og Vestvågøy**) er at kommunestyret i så fall avgjør. Det vil i praksis si at ordfører velges på konstituerende kommunestyremøte etter kommuneloven, og var altså det som skjedde i Skånland.

Gjemnes, Målselv og Vestnes har valgt en tredje løsning. Her er det den av de to kandidatene som har fått flest personlige listestemmer ved kommunestyrevalget som blir ordfører. I tillegg presiseres det i Målselv at dersom dette heller ikke avgjør valget, skal ordførervalget avgjøres ved loddtrekning.

I **Mandal** skal ordførervalget avgjøres ved en andre valgomgang. (Det skal uansett avholdes en andre valgomgang i Mandal dersom ingen av kandidatene oppnår 35 % av stemmene, se ovenfor). Hva som skal skje i Mandal dersom stemmelikheten oppstår i andre valgomgang, sier vedtektene derimot ingenting om.

I **Ølen** og **Gol** sier vedtektene at det skal avholdes en andre valgomgang dersom ingen av kandidatene oppnår mer enn 50 % av stemmene. Dermed er det umulig å oppnå stemmelikhet uten at det uansett må avholdes en andre valgomgang.

Alle forsøkskommunene har altså regler for hvordan en situasjon med stemmelikhet skal håndteres, men de ulike reglene vil unektelig kunne føre til ulike resultater dersom de noensinne skulle komme til anvendelse. Hvilken av de nevnte løsningene som er mest rettferdig er vanskelig å avgjøre. Det kan hende at det viktigste rent demokratiteoretisk i et slikt tilfelle er valgets legitimitet, og ikke selve utfallet når det i alle fall dreier seg om to nøyaktig like populære kandidater. Slik sett er det kanskje en fordel dersom det lages nasjonale regler for hvordan slike situasjoner skal håndteres. Det sikrer mot strategiske avgjørelser i kommunestyret. Et poeng som taler til fordel for at kommunestyret i så fall skal avgjøre hvem som blir ordfører, er at man da garanteres en ordfører med støtte i kommunestyret. Ettersom det eneste alternativet til direktevalgt ordfører likevel er en ordfører

valgt av kommunestyret, står en slik ordning sterkt. Det kan slik sett være bedre enn å la tilfeldighetene avgjøre ved loddtrekning.

Når loddtrekning likevel er foretrukket av de fleste kommunene, kan det komme av at man ønsker at kommunestyret ikke skal ha innflytelse på et valg man har overlatt til folket. Eller det kan være at man ønsker å spare kommunestyret for en vanskelig konstituering. Dette er vektige argumenter for å unngå en situasjon hvor et kommunestyre som i utgangspunktet var uforberedt på at de skulle velge ordfører, plutselig finner seg selv i en situasjon der de må gjøre det. Man kan også godt tenke seg en situasjon hvor ingen av de to kandidatene folket har foretrukket, har støtte i kommunestyret. Dermed er kommunestyret (dersom de skal ta hensyn til folkeviljen) avskåret fra å velge en kompromisskandidat, og det er heller ikke sikkert at de to aktuelle kandidatene har noen sterk oppslutning i befolkningen. Nå er det selvsagt ikke sikkert at kommunestyret vil velge å ta hensyn til hvem som fikk flest stemmer ved ordførervalget i slike tilfeller. Ved valget i 1999 hadde en i Fitjar et krav om at den kandidaten som fikk flest stemmer måtte ha minst 50 prosent av stemmene for å bli valgt. I Fitjar var det i alt seks ordførerkandidater, og av disse fikk Odd Bondevik (SP) 490 stemmer, eller 34.4 prosent av de avgitte stemmene, Åse Hageberg (KrF) 22.3 prosent, og Agnar Aarskog (AP) 19.5 prosent. I henhold til vedtektene betydde dette at en skulle gå over til å velge ordfører etter Kommunelovens bestemmelser, og Aarskog ble av kommunestyret valgt til kommunens ordfører.

Dersom man ønsker at folket tross alt skal få avgjøre, selv om det blir stemmelikhet, er det altså ulike måter å gjøre det på. Mandal, Ølen og Gol lar folket avgjøre spørsmålet i en andre valgomgang. Dette er kanskje den demokratisk sett mest "vanntette" løsningen, men har den ulempe at det koster penger å arrangere to valgomganger. Og selv om det har vært relativt god valgdeltakelse i de kommunene som har arrangert andre valgomgang hittil (sammenliknet med første valgomgang), er det ingen garanti for at dette vil vare. I tillegg kommer argumenter som er særlig aktuelle i pendlerkommuner, om at siden andre valgomgang må arrangeres bare et par uker etter første valgomgang, vil folk som er bortreist i perioden ikke kunne delta. Dette vil i noen kommuner kunne forrykke valgresultatet.

Løsningen som er valgt i Gjemnes, Vestnes og Målselv, om å knytte ordførervalget til personlige listestemmer ved kommunestyrevalget, har den klare fordelen at den unngår problemene ved en andre valgomgang, samtidig som det er folket som har avgjort

ordførervalget. Ulempen er at ordningen ikke er veldig lettfattelig, og at velgere som delte stemmen sin (ved å stemme på et parti ved kommunevalget og en ordførerkandidat fra et annet parti) kanskje ikke var klar over, eller ikke tenkte på at deres stemme ved kommunestyrevalget kunne påvirke ordførervalget.

Hvilken løsning man til slutt skal falle ned på, er ikke åpenbar. Alle de foreslåtte løsningene har sine svakheter, som må veies opp mot fordelene. Men alle modellene løser problemet med stemmelikhet på en akseptabel måte, og alle kan derfor være mulige.

4.7. Varaordfører.

I 28 av forsøkskommunene velges varaordfører etter kommuneloven. 8 kommuner avviker imidlertid. Disse har valgt 3 ulike løsninger:

Målselv, Porsanger, Samnanger, Os og Skjervøy har vedtatt at den kandidat som får nest flest stemmer ved ordførervalget, blir varaordfører. I de fleste tilfeller stiller bare en kandidat fra hvert parti, slik at det er rimelig å anta at denne ordningen automatisk vil føre til at ordfører og varaordfører vil komme fra to forskjellige partier, og i kommuner med blokkdeling gjerne fra hver sin blokk. Det er derfor rimelig å anta at ordningen passer best i kommuner uten blokkdeling, med lavt konfliktnivå og ønske om bred konsensus. Det er i hvert fall ikke en ordning som er egnet til å tydeliggjøre konfliktlinjer og ansvars plassering i kommunen. Denne ordningen kan være den ordningen som skaper flest problemer, i hvert fall i enkelte kommuner med høyt konfliktnivå. Det er stor risiko for at en ordfører får sin argeste politiske motstander som varaordfører. Det skjedde for eksempel i Skjervøy og i Porsanger. I sistnevnte kommune går det imidlertid bedre mellom ordfører og varaordfører etter 2 år. Ordføreren sier at de nå ikke lenger krangler offentlig. I Samnanger bidro ordningen med direkte valg på varaordfører til å gjøre en vanskelig konstituering enda vanskeligere.

I Os endte man opp med en varaordfører som stadig må melde forfall til kommunestyret, og sjelden kan steppe inn på vegne av ordføreren fordi han har en jobbsituasjon som gjør det svært vanskelig å drive fritidspolitikk, ettersom han i tillegg er ukependler. I kapittel 6 skal vi se at ordningen med direkte ordførervalg åpner opp for å rekruttere flere til politikken som ellers ville vært forhindret fra å delta. Det kan dreie seg om folk med en så stor arbeidsbelastning i sin jobb at man ser seg forhindret fra å drive politikk på fritiden, pendlere

som i dette tilfellet, eller en som er ansatt i lederstilling i kommunen med budsjettansvar, og derfor forhindret fra å ta politiske verv etter valgloven, med mindre han skulle si opp sin stilling. Et direkte ordførervalg fører derimot til at disse kan stille i ordførervalget, ettersom ordføreren i de fleste kommuner skjøtter sitt verv på heltid. Men en ordning med direkte valg også på varaordfører fører oss tilbake der vi var med den gamle ordningen, og forhindrer denne gruppen fra å stille til valg.

Flere av de direktevalgte ordførerne advarer mot å videreføre ordningen i denne formen. En av dem sier det slik: "Om man har kommunestyret mot seg og de velger din argeste opposent som varaordfører er det i det minste en gruppe tenkende mennesker som ønsker det slik. Da kan man håpe at de evner å innse at personkjemien ikke kan gå i hop. Men med denne ordningen blir det rene tilfeldigheter som avgjør." Bare i Målselv er ordføreren fornøyd med ordningen. Målselv fikk et kommunestyre uten klare blokker, der flertall må bygges fra sak til sak, og ordføreren gir uttrykk for at kjemien med varaordføreren er god og at samarbeidet fungerer godt.

Lyngen og Mandal har i forbindelse med forsøket om utvidet myndighet for ordfører bestemt at det er opp til den direktevalgte ordføreren å utpeke sin varaordfører. I Lyngen er valgfriheten begrenset til formannskapetets medlemmer, mens ordføreren i Mandal kan velge sin varaordfører blant bystyrets faste medlemmer. Dette er en mulighet som bare har vært åpen for de kommunene som deltar i forsøket med utvidet myndighet for ordføreren. Informanter i de øvrige kommunene syntes imidlertid at dette høres ut som en interessant ordning, og flere kunne gjerne tenkt seg å prøve den.

Et argument mot denne ordningen er at det åpner for en form for "lokalmonarki" ved at en direktevalgt ordfører kan utpeke sin varaordfører og ønskede etterfølger, og så trekke seg midt i perioden og la etterfølgeren ta over. Dermed kan etterfølgeren gå til valg som sittende ordfører, noe som er en stor fordel i et direktevalgssystem. Nå skal det sies at en ordfører ikke uten videre bare kan trekke seg midt i en periode, og at det sannsynligvis er svært få som ville gjennomført noe slikt selv om de hadde muligheten. Men muligheten er altså teoretisk sett til stede med en slik ordning.

Ølen er alene om å ha en ordning der ordfører og varaordfører velges på samme stemmeseddel. Det skjer ved at stemmeseddelen skal inneholde to navn, og markere hvem

som stiller som ordfører kandidat og hvem som stiller som varaordfører kandidat. Velgerne benytter da stemmeseddelen for den ordfører kandidat (og dermed samtidig også varaordfører kandidat) som de ønsker å stemme på. Dette minner om systemet ved amerikanske presidentvalg, hvor president og visepresident fører valgkamp sammen.

Ølens modell, hvor ordfører kandidat og varaordfører kandidat stiller på samme stemmeseddel er en slags motpol. I kommuner med stor grad av konsensus kan denne vise seg å være like problematisk som den andre ordningen kan være i kommuner med høyt konfliktnivå. I slike kommuner er det lite problematisk å ha en varaordfører fra et annet parti. Problemene knytter seg først og fremst til at det må avgjøres på forhånd hvem som skal stille som ordfører kandidat og hvem som skal stille som varaordfører kandidat. Den som skal stille som varaordfører kandidat er jo forhindret fra å stille som ordfører kandidat i det samme valget. Og en person som velger å stille som ordfører kandidat selv er på samme måte avskåret fra å stille som varaordfører kandidat. I amerikanske presidentvalg løses dette med en lang og omfattende valgkamp i flere runder, der det avgjøres i "Primary elections" hvem som skal være president kandidat, og deretter kunne velge sin visepresident kandidat; gjerne blant sine tidligere utfordrere. I en norsk kommune er en slik prosess selvsagt uaktuell, og avgjørelsen vil derfor måtte skje enten i forbindelse med nominasjonen i de enkelte partier, eller som en hestehandel mellom partiene. Et av argumentene for direkte ordførervalg er nettopp å unngå uverdige hestehandel. Det er derfor neppe noen god løsning hvis denne prosessen nå skal foregå i de lukkede rom før valget i stedet for i de samme lukkede rom etter valget.

Ordningen med at ordfører selv peker ut varaordfører er lite utprøvd, men ser ut til å være av interesse for flere. Selv om vi enda ikke har høstet mange erfaringer med denne ordningen, kan vi i hvert fall slå fast at den har det til felles med Ølens ordning, at ordfører og varaordfører ikke vil være i konflikt fra første dag. I motsetning til ordningen i Ølen, er avgjørelsen om hvem som skal være varaordfører flyttet til etter valget. Ordføreren kan dermed velge å alliere seg med en av sine tidligere motkandidater dersom dette skulle være ønskelig. Problematikken vi skisserte overfor er dermed borte, men overfor velgerne får vi nå et nytt problem, fordi velgerne ikke vet på forhånd hvem de ulike kandidatene vil velge som varaordfører. I motsetning til den vanligste ordningen, som vi skisserte først, er altså myndigheten flyttet fra velgerne til den personen de har valgt. Dette trenger ikke å være et demokratisk problem, ettersom myndigheten altså ligger hos en folkevalgt. Men i forhold til den første løsningen er det et litt svakere innslag av direkte demokrati til fordel for det

indirekte demokratiet. Dette er imidlertid det samme indirekte demokratiet som er i funksjon hvis det nyvalgte kommunestyret velger hvem som skal være varaordfører.

28 av forsøkskommunene valgte altså varaordfører etter kommuneloven. De fleste av disse hadde ikke debattert andre løsninger. Kanskje er dette en grei løsning på flere måter. For hvis det skulle oppstå en uoverensstemmelse mellom ordfører og kommunestyre, kan det argumenteres med at kommunestyret likevel har en samlende skikkelse. Men ordningen med at kommunestyret velger varaordfører garanterer ikke at ordfører og varaordfører kan samarbeide. På samme måte som i Målselv, Porsanger, Samnanger, Os og Skjervøy kan en risikere at ordførerens argeste politiske motstander blir varaordfører. På den andre side er det en stor forskjell: Dersom så skjer, er det kommunestyret som med vitende og vilje bestemmer at nettopp vedkommende skal være varaordfører. Ordningen sikrer altså mot tilfeldige konstellasjoner som man på forhånd forstår ikke vil fungere, men ikke mot at kommunestyret kan tenkes å være i konflikt med ordfører og velge den personen flertallet egentlig ville ønsket som ordfører. En slik situasjon vil være vanskelig å takle uansett. Fra en annen side sett, er det langt fra sikkert at en ordning hvor ordfører og varaordfører står sammen i opposisjon mot kommunestyret vil være bedre for kommunen.

4.8. Forholdet til kommunestyret og formannskapet.

Den nye ordningen med direktevalg på ordfører stiller oss automatisk overfor en helt ny utfordring når det gjelder forholdet mellom ordfører og kommunestyret. Etter kommuneloven velger kommunestyret selv en ordfører blant formannskapetets egne medlemmer. Med direkte valg på ordfører kunne vi tenke oss at ordfører står uten plass i kommunestyret, en situasjon som selvsagt ville være uholdbar. For å sikre at den direkte valgte ordføreren har plass i kommunestyret, har kommunene valgt litt ulike innfallsvinkler.

Som vi så ovenfor, stiller man i **Målselv** krav om at ordføreren skal være valgt inn i kommunestyret på ordinær liste. Dersom dette ikke er oppfylt, skal ordførerjobben tilfalle den som fikk nest flest stemmer ved ordførervalget, forutsatt at denne er valgt inn på en liste. Det stilles med andre ord krav om at ordføreren allerede sitter i kommunestyret.

Dette kravet er imidlertid unikt. De øvrige 35 kommunene har valgt en av to ulike løsninger, enten ved at den direkte valgte ordfører går inn i kommunestyret på sitt partis/sin gruppes kvote, eller at han velges på egen kvote.

30 av de 36 forsøkskommunene valgte en formulering som går ut på at den direkte valgte ordføreren tar sete i kommunestyret på sitt partis/gruppes kvote. Dersom ordføreren skal ta plass i kommunestyret på sitt partis/sin gruppes kvote, finnes fortsatt risikoen for at vedkommende blir stående uten plass i kommunestyret eller formannskapet. Dette problemet løses ved at ordføreren i så fall tar siste plass i kommunestyret. Dermed forskyves den som hadde erobret det siste mandatet ut av kommunestyret, og ordførerens parti favoriseres dermed ved å bli representert i kommunestyret i en situasjon hvor de i utgangspunktet ikke hadde rett til dette mandatet. Dette er imidlertid en situasjon som så langt ikke har oppstått i noen kommune, og det er rimelig å anta at ordførerpartiet svært sjelden vil få noen fordel av denne ordningen, ettersom regelen bare i svært få unntakstilfeller vil komme til anvendelse.

Den enkleste løsningen er nok at ordføreren velges inn i kommunestyret og formannskapet på egen kvote. Fem kommuner hadde valgt denne løsningen (**Bø, Gjemnes, Molde, Os og Selje**). Dette innebærer at antallet representanter blir redusert med en før en fordeler plassene etter parti eller liste. Det blir da en plass mindre å fordele på de ulike partiene og listene, og ordførerens parti får en representant mer enn de ville fått med den andre ordningen. Det kan diskuteres om dette er rettferdig, og det er trolig grunnen til at så få kommuner har valgt denne løsningen. I og for seg er det ikke noe udemokratisk ved å gi ordførerpartiet et lite styringstillegg. Internasjonalt er dette et kjent fenomen, selv om det ikke har vært brukt i norske lokalvalg. Dessuten er problemet med å sikre ordføreren plass i kommunestyret og formannskapet løst på en svært enkel og lettfattelig måte.

Situasjoner hvor ordfører står uten rett til plass i kommunestyret har hittil ikke forekommet i forsøkene som er gjennomført, og virker ikke særlig sannsynlig. Derimot er det mer realistisk at en slik situasjon kan oppstå i formannskapet, når kommunestyret skal konstituere seg. I 34 av 36 kommuner er reglene for hvordan ordfører (og eventuelt varaordfører, dersom denne også er direkte valgt) tar sete i formannskapet lik reglene for hvordan vedkommende tar sete i kommunestyret. Mandal og Os er unntakene. I **Mandal** tar ordfører sete i kommunestyret på sitt parti/gruppes kvote, men tiltrer i formannskapet i tillegg til sitt partis/gruppes kvote. (Mandal skal ikke ha formannskap på vanlig måte, men et system med tre komiteer, hvor

komité nr 2 fungerer som formannskap i de tilfellene der kommuneloven krever det. Det er bare i slike tilfeller at ordfører deltar i denne komiteen.) I **Os** tar ordfører og varaordfører sete på særskilt plass i kommunestyret, mens de tar sete i formannskapet på sitt partis/sin gruppes kvote, på samme måte som i **Bø**, **Gjemnes**, **Molde** og **Selje**.

I 1999 fikk vi den første lovprøvingssaken i spørsmål knyttet til det direkte ordførervalget. Det skjedde i **Lyngen**, og dreide seg nettopp om hvordan ordfører tar sete i kommunestyret. Ordføreren, som tilhørte Høyre, kom inn i kommunestyret med svært lite "parlamentarisk" grunnlag i kommunestyret (bare 2 av 19 mandater) bak seg. I koalisjon med 4 andre partier fikk han bare et mindretall i kommunestyret på 9 mandater med seg. Men i det konstituerende kommunestyremøtet valgte koalisjonen å stemme frem de øvrige partiene i formannskapet, slik at ordførerens parti stod uten sete i formannskapet. Dermed kom reglene i vedtektene om direkte ordførervalg til anvendelse, fordi ordfører automatisk tar siste mandat i formannskapet dersom han står uten rett til plass. Det mandatet tok han fra opposisjonen, og dermed fikk ordførerens koalisjon flertall i formannskapet. Fra en strategisk synsvinkel kan det kanskje diskuteres hvor smart det var rent politisk å erte på seg opposisjonen på denne måten, men fylkesmannen avgjorde i hvert fall at det var en fullt lovlig handlemåte. Regelen om at ordfører tar siste mandat dersom han står uten rett til plass i formannskapet lar seg altså utnytte taktisk i gitte situasjoner.

Ordningen hvor ordfører tar sete i kommunestyret på egen kvote har også ført til problemer under valgoppgjøret. Det skjedde i **Bø** kommune, hvor SVs representant i valgstyret nektet å underskrive protokollen fordi han mente det ikke var riktig at ordførers parti skulle ha fordel av et ekstra mandat på bekostning av SV. Fylkesmannen avgjorde også her at fremgangsmåten var riktig.

De to ulike måtene å organisere forholdet mellom ordfører og kommunestyre/formannskap har altså begge sine sterke og svake sider. Det kan som sagt diskuteres hvilken ordning som er mest rettferdig, og begge ordningene har allerede medført konflikter. Alt i alt kan det se ut til at konfliktene i stor grad kom av usikkerhet om hvordan systemet skulle fungere. I **Lyngen** kunne opposisjonens ordførerkandidater derfor i 2003 gi uttrykk for at de følte seg sikre på at den konflikten som oppstod i 1999 ikke kunne oppstå igjen, ganske enkelt fordi alle nå var inneforstått med hvordan ordningen fungerte. Dette kan bety at en enhetlig løsning som gjelder for alle kommuner som har direkte ordførervalg, vil være det beste her. Hvilken av de to løsningene man bør velge, er imidlertid ikke på noen måte innlysende. Ordningen med at

ordfører tar første plass i kommunestyret/formannskapet er enklere og mest lettfattelig, og innbyr i mindre grad til strategisk spill. Den innebærer til gjengjeld at ordfører får et styringstillegg på bekostning av de andre partiene.

Målselvs krav om at ordfører skal være innvalgt i kommunestyret på ordinær liste ser det ikke ut til å være stemning for i de andre kommunene. Det begrunnes gjerne med at det ville være å tilsidesette folkets vilje. Tanken om at ordfører må velges inn i kommunestyret på ordinær liste henger nøye sammen med ønsket om at ordfører skal ha en tilknytning til det eksisterende politiske miljø, som vi så i sammenheng med valgbarhet og nominasjon ovenfor.

4.9. "Sikkerhetsventiler"

I tillegg til de variasjonene som er diskutert i dette kapitlet, kommer en del variasjoner i forbindelse med forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Ett punkt som det ble eksperimentert med i dette forsøket har særlig interesse for ordningen med direkte ordførervalg, og bør derfor nevnes her. Noen av disse kommunene har blant annet innført "sikkerhetsventiler" i tilfelle forholdet mellom ordfører og kommunestyre skulle skjære seg fullstendig. Det dreier seg om Gausdal og Lyngen, som gir ordføreren rett til å stille "kabinettspørsmål", og deretter gå av midt i perioden. Gol har en paragraf som gir kommunestyret rett til å skrive ut nyvalg på ordfører dersom et flertall på 4/5 støtter dette. Ingen av ordningene har hittil vært brukt, noe som vel er naturlig ettersom de gjelder fra valget 2003. I den første forsøksperioden hadde ingen slike "sikkerhetsventiler", noe som har ført til en viss debatt i enkelte kommuner om behovet for slike ordninger.

Slike "sikkerhetsventiler" begrunnes med at den gamle ordningen, hvor kommunestyret velger ordfører, garanterer en ordfører kommunestyret ønsker, i hvert fall på det tidspunktet vedkommende blir valgt, men ikke en ordfører folket vil ha. På samme måte garanterer ordningen med direkte ordførervalg en ordfører folket ønsker, i hvert fall på valgdagen, men ikke en ordfører som kommer overens med kommunestyret. Ettersom det er åpenbart viktig at ordfører og kommunestyre i hvert fall har et minimum av kommunikasjon og samarbeid, argumenteres det med at slike ordninger vil være uunnværlige.

Vi skal ikke ta stilling til dette her. Fra en demokratiteoretisk synsvinkel kan det ses som problematisk at en forsamling – som riktignok er direkte valgt – skal kunne avsette en ordfører som er direkte valgt av folket. Som vi har sett i kapittel 3 finnes det blant annet i noen tyske delstater en mekanisme for å avsette en direkte valgt ordfører i perioden. En må da imidlertid gå veien om en folkeavstemming om saken.

I dette kapitlet har vi gitt en oversikt over de institusjonelle løsningene som ble valgt av de kommunene som deltok i prosjektet, og i noen grad drøftet disse. Vi skal i kapittel 6 se nærmere på effektene av de ulike institusjonelle løsningene. I kapittel 5 skal vi vende fokus mot innbyggerne, og se på hvordan forsøkene slo ut i forhold til deres oppfatninger og (valg)adferd.

Kap. 5: Førte direktevalget til økt interesse og engasjement blant befolkningen?⁹⁷

Ved lokalvalgene i 1999 og 2003 ble altså innbyggerne i noen kommuner gitt anledning til å stemme direkte på den kandidaten de ville ha som kommunens ordfører. Norge var først ute, og foreløpig alene blant de nordiske land, med å slå inn på det som er blitt en internasjonal trend, nemlig at valget av kommunens fremste tillitsperson ikke gjøres indirekte av de nyvalgte kommunestyrerepresentantene, men av innbyggerne gjennom direkte valg. Sammenliknet med andre land var imidlertid begrunnelsen for å innføre direktevalg i Norge spesiell. Mens man internasjonalt har villet revitalisere lokalpolitikken ved å styrke selve ordførerposisjonen gjennom direkte valg,⁹⁸ framholdt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) disse tre målsettingene:

- 1 å skape større interesse for kommunevalget og dermed høyere valgdeltakelse
- 2 å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk
- 3 å bedre grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken.

Vi skal i dette kapitlet konsentrere oss om de to første målene. Nivået på valgdeltakelsen er det som umiddelbart er lettest å konstatere, og det framstår derfor som den enkleste indikator på i hvilken grad forsøket kan sies å ha vært vellykket eller ikke. Valgdeltakelsen skal analyseres ved det prosentvise frammøtet ved kommune- og ordførervalgene, mens vi skal søke å belyse spørsmålet om økt interesse og engasjement gjennom opinionsundersøkelser blant borgerne i de aktuelle kommunene.

Det var *selvseleksjon* som lå til grunn for utvalget av kommuner. Det dreide seg altså ikke om et bevisst designet eksperiment fra Kommunal- og regionaldepartementets side. Forsøket i 1999 fant sted i 20 relativt små kommuner med et gjennomsnittlig antall stemmeberettigede på under 3 000.⁹⁹ I små kommuner har valgkampen selv ved den ordinære valgordningen en sterk tendens til å bære preg av lokale saker og personvalg.¹⁰⁰ Ved valget i 2003 la KRD vekt på å få med også noen større kommuner, selv om det også da var selvseleksjon som lå til grunn. Ved forsøket i 2003 var Kvinesdal, Fitjar, Hareid, Salangen og Vardø fra 1999 falt fra, mens 21 nye kommuner var kommet til,¹⁰¹ hvorav 7 hadde mer enn 10 000 stemmeberettigede.

⁹⁷ Vi takker deltakerne i gruppe 4 «politisk atferd» ved den Nasjonale Fagkonferansen i statsvitenskap, Hurdalsjøen 5.–7. januar 2005 for nyttige innspill og kommentarer til dette kapitlet.

⁹⁸ Se for eksempel *Local Government Studies* 2004, 30,4, spesialutgave om «Local Democratic Renewal».

⁹⁹ Trysil, Alvdal, Nes i Buskerud, Våle, Kvinesdal, Bokn, Fitjar, Samnanger, Hareid, Norddal, Vestnes, Gjemnes, Evenes, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Salangen, Målselv, Lyngen og Vardø.

¹⁰⁰ Se Bjørklund (1999a).

¹⁰¹ Ringsaker, Os i Hedmark, Gausdal, Gol, Lier, Bø i Telemark, Risør, Mandal, Klepp, Strand, Ølen, Selje, Molde, Ørsta, Hemne, Steinkjer, Vestvågøy, Vågan, Harstad, Skjervøy og Porsanger

Prosedyrene for valget

Direktevalg av ordfører i kombinasjon med valg til kommunestyre innebar at kommunene måtte ta stilling til en serie dilemmaer knyttet til prosedyrene for valget.¹⁰² Som nevnt, hadde kommunene hadde en viss frihet til selv å utforme sine forsøk, da departementets mal på noen punkter hadde valgfrie løsninger. I 2003 ble det også åpnet for visse endringer i ordførerens myndighet. Resultatet var at kommunene valgte noe ulike løsninger og i praksis gjennomførte ulike forsøk.¹⁰³ For å gi et inntrykk av hvilke dilemmaer selve direktevalget på ordfører innebar, skal vi oppsummere noen av løsningene som vi drøftet i det forrige kapitlet.¹⁰⁴

Som vi har sett var det var særlig seks punkter som var åpne for lokale variasjoner: 1) *Gyldighetskrav*: Den enkelte kommune kunne sette opp spesielle krav som måtte oppfylles for at ordførervalget skulle være gyldig. 2) *Kåringsvilkår*: Man kunne stille opp krav for at ordføreren skulle regnes som valgt, ut over simpelt flertall. De kunne også avgjøre hva som skulle skje dersom dette kravet ikke ble oppfylt. 3) *Forholdet til kommunestyret og formannskapet*: Ordføreren kunne ta sete i kommunestyret og formannskapet enten på egen kvote eller på sitt partis kvote. En del kommuner valgte også andre løsninger. 4) *Varaordfører*: Kommunene fikk selv bestemme om varaordfører skulle velges etter kommuneloven eller ved direktevalg. Kommuner som deltok i forsøket med utvidet myndighet for ordfører, hadde også mulighet til å vedta at varaordfører skulle utpekes av ordføreren. 5) *Stemmelikhet*: Kommunene fikk selv bestemme om valget ved stemmelikhet skulle avgjøres ved loddtrekning, etter kommuneloven, eller på annen måte. 6) *Valgbarhet og nominasjon*: Kommunene fikk selv bestemme hvem som kunne nominere kandidater til ordførervalget, og hvem og hvor mange som kunne nomineres.

Det var altså tydelige ulikheter kommunene imellom med hensyn til hvilke løsninger de hadde valgt for ordførervalget. På den ene siden hadde mange kommuner ulike krav til hva som var et gyldig og tellende resultat, for å styrke ordførerens legitimitet i befolkningen. På den andre siden førte slike krav til nye regler for å bøte på mulige problemer i konstitueringen av det lokale selvstyret. Hvorvidt det til dels kompliserte regelverket hadde noen innvirkning på velgernes atferd ved valget, har vi ikke oversikt over, men ved valget i 1999 viste opinionsundersøkelsen at åtte av ti mente de hadde fått tilstrekkelig informasjon om ordningen før valget, og ni av ti sa seg enige i at den nye ordningen var enkel å forstå.¹⁰⁵

¹⁰² Se van der Kolk, Rallings og Thrasher (2004).

¹⁰³ Disse ulikhetene vil bli grundigere behandlet i Buck, Larsen og Willumsen 2005 (kommer).

¹⁰⁴ Se kapittel 4.

¹⁰⁵ Kommunene var pålagt et omfattende informasjonsarbeid om den nye ordningen i forkant av valgene. Se Buck, Larsen og Sagerup (2001).

Førte direktevalget til økt valgdeltakelse?

Både i Norge og internasjonalt har det vært en tendens til å oppfatte valgdeltakelsen som en målestokk for innbyggernes politiske interesse og engasjement samt en indikator på selve demokratiets tilstand, spesielt i tilfeller der deltakelsen er sosialt skjevt fordelt.¹⁰⁶

Frammøteprosenten er en tvilsom indikator og bør suppleres med andre typer data. Det er imidlertid ingen tvil om at den synkende deltakelsen ved lokalvalgene var den umiddelbare begrunnelsen for å innføre forsøk med direktevalg av ordfører i Norge, selv om internasjonal erfaring skulle tilsi at effekten av å innføre personvalg ville være motsatt. Vi skal i det følgende forsøke å besvare i hvilken grad direktevalget førte til økt oppslutning samt økt personfokusering, interesse og engasjement. Vi skal først konsentrere oss om valgdeltakelsen i kommunene som var med i forsøkene i 1999 og 2003.¹⁰⁷

Tabell 5.1. Frammøteprosent for hele landet, forsøkskommunene og ordførervalgene 1999 og 2003¹⁰⁸

	Norge 1999	Norge 2003	Forsøkskommunene 1999	Forsøkskommunene 2003	Ordførervalg 1999	Ordførervalg 2003
Frammøte %	60,0	58,8	62,4	56,0	59,3	51,4
Standardavvik			5,5	5,6	6,3	6,5
kommuner (N)	435	434	20	36	20	36

Som det framgår av tabell 5.1, var oppslutningen om kommunevalget marginalt høyere i de 20 forsøkskommunene enn for landet som helhet i 1999 (1,9 prosentpoeng), mens den for de 36 kommunene som var med i 2003, lå under det nasjonale resultatet (–3,0 prosentpoeng).

Som ventet var oppslutningen om selve ordførervalget noe lavere enn ved kommunestyrevalget, og denne tendensen ble forsterket fra 1999 til 2003. Det at flere større kommuner var med i 2003, kan både forklare at frammøteprosenten i forsøkskommunene lå under landsresultatet, og at avviket mellom kommunevalget og ordførervalget ble forsterket. En analyse av samvariasjonen mellom kommunestørrelse (antall stemmeberettigede) og frammøteprosentene ved kommunestyrevalget og ordførervalget støtter denne hypotesen. For de 20 kommunene som var med i 1999, var det en klar tendens til at valgdeltakelsen var høyere i de mindre kommunene, og tendensen ble forsterket for de 36 kommunene som var med i 2003.¹⁰⁹ Vi ser altså at jo større kommune, dess lavere frammøteprosent, og at tendensen var sterkest for ordførervalget i 2003. Vi kommer tilbake til dette poenget i

¹⁰⁶ Se Verba (2003).

¹⁰⁷ Råttallene for kommunestyrevalgene er hentet fra NSD (1999) og SSB (2003), tallene for ordførervalgene er egne data innhentet hos kommunene.

¹⁰⁸ Prosentene for forsøkskommunene er beregnet på grunnlag snitt vektet i forhold til manntallet.

¹⁰⁹ Korrelasjonen (Pearsons r) var i 1999 –.47 for kommunestyrevalget og –.45 for ordførervalget, og i 2003 –.50 for kommunestyrevalget og –.54 for ordførervalget.

opinionsundersøkelsene. Først skal vi imidlertid foreta en grundigere analyse av resultatene for de enkelte kommunene fordelt på tre grupper: de 5 kommunene som bare deltok i forsøket i 1999, de 15 som var med både i 1999 og 2003, og deretter de 21 kommunene som kom til i 2003.

Tabell 5.2. Kommuner som kun deltok i 1999: Manntall¹¹⁰ og fremmøteprosjenter

	Kommune	Manntall	Kommunevalg 1999	Kommunevalg 2003	Differanse 1999-2003	Ordførervalg 1999
1037	Kvinesdal	4169	65,1	64,2	-0,9	60,0
1222	Fitjar	2143	69,9	66,4	-3,5	65,7
1517	Hareid	3505	65,8	63,9	-1,9	61,2
1923	Salangen	1718	66,6	57,5	-9,1	65,6
2002	Vardø	1913	59,1	54,8	-4,3	58,4
Snitt		2690	65,3	61,4	-3,9	62,2
S. avvik		1084	3,9	4,9	3,2	3,3

Tabell 5.2 viser at i tråd med landet for øvrig gikk den gjennomsnittlige oppslutningen om kommunevalget tilbake fra 1999 til 2003 for kommunene som var falt fra forsøket ved det siste valget. Salangen skilte seg ut med en tilbakegang på over ni prosentpoeng,¹¹¹ mens Kvinesdal var den eneste som opplevde økning i frammøtet (to prosentpoeng). Samlet sett var imidlertid ikke endringene så oppsiktsvekkende at det er grunnlag for å tro at de skyldes at forsøket ikke ble gjentatt i 2003. Analysen av kommunene som deltok i forsøket ved begge valgene, gir støtte til denne antakelsen.

Tabell 5.3. Kommuner som deltok både i 1999 og 2003: Manntall og fremmøteprosjenter.

	Kommune	Manntall	Kommunevalg 1999	Kommunevalg 2003	Differanse 1999-2003	Ordf.valg 1999	Ordf.valg 2003	Differanse 1999-2003
0428	Trysil	5588	65,1	59,4	-5,7	60,0	55,2	-4,8
0438	Alvdal	1837	71,2	60,3	-10,9	69,3	55,7	-13,6
0616	Nes	2705	64,1	56,0	-8,1	62,3	54,3	-8,0
0716	Re (Våle)	6065 ¹¹²	64,8	60,7	-4,1	66,1	56,8	-9,3
1145	Bokn	575	67,5	64,5	-3,0	61,4	63,8	+2,4
1242	Samnanger	1803	66,6	59,3	-7,3	63,0	49,6	-13,6
1524	Norrdal	1433	68,4	65,6	-2,8	63,3	63,9	+0,6
1535	Vestnes	4827	58,8	60,1	+1,3	52,6	56,6	+4,0

¹¹⁰ Alle manntall er fra 2003.

¹¹¹ Her bør det nevnes at Salangen hadde en markert økning i frammøtet fra 1995 til 1999.

¹¹² I 2002 slo Våle kommune seg sammen med nabokommunen Ramnes og dannet Re kommune (Våle hadde 3137 personer i manntallet for 1999).

1557	Gjemnes	2094	64,8	57,2	-7,6	66,9	54,4	-12,5
1853	Evenes	1177	63,7	65,5	+1,8	62,3	64,9	+2,6
1911	Kvæfjord	2335	53,0	54,7	+1,7	46,1	54,0	+7,9
1913	Skånland	2436	55,9	54,5	-1,4	54,0	53,0	-1,0
1917	Ibestad	1377	66,3	73,9	+7,6	61,1	74,0	+12,9
1924	Målselv	5241	51,3	48,0	-3,3	48,3	45,4	-2,9
1938	Lyngen	2461	59,0	60,3	+1,3	58,0	58,7	+0,7
Snitt		2797 1750	62,7 5,8	60,0 6,0	-2,7 4,9	59,6 6,7	57,4 7,0	-2,2 8,0
S.avvik								

I tabell 5.3 ser vi at den nasjonale trenden også markerte seg i kommunene som deltok begge ganger, med en gjennomsnittlig tilbakegang som var noe større enn for landet som helhet. For disse kommunene var imidlertid variasjonen betydelig større enn i den forrige gruppen. Fem kommuner opplevde økning i deltakelsen ved kommunestyrevalget fra 1999 til 2003. Ibestad skilte seg ut med en økning på nesten sju prosentpoeng, mens Samnanger, Alvdal, Nes og Gjemnes hadde de største tilbakegangene. Også her ser vi at frammøtet ved ordførervalget i snitt var noe lavere enn ved kommunestyrevalget. Ser vi på utviklingen for ordførervalget fra 1999, finner vi store variasjoner.¹¹³ Fem kommuner hadde en tilbakegang på åtte prosentpoeng eller mer, tre av disse med mer enn ti prosentpoeng. Samtidig opplevde sju kommuner økning i valgdeltakelsen ved ordførervalget, der Ibestad nok en gang skilte seg ut med en økning på nesten tretten prosentpoeng. Konklusjonen er at frammøtet i kommunene som deltok i forsøket ved begge valgene, fulgte den nasjonale trenden fra 1999 til 2003, men at variasjonene var til dels betydelige og størst for selve ordførervalget. I stor grad avgjorde de lokale politiske forholdene hvorvidt ordførervalget hadde effekt på valgdeltakelsen eller ikke.

Som vi ser i tabell 5.4 (under), var den gjennomsnittlige frammøteprosenten i kommunene som kom til i 2003, lavere enn landsgjennomsnittet ved begge kommunestyrevalgene. Tilbakegangen fra 1999 til 2003 var litt større enn for landet som helhet. Fem kommuner skilte seg ut med lav frammøteprosent ved ordførervalget; Ringsaker, Steinkjer, Vestvågøy, Vågan og Harstad hadde alle en frammøteprosent på under 50. På den andre siden skilte Os i Hedmark og Skjervøy seg ut med en prosent på over 60.

Konklusjonen så langt er at direktevalg av ordfører ikke hadde den ønskede generelle effekten på valgdeltakelsen. I tråd med erfaringer fra andre land ser det heller ut til at innføringen av personvalg førte til lavere valgdeltakelse. Dette framkommer tydeligst ved å se på differansene mellom oppslutningen om kommunevalgene og ordførervalgene. Valgforskere har pekt på at personvalg innebærer større omkostninger for velgerne fordi de

¹¹³ Jamfør standardavviket på nesten åtte.

må skaffe seg informasjon om hvem kandidatene er, og hva de står for politisk.¹¹⁴ I den grad denne antakelsen er gyldig, vil vi også forvente at det var vanskeligere å skaffe seg slik informasjon for innbyggerne i de større kommunene enn i de mindre. Avviket mellom frammøtet ved kommunevalg og ordførervalget ville derfor være større i de store kommunene. I 1999 var det kun Våle og Gjemnes som hadde høyere deltakelse ved ordførervalget enn ved kommunestyrevalget, mens både Trysil, Bokn, Norddal, Vestnes, Kvæfjord og Ibestad hadde mer enn fem prosentpoeng lavere deltakelse ved ordførervalget enn ved kommunestyrevalget.

Tabell 5.4. Kommuner som kun deltok i 2003: Manntall og fremmøteprosent

	Kommune	Manntall	Kommunevalg 1999	Kommunevalg 2003	Differanse 1999-2003	Ordførervalg 2003
0412	Ringsaker	24562	53,6	48,4	-5,2	43,9
0441	Os	1587	71,1	66,9	-4,2	65,2
0522	Gausdal	4840	61,8	57,4	-4,4	53,6
0617	Gol	3441	57,1	57,6	+0,5	57,7
0626	Lier	16443	63,4	58,0	-5,4	52,0
0821	Bø	4017	55,9	56,9	+1,0	53,1
0901	Risør	5429	59,4	57,1	-2,3	56,1
1002	Mandal	10308	60,1	60,1	0,0	59,8
1120	Klepp	10011	60,5	60,3	-0,2	57,3
1130	Strand	7476	61,1	57,2	-3,9	54,0
1159	Ølen	2465	72,0	60,2	-11,8	57,0
1441	Selje	2275	63,4	57,8	-5,6	59,9
1502	Molde	18522	53,6	58,1	+4,5	54,3
1520	Ørsta	7705	58,5	58,3	-0,2	52,5
1612	Hemne	3223	58,6	61,0	+2,4	59,4
1702	Steinkjer	15692	60,3	57,3	-3,0	46,9
1860	Vestvågøy	8074	51,8	50,1	-1,7	40,8
1865	Vågan	6977	51,9	49,5	-2,4	41,9
1901	Harstad	17686	52,0	45,1	-6,9	42,8
1941	Skjervøy	2237	58,1	61,5	+3,4	60,3
2020	Porsanger	3313	55,4	54,8	-0,6	50,3
Snitt		8394	59,0	56,8	-2,2	53,3
S. avvik		6529	5,5	5,0	3,8	6,7

I 2003 var det kun Ibestad og Selje som hadde likt eller større frammøte ved ordførervalget, mens sju kommuner hadde mer enn fem prosentpoeng negativt avvik. Tre kommuner, Samnanger, Steinkjer og Vestvågøy, opplevde at frammøtet ved ordførervalget var over ni prosentpoeng lavere enn ved kommunestyrevalget. Sammenholdt med antall stemmeberettigede gir det grunnlag for å anta at kommunestørrelse hadde betydning for

¹¹⁴

Se Skare (1996).

avviket mellom de to typene valg. En analyse av samvariasjonen mellom kommunestørrelse og differansen mellom deltakelsen ved ordførervalgene og kommunestyrevalgene viser dog ikke noe utslag for 1999, mens valget i 2003 viser en tydelig negativ samvariasjon.¹¹⁵ Dette betyr at avviket økte med kommunestørrelsen i 2003, og støtter dermed hypotesen om at personvalg generelt ga lavere deltakelse i større kommuner.

Førte direktevalgene til økt personfokusering?¹¹⁶

I dagene umiddelbart etter valgene både i 1999 og 2003 gjennomførte Opinion A/S telefonintervjuer med 60 respondenter i hver av kommunene som var med. Tendensene i undersøkelsen fra 1999 var meget klare og ble i stort monn bekreftet i undersøkelsen fra 2003, med noen små avvik som i hovedsak skyldtes at det i 2003 var flere større kommuner med. I tabellene har vi betegnet de 20 kommunene som var med i 1999, som «de første». Under resultatene for 2003 har vi kalt de 15 kommunene som var med for andre gang, «de gamle», og de 21 kommunene som kom til, kalles «de nye».

Stemmedeling

I kommunene som var med i forsøkene, hadde velgerne altså to stemmer å avgi, én til kommunestyret¹¹⁷ og én til ordfører. Dette åpner for det vi kaller stemmedeling, at velgeren kan gi sin kommunestyrestemme til én valgliste og sin ordførerstemme til en kandidat fra en annen valgliste. Stemmedeling kan også bety at ordførervalget i større grad var et personvalg enn valget til kommunestyret. Første spørsmål omhandlet derfor velgernes atferd ved de to valgene, for å finne ut i hvilken grad folk delte sine stemmer, og hvorvidt de deltok bare i ett av de to valgene.

Tabell 5.5 Atferd ved ordførervalget i kommunen (i prosent):

	1999	2003		
	De første	De gamle	De nye	
Samme parti/liste	50,1	48,7	48,8	
Annet parti/liste	30,8	32,8	28,7	
Bare ordfører	2,0	4,7	3,3	
Ikke ordfører	6,7	6,2	8,7	
Stemte ikke/ikke sikker	10,3	7,7	10,6	
(N = 100%)	1203	900	1260	

¹¹⁵ Pearsons r var -0.06 i 1999 og -0.37 i 2003.

¹¹⁶ Det kan synes trivielt å stille dette spørsmålet overhodet siden direktevalgene var personvalg og ikke partivalg. Om også velgerne oppfattet det slik, må imidlertid avdekkes ved hjelp av empiriske data.

¹¹⁷ I realiteten har velgerne ved ordinære kommunevalg like mange stemmer som det er seter i kommunestyret, men for enkelhets skyld omtaler vi det som én stemme i denne framstillingen.

SPØRSMÅL: Stemte du ved ordførervalget i kommunen? I tilfellet, stemte du på kandidaten fra det parti eller den liste du stemte på ved kommunestyrevalget, eller stemte du på en kandidat fra et annet parti eller liste?

Tabell 5.5 viser at bare drøyt én av ti respondenter oppga ikke å ha deltatt i noen av valgene. Dette er velkjent fra valgundersøkelser: Flere enn dem som faktisk deltok, sier at de stemte. Det er to årsaker til dette: enten at folk som faktisk deltok, i større grad enn hjemmesitterne sa seg villige til å bli intervjuet, eller at normen om å delta ved valg fikk folk til å si at de deltok selv om de faktisk ikke gjorde det. Vi har ingen mulighet til å avgjøre hvilken av de to forklaringene som har størst betydning, men det er uansett viktig å ta dette forholdet i betraktning når vi vurderer påliteligheten i undersøkelsene. Mellom seks og ni prosent oppga kun å ha deltatt ved kommunestyrevalgene, mens mellom to og fem prosent sa at de bare deltok ved ordførervalgene. Dette er således i tråd med valgresultatet, som viste at deltakelsen ved ordførervalgene generelt var noe lavere enn ved kommunestyrevalgene. Det kanskje mest interessante er at rundt en av tre oppga å ha gitt sin ordførerstemme til en kandidat fra en annen liste enn den de stemte på ved kommunestyrevalget. Dette viser en klart større tendens til stemmedeling enn ved kommunevalget og fylkestingsvalget.¹¹⁸

Stemmedeling forklares ofte ved kandidatenes personlige egenskaper, at de har tatt standpunkt i spesielle saker som er sammenfallende med velgerens, eller rett og slett at velgeren ser det slik at kandidaten fra hans eller hennes ”egen” liste ikke har mulighet til å nå opp ved personvalget. Vi må her huske at ordførervalgene var flertallsvalg og ikke forholdstallsvalg. Fordi man vil at ens stemme skal resultere i politisk innflytelse, vil stemmen bli gitt til kandidater som oppfattes å ha en reell sjanse til å vinne. I teorien vil denne mekanismen i størst grad føre til stemmedeling blant velgere som gir sin partistemme til små partier.¹¹⁹ Variasjonen mellom kommunene var betydelig: I 1999 varierte andelen som delte sine stemmer, fra knapt 57 prosent i én kommune til drøyt 18 prosent i en annen. I 2003 var variasjonen noe mindre, fra knapt 47 prosent til knapt 17 prosent.¹²⁰ Dette understreker nok en gang at de lokale politiske forholdene hadde stor betydning for valgatferden. Også her vil det selvfølgelig være naturlig å anta at kommunestørrelsen hadde betydning. Vi fant at stemmedelingen generelt var mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større, og at denne tendensen ble noe styrket med innlemmelsen av de større kommunene i 2003.¹²¹

¹¹⁸ Se Bjørklund og Saglie (2005).

¹¹⁹ En annen faktor er at den høye andelen delvis kan skyldes at ikke alle partiene eller listene også stilte med ordførerkandidat i en del av kommunene. I den første rapporten fra forsøket undersøkte vi effekten av manglende kandidater og fant at dette hadde liten innflytelse på stemmedelingen for 1999.

¹²⁰ En viktig konsekvens av stemmedelingen var at ordføreren i noen kommuner havnet i mindretallsposisjon i kommunestyret. Vi kommer tilbake til to eksempler på dette senere.

¹²¹ Pearsons r for kommunestørrelse og stemmedeling var -0.26 i 1999 og -0.36 i 2003.

Person, sak eller parti?

Innføring av direktevalg har vært oppfattet som en utfordring for den tradisjonelle partidominansen i vesteuropeisk politikk.¹²² For å finne ut i hvilken grad velgeren faktisk vektla kandidatenes personlige egenskaper eller deres standpunkt i enkelte saker framfor deres partitilhørighet, stilte vi et direkte spørsmål om dette.

Tabell 5.6. Hva la du mest vekt på da du stemte ved ordførervalget? Prosent.

	1999	2003
	De første	De gamle
Personlige egenskaper	64,1	De nye
		65,8
		59,1
Oppfatninger i saker	16,2	17,0
Partitilhørighet	14,4	11,2
Ingen av delene/usikker	5,9	6,1
(N = 100%)	998	775
		1018

SPØRSMÅL: Hva la du mest vekt på da du stemte ved ordførervalget? Personlige egenskaper ved kandidatene, hvilke oppfatninger de har i bestemte saker, partitilhørigheten til kandidatene eller ingen av delene?

Som vi ser av tabell 5.6, oppga et absolutt flertall at de la størst vekt på kandidatenes personlige egenskaper både i 1999 og 2003, men at denne andelen var noe lavere ved det siste valget. Ikke overraskende fant vi at vektlegging av personlige egenskaper og kandidatenes oppfatning i enkelte saker hadde meget stor betydning for valgfaterden. Mens bare ti prosent av dem som vektla kandidatenes partitilhørighet, oppga å ha delt sine stemmer, økte denne andelen til 35 prosent blant dem som vektla kandidatenes standpunkter, og til 45 prosent blant dem som vektla de personlige egenskapene. Vektlegging av personlige egenskaper var samtidig betydelig mer utbredt i mindre kommuner enn i store.¹²³ Det å inkludere større kommuner i forsøket viste altså klart at jo større kommune, dess mindre personfokusering. Selv om valgforskere i Norge har avdekket at det generelt er vanskelig å skille mellom person, sak og parti,¹²⁴ tilsier differansene mellom disse fordelingene at det var en personeffekt ved de direkte ordførervalgene, men at denne tendensen varierte med kommunestørrelsen.¹²⁵

I teorien stiller som nevnt personvalg større krav til velgerne med hensyn til kunnskaper og informasjon om de enkelte kandidatene enn det partivalg gjør. Vi stilte derfor et spørsmål om hvor godt folk kjente kandidatene på forhånd.

¹²² Se Copus (2004).

¹²³ Pearsons r var $-0,38$ i 1999 og $-0,74$ i 2003.

¹²⁴ Se Aardal og Narud (2003).

¹²⁵ Dette er helt i tråd med at listeretting også ved ordinære kommunevalg har vært betydelig mer utbredt i små kommuner enn i store (se Bjørklund 1999a:260).

Tabell 5.7. Kjenneskaper til kandidatene før valget. Prosent.

	1999		2003	
	De første	De gamle	De nye	
Kjente godt (personlig)	76,6	74,1	62,3	
Kjente navnene	17,5	22,9	33,2	
Kjente ingen	5,7	2,8	4,2	
Ikke sikker	0,2	0,2	0,3	
(N = 100%)	1203	900	1260	
SPM: Kjente du godt (personlig) ¹²⁶ noen av kandidatene fra før, kjente du kun navnene på kandidatene, eller kjente du ikke til noen av kandidatene?				

Som vi ser i tabell 5.7 var det i kommunene som deltok i 1999, og for andre gang i 2003, rundt tre fjerdedeler som mente at de kjente kandidatene godt, mens denne andelen falt til drøyt seks av ti i de nye kommunene som kom til i 2003. En tredjedel i de nye kommunene oppga bare å kjenne kandidatens navn, mens denne andelen var rundt to av ti i 1999 og i kommunene som var med for andre gang i 2003. Kjennskap til kandidatene hadde ganske stor betydning for valgfaterferden. Mens bare rundt 14 prosent av dem som ikke kjente til noen av kandidatene, oppga å ha delt sine stemmer, økte denne andelen til like under 30 prosent blant dem som kjente navnene, og over 30 prosent blant dem som mente å kjenne kandidatene godt. Som ventet var det en meget sterk samvariasjon mellom forhåndskjennskap til kandidatene og kommunestørrelse.¹²⁷

Én ting er å vektlegge kandidatens personlige egenskaper ved ordførervalget, noe annet er om ordningen med direktevalg generelt førte til et større fokus på personer enn på partiprogrammer. Vi stilte derfor et spørsmål om hvorvidt velgerne la større vekt på personene enn på partiprogrammene i forhold til tidligere, og fant at drøyt halvparten svarte bekræftende (se tabell 5.8 under).¹²⁸ Mens to av ti som ikke vektla personene mer enn før, delte sine stemmer, økte andelen til fire av ti blant dem som mente de tillot personene større vekt enn før. Vi fant også at tendensen til større vektlegging av personer enn partiprogrammer var klart mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større.¹²⁹

Tabell 5.8. Større vekt på personer (kandidatene). Prosent.

	1999		2003	
	De første	De gamle	De nye	
Ja	54,1	59,2	54,9	
Nei	45,9	40,8	45,1	
(N = 100%)	1203	900	1260	

SPØRSMÅL: Medførte den nye ordningen at du la større vekt på personer (kandidatene) enn på partiprogrammene i forhold til tidligere?

¹²⁶ Svaralternativene var noe ulike i 1999 og 2003. I 1999 'kjente godt' og i 2003 'kjente personlig'.

¹²⁷ Pearsons r var $-0,74$ i 1999 og $-0,79$ i 2003.

¹²⁸ Her må det imidlertid tas et metodisk forbehold. Det var en svakhet ved spørsmålsformuleringen at den ikke direkte fanget opp dem som mente at de hadde vektlagt personer i mindre grad enn tidligere.

¹²⁹ Pearsons r var $-0,38$ i 1999 og $-0,58$ i 2003.

Det er klart at vektlegging av personlige egenskaper, kjennskap til kandidatene og større vektlegging av personer enn partiprogrammer kan sees som uttrykk for ulike aspekter ved samme fenomen, nemlig personfokusering. Det var rimelig å anta at det i stor grad var dem som kjente kandidatene på forhånd, som også vektla personlige egenskaper, og som kanskje også la økt vekt på disse egenskapene når de fikk muligheten til å delta i direktevalg.¹³⁰ Ved å plukke ut dem som både svarte at de la størst vekt på personlige egenskaper, la økt vekt på disse egenskapene enn før og mente å kjenne kandidatene godt fra før, fant vi at 48 prosent i denne gruppen delte sin stemme i 1999 og 45 prosent i 2003.¹³¹

Så langt er konklusjonen at ordførervalget var sterkt preget av personfokusering, og at personfokuseringen hadde betydelig innvirkning på valgetferden med hensyn til stemmedeling. Samtidig så vi at personfokusering og stemmedeling var klart mer utbredt i de små kommunene enn i de store. Gjennom vår undersøkelse av forsøkene med direktevalg av ordfører fikk vi dermed styrket en viktig antakelse om sammenhengen mellom det politiske systemets størrelse, personvalg og valgetferd.

Ordførere i mindretallsposisjon

Som nevnt kunne stor grad av stemmedeling føre til at den direktevalgte ordføreren havnet i mindretallsposisjon i kommunestyret. Tradisjonelt har formannskapsprinsippet sørget for en sterk konsensusorientering i norske kommunestyrer, der ordføreren har vært oppfattet som kommunestyrets fremste tillitsvalgte. Med direktevalg ble konstitueringen av ordfører og kommunestyre/formannskap formelt skilt fra hverandre, og en ordfører med mindretall i kommunestyret kunne muligens føre til problemer. I de fleste tilfellene fant man fram til konstruktive samarbeidsløsninger, mens det i noen kommuner oppsto betydelige problemer. Vi skal beskrive to slike tilfeller.¹³²

Lyngen

Lyngen i Troms hadde gjennom mange år vært en arbeiderpartibastion, men i 1999 var partiet splittet. Ved valgene i 1999 oppga 45 prosent av dem som deltok ved både kommunestyre- og ordførervalget i Lyngen, at de delte sine stemmer, og som nevnt måtte ordføreren kåres i andre valgomgang. Andre valgomgang skulle holdes nesten en måned etter den første, og i mellomtiden inngikk partiene ulike koalisjonsavtaler. Det var klart at ordførerkandidaten fra Høyre uansett ville bli sittende med mindretall i kommunestyret. Det oppsto raskt strid om

¹³⁰ Ved å krysstabulere fordelingene på disse spørsmålene fant vi dog ingen samvariasjon (Gamma eller Somers D) over 0.5.

¹³¹ N = 369 (1999) og N = 614 (2003). Vi målte også effektene av alder, kjønn og utdanning og fant at disse hadde liten (alder) eller ingen betydning (kjønn og utdanning).

¹³² Denne framstillingen bygger på Mikal Lanes' feltarbeid i Lyngen og Ibestad (se Lanes 2005).

tolkningen av vedtektene¹³³, og gjennom taktisk stemmegivning fra ordførerkoalisjonens side ble Høyre stående uten representasjon i formannskapet. Deretter gikk sentrale tillitsvalgte personer fra de fem listene som utgjorde ordførerens koalisjon, ut i media og hevdet at de som følge av vedtektene ville få flertall både i kommunestyret og formannskapet hvis deres kandidat fra Høyre ble valgt til ordfører i den andre omgangen. Valglistene utenfor koalisjonen anket denne tolkningen inn både til Fylkesmannen og KRD allerede før andre valgomgang, og departementet avviste ordførerkoalisjonens tolkning. KRDs avvisning ble imidlertid igjen anket av ordførerkoalisjonen, og departementet valgte til slutt å godkjenne ordførerkoalisjonens tolkning ved konstitueringen av formannskapet. Dermed fikk ordførerkoalisjonen flertall i formannskapet (tre av fem) selv om den var i mindretall i kommunestyret.

Valget og striden om vedtektene svekket ordførerens stilling, og han ble fratatt initiativ, funksjoner og makt. Det oppsto både institusjonelle problemer og samarbeidsproblemer på det personlige planet. Opposisjonens frontkandidat ble tillagt de viktigste representasjonsoppgavene både i kraftselskapet og det regionale transportselskapet. Betydelige styringsproblemer oppsto, og ordføreren ble beskyldt for å mangle autoritet, å utvise svak møteledelse og å slurve med protokoller og formaliteter. Det oppsto også et kjølig forhold mellom ordføreren og administrasjonen – fungerende rådmann var forhenværende ordfører for Arbeiderpartiet. Ordføreren hevdet at problemene skyldtes mangel på samarbeidsvilje fra administrasjonen, mens administrasjonen på sin side mente ordføreren oppfattet seg selv som en direktevalgt «entreprenør» som ville ta hånd om alt selv. Den politiske ledelsen ble oppfattet som uklar. Ordføreren og hans koalisjon hadde ingen erfaring med å sitte i ledende posisjoner, noe som medførte mangelfull strategitenkning og samarbeidsproblemer innad i koalisjonen. I perioden valgte en av koalisjonspartnerne å bryte ut, og forholdet mellom ordfører og varaordfører (fra en annen koalisjonspartner) kjølnet. Skepsisen mot ordningen med direktevalg av ordfører økte betydelig i perioden. Kommunen valgte likevel å gjenta forsøket i 2003, og Arbeiderpartiet var da igjen samlet. Opinionsundersøkelsen viste at stemmedelingen ble halvert i forhold til 1999. Lyngen fikk dermed en ny ordfører med et helt annet maktgrunnlag i kommunestyret.

¹³³

Vedtektene lød:

«§ 6–1. Forholdet til kommunestyret

I tillegg til kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd gjelder følgende:

Kommunens direkte valgte ordfører tar automatisk sete i kommunestyret på siste plass.

§ 6–2. Forholdet til formannskapet

I tillegg til kommuneloven § 8 nr. 2 gjelder følgende: Kommunens direkte valgte ordfører tar automatisk sete i formannskapet på siste plass.»

Ibestad

I Ibestad stilte ordføreren som hadde sittet i fire perioder, som kandidat i 1999 og vant klart. Ifølge opinionsundersøkelsen delte rundt 45 prosent av dem som deltok ved både ordfører- og kommunestyrevalget, sine stemmer, men ordførerkoalisjonen fikk også flertall i kommunestyret. Som vi har sett, var det en kraftig mobilisering ved valget i 2003. Her viste opinionsundersøkelsen at stemmedelingen sank til 34 prosent blant dem som deltok ved begge valgene. Derimot oppga hele ti prosent av de spurte at de kun deltok ved selve ordførervalget. Dette førte til at ordføreren ble gjenvalgt, men havnet i mindretall i kommunestyret (ti mot elleve). I formannskapet kunne imidlertid ordføreren bruke sin dobbeltstemme til fordel for mindretallet siden stemmetallene der var tre mot tre. Partisystemet i kommunestyret besto av tre grupperinger: Ibestad fellesliste (Ap, SP og V samt «uavhengige»), Andørja felleliste og ordførerens parti Høyre.

Den nye valgordningen ble oppfattet å gi reelle muligheter for ordførerskifte, og Ibestad fellesliste ble stiftet nettopp for å ta opp kampen om ordførervervet. I mindretall fikk ikke ordføreren samme politiske tyngde til å håndtere kontroversielle saker. Stemmegivningen ble klart blokkrelatert, som regel elleve mot ti, og Ibestad fellesliste ble beskyldt av sine motstandere for å bruke partipisken hyppig. Ordføreren ble fratatt flere representasjonsoppgaver, blant annet i interkommunale selskaper. Både konfliktnivået og styringsproblemene økte sammenliknet med forrige periode. På den andre siden ble kommunens forhandlingsutvalg, som besto av ordfører, rådmann, en representant fra Andørja fellesliste og to fra Ibestad fellesliste, reaktivert. Utvalget var med på å sikre bredere representasjon og gi ordføreren tiltrengt legitimitet i viktige beslutninger.

Eksempelene fra Lyngen og Ibestad viser tre ting. På den ene siden kan en direktevalgt ordfører med mindretall i kommunestyret noen ganger føre til problemer. På den andre siden kan det synes som om både partiene og velgerne evner å ta lærdom av sin atferd (Lyngen), og at kommunene tross oppståtte problemer kan finne måter å sikre ordføreren nødvendig legitimitet på i viktige saker (Ibestad).

Førte ordførervalget til økt interesse for lokalvalget?

Som vi har nevnt, var et sentralt poeng med igangsettingen av forsøket fra KRDs side et håp om at personvalget ville føre til økt interesse for selve kommunevalget. På et direkte spørsmål svarte fire av ti at den nye ordningen medførte at de fikk økt interesse for kommunevalget (se tabell 5.9).¹³⁴ Dette hadde imidlertid liten eller ingen betydning for valgdeltakelsen generelt eller for stemmedelingen. Det å svare ja på et slikt spørsmål innebar altså ikke nødvendigvis

¹³⁴ Også her må det imidlertid tas forbehold. Det var en svakhet ved spørsmålsformuleringen at den ikke direkte fanget opp dem som mente at ordningen medførte en svekkelse av interessen for kommunevalget.

noen endring i atferden ved valget. Den eneste sammenhengen vi fant, var at oppfatningen om at ordningen hadde medført økt interesse, var klart mer utbredt i de små kommunene enn i de store i 2003 (mens det ikke var noen slik tendens i 1999).¹³⁵

Tabell 5.9 Økt interesse for kommunevalget. Prosent.

	1999		2003	
	De første	40,2	De gamle	De nye
Ja			43,7	37,7
Nei	59,8		56,3	62,3
(N = 100%)	1203		900	1260

SPØRSMÅL: Medførte ordningen med direktevalg at din interesse for kommunevalget økte?

En annen av KRDs målsettinger var å øke interessen for lokalpolitikken. Også på et direkte spørsmål om dette svarte fire av ti at de hadde fått økt interesse for lokale saker. Her fant vi en liten tendens til at stemmedeling var mest utbredt blant dem som svarte ja, og at ja-prosenten var mest utbredt i de små kommunene både i 1999 og 2003 (se tabell 5.10 under).¹³⁶

Tabell 5.10 Større vekt på lokal saker. Prosent.

	1999		2003	
	De første	41,0	De gamle	De nye
Ja			47,8	41,0
Nei	59,0		52,2	59,0
N	1203		900	1260

SPØRSMÅL: Medførte den nye ordningen at du la større vekt på lokale saker enn tidligere?

Konklusjonen her er at selv om noen mente å ha fått økt interesse for kommunevalget og lokalpolitikken, førte ikke det til betydelige endringer i valgatferden.

Lokaldemokratisk nyvinning?

Undersøkelsen i forkant av valget i 1999 viste at politikerne i mange kommuner så det som en målsetting at innbyggerne skulle få større innflytelse i lokalpolitikken gjennom direktevalg.¹³⁷ Vi ba derfor respondentene ta stilling til en påstand om at den nye ordningen ville gi dem større innflytelse i lokalpolitikken (tabell 5.11).

¹³⁵ Pearsons r var $-0,04$ i 1999 og $-0,46$ i 2003.

¹³⁶ Pearsons r var $-0,19$ i 1999 og $-0,44$ i 2003.

¹³⁷ Se Buck, Larsen og Sagerup (2001).

Tabell 5.11 Gir direktevalg større innflytelse i lokalpolitikken? Prosent.

	1999	2003	
	De første	De gamle	De nye
Helt enig	27,3	43,7	36,4
Delvis enig	27,7	28,4	32,0
Verken enig eller uenig	8,5	9,3	9,1
Delvis uenig	11,4	6,8	7,0
Helt uenig	16,3	11,8	15,5
Ikke sikker	8,8	-	-
N	1203	900	1260

SPØRSMÅL (Påstand): Valgordningen med direkte valg til ordfører gir meg større innflytelse i lokalpolitikken.

Av tabell 5.11 ser vi at et absolutt flertall var helt eller delvis enig i at den nye ordningen gir den enkelte større innflytelse i lokalpolitikken, og at denne tendensen faktisk ble styrket fra 1999 til 2003. Vi ser også at andelen som var helt enig i påstanden, økte markant fra 1999 til 2003 i de kommunene som var med begge ganger. Det ser altså ut til at erfaring med direktevalgt ordfører styrker folk i synet på økt innflytelse.¹³⁸ Det viste seg imidlertid at dette spørsmålet ikke hadde noen særlig effekt på valगतferden, og at den lille effekten vi fant med hensyn til stemmedelingen i 1999, forsvant med inkluderingen av de nye kommunene i 2003. Derimot var troen på egen innflytelse mer utbredt i små kommuner enn i store ved begge valgene.¹³⁹

Et annet mål som ble framholdt av lokalpolitikkerne i 1999 var at innbyggerne skulle oppleve at ordningen ville gjøre det lettere å nå fram til de valgte politikerne. Vi ba derfor respondentene ta stilling til en påstand om at ordningen ville gjøre kandidatene eller ordføreren mer lydhør overfor innbyggerne. Vi fant at et absolutt flertall sa seg helt eller delvis enig i påstanden, og at tendensen ble styrket fra 1999 til 2003. Derimot ga dette ingen entydige utslag på valगतferden. Vi fant derimot en liten tendens til at troen på økt lydhørhet var mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større.¹⁴⁰

¹³⁸ Bakgrunnstallene fra 1999 viser at økningen ikke skyldes at andelen som sa seg helt enig, var betydelig lavere i de fem kommunene som falt fra.

¹³⁹ Pearsons r mellom kommunestørrelse og andelen som var "helt enig", var $-0,27$ i 1999 og $-0,33$ i 2003.

¹⁴⁰ Pearsons r mellom kommunestørrelse og andelen som var "helt enig", var $-0,15$ i 1999 og $-0,23$ i 2003.

Tabell 5.12 Gjør valgordningen kandidatene (ordførerne) mer lydhøre? Prosent.

	1999	2003	
	De første	De gamle	De nye
Helt enig	42,5	48,8	41,2
Delvis enig	27,0	28,9	32,1
Verken enig eller uenig	6,7	9,9	12,9
Delvis uenig	5,5	5,8	4,8
Helt uenig	7,2	6,7	9,0
Ikke sikker	11,1	-	-
(N = 100%)	1203	900	1260

SPØRSMÅL (Påstand): Valgordningen gjør kandidatene (ordførerne) mer lydhøre overfor velgerne.

Som nevnt var det et viktig argument lokalt at innbyggerne gjennom direktevalg ville får økt innflytelse i lokalpolitikken. Direktevalget ville gi dem, bokstavelig talt, en ekstra stemme og således styrke båndene til det lokale selvstyre. Det var imidlertid ikke gitt hva innbyggerne selv la i dette, om de trodde det for eksempel ville føre til bedre politisk styring i kommunen, eller om det var selve ordningen de la vekt på. I 2003 ba vi derfor respondentene først ta stilling til en påstand om at den nye valgordningen ville føre til bedre politisk styring i kommunen, og deretter si hvorvidt de mente ordningen burde gjøres permanent i deres kommune.

For påstanden om at ordningen ville føre til bedre styring, var det stor spredning, dog med en liten overvekt på «enig». ¹⁴¹ Å si seg enig i denne påstanden hadde imidlertid liten betydning for valgfaterden. Derimot var troen på bedre politisk styring mest utbredt i de små kommunene. ¹⁴²

På spørsmålet om ordningen med direktevalg burde gjøres permanent, var det derimot et overveldende flertall som svarte ja (se tabell 5.13).

Tabell 15. Gjøres til permanent ordning. Prosent.

	2003	
	De gamle	De nye
Ja	79,0	69,0
Nei	13,4	18,4
Ikke sikker	7,6	12,5
(N = 100%)	900	1260

SPØRSMÅL (Kun 2003): Bør etter din mening ordningen med direktevalg til ordfører gjøres til en permanent ordning i kommunen?

¹⁴¹ Rundt 47 prosent sa seg enten helt eller delvis enig, mens drøyt 20 prosent verken sa seg enig eller uenig.

¹⁴² Pearsons r mellom kommunestørrelse og andelen som var "helt enig", var -0,33.

Fordelingen i tabell 5.13 er helt i samsvar med internasjonale erfaringer om folks holdning til innføring av direktevalg.¹⁴³ Bakgrunnstallene viste at det bare var 1 kommune der ja-andelen var under 50 prosent (47), mens det i 11 kommuner var over 80 prosent som svarte ja. I kommunene som var med i forsøket for første gang, sa nesten sju av ti ja, mens ja-andelen var åtte av ti i kommunene som var med for andre gang. Det var en liten tendens til at de som svarte ja på spørsmålet, i større grad delte sine stemmer ved valgene. Det var også klart flere som ville gjøre ordningen permanent i de mindre kommunene enn i de større.¹⁴⁴

Avslutning: Førte direktevalget til økt interesse og engasjement?

Forsøkene med direktevalg av ordfører i 1999 og 2003 var ikke et vitenskapelig utformet eksperiment, men en ordning basert på selvseleksjon, der de deltakende kommunene hadde en viss frihet til selv å bestemme reglene for valget. Det var derfor store ulikheter i vedtektene fra kommune til kommune både med hensyn til krav til valgdeltakelse, krav til antall kandidater, krav i forbindelse med kåring av ordfører og regler for hva som skulle skje hvis kravene ikke ble oppfylt. Vi har blant annet sett at Alvdal hadde en ordning med preferansevalg. I praksis gjennomførte kommunene derfor ulike forsøk.

Det sentrale formålet med forsøkene var å øke valgdeltakelsen gjennom økt personfokusering. Hovedkonklusjonen er at målet om økt valgdeltakelse ikke ble oppnådd, og i tråd med internasjonale erfaringer var deltakelsen ved selve ordførervalget lavere enn ved kommunestyrevalget. Som et eksperiment for å øke valgdeltakelsen var forsøkene derfor mislykket. Det var imidlertid noen unntak. Vi har for eksempel sett at Ibestad opplevde en betydelig mobilisering ved valget i 2003.

Vi fikk derimot en betydelig personfokusering ved selve ordførervalgene. Antakelsen om at direktevalg ville styrke tendensen til personfokusering ble dermed bekreftet, og som sådan var forsøket vellykket. Problemet var at antakelsen om at økt personfokusering ville føre til økt valgdeltakelse, ikke holdt stikk. Samtidig fant vi at graden av personfokusering og oppslutningen om ordførervalget sammenliknet med kommunestyrevalget varierte med kommunestørrelsen. Jo større kommune, dess mindre fokus på personer og dess større differanse i oppslutning om de to valgene. Direktevalgene styrket dermed tendensen til at lokalvalg i små kommuner allerede i stor grad er personvalg.

De lokale intensjonene med forsøkene var i stort monn fokusert på direktevalget som en demokratisk nyvinning der velgerne skulle få større innflytelse på lokalpolitikken. Ved selve valgene så vi at rundt tre av ti benyttet seg av muligheten til å dele sine stemmer både i 1999 og i 2003. Vi så også at et klart flertall av innbyggerne mente direktevalget ville gi dem økt

¹⁴³ Se Johansson (1999).

¹⁴⁴ Pearsons r mellom kommunestørrelse og andelen som svarte ja, var -0.38 .

innflytelse i lokalpolitikken, og et overveldende flertall ville at ordningen skulle bli permanent. På spørsmålet om hvorvidt de lokale intensjonene med direktevalg ble oppfylt, er dermed svaret et klart ja.

På den andre siden førte stemmedelingen til at noen ordførere havnet i mindretall i kommunestyret. I de fleste tilfellene fant man fram til konstruktive samarbeidsløsninger, mens det i noen få tilfeller førte til styringsproblemer og til at ordføreren mistet makt og ble fratatt oppgaver. Likevel synes det også i disse tilfellene som om både lokalpolitikkerne og velgerne evnet å justere sin atferd i forhold til situasjonen som oppsto, og at den kjente konsensusorienteringen fra formannskapsmodellen ble gjort gjeldende i viktige saker.

Kapittel 6: Hvordan påvirket direktevalget nominasjon, valgkamp og konstituering?

Hvilke effekter får den nye ordningen på institusjoner og politiske prosesser? Før forsøket var det knyttet forventninger til at ordførervalget blant annet ville få effekter på tre institusjonelle områder: rekruttering, valgkamp og konstituering. For det første var en av målsettingene med forsøket å bedre rekrutteringen til lokalpolitikken, inklusive ordførervervet. For det andre håpet mange at direkte ordførervalg ville føre til økt engasjement i valgkampen, mens andre fryktet at det ville føre til økt personfokusering. Og for det tredje oppga flere kommuner at de ønsket direkte ordførervalg for å unngå uverdig "hestehandel" og rotete konstituering etter valget. I dette kapitlet skal vi se hvilke effekter ordningen med direkte ordførervalg hadde på disse områdene. Til slutt skal vi se i hvilken grad de direktevalgte ordførerne selv opplever at selve ordførerrollen er endret på grunn av ordningen med direkte ordførervalg.

6.1. Nominasjonsprosessen.

En av de sentrale målsettingene ved forsøket med direkte valg av ordfører var å bedre grunnlaget for rekruttering til lokalpolitikken. I 1999 stilte 96 kandidater opp til direkte ordførervalg fordelt på 20 kommuner. I 2003 stilte 173 kandidater i 35 kommuner. Til sammen har altså 269 nominasjonsmøter tatt stilling til hvem som er best skikket til å være partiets ordførerkandidat ved et direkte ordførervalg i kommunen. Av disse ble samtlige 96 ordførerkandidater intervjuet i 1999, mens ressursituasjonen i 2003 gjorde at vi måtte begrense oss til 77 kandidater i 19 kommuner. Ordførerkandidatene ble spurt om valgordningen hadde noen betydning for partiets valg av ordførerkandidat. Tabellen nedenfor viser de svarene som ordførerkandidatene ga:

	1999	Nye 2003	Gamle 2003
Jeg ville stått øverst på listen uansett ordning	64	40	20
Hadde det ikke vært for direkte valg av ordfører hadde jeg ikke vært ordførerkandidat	11	3	1

Jeg ble valgt pga. ordningen med direkte valg av ordfører	10	0	1
Jeg var den eneste som «meldte» meg	9	5	5
Mangler	2	2	0
N =	96	50	27

Et overveldende flertall av ordførerkandidatene, 64 stykker i 1999 og 60 i 2003, mente at de ville ha stått øverst på partilisten uansett hvilken valgordning som var gjeldende. Alle de nitten direktevalgte ordførere tilhørte denne gruppen i 1999, så vel som alle de direktevalgte ordførerne som ble intervjuet i 2003.

I 1999 hadde ordningen med direkte valg av ordfører imidlertid betydning for at 21 ordførerkandidater i det hele tatt stilte til valg. 11 ordførerkandidater stilte opp som en direkte følge av valgordningen, og hadde det ikke vært for direktevalget, ville de heller ikke vært ordførerkandidat. Flere av disse kandidatene har en jobb som gjør at de ikke kan drive politikk på deltid. Noen er kommunalt ansatte med budsjettansvar, og er dermed ifølge Kommuneloven ikke valgbare, med mindre de sier opp sin stilling i kommunen. Andre har en jobb med høy arbeidsbelastning, noe som også gir dem det samme valget som de forannevnte kommuneansatte: Bli politiker på heltid (gjennom å bli valgt til ordfører) eller stå helt utenfor det politiske arbeidet. Det viser seg imidlertid at det bare er et fåtall av partiene som benytter muligheten til å hente inn kandidater som ellers ikke ville vært tilgjengelige. I 1999 gjaldt det som sagt 11 av 96 kandidater, mens det i 2003 bare var 4 av 77 intervjuede kandidater. 10 andre kandidater mente at partiet valgte dem til ordførerkandidat på grunn av ordningen med direkte valg av ordfører i 1999, mens det i 2003 bare var én som mente at dette var grunnen.¹⁴⁵ Det viser seg altså at nominasjonsmøtene ikke i særlig stor grad legger vekt på at det er direkte ordførervalg når de velger sine kandidater.

I 1999 sa 9 av 96 ordførerkandidater at de var de eneste i partiet som overhode var villig til å ta på seg en slik jobb. I 2003 var dette økt til 10 av 77. I dette tilfellet kan man si at disse partiene ikke nødvendigvis trengte å stille med ordførerkandidat, men det var ikke

¹⁴⁵ Det påfallende store spriket fra 1999 til 2003 er vanskelig å forklare, og kan skyldes en målefeil, rett og slett fordi det var to ulike mennesker som foretok intervjuene, og kan ha stilt spørsmålet på litt ulik måte. En eventuell målefeil påvirker uansett bare muligheten for å sammenlikne valgene i 1999 og 2003. Det rokker ikke ved det generelle inntrykket av at ordningen med direktevalg på ordfører ikke i særlig stor grad påvirker hvem som blir nominert.

ordførererkandidaturet som var problemet. Utfordringen var å få noen til å stå øverst på partilisten og dermed fronte partiet. Når dette spørsmålet var avklart mente mange at siden partiet først stilte liste til kommunestyrevalget, var det naturlig at førstekandidaten stilte opp som partiets ordførererkandidat. De trodde at man dermed var ”med i det gode selskap”, i betydningen av at man da fikk være med på fellesmøter, folkemøter og kunne undertegne avisinnlegg med «ordførererkandidat»; noe som ble betraktet som vesentlig for å kunne være en viktig del av valgkampen. I noen tilfeller viste dette seg også å være riktig. I enkelte kommuner ble partier uten ordførererkandidat for eksempel ekskludert når det ble arrangert ordførerdueller både i 1999 og i 2003. I andre kommuner var det ikke noe forskjell mellom partier med og uten ordførererkandidat, i folkemøter eller andre tilstelninger møtte partier uten ordførererkandidat likevel med en representant på lik linje med de andre partiene.

Flere av ordførererkandidatene trodde i 1999 at partienes nominasjonskomiteer vil endre tenkemåte omkring valg av ordførererkandidat dersom ordningen med direkte valg av ordfører blir permanent. De mente at nominasjonskomiteen ikke hadde tenkt grundig gjennom hvilke konsekvenser et direktevalg i realiteten kunne innebære, og at partiene ved en eventuell gjentakelse av direktevalg av ordfører vil være mer bevisst ved sine valg av kandidater. Når dette ikke slo til, er det grunn til å spørre hvorfor. De kommunene som deltok i forsøket for første gang stiller på sett og vis i samme kategori som de kommunene som deltok i 1999, nemlig at det er første gang de selv er med på et direkte ordførervalg. Det er ikke på noen måte merkelig at det må egne erfaringer til for at man skal endre tenkemåte. Men intervjuene i de kommunene som deltok i forsøket for andre gang overrasket oss likevel. De viste at det også i denne gruppen er bare 1 av 27 som mente hun ble valgt på grunn av ordningen¹⁴⁶, og ytterligere 1 som ikke ville stilt til ordførervalg dersom det ikke var direktevalg¹⁴⁷. Det er altså 25 av de 27 ordførererkandidatene i disse kommunene som ville vært ordførererkandidat uansett ordning. 5 av disse var i tillegg partiets eneste kandidat – uten disse ville lokallaget ikke klart å stille ordførererkandidat.

Ved begge valgene var det en rekke partier og grupper i forsøkskommunene som stilte liste til kommunevalget, men som likevel ikke stilte kandidat til ordførervalget. Ved valget i 2003

¹⁴⁶ Dette dreier seg om en felles kandidat for 3 partier som mange regnet som den eneste samlede kandidaten i kommunen.

¹⁴⁷ For denne kandidaten var det verken jobbsituasjonen eller andre forhold som hindret ham i å drive lokalpolitikk på fritiden, men heller at kandidaten personlig ikke hadde sans for hestehandel og derfor ikke ville stilt opp som ordførererkandidat ved et vanlig kommunevalg.

intervjuet vi en del av disse, for å få et inntrykk av hvorfor de ikke hadde stilt liste¹⁴⁸. Årsakene var flere:

1. Vi er uenige i at det skal være direkte ordførervalg, og boikotter derfor ordførervalget

Dette er et synspunkt som ser ut til å være vanligst på venstresiden i politikken (SV og RV). Flere av informantene gir likevel uttrykk for at dette er noe de gjør for å markere sitt synspunkt, og at de nok vil revurdere og sannsynligvis stille en kandidat dersom dette skulle bli en permanent ordning i kommunen. Flere gir også uttrykk for at de neppe ville hatt noen sjanse til å vinne ordførervalget uansett.

2. Vi hadde ingen kandidat

Dette er en begrunnelse som samsvarer godt med at 10 av ordførerkandidatene som faktisk stilte sier at uten dem ville det neppe blitt stilt kandidat fra deres parti i kommunen. Disse partilagene mislyktes imidlertid, ved at de ikke hadde noen å spørre, eller at de som ble spurt av slo.

3. Vi er et lite partilag som uansett ikke ville hatt noen sjanse til å vinne ordførervalget

Dette er forståelig nok, men samtidig viste erfaringene både fra 1999 og 2003 at partier som ikke stilte ordførerkandidat ofte gjorde det dårligere ved kommunevalget. I noen kommuner har de ikke fått stille opp på folkemøter, fordi det nå arrangeres ordførerdueller i stedet for partilederdebatte, mens de i andre kommuner likevel har fått stille med en representant selv om de ikke stilte ordførerkandidat. Men selv da har media fokusert på ordførerkandidatene, og partier uten kandidat har likevel havnet i skyggen og gjort et dårlig valg.

Den siste begrunnelsen leder oss videre til et annet spørsmål. For dersom det er viktig å stille en ordførerkandidat for å fronte partiet, kan det hende at den personen som stiller som ordførerkandidat ikke egentlig ønsker å bli ordfører. Et eksempel fra en kommune som ble besøkt i 2003 illustrerer dette. Det stilte 4 kandidater til ordførervalget, inkludert sittende ordfører, og alle ble intervjuet. Med unntak av sittende ordfører ga imidlertid samtlige kandidater tydelig uttrykk for at de ikke ønsket å bli ordfører¹⁴⁹. Men de var partiets førstekandidat, og så det som sin oppgave å fronte partiet på best mulig måte. Den beste måten å få medias oppmerksomhet på var å stille som ordførerkandidat, så da gjorde de det.

¹⁴⁸ Et utvalg på 9 representanter fra ulike partilag i ulike kommuner ble intervjuet.

¹⁴⁹ Dette var selvsagt ikke et offentlig standpunkt. Overfor velgerne ga de uttrykk for at de ønsket å vinne ordførervalget, og vi måtte love å ikke røpe dette. Kommunen er derfor anonymisert.

Listefyll – fenomenet at en person låner ut navnet sitt for å fylle lista, uten verken politiske ambisjoner eller forventninger om å bli valgt – er ikke noe nytt fenomen i lokalpolitikken men dette er likevel noe nytt. Nå stiller partiet en eneste kandidat, men kandidaten selv ønsker altså egentlig ikke å bli valgt. Hvor utbredt fenomenet er, vet vi selvsagt ikke, men dersom det blir utbredt kan det godt bli oppfattet som problematisk for ordningen med direktevalg på ordfører.

For å oppsummere: Når det gjelder rekruttering av ordførerkandidater ble det meste som før. Det er minst to gode grunner til det. For det første sperrene i selve ordningen. I kapittel 4 så vi at vedtektene i de fleste kommunene ikke tillater hvem som helst å stille som ordførerkandidat. De må nomineres av et parti/gruppe som stiller liste ved kommunevalget i kommunen. Enkelte kommuner hadde også strengere krav. Slike sperrer ble laget for nettopp å sikre at den som stilte til valg som ordførerkandidat skulle ha en viss tilknytning til lokalpolitikken i kommunen. Det er klart at slike sperrer også bidrar til å holde status quo når det gjelder ordførerrekruttering. Den andre grunnen til at ordningen ikke førte til store endringer, er at partiene ikke ønsker store endringer. De aller fleste partiene nominerte den kandidaten de ville nominert uansett.

Til syvende og sist ser det direkte ordførervalget altså ut til å være en ordning som ikke uten videre fører til endring i rekrutteringsmønsteret. Men det er ikke dermed sagt at det alltid må være slik. I Mandal skapte KrF debatt ved å nominere en kandidat som ikke hadde tilknytning til lokalpolitikken i det hele tatt. Selv mente de at de var de eneste som tok konsekvensene av den nye ordningen, mens en del av de andre partiene mente at dette var med på å undergrave og ødelegge ordningen. Det er ikke godt å si hvem som har rett. Diskusjonen omkring selve ordningen har vi tatt opp i kapittel 4, men det viser i hvert fall at ordningen godt kan slå annerledes ut hvis det er et partilag eller to som ønsker det.

6.2. Valgkampen

En annen av de sentrale forventningene knyttet til forsøket med direkte valg av ordfører, var at dette skulle føre til økt politisk interesse og engasjement blant kommunens innbyggere. Samtidig var et av de fremste argumentene mot ordningen at det ville føre til ”amerikanisering” og økt personfokusering. Begge disse spørsmålene har vi forsøkt å belyse

med utgangspunkt i valgkampen. Det første spørsmålet har vi først og fremst søkt å belyse gjennom en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av innbyggerne i de deltagende kommunene. Resultatene fra denne undersøkelsen skal vi gå nærmere inn på i det følgende. Vi har i tillegg søkt å få et inntrykk av lokal interesse og engasjement gjennom kommunebesøkene som er gjennomført.

6.2.1. Ble det mer engasjement?

I de 20 kommunene som deltok i 1999 ble det til sammen arrangert 33 folkemøter. Det lokale engasjement kan ikke utelukkende vurderes ut fra antall fremmøtte, fordi kommuner og enkeltbygder der møtene ble arrangert har ulik befolkningstilfang; noe som må tas med i betraktning. For å få et bilde som gir et kvalitativt innhold ba vi informantene om å karakterisere møtene.¹⁵⁰ 24 av 33 folkemøter ble karakterisert som gode folkemøter, det vil si at det var mange tilhørere tilstede (flere enn forventet), og som var engasjert i debatten. Folkemøtene ble ofte karakterisert som **mye** bedre enn forventet. Mange var også stolt over at engasjementet var høyere i deres kommune enn i nabokommunene. I Våle kommune, med 3137 stemmeberettigede, var det cirka 130 stykker på et folkemøte som ble arrangert. Dette ble betegnet som godt. Til sammenlikning møtte det bare opp 14 stykker på et folkemøte i nabokommunen Tønsberg som har 27491 stemmeberettigede. Et liknende tilfelle har vi i Alvdal, med 1827 stemmeberettigede, der det møtte opp i underkant av 100 mennesker på et folkemøte i Aukrustsenteret. I nabokommunen Tynset, med 4152 stemmeberettigede, kom det i underkant av 30 stykker. Bare åtte folkemøter ble karakterisert som dårlige i forhold til forventningene, tre av disse ble arrangert i samme kommune (Trysil). I tillegg ble det arrangert tre nærradiodueller i to forskjellige kommuner, men i disse tilfellene vet vi ikke hvor mange som hørte på de aktuelle sendingene. Samlet sett er inntrykket at oppmøtet ble langt høyere og engasjementet langt bedre enn de fleste hadde forventet, noe som ble positivt mottatt og fortolket i de aktuelle kommunene.

I 2003 spurte vi de direktevalgte ordførerne etter valget hvordan deres inntrykk var. 21 mente de hadde opplevd et større engasjement i valgkampen denne gangen sammenliknet med tidligere, 10 svarte nei, og 3 var usikre. Kandidatene ga generelt uttrykk for at det uansett ikke var svært stor forskjell i de fleste kommunene, men at inntrykket likevel var positivt. Det samsvarer godt med inntrykkene fra intervjuene i 1999, hvor både ordførerkandidatene og de

¹⁵⁰ Vi mangler karakteristikk av et av disse folkemøtene.

direktevalgte ordførerne gjennomgående hadde et positivt inntrykk av den lokale interessen, og mente det hadde vært et økt engasjement fra innbyggerne som følge av forsøket. I denne sammenhengen er det viktig å huske at dette er et forsøk, og derfor har en viss nyhetsinteresse. Dette førte gjerne til mange og uvant store medieoppslag for flere mindre forsøkskommuner i 1999. I 2003 var medieinteressen betydelig mindre, og det engasjementet ordførerne følte var også mindre. Hvordan dette vil slå ut dersom ordningen blir permanent, er ikke så lett å gjette. Det skal sies at også en del kommuner som deltok for andre gang opplevde engasjementet som større i 2003.

Et annet spørsmål er om velgerne selv mente at valgkampen fikk større betydning. Vi stilte spørsmålet i befolkningsundersøkelsen i 2003, og fant at rundt 73 % av velgerne sier at valgkampen ikke fikk større betydning. Det tyder på at engasjementet i valgkampen ikke øker noe særlig. På den andre siden er det over ¼ av velgerne som sier valgkampen nå fikk større betydning. Dette samsvarer godt med ordførernes inntrykk av at det ble litt mer engasjement i valgkampen, men ikke mye. Det er en svakhet ved vår spørsmålsstilling at respondentene ikke fikk gi uttrykk for om mente at valgkampen nå hadde fått mindre betydning.

6.2.2 Ble det mer personfokus?

Et av de sentrale argumentene mot direkte ordførervalg er at ordningen vil føre til mer personfokus på bekostning av saksfokus. Vi spurte ordfører kandidatene om partiet fokuserte mer på person enn tidligere, og om de som kandidater opplevde økt personfokusering i denne valgkampen. I befolkningsundersøkelsen spurte vi velgerne hva de la mest vekt på. En sterk vektlegging av ordfører kandidatens personlige egenskaper ville være en indikasjon på økt personfokus. I tillegg spurte vi om de la større vekt på personen fremfor partiprogrammene generelt. Til sammen skulle dette gi et ganske godt bilde av hvorvidt det ble mer personfokus, i den grad slikt lar seg måle i det hele tatt.

Noen har hevdet at en kan komme til å få «Amerikanske tilstander» med mer show, mer krass personkritikk av medpolitikere og sterkere tendens til at kandidatene fremhever sin egen fortreffelighet. I intervjuunden før valget i 1999¹⁵¹ var det likevel et fåtall av

¹⁵¹ På grunn av at intervjuene av ordfører kandidatene ble gjennomført i perioden fra juni til september 1999, vil noen av kandidatene ha uttalt seg på grunnlag av hva de trodde ville skje, mens andre hadde empirisk erfaring ut

ordførererkandidatene som trodde at personfokuseringen vil gå så langt. De fleste mente at i en liten kommune, der de fleste kjenner til hverandre, er det lite hensiktsmessig å gjennomføre en for hard personrettet valgkamp. Flere mente at det kunne være skadelig for eget kandidatur dersom man gikk inn for å sverte sine politiske motstandere. Ordførererkandidatene mente at folk ikke ønsket en slik oppførsel av politikerne, og at slike handlinger mer er med på å øke politikerforakten. Det ble også hevdet at dersom man i for stor grad skryter av seg selv, kan dette få negative konsekvenser. I et lite lokalsamfunn er det en hårfin balansegang mellom å stikke seg frem og når man går over streken. Men selv om mange av ordførererkandidatene i 1999 ikke trodde at de ville oppleve såkalte «amerikanske» tilstander, mente 77 av 96 ordførererkandidater at de gjennom valgkampen ville oppleve eller hadde opplevd et større fokus på seg som person enn tilfelle ville vært med en tradisjonell valgordning. Samme undersøkelse ble gjentatt i forkant av valget i 2003. I tabellen nedenfor er ordførererkandidatenes svar på spørsmålet om hvorvidt forsøket har medført økt personfokusering summert:

Tabell: Har direkte valg av ordfører medført økt personfokusering?

	1999	2003
Ja	77	55
Nei	12	18
Vet ikke	2	4
Mangler	5	9
N=	96	86 ¹⁵²

La oss begynne med valget i 1999. Hvorfor var det så mange som forventet eller hadde opplevd økt personfokusering i valgkampen i 1999, men så få som trodde at det vil utarte seg i en negativ retning? Det er spesielt to grunner til dette. Valg i små kommuner er i utgangspunktet et personvalg mer enn et partivalg. Det vil si at de kandidatene som har vært med i lokalpolitikken en stund er vant til at velgerne og til dels lokale media fokuserer på dem

fra hva som til da hadde skjedd i valgkampen. Her må det påpekes at det dog ikke var stor forskjell på uttalelser som kom i juni og de som kom i september.

¹⁵² I 2003 stilte 176 ordførererkandidater. Av disse ble 77 intervjuet. I tillegg ble 9 representanter for partier som ikke stilte ordfører kandidat eller sittende ordførere som ikke stilte til gjenvalg intervjuet. I 2003 ble de fleste intervjuene gjennomført de siste 4 ukene før valget, altså under selve valgkampen. De fleste svarer derfor ut fra en valgkamp som er i gang, ikke ut fra antagelser om hvordan det kommer til å bli.

som person. De tolv kandidatene som svarte benektende på spørsmålet om økt personfokus poengterte at fokuset på person er så stort fra før, at det skal mye til for at dette skal kunne øke. Likevel har ordfører kandidatene erfart en merkbar økning i uformelle kommentarer fra kommunens innbyggere. Kommentarer har kommet både fra kjente og ukjente og omhandlet både ordførervalget generelt og ordfører kandidaturet spesielt. Kommentarene var ofte både positive og humoristiske. Ordfører kandidatene betrakter slike kommentarer som et tegn på at folk er interessert i hva som skjer i kommunen og at de faktisk bryr seg om aktuelle politiske spørsmål.

For det andre trekker de fleste frem at spesielt én faktor var ny eller mye mer merkbar ved første gangs forsøk, nemlig media og medias interesse for forsøksordningen. Flere regionale og nasjonale aviser, radio og til dels fjernsyn viste mye større interesse for disse små kommunene enn de har gjort tidligere.

Erfaringene etter 2 forsøk støtter i store trekk opp om kandidatenes antagelser og erfaringer fra 1999. Det er fortsatt et stort flertall av kandidatene som mener direktevalg førte til økt personfokusering, men mindretallet som mener det ikke gjør det, er blitt større. Av de 18 som svarte at det ikke er blitt større personfokus, er det ingen som mener at det er blitt mindre. Mange ga på samme måte som i 1999 uttrykk for at det allerede er sterkt personfokus i lokalvalgkamper eller at det er spesielt sterkt i deres kommune fra før. En representant i en kommune som deltok i forsøket for andre gang svarte at det var mye sterkere personfokus ved første forsøk. Dette illustrerer at mange forsøkskommuner ikke opplevde den voldsomme interessen fra media (og da særlig riksmidier) som de opplevde da forsøket var nytt i 1999. Dette gjelder ikke alle kommuner, siden noen har opplevd like stor medieinteresse som sist, og en del nye forsøkskommuner fortsatt opplever spesielt stor pågang fra lokale og regionale medier fordi de er eneste forsøkskommune i sin region. Av de ordfører kandidatene som opplevde at forsøket hadde ført til større personfokus, var det få som mente det var særlig stor forskjell. De fleste mente også i 2003 at det var små forskjeller, og at det ikke var lurt å prøve å fokusere sterkere på egen person. Det illustrerer samtidig at det i første rekke er media som står for personfokuset, ikke de politiske partiene eller kandidatene selv.

I 1999¹⁵³ spurte vi også hva ordfører kandidatene hadde tenkt å fokusere på i valgkampen: egen person, partiprogrammet og saker eller begge deler.

Tabell: Fokus på partiprogrammet generelt eller på ordfører kandidat spesielt? (N = 96).

Person	2
Parti/Partiprogram/Saker	46
Begge deler	45
Mangler	3

Tabellen viser at kun to ordfører kandidater spesielt ville fokusere på seg som ordfører kandidat. Omtrent halvparten av kandidatene ville bare fokusere på sitt parti, partiprogram eller spesielle politiske saker som partiet vil arbeide med i kommende periode. Den andre halvparten poengterte at når de først var valgt til å være partiets ordfører kandidat ville det være mest naturlig å fokusere både på partiet og seg som ordfører kandidat. Det ble gitt flere grunner for en slik holdning. Flere så det som naturlig at partiets ordfører kandidat på den ene siden stilte seg 100 % bak partiets program, men på den andre siden ville de også ha en litt friere stilling i forhold til partiet. Mange ordfører kandidater så det som sitt privilegium å kunne fokusere ekstra på utvalgte deler av programmet eller konsentrere seg om en sak som partiet i utgangspunktet ikke tok opp, men som ordfører kandidaten syntes var politisk viktig. De ville prøve å rive seg litt løs fra partiet for på den måten å vise at de kunne være ordfører for hele kommunen og ikke bare for sitt parti, men samtidig ville de ikke miste det viktigste – sin tilhørighet til partiet.

En slik todeling har av noen blitt karakterisert som vanskelig å balansere. Samnanger kommune kan være et eksempel på dette: Lokalavisen dekte valgkampen i 1999, og hvert parti ble presentert med sin ordfører kandidat, og hva han/hun ville gjøre for kommunen som ordfører. Da Senterpartiet og Høyre, som ikke stilte med ordfører kandidat, fikk sin presentasjon i avisen, ble partienes programmer og holdninger i mye større grad presentert enn hva som var tilfelle med de andre partiene med ordfører kandidat. Dette kan stå som et lite

¹⁵³ I intervjuene i 2003 ble ikke samme spørsmål stilt like systematisk, men inntrykket av de valgkampene vi så og de kandidatene vi snakket med tyder på at samme tendens holder seg.

eksempel på at en vridning av fokus mot ordfører kandidatene kanskje kan ha funnet sted, selv om de fleste ordfører kandidatene mente at det var veldig viktig å fokusere på partiets holdninger og meninger.

Andre ordfører kandidater mente at det å drive reklame for hva en person står for politisk kan være med på å profilere et partis program. En slik kopling kan ses som uproblematisk så lenge det er likhetstegn mellom personen og partiprogrammet. En tredje måte å vurdere koplingen mellom parti og ordfører kandidat er at ordfører kandidaten er partiets forlengede arm. Dette gir en markedsføring som ikke nødvendigvis gir økt fokus på person, men på hvilken posisjon vedkommende har for partiet. Det vil si en holdning om at ingen annen ordfører kandidat kan gjennomføre vår politikk så godt som vår kandidat. Det er også enkelte kandidater som mener at økt personfokus er bra, fordi det fører til økt oppmerksomhet rundt politikken (i motsetning til alle mulige andre samtaleemner), og i sin tur også til oppmerksomhet rundt de politiske sakene de eksponerte personene står for.

I 2003 ga de fleste ordfører kandidatene uttrykk for at de ikke hadde lagt opp til store plakater eller t-skjorter med bilde av ordfører kandidaten¹⁵⁴. Forskjellene var stort sett små: i stedet for 3 bilder av de mest aktuelle kommunestyrekandidatene i partiprogrammet hadde man nå ett litt større av ordfører kandidaten, eller man hadde tilsvarende endringer på løpesedlene. Ordfører kandidatene måtte i større grad bære byrdene i valgkampen ved å stille på alle debatter og folkemøter, mens det i større grad kunne deles mellom flere tidligere, og leserbrev ble undertegnet "ordførerkandidat". Ellers var det meste som før, unntatt media: "For media fokuserer på person enten man vil det eller ikke, og da er det bare å takle situasjonene som de kommer", som en kandidat uttrykte det.

Ordfører kandidatene mener altså at det ikke er store forskjeller på et direktevalg og en vanlig lokalvalgkamp når det gjelder personfokusering. Det meste ble som før. Men de fleste kandidatene gir uttrykk for at det er en viss økning i personfokus, og at det er media som står for det meste av det økte personfokuset. Hva da med befolkningen? Fokuserer de sterkere på

¹⁵⁴ Et unntak er Steinkjer, hvor Arbeiderpartiet hadde store plakater med bilde av ordfører kandidaten på søppelkassene, Senterpartiet tilsvarende plakater på melkerampene, og Frp t-skjorter og andre effekter. Dette ble betegnet som en voldsom valgkamp i trøndersk målestokk, men 2 av 5 kandidater svarte likevel at ordningen med direkte ordførervalg ikke hadde ført til økt personfokus i det hele tatt. Årsaken er at de hadde det de selv betegnet som "amerikansk valgkamp" også i 1999, uten at det var direktevalg. Den gangen vant AP valget ved å fokusere sterkt på person, og derfor fulgte de andre etter ved neste valg. Dette er et enkelt unntak som skiller seg sterkt fra de andre, men som viser at det til en viss grad er partienes ønsker som driver valgkampen i retning av mer eller mindre personfokus.

person enn tidligere? For å finne ut i hvilken grad velgeren faktisk vektla kandidatenes personlige egenskaper eller deres standpunkt i enkelte saker fremfor deres partitilhørighet, stilte vi et direkte spørsmål om dette i vår befolkningsundersøkelse.

Et absolutt flertall oppga at de la mest vekt på kandidatenes personlige egenskaper både i 1999 og 2003, men at denne andelen var noe lavere ved det siste valget. Ikke overraskende fant vi at vektlegging av personlige egenskaper og kandidatenes oppfatning i enkelte saker hadde meget stor betydning for valgatferden. Mens bare ti prosent av dem som vektla kandidatenes partitilhørighet oppga å ha delt sine stemmer, økte denne andelen til 35 prosent blant dem som vektla kandidatenes standpunkter og til 45 prosent blant dem som vektla de personlige egenskapene. Vektlegging av personlige egenskaper var samtidig betydelig mer utbredt i mindre kommuner enn i store. Med andre ord var det en personeffekt ved de direkte ordførervalgene, men denne tendensen varierte med kommunestørrelsen.

Én ting er å vektlegge kandidatenes personlige egenskaper ved ordførervalget, noe annet var om ordningen med direktevalg førte til et større fokus på personer fremfor partiprogrammer generelt. Vi stilte derfor et spørsmål om hvorvidt de la større vekt på personene enn partiprogrammene i forhold til tidligere og fant at drøyt halvparten svarte bekreftende. Mens to av ti som ikke i større grad vektla personene i forhold til tidligere delte sine stemmer økte andelen til fire av ti blant dem som mente de tillla personene større vekt. Vi fant også at tendensen til større vektlegging på personer enn partiprogrammer var klart mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større.

Så langt er konklusjonen fra befolkningsundersøkelsen at ordførervalget var sterkt preget av personfokusering og at personfokuseringen hadde betydelig innvirkning på valgatferden med hensyn til stemmedeling. Samtidig så vi at personfokuseringen og stemmedelingen var klart mer utbredt i de små kommunene enn i de store. Intervjuene med ordfører kandidatene utfyller og nyanserer dette bildet. Ordfører kandidatene mener også at det er en økende fokusering på person, men at denne ikke er sterk. Tvert imot sier mange at det meste ble som før. Det er i liten grad kandidatene selv som fokuserer mer på person, men media som er svært personfokusert. I tillegg er det visse institusjonelle rammer som hvem som inviteres til debatter og hvem som får uttale seg i saker som er noe endret. Det er som sagt en del lokale variasjoner, men direkte ordførervalg fører i sum til et litt sterkere fokus på person.

6.3. KONSTITUERINGEN

Mange partier begrunnet deltakelsen i forsøket ut fra at man blant annet ville unngå de forhandlinger, tautrekking og koalisjonsdannelser («hestehandelen») som ofte finner sted i kommunestyrene etter hvert valg. Hvem som skulle bekle kommunens øverste politiske verv var overlatt til velgerne å utpeke, dermed ville det ikke være så mange posisjoner igjen til politikerne å fordele seg imellom. Vi skal nå se nærmere på hvordan konstitueringen i forsøkskommunene foregikk. Datagrunnlaget er telefonsamtaler med de nyvalgte ordførerne cirka seks måneder etter valget i 1999 og tilsvarende telefonsamtaler med de direktevalgte ordførerne ca 2 år etter valget i 2003. Det er med andre ord sittende ordførers fortolkning av hendelsesforløpet etter valget som her kommer til uttrykk.

Konstitueringen i de nitten kommunene har vi delt inn i tre kategorier, avhengig av hvordan den forløp. I den første kategorien foregikk konstitueringen på en slik måte at fordelingen av posisjonen som varaordfører og andre politiske verv i kommunen ble vedtatt med bakgrunn i konsensus mellom alle partiene. I den andre kategorien har vi plassert kommuner der konstitueringen også hadde et uproblematisk forløp, men der fordelingen av posisjoner og verv ble et resultat av forhandlinger og koalisjonsdannelser mellom partier i kommunestyret. I den tredje og siste kategorien finner vi kommuner hvor konstitueringen etter valget ble oppfattet som en turbulent og vanskelig prosess.

	Enstemmig	Lett	Vanskelig
1999	6	7	6
2003	6	26	2

Konsensus

Både i 1999 og i 2003 var det 6 kommuner hvor konstitueringen foregikk helt smertefritt, i den forstand at fordelingen av politiske verv ble vedtatt enstemmig. Veien mot målet varierte en del i disse kommunene. I 1999 oppnevnte man i 2 kommuner en valgkomité som utarbeidet et forslag til fordeling av politiske verv. Forslagene ble enstemmig vedtatt i kommunestyrene. I de 4 andre kommunene kalte ordfører inn alle partiene til møte for å foreta en fordeling i fellesskap. Erfaringene fra 2003 er omtrent de samme. I noen kommuner ble det bare avholdt møter der alle partiene var representert, i andre kommuner ble det både avholdt fellesmøter og møter der bare noen partier var til stede i forkant av konstituerende kommunestyremøte.

En ordfører påpeker at når kommunen har både gjennomgående representasjon og kjønnskvolterung å ta hensyn til, så er partiene nødt til å samarbeide for å få kabalen til å gå opp. En annen ordfører mener at direktevalg av ordfører var årsaken til at det var mulig å få til en fordeling av posisjonene som alle partiene var enige i. I og med at ordførerposisjonen allerede var besatt, var det største stridsspørsmålet og spenningen ved valget borte. Den nyvalgte ordfører fikk dermed en ny rolle som en tilnærmet nøytral part; en slags mekler eller koordinator mellom de ulike partiene – også sitt eget. Denne ordføreren mener at det ville ha vært problematisk å ha en slik prosess under tradisjonelle omstendigheter der valg av ordfører er en del av konstitueringen. En eventuell møteinnkalling av en tilfeldig partileder vil automatisk bli oppfattet som et ledd i et spill om posisjoner, noe som vil resultere i tradisjonell blokkdeling og forhandlinger. Andre ordførere mener at de like godt kunne tatt samme initiativ som ”gammelordfører”, og at konstitueringen alltid hadde foregått på en rolig måte i deres kommune. Det er altså på ingen måte sikkert at ordningen med direkte ordførervalg har hele æren for den rolige konstitueringen i disse kommunene.

Enighet i tilknytning til konstituering blir imidlertid stadig mer uvanlig. Antall kommuner hvor valget av ordfører skjer enstemmig har sunket betraktelig ved de siste lokalvalgene. I 1993¹⁵⁵ gjorde kommunestyret enstemmige valg av ordfører i 133 kommuner i Norge (30,6 %), i 1995 var antallet slike kommuner redusert til 88 (20,2 %) og ved valget i 1999 var antallet kommuner kommet ned i 51 (11,7 %).¹⁵⁶ Til sammenlikning var konsensus om fordeling av politiske verv gjeldende i 6 av 19 kommuner med direktevalg av ordfører, det vil si 31,6 %. Det er en markant høyere andel, men ett forsøk med såpass få kommuner er ikke tilstrekkelig til å si noe sikkert om dette. I 2003 var tilsvarende tall 6 av 34, dvs. 17,6 %. Dette er prosentvis en kraftig nedgang i forhold til i 1999, men likevel ganske høyt i forhold til landsgjennomsnittet i 1999.¹⁵⁷

Selv om tallmaterialet er lite og direktevalg kun har vært forsøkt to ganger, ser vi at relativt sett flere kommuner med direktevalg av ordfører kommer frem til enighet i fordeling av posisjoner, enn kommuner som ikke var med i forsøket. Denne sammenlikningen er ikke

¹⁵⁵ Før den nye kommuneloven av 1992, valgte kommunestyret ny ordfører to år ut i valgperioden. Valg av ordfører i 1993 er et slikt midtperiodevalg. Tradisjonelt er valg av ordfører midt i perioden forskjellig fra konstituerende valg, de er ofte mindre konflikthylte og mer preget av enighet.

¹⁵⁶ Kommunal Rapport 13.03.2000.

¹⁵⁷ Vi har ikke tilsvarende tall for 2003.

uproblematisk. I konstituering som følger Kommuneloven er det største stridsspørsmålet knyttet til besettelse av ordførerverver, som den viktigste politiske posisjonen i kommunen. Mange ønsker å bekle denne stillingen og er derfor villige til å kjempe for å vinne denne posisjonen. Av slikt kan det lett oppstå turbulente og vanskelige situasjoner. Ved direkte valg av ordfører er kampen om den gjeveste posisjonen allerede avgjort, det kan dermed se ut som om konfliktnivået under konstitueringen er noe redusert. Hvis så er tilfelle kan det kanskje være ordningen i seg selv som er et bidrag til å forklare den økte enigheten ved konstitueringen innen kommuner som forsøkte direkte valg av ordfører.

Forhandlinger og koalisjonsdannelser.

I 1999 hadde 7 av de 19 kommunene med direktevalg av ordfører en konstituering som forløp uten store problemer, men fordelingen av varaordførere og andre politiske verv kom som et resultat av at det ble dannet politiske koalisjoner eller inngått valgteknisk samarbeid. I 2003 var tallet økt til 26 av 34, dvs. det store flertallet av forsøkskommunene. Selv om tradisjonelle redskaper til fordeling av politiske posisjoner ble benyttet, påpekte mange av ordførerne at konstitueringen var langt enklere etter dette valget enn det har vært tidligere. Samarbeidene som ble inngått har ikke skapt problemer for videre samarbeid i kommunestyret.

I noen kommuner har ordførerpartiet valgt å inngå et politisk samarbeid med andre parti(er), slik at ordfører har rent flertallet bak seg i kommunestyret. I andre kommuner ble det dannet et valgteknisk samarbeid der ordførerens parti ikke var representert i flertallet. Noen av de direktevalgte ordførerne i disse kommunene uttrykte skuffelse over at noen av de andre partiene valgte tradisjonelt valgteknisk samarbeid, før direktevalgt ordfører fikk anledning til å sammenkalle alle partiene til et fordelingsmøte, slik som tilfelle var i den gruppen vi har beskrevet ovenfor.

I de aller fleste direktevalgskommunene opplevde altså ordføreren at konstitueringen gikk relativt lett og greitt. I noen kommuner, som i **Vestvågøy** sa ordfører at det ble tøffe forhandlingsunder, men ryddigere enn tidligere. I andre kommuner rapporterte de at det stort sett alltid går rolig for seg i denne kommunen, mens atter andre kommuner kunne fortelle om en konstituering som i og for seg gikk greitt nok, men ikke bedre enn vanlig.

I 2003 spurte vi også ordførerne direkte om det ble mindre "hestehandel" enn før. Ordførerne svarte slik:

Ble det mindre "hestehandel" i konstitueringen enn tidligere?

Ja	Vet ikke	Nei
26	2	6

Det store flertall av ordførere svarer altså at det ble mindre "hestehandel" enn tidligere. Bare 6 svarer nei. Blant de som svarte nei var det ingen som rapporterte om at det ble mer "hestehandel". De fleste svarte at det var lite av slikt før også, og at de derfor ikke har merket noen forskjell med direkte ordførervalg. De som ønsket direkte ordførervalg for å unngå "uverdigg hestehandel" etter valget, ser altså ut til å ha fått oppfylt ønsket sitt.

Vanskelig konstituering.

I 1999 karakteriserte 6 av 19 direktevalgte ordførere konstitueringen etter valget som turbulent eller vanskelig. I 2003 var det bare 2 ordførere som ville karakterisere konstitueringen som vanskelig. Det er snakk om helt ulike hendelsesforløp, som vi ikke har mulighet til å gå inn på i detalj her. Vi skal likevel helt kort se på hva som var problematisk ved konstitueringen i kommunene. I **Trysil** gikk SV i samarbeid med alle kommunens borgerlige partier, slik at denne koalisjonen fikk varaordføreren, flertall i kommunestyret, formannskapet og de fleste utvalgslederne. Ordfører mener at samarbeid fra ytterste venstre til ytterste høyre er et tegn på at ideologien er død. Posisjon og sentrale politiske verv er blitt viktigere enn partiideologi. I Samnanger og Hareid ønsket ordfører at alle partiene skulle komme frem til en minnelig fordeling av verv og posisjoner. Dette viste seg å være vanskelig. I **Samnanger** stilte Arbeiderpartiet, som kommunens største parti, alt «for store krav» til at ordfører kunne innfri dem. I **Hareid** hadde tre partier i kommunestyret inngått et valgteknisk samarbeid, for å få flere representanter inn i formannskapet. Treparti-koalisjonen hadde foretatt en regnefeil, noe som førte til at deler av dem ble «skviset» av de resterende fem partiene som gikk sammen og dannet en koalisjon. I **Norddal** var kampen om posisjoner både hard og intens; avtaler ble laget, de falt i fisk og nye avtaler dukket opp. I **Lyngen** måtte KRD gå opptil flere runder med kommunen for å avklare hvordan forskriftene skulle fortolkes. Problemstillingen var knyttet til spørsmålet om hvordan den direkte valgte ordfører skulle «innpasses» i kommunestyre og formannskap; skulle han ta del i partiets kvote eller var

ordfører allerede sikret egen plass i kommunestyret og formannskapet. **Vardø** har regler om gjennomgående representasjon og at lederne i utvalgene skal sitte i formannskapet. Disse reglene satte de sosialistiske partiene, som har flertall i bystyret, til side under konstitueringen. Høyre-ordføreren synes ikke det er riktig at gjeldende spilleregler endres underveis, men så lenge ingenting ulovlig fant sted må mindretallet rette seg etter flertallet.

Bare i 2 kommuner vil ordføreren karakterisere konstitueringen som vanskelig i 2003. I **Klepp** prøvde de andre partiene å bygge en allianse umiddelbart etter valget. Det ble mye medieoppstyr, men de klarte ikke å få til en politisk plattform, bare et valgteknisk samarbeid. Ordføreren havnet helt på sidelinja og de fem partiene i opposisjonen hadde 16 av 31 mandater i kommunestyret. De fordelte derfor alle verv seg imellom. I **Samnanger** gikk det ikke bedre enn i 1999. Direkte ordførervalg gjorde det absolutt ikke lettere å komme til enighet om konstitueringen, og vedtektene om direkte valg også på varaordfører gjorde at konstitueringen ble ekstra komplisert.

Det gjennomgående i disse kommunene er at forhandlingene og tautrekkingen om politiske verv har «flyttet seg nedover» i det politiske systemet, og at kampen om de nest øverste posisjonene (så som plass i formannskap, leder av (hoved)utvalg, osv.) ble stor. Dette gir støtte til tanken om at partiene har med seg en viss mengde energi inn i konstitueringen, og bruker den til å slåss om de posisjonene som ligger på bordet.

Det kan være flere årsaker til at det var færre ordførere som opplevde konstitueringen som vanskelig i 2003 enn i 1999. En årsak kan ligge i selve målingen. I 1999 ble intervjuene gjennomført ca 6 måneder etter valget, mens det i 2003 hadde gått 2 år siden valget. På denne tiden kan det foregå mange kognitive prosesser.¹⁵⁸ Ordførerne har fått konstitueringen på lengre avstand, og opplevelsen er kanskje ikke like sterk. Vi skal hele tiden huske på at det er ett enkelt menneskes subjektive oppfatning av det som skjedde i kommunen vi har målt. Samtidig har ordførerne i 2003 levd med situasjonen i 2 år, og dermed fått se hvordan kommunestyret fungerer i praksis. Det ser ut til at ting går seg litt til etter hvert i mange kommuner, som vi skal se i forbindelse med mindretallsordførerne nedenfor.

¹⁵⁸ For en oppsummering av aktuelle kognitive fenomener som problematiserer intervjudata, se for eksempel Knut Kjelstadli: *Fortida er ikke hva den en gang var*, Universitetsforlaget, Oslo 1992 s 188.

En annen mulig forklaring er at kommunene har lært av erfaringene fra 1999. Denne forklaringen ville blitt styrket dersom ingen av ordførerne i de 15 kommunene som gjennomførte forsøket for andre gang opplevde konstitueringen som vanskelig. Men blant de to kommunene som opplevde konstitueringen som vanskelig i 2003 var den ene ny, mens den andre gjennomførte forsøket for andre gang. Datamaterialet er for lite til å trekke konklusjoner, men når Samnanger opplever en vanskelig konstituering to ganger på rad, gir det i hvert fall ikke grunnlag for å hevde at nedgangen i antall ordførere som opplevde konstitueringen som vanskelig skyldes at kommunene har lært av det første forsøket.

Hvor mye betyr ordningen for hvem som blir ordfører?

En klar antydning om at institusjonelle løsninger har betydning for politikken, fant vi da vi spurte de direktevalgte ordførerne om de selv trodde de ville blitt ordførere dersom kommunestyret hadde valgt ordfører etter kommuneloven.

Ville du blitt ordfører dersom kommunestyret valgte ordfører etter kommuneloven?

Ja	Vet ikke	Nei
21	7	6

Mye er usikkert i politikken, så det er ikke til å undres over at 7 ordførere ikke kunne svare sikkert på dette spørsmålet. At de fleste ville blitt ordførere uansett ordning henger nok sammen med at de fleste ordførerkandidatene ville vært sitt partis kandidat uansett ordning, som vi så tidligere. Mange av disse representerer et stort parti i kommunestyret, og var gjerne kandidat for en flertallskonstellasjon. Det overraskende er at 6 ordførere er sikre på at de ikke ville blitt ordførere dersom det ikke hadde vært direkte ordførervalg. Det viser at ordningen faktisk har betydning for hvem som blir ordfører i kommunen. Observasjonen styrkes av erfaringene fra Fitjar (1999) og Skånland (2003). I Fitjar var det stilt krav om minst 50 % oppslutning om ordførerkandidaten i 1 valgongang, et krav som ikke ble oppnådd, og førte til at kommunestyret valgte ordfører etter kommuneloven. I Skånland endte ordførervalget med stemmelikhet, og kommunestyret fikk også der velge ordfører. I begge tilfellene valgte kommunestyret en annen enn de to kandidatene som hadde fått flest stemmer ved ordførervalget.

Hva med mindretallsordførerne?

En konsekvens av direktevalg av ordfører er at valgte ordfører kan ha en liten partigruppe sammen med seg i kommunestyret. I ytterste konsekvens kan valgte ordfører være den eneste representanten fra sitt parti i kommunestyret, noe motstanderne så på som svært uheldig. Dette var et av hovedargumentene til motstanderne av direktevalg av ordfører. De fleste ordførerkandidatene syntes det var veldig viktig at ordføreren er forankret i det politiske systemet, og at ordføreren tilhører et politisk parti eller en bygdeliste som har et program som han/hun er valgt på. I så måte er det ikke nok å bare være en dyktig person, man må ha noe mer å spille på og å stå ansvarlig overfor.

Forkjempernes motargument var at slik dagens politiske situasjon er i kommune-Norge er det et fåtall av kommuner som har en ordfører som sitter med et stabilt politisk flertall i ryggen. I de fleste kommunene har det vært politiske samarbeid eller som oftest valgteknisk samarbeid som har blitt etablert når kommunens ordfører og varaordfører skulle velges. Det vil i praksis si at mange ordførere også etter tradisjonelle valg kan sitte med et mindretall av kommunestyret bak seg i den politiske hverdagen. En annen innvending forkjemperne har mot dette argumentet er at kommunestyret i stor utstrekning gjør enstemmige vedtak. Vardø kommune kan her stå som et eksempel: I 1998 behandlet bystyret 388 saker, det var enighet i hele 383 av dem.¹⁵⁹ De fleste tror at denne tendensen til konsensus vil fortsette, uavhengig av hvem som blir ordfører og hvor mange representanter ordførerens parti har i kommunestyret. For flere kommuner er det også tilfelle etter opptil 6 år med direktevalgt ordfører.

Det er altså vanlig i norske kommuner at ordfører ikke har et flertall fra eget parti bak seg i kommunestyret. Med direkte ordførervalg oppstår det likevel en ny situasjon fordi en ordfører valgt etter kommuneloven nødvendigvis må ha i det minste et valgteknisk samarbeid i ryggen. Kommunelovens ordning garanterer med andre ord at ordføreren er ønsket av kommunestyret, i det minste den dagen ordføreren blir valgt. En direktevalgt ordfører kan til og med risikere å ha en organisert opposisjon mot seg som attpåtil utgjør flertallet i kommunestyret. Dette flertallet markerer seg ofte med å utnevne sin foretrukne ordførerkandidat til varaordfører, og fordeler deretter komitelederverv og andre attraktive verv til sine egne. Etter valget i 2003 stod ordførerne i **Ibestad, Klepp, Kvæfjord, Mandal, Steinkjer, Ørsta, Porsanger, Os og Strand** med flertallet av kommunestyret mot seg.

¹⁵⁹ Kommunal Rapport 29.10.1999.

I **Steinkjer** var det en marginal overvekt og situasjonen ble totalt forandret da opposisjonen sprakk og to av opposisjonens representanter skiftet side. Etter det har ordføreren hatt et flertall bak seg i kommunestyret. I de andre 8 kommunene siter ordfører fortsatt med et flertall av kommunestyret mot seg. I **Bokn** gikk utviklingen motsatt vei. Konstitueringen var enstemmig, men underveis i perioden oppstod det problemer, og kommunestyret fordelte seg etter hvert i to klare blokker, hvor ordfører tilhørte mindretallsblokken. Mindretallet har redusert ordførers stilling fra 70 til 50 %, og det uten å snakke med ordfører på forhånd. Ordføreren sier det var som et slag i ansiktet da de presenterte forslaget under budsjettbehandlingen i et kommunestyremøte, for så å vedta det, etter sigende for å spare penger. Ordfører legger til at samtidig som de sparte 100 000,- på ordførerlønn vedtok kommunestyret å bruke 250 000,- på å asfaltere en vei, atpåtill til en bygd der noen av de kommunestyrerepresentantene som var med på å vedta budsjettet selv bor. Ordføreren lever i dag delvis på egne midler, og går inn for at en direktevalgt ordfører bør ha vetorett i saker som omhandler ordførers lønn, stillingsprosent eller arbeidsvilkår. Dette er kanskje den mest dramatiske konflikten vi har sett mellom en direktevalgt ordfører og kommunestyret. Og selv om vi her presenterer den fra ordførers ståsted reiser den spørsmålet om hva som skal til for at ordfører og kommunestyre skal samarbeide på en fruktbar måte. Det er likevel viktig å si at situasjonen i Bokn i teorien godt kunne ha oppstått uten direkte ordførervalg. Konstitueringen i Bokn skjedde enstemmig, og selv om ordføreren er usikker på om kommunestyret ville valgt ham til ordfører på det tidspunktet, er i hvert fall sjansen til stede. Det var først midt i perioden det skar seg, og noe liknende kunne for så vidt like godt skje under den gamle ordningen også.

Det er heller ikke mange tilfeller der det har gått så galt som i Bokn. Et mer representativt eksempel er **Klepp**, hvor konstitueringen ble betegnet som vanskelig, og ordføreren havnet i mindretall. Opposisjonen fordelte alt de ville ha av verv mellom seg, og stemningen var vanskelig. Ordføreren kunne bare stå og se på, men etter at konstitueringen var over har ting roet seg, og kommunestyret og ordføreren samarbeider nå i de fleste saker. "Da bølgene hadde lagt seg var vi tilbake der vi var for 4 år siden: valgteknisk samarbeid og støtte fra sak til sak." Lignende erfaringer har ordførerne i **Ibestad, Strand, Kvæfjord og Mandal**. I **Os** forteller ordføreren om en økende tendens til skillelinjer på tvers av partigrensene, noe som også er vanlig i lokalpolitikken, og som også har betydning for hvor steilt blokkene står mot hverandre.

Også i **Ørsta** har ordføreren lagt seg på en samarbeidslinje etter at opposisjonen tok alle verv i konstitueringen. Han forteller om at det vanskeligste med å være i mindretall er å kommunisere til velgerne at han ikke kan gjennomføre den politikken han annonserte før valget. Folk tror ordføreren har mer makt enn han i virkeligheten har. Dette stiller oss overfor spørsmålet om ordførerrollen bør tillegges utvidet myndighet i forbindelse med direkte valg. Dette er imidlertid et eget forsøk som gjennomføres i 9 forsøkskommuner i inneværende periode, og som det enda er for tidlig å evaluere.

Har ordførerrollen endret seg?

2 år etter valget i 2003 spurte vi de direktevalgte ordførerne om ordførerrollen på noen måte hadde endret seg på grunn av at ordføreren er direkte valgt.

Ja	Vet ikke	Nei
18	4	12

De 18 ordførerne som svarte ja la vekt på at ordførerrollen har en litt større tyngde, at ordføreren føler seg mer som hele folkets ordfører, eller at ordføreren har en noe større legitimitet. Det var ingen av disse som opplevde at ordførerrollen hadde endret seg radikalt. Endringene var små, og flere av ordførerne med lengst fartstid pekte på at det er andre sider ved ordførerrollen som hadde endret seg mer markant det siste tiåret.

De 4 ordførerne som svarte at de ikke vet sitter for første gang som ordfører, og mener at de ikke har noe å sammenlikne med. De ordførerne som svarer nei legger vekt på at ordføreren ikke har noen utvidet myndighet i deres kommune, at de grunnleggende spillereglene mellom ordfører og kommunestyret er uendret, eller at de selv ikke oppfører seg annerledes enn de ville gjort hvis de hadde vært valgt ved konstituering i kommunestyret.

Avslutning

Ordningen med direkte ordførervalg har ført til få endringer i nominasjon og rekruttering, men erfaringene fra Mandal viser at potensialet for endret adferd nå er til stede, og at det er opp til de politiske partiene å utnytte den eller la være, alt etter om man ser seg tjent med det eller ikke. Valgkampen har blitt litt mer engasjert, om enn ikke mye, og til en viss grad er valgkampen også blitt mer personfokusert. Konstitueringen har i de fleste tilfellene blitt mindre preget av "hestehandel", og en rekke kommuner har opplevd at ordføreren har et

flertall mot seg i kommunestyret. Dette har imidlertid i de aller fleste tilfellene likevel gått bra.

Kap. 7: PÅVIRKER DIREKTEVALG ORDFØRERENS INNFLYTELSE OG ROLLEUTFORMING?

Ordførerrollen i dagens system.

I de kommuner hvor formannskapsmodellen ligger til grunn for styringssystemet – og det er jo fortsatt nær samtlige – velges ordføreren på konstituerende møte av kommunestyrets medlemmer, og blant de som har fått plass i formannskapet. Ordføreren er leder av begge disse organene, noe som ikke er tilfelle i våre naboland Sverige og Finland. Vi har tidligere også pekt på at det er en viss tendens internasjonalt til å skille rollene som leder av det delibererende og besluttende organ på den ene siden, og det utøvende på den andre. Nå kan det imidlertid diskuteres i hvilken grad formannskapet kan sies å være et utøvende organ, i sær etter innføringen av dagens kommunelov. Riktignok er organet fortsatt obligatorisk, men en rekke kommuner har valgt organisasjonsløsninger som reduserer formannskapets betydning i forhold til andre nemnder. I tillegg kan det pekes på at administrasjonssjefens ansvar som utøvende instans er blitt forsterket.

Hvorvidt den norske ordførerposisjonen i et internasjonalt perspektiv kan sies å være sterk eller svak, kan også gjøres til gjenstand for diskusjon. I utgangspunktet er det en rolle som *primus inter pares*; altså den første blant likemenn. Som sådan vektlegger den ordførerens posisjon som en blant flere medlemmer av de kollegiale kommunale organ, men med en særskilt rett og plikt til å lede forsamlingene og å føre ordet på kommunens vegne. Beslutningene skal treffes i de representative organ (hvor ordføreren riktignok har dobbeltstemme i tilfelle stemmelikhet), og ordføreren er tillagt liten eller ingen selvstendig beslutningsmyndighet. I dette perspektivet er den sydtyske *bürgermeister* og dagens italienske *sindaco* klart mer maktfull. Det har imidlertid vært et uttalt mål for kommunale reformprosesser å styrke det politiske lederskapet, og innføring av sammenfallende mandatperioder (4 år) for ordfører og kommunestyre i 1993 kan sies å være ett skritt – om enn beskjedent – i denne retningen.

Formell beslutningsmyndighet gir imidlertid et klart ufullstendig og kanskje endog inadekvat bilde av den norske ordførerposisjonen og den innflytelse som måtte være knyttet til denne. Det er i sær to andre forhold som må trekkes inn, nemlig ordførerens politiske maktgrunnlag, og de ressurser som er knyttet til ordførervervet. I forhold til det siste, er det særlig spørsmålet om grad av frikjøp som er relevant. I dag er mer enn 80 prosent av norske ordførere frikjøpt tilsvarende heltidsstilling. En undersøkelse blant samtlige norske ordførere på slutten av åttitallet viste at et klart flertall mente at innflytelsen forbundet med denne posisjonen hadde økt, og at hovedårsaken til dette var at vervet var blitt heltidsstilling.¹⁶⁰ Siste skudd på stammen når det gjelder politisk kapasitetsøkning kan være å utstyre ordføreren med en slags personlig politisk sekretær, slik tilfelle har vært i Tromsø.¹⁶¹

Viktigst for innflytelsen er kanskje likevel ordførerens politiske maktbase, slik den kommer til uttrykk i kommunestyre utvalg og det lokale (parti)politiske liv. Mens det tidligere i et betydelig antall kommuner var slik at ett parti hadde rent flertall i kommunestyret, hører dette til unntakene nå. Som regel er ordføreren valgt av en koalisjon blant kommunestyrets medlemmer, og som slett ikke alltid følger de politiske skillelinjene på nasjonalt plan. Den klare enerposisjonen blant de kommunalpolitisk tillitsvalgte, kombinert med denne maktbasen, gjør et norske ordførere har framstått som klart mer maktfulle enn for eksempel sine engelske kolleger, og trolig også i forhold til de svenske *kommunalråder*. I Norge har det derimot vært forholdsvis liten tradisjon for den kilde til makt som ligger i akkumulasjon av verv på ulike nivå (lokalt, regionalt, nasjonalt), slik tilfelle har vært i Frankrike (*cumul des mandats*).¹⁶²

I forhold til eksperimentene med og en eventuell permanent adgang til å innføre direkte valg av ordfører, har en av de sterkeste innvendingene fra mange vært bekymringer for konsekvensene av å få en ordfører som ikke hadde flertallet i kommunestyret bak seg, og en svak maktbase i dette organet. Vi har andre steder vist hvilke utslag de gjennomførte forsøkene gav med hensyn på variasjon i ordførerkoalisjonens størrelse. Som vi skal komme

¹⁶⁰ Se Helge O. Larsen (1990/1993): "Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?", i Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: TANO.

¹⁶¹ Vi har tidligere pekt på at en i Nederland nylig har innført en annen form for politisk kapasitetsøkning på vegne av kommunestyret gjennom å opprette en stilling som *council clerk*.

¹⁶² Ett unntak utgjøres av ordningen fram til 1962, hvor ordføreren automatisk representerte sin kommune på fylkestinget; en representasjon som også var svært vanlig fram til direkte valg til fylkestinget ble innført i 1975. En annen sak er at ordførertabureten var et svært vanlig steg på veien mot en karriere som stortingsrepresentant. Fra midten av syttitallet endret imidlertid dette seg, og andelen stortingsrepresentanter som har vært ordfører er betydelig redusert siden da.

tilbake til, gir våre undersøkelser på et samlet plan ikke grunnlag for å slå fast at ordningen har medført økte styringsproblem i forsøkskommunene. Det forhindrer ikke at økt konfliktnivå og også styringsproblem enkelte steder kan relateres blant annet til selve ordningen med direkte valg. Situasjonen i Lyngen kommune i perioden 1999-2003 må sies å være et eksempel på dette.¹⁶³

Formannskapsmodellen er imidlertid ingen parlamentarisk modell, slik at ordførere som er valgt med utgangspunkt i én bestemt koalisjon, ikke kan gå ut fra at denne nødvendigvis vil være verken stabil eller varig. I enkeltsaker så vel som for kortere eller lengre tid kan en valgt ordfører derfor komme til å befinne seg i mindretall i kommunestyret. Empirisk er det likevel ikke grunnlag for å hevde at dette er en vanlig situasjon. Ordføreren får medhold i de langt fleste sakene. Dette er et funn som bekreftes i vår undersøkelse. Samlet svarer nær 77 prosent av representantene et ordføreren etter deres mening helt eller delvis får medhold i de sakene han eller hun legger fram for kommunestyret.¹⁶⁴ Nå bør det også legges til at mange ordførere gir uttrykk for at de er opptatt av å skape størst mulig enighet, ikke minst i saker som anses å være av stor viktighet for kommunen. Dette leder også oppmerksomheten mot det vi tidligere har vært inne på om at innflytelse og autoritet ikke er gitte og konstante størrelser. Autoritet må skapes og vedlikeholdes av politiske ledere.

For en ordfører vil dette gjelde uavhengig av om vedkommende er direkte eller indirekte valgt. De ordførere som er valgt i henhold til gjeldende kommunelov vil kunne ha den fordel at de er valgt av sine medpolitikere som de skal styre og treffe beslutninger sammen med. I utgangspunktet har de også et flertall i kommunestyret bak seg, selv om de ikke kan påregne at dette er konsistent og stabilt. Det kan derfor være grunn til å anta at lojaliteten hos et kommunestyre vil være større i forhold til en ordfører de selv har valgt, enn til en som er direkte valgt av innbyggerne. Ut fra et slikt grunnlag kan en derfor anta at deres mulighet til å utøve makt og innflytelse vil være større.

På den andre siden sett kan en direktevalgt ordfører vise til det tillitsvotum fra borgerne som en valgseier gir, og at de derfor har et direkte mandat fra kommunens innbyggere. Dette kan

¹⁶³ Partiet til den direkte valgte ordføreren (H) fikk bare to plasser i kommunestyret. Ordførerkoalisjonen hadde flertall i formannskapet, men ikke i kommunestyret. Både på grunn av dette og av splittelse innen Ap lokalt ble den politiske situasjonen preget av betydelig turbulens. Lyngen kommune valgte likevel å videreføre ordningen og bli med i andre forsøksrunde. Se kapittel 5.

¹⁶⁴ Som vi skal komme tilbake til, påvirkes denne vurderingen klart av om en deler ordførerens politiske ståsted.

være mer eller mindre forankret i et på forhånd artikulert program. Størrelsen på oppslutningen vil variere, og dette kan selvfølgelig ha betydning for ordførerens legitimitet, og dermed den innflytelse vedkommende kan øve.

Vi har sett at det i en rekke kommuner stilte nokså mange kandidater. Til tross for dette er det ingen av de valgte ordførerne som oppnådde en mindre andel av ordførerstemmene enn ca. 30 prosent. Nå har en selvfølgelig ingen garanti for at det vil forbli slik ved eventuelt nye direktevalg, og et spørsmål er derfor om det bør settes noen nedre grense for oppslutning for å kunne bli valgt i første runde.

Et annet forhold som vil ha betydning for situasjonen til en direkte valgt ordfører, er koplingen til det lokale partisystemet og kommunens politiske liv. De norske forsøkene har så langt vært preget av en sterk og institusjonalisert kopling til det eksisterende mønster av parti og etablerte lister. Dette er selvfølgelig ingen nødvendighet, men politiske vurderinger kan gå ut på at en ønsker å fastholde en slik kopling. I den første forsøksrunden i 1999 oppgav om lag en femtedel av ordførerkandidatene at ordningen med direkte valg hadde betydning for deres kandidatur. Samtlige av de som ble valgt til ordfører oppgav at de trodde de ville stått øverst på sitt partis liste uansett valgordning. I den grad retten til å stille kandidater ved ordførervalg fortsatt knyttes til etablerte parti eller lister, vil dette være et element som knytter ordførerkandidatene tettere til det politiske liv i kommunen. Dette vil også bidra til å redusere en eventuell følelse av fremmedgjøring mellom kommunestyre og en direkte valgt ordfører.

Vi har pekt på at en ordning med direkte valg av ordfører kan sees på som et steg i retning av et kommunalt styringssystem med innslag av det vi har kalt presidentialisme. Steget er imidlertid beskjedent all den tid forsøkene i all hovedsak har gått ut på å endre selve valgmåten, og ikke den myndighet vervet utstyres med. Siden de direkte valgte ordførerne ikke utstyres med ny og utvidet formell myndighet, er det heller ingen grunn til å forvente store kompetansestridigheter mellom ordfører og kommunestyre. Samlet sett er det derfor noe uklart hvorvidt det er grunnlag for å ha hypoteser om at direkte valg i noen omfattende grad vil påvirke ordførerens innflytelse, rolleutforming og relasjon til kommunestyret og de øvrige kommunale organ.

For å undersøke om det er mulig å påvise slike endringer som kan knyttes til innføring av direkte valg på ordfører, har vi derfor foretatt en undersøkelse blant samtlige kommunestyremedlemmer i de 19 forsøkskommunene som hadde direkte valgt ordfører mellom 1999 og 2003, og tilsvarende i 19 sammenlignbare kommuner som ikke deltok i forsøket. Dette har gitt oss et datamateriale basert på svar fra 560 kommunestyrerepresentanter fra disse to kategoriene kommuner. Svarprosenten var på drøye 62 prosent.¹⁶⁵

Ordfører og kommunestyre – en spenningsfylt relasjon?

Vi skal her se litt nærmere på relasjonen mellom ordfører og kommunestyre, slik den kommer til uttrykk gjennom vår undersøkelse. For evalueringsformål er vi selvfølgelig mest opptatt av å se hvorvidt og eventuelt på hvilken måte forholdet påvirkes av om ordføreren er direkte eller indirekte valgt. Vi skal imidlertid først ta for oss totalbildet som fremstår gjennom svarene til de 560 folkevalgte, uavhengig av deres politiske ståsted, og av valgmåte når det gjelder ordførervervet.

Som vi allerede har vært inne på, oppgir nær 77 prosent av disse at ordføreren helt eller delvis får medhold i de sakene han eller hun leger fram for kommunestyret. Langt på veg er dette i tråd med tidligere funn. I en intervjuundersøkelse fra slutten av åttitallet anslo ordførerne i 18 av 28 kommuner at 90 prosent eller mer av sakene ble enstemmig avgjort i kommunestyret, og fire at andelen enstemmige vedtak lå mellom 80 og 90 prosent. I formannskapet ble graden av enstemmighet anslått til å ligge noe lavere, men har anslo halvparten av ordførerne at den lå på 90 prosent eller mer.¹⁶⁶ Drøyt 80 prosent av våre respondenter sa seg helt eller delvis enig i at det i hovedsak er ordføreren som bestemmer dagsorden i kommunestyret.

Kommunestyremøtene skal være en arena for debatt, diskusjon og overveielser, men også for tautrekking, kompromisser og vedtak. Politiske standpunkt skal legitimeres og markeres. Vi har bedt representantene ta stilling til om møtene preges av uenighet og konflikt, og her sier vel 25 prosent seg helt eller delvis enig i en slik påstand. I utgangspunktet kan dette neppe

¹⁶⁵ Se kapitlets sluttnote for en oversikt over kommunene og svarprosent.

¹⁶⁶ Se Helge O. Larsen (1990/1993); op.cit.

sies å være et høyt tall, men en tolkning må selvfølgelig ta hensyn til at vurderingen av hva som legges i begrepene vil variere. For mange vil eksempelvis ”konflikt” være en tilstand som er vesentlig forskjellig fra ”uenighet”. Vi har tidligere nevnt at mange ordførere ser det som en oppgave å skape enighet om saker, og i sær de som anses å være av stor betydning. I så måte oppfyller de en klar forventning fra sine medpolitikere. Nær 99 prosent av de spurte representantene sier seg enig i en påstand om at ordføreren bør ha kommunestyret bak seg i viktige avgjørelser. Så kan en selvfølgelig si at dette er mer eller mindre opplagt, og også problematisere hva som skal legges i å ”ha kommunestyret bak seg”. Den mest rimelige tolkningen er vel likevel at dette er uttrykk for et ønske om enighet i viktige saker. Likevel er det ikke grunnlag for å se dette som et krav om at ordføreren skal være bundet på hender og føtter av kommunestyret. Nær tre fjerdedeler gir uttrykk for at ordføreren bør kunne opptre selvstendig i forhold til kommunestyret, og 69 prosent vurderer det slik at ordføreren i deres kommune faktisk gjør dette. Det viser seg også at verken forventning eller oppfatning om faktisk adferd i dette tilfelle viser noen signifikant sammenheng med hvorvidt kommunen har en ordfører som er direkte valgt eller ei. Sagt med andre ord kan det altså se ut til at oppfatningen om at ordførerposisjonen skal ha en viss selvstendighet ikke avhenger av måten innehaveren er valgt på.

Vi har vært inne på at innflytelse og autoritet hos politiske ledere blant annet er avhengig av måten de forvalter sin posisjon. Selv om slike ledere skal vise beslutsomhet og handlekraft, er det i demokratiske regimer også en klar forventning om at dette skal skje på basis av konsultasjon, medbestemmelse og oppslutning. Vi bad derfor de folkevalgte om å gi en vurdering av ordførerens lydhørhet og åpenhet for debatt i forhold til kommunestyret. Det er kanskje ikke overraskende at de normative forventningene på disse områdene viste seg å være meg et sterke. På spørsmålet om hvorvidt en ordfører bør være lydhør overfor kommunestyret, sa 99 prosent seg helt (84) eller delvis (15) enig i dette. På samme måte mente også 99 prosent at ordføreren burde være åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret. Her var hele 91 prosent helt enig, mens 8 prosent sa seg delvis enig. Vi ser altså at selv om representantene går langt i å innrømme ordføreren en selvstendighet i forhold til kommunestyret, så eksisterer det likevel meget sterke normer om at dette skal kombineres med lydhørhet og åpenhet for debatt.

Hvordan klarer så ordførerne seg i forhold til disse forventningene? Når det gjelder lydhørhet, sa 79 prosent seg enig i dette (35 prosent sa seg helt enig, mens 44 var delvis enig). Med

hensyn til å være åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret, scoret ordførerne noe høyere, i det 85 prosent sa seg helt eller delvis enig i en påstand om at "I min kommune er ordføreren åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret. Her var 55 prosent helt enig, mens 29 prosent var delvis enig, og bare 4 prosent helt uenig. Vi skal seinere i dette kapitlet komme nærmere tilbake til en analyse av hvorvidt valgmåten har noen betydning for disse standpunktene, eller om politisk tilhørighet gir utslag. Så langt er det grunn til å konkludere med at dersom en legger disse kriteriene til grunn, synes norske ordførere å score forholdsvis høyt når det gjelder demokratisk lederstil. Dette gjelder særlig med hensyn på å være åpen for debatt og diskusjon, men også i forhold til lydhørhet. Dette bildet forsterkes av at 81 prosent også sa seg helt eller delvis enig i en påstand om at ordføreren er lydhør overfor kommunens innbyggere.

Forventninger til ordføreren.

Ordførerrollen er en (kommunal)politisk lederskapsrolle, men det kan vanskelig sies at den er klart definert. Kommuneloven gir føringer i form av noen formelle rettigheter og plikter, men den enkelte ordfører har også betydelige muligheter til å være med å utforme rollen. Dette er i og for seg ikke uvanlig, siden det i mange organisasjoner vil være slik at jo nærmere man kommer toppen, jo mindre spesifikke er så vel oppgaver som rettigheter og plikter. I den samfunnsfaglige litteraturen er heller ikke rollebegrepet definert på en entydig måte. I sosiologien betegnes gjerne rolle som summen av de forventninger som knytter seg til en bestemt posisjon i et sosialt system, mens en i sosialantropologien gjerne har vært mer opptatt av å se rolle mer i retning av adferden forbundet med en bestemt posisjon.

I vår undersøkelse har vi forsøkt å kartlegge nærmere så vel noen av de forventningene som kommunestyremedlemmene i et utvalg kommuner har til ordføreren, og også hvorvidt de oppfatter det slik at ordføreren i deres kommune faktisk agerer i tråd med disse forventningene. Vi har allerede sett på noen av disse, og i sær de som knytter seg til selve samhandlingen med kommunestyret, slik den blant annet spiller seg ut i kommunestyremøtene. De lokale folkevalgte har imidlertid en rekke andre forventninger til en ordfører, og det er ikke å ta for sterkt i å si at representantene på flere områder gir uttrykk for klare og sterke normative oppfatninger.

Den sterkeste uttrykte forventningen – ut over de vi allerede har vært inne på - knytter seg til et krav om at ordføreren bør kunne håndtere media, og også være tilgjengelig for media. Hele 99 prosent sa seg helt eller delvis enig i at ordføreren bør kunne håndtere media, og 99 prosent mente ordføreren bør være tilgjengelig for media. Tilsvarende ga 82 prosent uttrykk for at ordføreren i deres kommune kunne håndtere media, mens 95 prosent mente at deres ordfører faktisk var tilgjengelig for media.

Det er også en klart uttrykt forventning om at ordføreren bør opptre selvstendig i forhold til rådmann/administrasjonen, men her er det ”bare” 66 prosent som ga uttrykk for at de var enige i at deres ordfører levde opp til forventningen. Det var også betydelig støtte til forventninger om at ordføreren skulle opptre som en samlende figur, i det 93 prosent sa seg helt eller delvis enig i et utsagn om at ”En ordfører skal først og fremst være en brobygger og arbeide for å komme fram til vedtak som de fleste i kommunestyret kan enes om”. I tråd med dette ble det gitt klart mindre støtte – nærmere bestemt 51 prosent - til et utsagn om at en ordfører først og fremst skal målbære det programmet vedkommende er valgt på. I dette siste spørsmålet var det så godt som fullt samsvar mellom forventninger og oppfatninger om faktisk adferd, i det 52 prosent mente ordføreren i sin kommune først og fremst målbare sitt program. Det var betydelig større sprik når det gjelder spørsmålet om å virke samlende, i det ”bare” 67 prosent sa seg enig i at ordføreren i deres kommune først og fremst virket som en brobygger.

Det er noe større samsvar når det gjelder kontakt og representasjon. Mens 75 prosent sa seg enig i at ordføreren først og fremst skal representere kommunens interesser utad, mente 62 prosent at vedkommende faktisk gjorde det. 87 prosent av de folkevalgte mente det er viktig å ha en ordfører som er populær blant innbyggerne, mens 75 prosent sa seg enig i at ordføreren først og fremst bør være ute blant folk i kommunen. Bare drøyt halvparten var enig i at deres ordfører faktisk er det. Det er mulig å tolke dette som et uttrykk for at representantene synes deres ordfører bruker for lite tid ute blant folk i kommunen. Bildet modifiseres likevel noe av at hele 81 prosent gav uttrykk for å være enig i at ordføreren var lydhør overfor kommunens innbyggere.

Svarene kan også tas som en indikator på at den såkalte ”rådhus-effekten” gjør seg gjeldende. Med dette mener vi at ordførere – og kanskje i sær de som fungerer på heltid – lett dras inn i det daglige arbeidet i kommunehuset, og som en følge av dette går langt i retning av å

definere sin rolle som en administrativ funksjon, eller i hvert fall agere slik at den gis en slik retning. Våre data gir en viss støtte til at mange representanter har en slik oppfatning. En norm om at ordføreren først og fremst bør være til rådighet for administrasjonen i kommunen ble ”bare” støttet av 41 prosent, mens 51 prosent sa seg enig i at deres ordfører opptrer slik at vedkommende først og fremst er til rådighet for administrasjonen. Tilsvarende ga hele 91 prosent uttrykk for at de var enige i at ordføreren bør opptre selvstendig i forhold til rådmann/administrasjon, mens 66 prosent var enig i at vedkommende faktisk gjorde det. En administrativ orientering kan medføre at ordførere mer blir (enkelt)saksorienterte managere heller enn politiske generalister opptatt av de overordnede mål. Våre data gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner i så måte, men kanskje en viss støtte i så måte. Færre enn halvparten (49 prosent) støttet en påstand om at ordføreren i hovedsak er opptatt av de overordnede linjene i politikken, og bare 10 prosent sa seg helt enig. Drøye to tredjedeler var imidlertid uenig i en påstand om at ordføreren i hovedsak er opptatt av detaljer i saksbehandlingen, og bare 6 prosent sa seg helt enig i en slik påstand.

Nå er imidlertid ikke en (eventuell) administrativ orientering nødvendigvis det samme som administrativ innflytelse, i betydningen innflytelse for administrasjonen. Blant de folkevalgte sa 45 prosent seg enig i at ordføreren har for liten innflytelse på saksforberedelsene; noe som kan tolkes som et uttrykk for at disse mener den administrative innflytelsen er for sterk. Bildet forsterkes ytterligere når vi ser på svarene på et direkte stilt spørsmål hvor representantene ble bedt om å ta stilling til en påstand om at ”Administrasjonen får stadig økt makt på bekostning av kommunestyret”. Her var 74 prosent enig, og av disse igjen sa hele 37 prosent seg helt enig i påstanden, mens bare 6 prosent var helt uenig. Samlet sett er det derfor grunnlag for å hevde at de folkevalgte i våre kommuner ga uttrykk for at den administrative innflytelsen er sterk og stadig økende.

Dette gir imidlertid ikke grunnlag for å hevde at ordføreren er redusert til en slags symbolfigur. Samlet sa en fjerdedel seg enig i at ordføreren først og fremst opptrer som en symbolfigur, og av disse igjen var det bare 5 prosent som sa seg helt enig i påstanden, mens 38 var helt uenig.¹⁶⁷ Vi har tidligere sett uttrykt en norm om at det er viktig å ha en ordfører

¹⁶⁷ Ved tolkningen av disse funnene er det viktig å være klar over at det kan legges nokså ulike ting i begrepet ”symbolfigur”. Begrepet kan fremstå som nærmest negativt ladet i betydningen av at dette er en posisjon som er uten reell makt og innflytelse. På den andre siden kan det vises til at symboler er svært viktige i politikken, og at forvaltningen av symboler i seg selv kan være en viktig kilde til makt. For en nærmere diskusjon av dette med referanse til ordførerrollen vises til Helge O. Larsen (2001): ”Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap”, i

som er populær blant innbyggerne. Vi finner likevel ingen sterk støtte til en påstand om at ordførerne opptrer såkalt ”populistisk”, i det mindre enn halvparten (48 prosent) sa seg enige i at ordføreren først og fremst er opptatt av sitt omdømme blant innbyggerne, og av disse igjen var det bare 13 prosent som var helt enig i påstanden. Ikke minst i forbindelse med spørsmålet om direkte valg av ordfører som personvalg er det interessant å merke seg at hele 82 prosent sa seg enig i at ordførerens personlige egenskaper er viktigere enn politisk ståsted. Av disse igjen var så mange som 42 prosent helt enig i påstanden, mens bare 4 prosent sa seg helt uenig.

Påvirker valgmåten innflytelsesformer og rolleutforming?

Vi skal i det følgende ta for oss spørsmålet om direkte valg av ordfører har innvirkning på de folkevalgtes oppfatninger om de forholdene vi har behandlet over. Vi skal imidlertid først ta utgangspunkt i to spørsmål som utelukkende ble stilt til dem som hadde direktevalgt ordfører. Det første spørsmålet omhandlet hvorvidt dem som har direktevalgt ordfører opplever at direktevalget hadde ført til en styrking eller svekking av ordførerens posisjon i forhold til kommunestyret.

Tabell 7.1 Ordførers posisjon vis-à-vis kommunestyret

Betydelig styrket	10,8
Noe styrket	30,2
Uendret	41,0
Noe svekket	10,5
Betydelig svekket	4,4
Vet ikke	3,2

Totalt	100,0
N= 344	

Spørsmål (kun til dem som har direktevalgt ordfører): *Etter din mening, vil du si at direktevalg på ordføreren har ført til styrking eller svekking av ordførerens posisjon vis-à-vis kommunestyret?*

Som vi ser av tabell 7.1 mente drøyt fire av ti at ordførerens posisjon var blitt noe eller betydelig styrket, av disse var det dog bare én av ti som mente den var blitt styrket i betydelig grad. På samme tid mente fire av ti at den var uendret, mens bare knapt 15 prosent mente den var blitt svekket. Åtte av ti mente altså enten at den var uendret eller styrket. Dette gir en tendens i retning av at direkte ordførervalg oppfattes å styrke ordførerens posisjon.

Det neste spørsmålet gjaldt hvorvidt representantene mente å ha fått økt interesse for arbeidet i kommunestyret som et resultat av den nye valgordningen.

Tabell 7.2 Økt interesse for arbeidet i kommunestyret

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Ja	35,6	19,9	24,4
Nei	55,9	72,6	67,8
Vet ikke	8,5	7,5	7,8
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 205			
Kjikvadrat 6,03, sign. .049			

Påstand (TIL DEM SOM HAR DIREKTEVALGT ORDFØRER): *Har ordningen med direktevalg på ordfører medført at du har fått økt interesse for arbeidet i kommunestyret?*

I tabell 7.2 ser vi klart at en klart større andel av dem som var valgt på ordførerens liste oppfattet at ordningen med direktevalg hadde medført at de hadde fått økt interesse for arbeidet i kommunestyret, selv om et flertall også i denne gruppen mente valgordningen ikke hadde ført til noen økning i interessen.

Når det gjelder effekten av hvordan ordføreren er valgt på de spørsmålene som er drøftet i første del av dette kapitlet, fant vi imidlertid svært få eller ingen utslag. Vi fant at en litt større andel av dem som ikke hadde direktevalgt ordfører var helt enig i påstandene om at "en ordfører bør være lydhør overfor kommunestyret" og at "ordføreren bør være tigjengelig for media". Differansene mellom helt enig og delvis enig var imidlertid svært små og det er vanskelig å se hva en slik differanse eventuelt skulle være uttrykk for. Kanskje vi ser en ørliten antydning til at en direktevalgt ordfører oppfattes å burde opptre mer selvstendig både i forhold til kommunestyret og media. Bortsett fra akkurat på disse to påstandene fant vi i

utgangspunktet ingen effekt av å ha direktevalgt ordfører. Derimot fant vi at politisk ståsted hadde betydelig effekt på oppfatningen omkring disse spørsmålene. Vi skal derfor i det følgende ta for oss noen fordelinger der vi ser på effekten av representantenes politiske ståsted. Vi skal spesielt rette oppmerksomheten mot spørsmål der effekten av politisk ståsted slo ulikt ut etter hvorvidt kommunene hadde direktevalgt ordfører eller ikke.

Tabell 7.3 Taktikk og hestehandel

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	13,1	29,2	23,8
Delvis enig	33,6	41,6	38,9
Delvis uenig	32,1	16,5	21,8
Helt uenig	19,7	12,7	15,1
Vet ikke	1,5	0,0	0,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat = 28.31, Sign. = .000

Påstand: *Fordelingen av verv var preget av taktikk og hestehandel*

På spørsmålet om fordelingene av verv i kommunestyret var preget av taktikk og hestehandel ser vi at det var betydelig forskjell i oppfatningene om dette avhengig av hvorvidt representantene var valgt på samme valgliste som ordføreren. Mens nesten 71 prosent av dem som ikke var valgt på ordførerens liste sa seg helt eller delvis enig i påstanden, falt denne andelen til knapt 47 prosent blant dem som var valgt på samme liste som ordføreren. Her var det ingen forskjell mellom gruppene når vi kontrollerte for om ordføreren var direktevalgt eller ikke. Politisk ståsted har altså betydelig effekt helt uavhengig av hvordan ordføreren er valgt.

Tabell 7.4 Partitilhørighet viktigere enn personlige egenskaper?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	23,4	39,9	34,3
Delvis enig	44,5	42,2	43,0
Delvis uenig	20,4	10,1	13,6
Helt uenig	10,2	7,5	8,4
Vet ikke	1,5	0,4	0,7
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 405

Kjikkvadrat = 16.80, Sign. = .002

Påstand: *Partitilhørighet var viktigere enn personlige egenskaper ved fordelingen av verv*

På påstanden om at partitilhørighet var viktigere enn personlige egenskaper ved fordelingen av verv (tabell 7.4) ser vi at drøyt 82 prosent av dem som ikke var valgt på ordførerens liste sa seg enig i påstanden, mens denne andelen falt til knapt 68 prosent blant dem som var valgt på ordførerens liste. Det mest interessante med denne fordelingen er imidlertid at forskjellen mellom de to gruppene kun gjaldt for dem som ikke hadde direktevalgt ordfører (det var bare denne gruppen som hadde statistisk signifikante forskjeller). Dette kan tyde på at partitilhørigheten ved fordeling av verv ble opplevd å være viktigere i kommuner der kommunestyret ble konstituert på tradisjonell måte.

Tabell 7.5 Folkevalgtes innflytelse i lokalpolitikken

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	28,5	14,6	19,3
Delvis enig	46,7	49,6	48,6
Delvis uenig	19,7	23,1	22,0
Helt uenig	4,4	11,2	8,9
Vet ikke	0,7	1,5	1,2
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 405

Kjikkvadrat = 14.92, Sign. = .005

Påstand: *Som folkevalgt til kommunestyret har jeg stor innflytelse i lokalpolitikken.*

Som det fremgår av tabell 7.5 var det nesten dobbelt så mange blant dem som var valgt på samme liste som ordføreren som sa seg helt enig i at de som folkevalgte til kommunestyret hadde stor innflytelse i lokalpolitikken. På samme måte finner vi en klar differanse med hensyn til dem som var helt uenig i påstanden. Det mest interessante her er imidlertid at differansene bare er statistisk signifikante i de kommunene som ikke hadde direktevalg ordfører. Det betyr altså at effekten av hvorvidt representantene var valgt på samme liste som ordfører ikke gjaldt for kommuner med direktevalgt ordfører.

Tabell 7.6 Tar arbeidet i kommunestyret for mye tid?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	8,0	18,2	14,8
Delvis enig	40,9	31,6	34,7
Delvis uenig	32,8	32,0	32,3
Helt uenig	18,2	18,2	18,2
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 406			

Kjikkvadrat = 8.65, Sign. = .034

Påstand: *Arbeidet i kommunestyret tar for mye tid.*

Av tabell 7.6 ser at høyere andel av representantene som ikke var valgt på ordførers liste sa seg helt enig i påstanden om at arbeidet i kommunestyret tok for mye tid. Totalt sett var det imidlertid omtrent like mange i de to gruppene som sa seg helt eller delvis enig (knappt halvparten). Også her var det dog slik at det kun var i kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte at politisk ståsted hadde noen signifikant effekt. Nok en gang ser vi altså at betydningen av politisk ståsted forsvinner når vi kontrollerer for hvordan ordføreren er valgt.

Tabell 7.7 Skal ordføreren målbære sitt politiske program?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	18,4	8,4	11,6
Delvis enig	46,3	36,2	39,6
Delvis uenig	25,7	28,0	27,2
Helt uenig	9,6	27,6	21,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat 24.19, sign. .000

Påstand: *En ordfører skal først og fremst målbære det politiske programmet som han eller hun er valgt på.*

Her ser vi en klar forskjell i oppfatning etter hvorvidt representantene har samme politiske ståsted som ordføreren. Mens knapt 65 prosent av dem som er valgt på ordførers liste var helt eller delvis enig i at ordføreren først og fremst skal målbære det politiske programmet

vedkommende er valgt på, falt denne andelen til knapt 45 prosent blant dem som hadde et annet politisk ståsted. Her var det ingen forskjell mellom de kommunene som hadde direktevalgt ordfører og de som hadde ordfører valgt på tradisjonell måte.

Tabell 7.8 Ordføreren som brobygger?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	47,4	13,0	24,6
Delvis enig	37,2	44,6	42,1
Delvis uenig	13,1	29,4	23,9
Helt uenig	1,5	13,0	9,1
Vet ikke	0,7	0,0	0,2
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 406

Kjikkvadrat 70,13, sign. .000

Påstand: Ordføreren i min kommune virker først og fremst som en brobygger og arbeider for å komme frem til vedtak som de fleste i kommunestyret kan enes om.

I tabell 7.8 ser vi at et overveldende flertall av dem som var valgt på ordførerens liste sa seg helt eller delvis enig i at ordføreren i vedkommendes kommune virket først og fremst som en brobygger og arbeidet for å komme frem til vedtak som de fleste kunne enes om (knapt 85 prosent). Blant dem som var valgt på andre lister sank andelen som sa seg helt eller delvis enig til knapt 58 prosent. Her var det ingen forskjell mellom å ha direktevalgt ordfører eller ordfører valgt på tradisjonell måte.

Tabell 7.9 Lydhørhet overfor kommunestyret.

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	56,2	24,5	35,2
Delvis enig	36,5	49,8	45,3
Delvis uenig	5,1	15,2	11,8
Helt uenig	2,2	10,4	7,6
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 406

Kjikkvadrat 45.31, sign. .000

Påstand: *I min kommune er ordføreren lydhør overfor kommunestyret.*

I tabell 7.9 ser vi en markant forskjell i andelen som sa seg helt enig i påstanden om at ordføreren var lydhør overfor kommunestyret i vedkommendes kommune mellom de representantene som var valgt på ordførers liste og de som var valgt på en annen liste. Mens drøyt 56 prosent av dem som var valgt på ordførerens liste sa seg helt enig, falt denne andelen til under 25 prosent blant dem som var valgt på en annen liste. Politisk ståsted hadde altså klare føringer på representantenes opplevelse av ordførerens lydhørhet. Her hadde valgmåte ingen effekt på representantenes oppfatning.

Tabell 7.10 Lydhørhet overfor innbyggerne.

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	49,3	19,0	29,2
Delvis enig	46,3	54,9	52,0
Delvis uenig	3,7	18,7	13,6
Helt uenig	0,7	5,6	4,0
Vet ikke	0,0	1,9	1,2
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat 52,29, sign. .000

Påstand: *I min kommune er ordføreren lydhør overfor kommunens innbyggere.*

Også på spørsmålet om lydhørhet overfor kommunens innbyggere ser vi at politisk ståsted har betydelig effekt. Mens nesten 50 prosent av dem som var valgt på ordførers liste sa seg helt enig i at ordføreren var lydhør overfor kommunens innbyggere, falt denne andelen til under 20 prosent blant dem som var valgt på en annen liste. I andre enden av skalaen finner vi at nesten en fjerdedel av dem som ikke var valgt på ordførerens liste var helt eller delvis uenig, mens denne andelen var under 5 prosent blant dem som var valgt på ordførerens liste. Her hadde valgmåte ingen effekt på representantenes syn.

Tabell 7.12 Ordføreren tilgjengelig for media?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	83,8	64,3	70,9
Delvis enig	14,7	30,5	25,2
Delvis uenig	0,7	3,7	2,7
Helt uenig	0,7	0,0	0,2
Vet ikke	0,0	1,5	1,0
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 405

Kjikkvadrat 20.74, sign. .000 (sig.diff).

Påstand: I min kommune er ordføreren tilgjengelig for media.

I tabell 7.12 ser vi at nesten 84 prosent av dem som var valgt på ordførerens liste var helt enige i at ordføreren var tilgjengelig for media, men at denne andelen falt til drøyt 64 prosent blant dem som var valgt på en annen liste. Det mest interessante her er imidlertid at det var en forskjell mellom kommuner som hadde direktevalgt ordfører og dem som hadde ordfører valgt på tradisjonell måte. Nok en gang var det slik at det kun var i kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte vi fant noen statistisk signifikant forskjell. Det ser altså ut til at måten ordføreren velges på har hatt en innvirkning på representantenes oppfatning med hensyn til ordførerens tilgjengelighet overfor media.

Tabell 7.13 Kan ordføreren håndtere media?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	64,0	32,3	43,0
Delvis enig	29,4	42,4	38,0
Delvis uenig	5,1	20,8	15,6
Helt uenig	1,5	3,3	2,7
Vet ikke	0,0	1,1	0,7
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 405

Kjikkvadrat 41.97, sign. .000

Påstand: *I min kommune kan ordføreren håndtere media.*

I tabell 7.13 ser vi nok en gang at det er betydelig forskjell etter representantenes politiske ståsted. Mens 64 prosent av dem som var valgt på ordførers liste var helt enig i påstanden, var denne andelen under det halve for dem som var valgt på en annen liste. Vi ser også at nesten en fjerdedel blant den siste gruppen var helt eller delvis uenig i påstanden, mens bare knapt 7 prosent blant dem som var valgt på ordførers liste var uenig. Her hadde valgmåte ingen effekt på representantenes oppfatning.

Tabell 7.14 Ordføreren åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	74,3	41,3	52,3
Delvis enig	18,4	37,2	30,9
Delvis uenig	6,6	16,0	12,8
Helt uenig	0,7	5,6	4,0
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 405			

Kjikkvadrat 40.66, sign. .000

Påstand: *I min kommune er ordføreren åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret.*

Av tabell 7.14 ser vi nok en gang at politisk ståsted har stor betydning for representantenes oppfatning med hensyn til relasjonene mellom ordfører og kommunestyret. Mens nær tre fjerdedeler av dem som var valgt på ordførers liste sa seg helt enig i at ordføreren var åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret, falt denne andelen til drøyt 4 av 10 blant dem som var valgt på andre lister. Her hadde valgmåte ingen effekt på representantenes oppfatning.

Tabell 7.15 Er ordføreren ute blant folk i kommunen?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	8,8	4,8	6,2
Delvis enig	53,7	37,9	43,2
Delvis uenig	30,1	39,4	36,3
Helt uenig	5,9	16,0	12,6
Vet ikke	1,5	1,9	1,7
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 405

Kjikkvadrat 17.01, sign. .002 (Sig.diff).

Påstand: *I min kommune er ordføreren først og fremst ute blant folk i kommunen.*

Som vi ser av tabell 7.15 var det drøyt 6 av 10 blant dem som var valgt på ordførers liste som sa seg helt eller delvis enig i at ordføreren først og fremst var ute blant folk i kommunen, mens denne andelen falt til under halvparten blant dem som var valgt på andre lister. Her fant vi dog at det kun var i kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte at politisk ståsted hadde noen effekt. Det ser altså ut til at i kommuner med direktevalgt ordfører har ikke politisk ståsted noen betydning for hvorvidt representantene oppfatter at ordføreren er ute blant kommunenes innbyggere.

Tabell 7.16 Er ordføreren til rådighet for administrasjonen?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	6,6	10,0	8,9
Delvis enig	39,0	43,9	42,2
Delvis uenig	40,4	24,5	29,9
Helt uenig	13,2	13,8	13,6
Vet ikke	0,7	7,8	5,4
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 405

Kjikkvadrat 17.68, sign. .001 (sig.diff.)

Påstand: *I min kommune er ordføreren først og fremst til rådighet for administrasjonen i kommunen.*

I tabell 7.16 ser vi at mens nesten 54 prosent av dem som var valgt på ordførers liste var helt eller delvis uenig i at ordføreren først og fremst var til rådighet for administrasjonen i kommunen, falt denne andelen til knapt 40 prosent blant dem som var valgt på andre lister. Her var det dog slik at politisk ståsted kun hadde effekt i kommuner uten direktevalg ordfører. Det ser altså ut til at oppfatningene om ordførers forhold til administrasjonen er uavhengig av politisk ståsted i kommuner med direktevalg ordfører.

Tabell 7.17 Opptrer ordføreren selvstendig i forhold til rådmann og administrasjon?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	36,0	14,5	21,7
Delvis enig	47,1	43,5	44,7
Delvis uenig	12,5	27,1	22,2
Helt uenig	3,7	10,0	7,9
Vet ikke	0,7	4,8	3,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 405			

Kjikkvadrat 37.25, sign. .000

Påstand: *I min kommune opptrer ordføreren selvstendig i forhold til rådmann/administrasjonen i kommunen.*

I tabell 7.17 ser vi at drøyt 8 av 10 blant dem som var valgt på ordførers liste sa seg helt eller delvis enig i at ordføreren opptrer selvstendig i forhold til rådmann og administrasjonen, men denne andelen falt til knapt 6 av 10 blant dem som var valgt på andre lister. Her var det ingen forskjell mellom dem som hadde direktevalgt ordfører og dem som hadde ordfører valgt på tradisjonell måte.

Tabell 7.18 Er ordføreren opptatt av sitt omdømme blant innbyggerne?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	6,6	15,3	12,4
Delvis enig	24,3	41,0	35,4
Delvis uenig	41,9	30,6	34,4
Helt uenig	24,3	9,0	14,1
Vet ikke	2,9	4,1	3,7
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat 31.34, sign. .000

Påstand: Ordføreren er først og fremst opptatt av sitt omdømme blant innbyggerne.

I tabell 7.18 ser vi igjen en betydelig forskjell mellom dem som var valgt på ordførers liste og dem som var valgt på andre lister. Mens drøyt 3 av 10 i den første gruppen sa seg helt eller delvis enig i at ordføreren først og fremst var opptatt av sitt omdømme blant innbyggerne, var denne andelen nesten dobbelt så stor blant dem som var innvalgt på andre lister (56,3 prosent). Her var det ingen forskjell mellom kommuner med direktevalgt ordfører og kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte.

Tabell 7.19 Opptrer ordføreren som en symbolfigur?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	1,5	6,3	4,7
Delvis enig	11,0	25,4	20,5
Delvis uenig	28,7	33,6	31,9
Helt uenig	57,4	32,1	40,6
Vet ikke	1,5	2,6	2,2
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat 28.98, sign. .000

Påstand: Ordføreren opptrer først og fremst som en symbolfigur.

I tabell 7.19 ser vi at det var tydelige forskjeller mellom dem som var valgt på ordførers liste og dem som var valgt på andre lister i synet på hvorvidt ordføreren først og fremst opptrer som en symbolfigur. Mens andelen som sa seg helt eller delvis enig i påstanden blant dem som var valgt på ordførers liste var på drøyt 12 prosent, økte andelen til knapt 32 prosent blant dem som var valgt på andre lister. Her spilte valg måte ingen rolle for representantenes oppfatning.

Tabell 7.20 Er ordførerens personlige egenskaper viktigere en politikken?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	27,9	47,8	41,1
Delvis enig	47,1	36,9	40,3
Delvis uenig	19,9	12,3	14,3
Helt uenig	5,1	2,6	3,5
Vet ikke	0,0	0,4	0,2
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat 16.55, sign. .002 (sig.diff.)

Påstand: Ordførerens personlige egenskaper er viktigere enn politisk ståsted

Av tabell 7.20 ser vi mens tre fjerdedeler av dem som var valgt på ordførers liste sa seg helt eller delvis enig i at ordførerens personlige egenskaper var viktigere enn politisk ståsted, økte denne andelen til knapt 85 prosent blant dem som var valgt på andre lister. Det mest interessante her er dog at det kun var i kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte at representantenes politiske ståsted hadde noen effekt på deres oppfatning i denne saken. I kommuner med direktevalgt ordfører ble ordførerens personlige egenskaper oppfattet å være like viktig uavhengig av hvilken liste representantene var valgt på.

Tabell 7.21 Er ordførerens popularitet viktig?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	35,0	34,1	34,4
Delvis enig	59,1	48,7	52,2
Delvis uenig	4,4	16,1	12,1
Helt uenig	1,5	0,7	1,0
Vet ikke	0,0	0,4	0,2
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 404

Kjikkvadrat 13.15, sign. .011 (sig.diff)

Påstand: Det er viktig å ha en ordfører som er populær blant innbyggerne

Det mest interessante med fordelingen i tabell 7.21 er at det bare er blant de folkevalgte som har direktevalgt ordfører vi finner en signifikant forskjell mellom dem som er valgt på samme liste som ordføreren og de andre. Her ser vi altså en motsatt tendens sammenliknet med spørsmålene over, der vi fant at politisk ståsted i form av å være valgt på samme liste som ordfører bare hadde effekt i kommuner uten direktevalgt ordfører. På dette spørsmålet er det altså omvendt og signifikant flere av dem som ikke var valgt på ordførerens liste i kommuner med direktevalg var uenige i påstanden om at det er viktig å ha en ordfører som er populær blant innbyggerne.

Tabell 7.22 Er ordføreren opptatt av detaljer i saksbehandlingen?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	1,5	7,1	5,2
Delvis enig	18,4	24,6	22,5
Delvis uenig	32,4	41,4	38,4
Helt uenig	45,6	22,8	30,4
Vet ikke	2,2	4,1	3,5
Totalt	100,0	100,0	100,0

N= 404

Kjikkvadrat 25.35, sign. .000

Påstand: Ordføreren er i hovedsak opptatt av detaljer i saksbehandlingen.

Svarene på påstanden om at ordføreren i hovedsak er opptatt av detaljer i saksbehandlingen finner vi klare forskjeller mellom dem som var valgt på ordførerens liste og dem som ikke var det. Mens knapt 32 prosent av dem som ikke var valgt på ordførerens liste var enig i påstanden, sank denne andelen til knapt 20 prosent i den andre gruppen. Her var det ingen forskjeller mellom kommunene med og uten direktevalgt ordfører.

Tabell 7.23 Er møtene i kommunestyret preget av uenighet og konflikt?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
Helt enig	2,9	5,6	4,7
Delvis enig	14,6	24,3	21,0
Delvis uenig	25,5	33,0	30,4
Helt uenig	56,9	37,1	43,8
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 404			

Kjikkvadrat 15.27, sign. .002

Påstand: *Møtene i kommunestyret er preget av uenighet og konflikt.*

I tabell 7.23 ser vi at noen flere blant dem som ikke var valgt på ordførers liste sa seg enig i påstanden om at møtene i kommunestyret er preget av uenighet og konflikt. Her var det imidlertid igjen slik at vi bare finner en signifikant effekt av å være valgt på ordførers liste i kommunene uten direktevalgt ordfører. Det ser altså ut til at i kommuner med direkte valgt ordfører har politisk ståsted liten eller ingen betydning for hvorvidt representantene oppfatter at møtene i kommunestyret er preget av uenighet og konflikt.

Tabell 7.24 Får ordføreren medhold i kommunestyret?

Valgt på samme liste som ordfører?	JA	NEI	TOTALT
I stort sett alle saker	21,5	10,1	13,9
I flesteparten	72,6	60,3	64,4
I rundt halvparten	3,7	23,2	16,7
I mindre enn halvparten	0,7	3,4	2,5
Vet ikke	1,5	3,0	2,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N= 402			

Kjikkvadrat 34.24, sign. .000

Påstand: I hvilken grad får, etter din mening, ordføreren medhold i de sakene han eller hun legger frem for kommunestyret?

I tabell 7.24 ser vi klart at langt flere av dem som deler ordførerens politiske ståsted mente at vedkommende fikk medhold i stort sett alle eller i flesteparten av sakene han eller hun la frem for kommunestyret enn dem som var valgt på en annen liste. Mens drøyt 94 prosent i den første gruppen mente dette, sank andelen til drøyt 70 prosent blant dem som var valgt på en annen liste. Her var det heller ingen forskjell på kommuner med og uten direktevalgt ordfører.

Avslutning

Tabellene over gir et meget klart bilde. Hvorvidt representantene har direktevalgt ordfører eller ikke har i utgangspunktet ingen signifikant betydning for deres oppfatninger og holdninger verken med hensyn til selve ordførerrollen, hvordan ordføreren utøver sin rolle eller med hensyn til selve konstitueringen og arbeidet i kommunestyret. Derimot har politisk ståsted i form av hvorvidt kandidatene var valgt på samme liste som ordføreren eller ikke betydning både for hvordan representantene oppfatter at ordføreren utøver sin rolle og for hvordan de oppfatter arbeidet i kommunestyret med hensyn til konfliktnivå og samarbeidsklima. Valgordningen har med andre ord ingen umiddelbar og selvstendig betydning for representantenes oppfatninger om relasjonene mellom ordfører og kommunestyret. Derimot har representantenes politiske ståsted i form av å være valgt på

ordførers liste eller en annen liste betydning for representantenes oppfatninger på flere av spørsmålene. Vi fant imidlertid at betydningen av politisk ståsted til en viss grad varierte med måten ordføreren var valgt på. For en rekke forhold fant vi at effekten av politisk ståsted ikke var tilstede i kommuner med direktevalgt ordfører. Dette gjaldt hvorvidt partitilhørighet ble oppfattet å være viktigere enn personlige egenskaper; oppfatning av egen innflytelse i lokalpolitikken; hvorvidt arbeidet i kommunestyret tok for mye tid; hvorvidt ordføreren var tilgjengelig for media; hvorvidt ordføreren var ute blant folk i kommunen; hvorvidt ordførerens personlige egenskaper var viktigere enn politisk ståsted og hvorvidt møtene i kommunestyret var preget av uenighet og konflikt. På den andre siden fant vi at betydningen av politisk ståsted kun ga signifikante forskjeller i kommuner med direktevalgt ordfører med hensyn til hvorvidt ordføreren ble oppfattet å være først og fremst til rådighet for administrasjonen og hvorvidt det var viktig å ha en ordfører som var populær blant innbyggerne. Vi ser at de to siste spørsmålene omhandler relasjoner mellom ordfører og ”eksterne” aktører i forhold til selve kommunestyret (henholdsvis administrasjonen og innbyggerne). Konklusjonen må være at direkte valg av ordfører i noen grad kan antas å ha svekket betydningen av politisk ståsted med hensyn til hvordan representantene oppfatter relasjonene mellom kommunestyre og ordfører, men at den nye valgordningen så langt har hatt liten eller ingen direkte effekt på representantenes oppfatninger i så måte.

Tabell 7a Kommuner med direktevalgt ordfører

Kommune:	Folketall:	K.rep.	Svar
428 Trysil	7069	25	21
438 Alvdal	2417	19	15
616 Nes	3528	21	16
716 Våle/Re	4219	31	25
1037 Kvinesdal	5554	35	28
1145 Bokn	786	17	9
1242 Samnanger	2282	21	15
1517 Hareid	4748	25	16
1524 Norddal	1960	21	24
1535 Vestnes	6530	33	24
1557 Gjemnes	2683	17	14
1853 Evenes	1523	17	13
1911 Kvæfjord	3287	29	29
1913 Skånland	3109	21	12
1917 Ibestad	1763	21	5
1923 Salangen	2346	21	21
1924 Målselv	7054	29	19
1938 Lyngen	3225	19	17
2002 Vardø	2705	25	18
SUM:		447	341 (76%)

Tabell 7b Kommuner uten direktevalgt ordfører som inngår i utvalget

Kommune:	Folketall:	K.rep.	Svar
135 Råde	6217	27	14
234 Gjerdrum	4554	25	17
511 Dovre	2851	17	10
519 Sør-Fron	3322	19	9
532 Jevnaker	5995	19	5
833 Tokke	2506	21	17
1112 Lund	3096	25	13
1134 Suldal	4043	25	18
1265 Fedje	682	17	12
1412 Solund	959	17	11
1419 Leikanger	2183	17	14
1572 Tustna	1041	17	7
1620 Frøya	4115	23	15
1748 Fosnes	794	17	3
1812 Sømna	2116	17	9
1825 Grane	1652	17	11
1857 Værøy	775	13	4
1943 Kvænangen	1435	17	16
2017 Kvalsund	1106	19	14
SUM:		369	219 (59%)

Kapittel 8: Bør vi ha direkte ordførervalg? Debatten rundt forsøket

Det er en oppgave for våre politiske myndigheter å avgjøre hvorvidt det bør åpnes adgang til at direkte valg av ordfører innføres som en permanent mulighet for norske kommuner, og vi skal ikke ta noen stilling til dette spørsmålet her. I forbindelse med forsøkene har det imidlertid vært ført diskusjoner i en rekke kommuner om hvorvidt ens egen kommune skulle søke om å være med, og vi har tidligere belyst graden av uenighet omkring dette spørsmålet. I dette kapitlet skal vi belyse denne debatten nærmere, ved å se på argumenter som er blitt fremført av de som stilte som kandidater ved ordførervalgene. I forkant av kommunevalget 2003 ble ordførerkandidater og representanter fra partier som ikke stilte ordførerkandidat i 19 kommuner intervjuet.¹ Intervjuet begynte med spørsmålet om kandidaten/representanten og hans parti var for eller mot ordningen. Deretter ble han eller hun bedt om å begrunne sitt syn, og til slutt forsvare det i forhold til det motsatte standpunktet.¹ På den måten fikk vi et ganske godt innblikk i den debatten som har foregått rundt om i kommunene i forkant av at prøveordningen ble innført. Vi skal derfor se på de begrunnelsene ordførerkandidatene oppga for og mot direkte ordførervalg. Vi skal gjengi argumentene og motargumentene, og prøve å vurdere holdbarheten i noen av argumentene. Vi skal derimot ikke begi oss ut på å veie argumentene mot hverandre. Det får være politikernes oppgave. Men ved å gjengi debatten som blir ført i forsøkskommunene vil vi likevel forsøke å komme ett skritt nærmere et bedre begrunnet svar.

I det hele tatt registrerte vi langt flere argumenter for enn mot ordningen med direktevalgt ordfører. Dette kan skyldes at undersøkelsen ble foretatt i kommuner hvor det var flertall for ordningen, og at det dermed var flest informanter som var positive til ordningen. På sett og vis er antall argumenter i grunnen likegyldig, siden argumenter bør veies og ikke telles. Noen argumenter kan underbygges eller tilbakevises med rene fakta, som for eksempel antagelsen om at direktevalg på ordfører uten videre fører til økt valgdeltakelse. Andre argumenter er ikke så enkle å vurdere, og må tale for seg selv. I intervjuene fikk de ordførerkandidatene som var for ordningen presentere sine argumenter for, og imøtegå kritikken mot ordningen, på samme måte som de av kandidatene som var mot ordningen fikk forsvare sitt standpunkt og

imøtegå argumentene for ordningen. Ved å gjengi denne debatten kan holdbarheten og til en viss grad viktigheten i de ulike argumentene belyses.

Argumenter for direktevalg av ordfører.

De ordførerkandidatene som var positive til ordningen hadde et bredt spekter av argumenter:

- Direkte ordførervalg vil føre til økt valgdeltakelse
- Folket får velge sin fremste representant
- Ordningen vil føre til en ryddigere konstituering, og en kan unngå uverdige ”hestehandel” i konstitueringen
- Det er artig å prøve noe nytt!
- Ordningen gir mulighet til stemmedeling
- Ordføreren får en friere posisjon
- Ordningen fører til tydeliggjøring i politikken
- Ordningen fører til et mer levende demokrati
- Ordningen gir en bedre mulighet for å utfordre en sittende ordfører
- Ordningen vil føre til færre partier
- Det er viktig å få frem ansikter i politikken, og ordningen vil gjøre det lettere
- Ordningen gir mulighet til å stille felles kandidat

Noen argumenter var vanligere enn andre, og noen viser seg i ettertid å være mer holdbare enn andre. Vi skal se på hvert enkelt argument.

Valgdeltakelsen.

31 informanter mente at ordningen kunne bidra til økt valgdeltakelse, eller i det minste bremse nedgangen. Det kan synes merkelig at dette argumentet er så vanlig, ettersom første gangs forsøk ikke bidro til noen økt valgdeltakelse. Det er likevel den synkende deltakelsen ved lokalvalgene som var den umiddelbare begrunnelsen for å innføre forsøk med direktevalg av ordfører i Norge, selv om internasjonal erfaring skulle tilsi at effekten av å innføre personvalg ville være motsatt. Erfaringene etter to forsøk er den samme: ordningen i seg selv fører ikke til økt valgdeltakelse. Valgdeltakelsen ved kommunevalget gikk faktisk

tilbake i 28 av 36 kommuner i 2003, mens den gikk litt frem i de øvrige 8 kommunene. Dette er en utvikling som samsvarer omtrent med utviklingen i landet forøvrig.

Konklusjonen så langt er at direktevalg på ordfører ikke hadde den ønskede generelle effekten på valgdeltakelsen. I tråd med erfaringer fra andre land ser det heller ut til at innføringen av personvalg førte til lavere valgdeltakelse. Det ser vi tydeligst når vi ser at oppslutningen om selve ordførervalget gjennomgående var noe lavere enn ved kommunestyrevalget. Denne tendensen ble forsterket fra 1999 til 2003, men vi snakker ikke om store utslag i negativ retning heller. Alt i alt har ordningen med direkte ordførervalg i seg selv liten betydning for valgdeltakelsen.

Folket selv får velge sin fremste representant.

29 informanter pekte på det demokratiske ved at folket selv får velge sin fremste representant. Dette er på mange måter et uimotsigelig argument, og kan godt være grunnen til at vår befolkningsundersøkelse viser at 69-79 % av befolkningen ønsker direkte ordførervalg. Men om det ikke kom frem motargumenter mot dette argumentet, er det klart at ordførerkandidatene ikke er enige om hvor viktig dette argumentet er. En del motstandere av ordningen oppfatter dette som ren retorikk, og noen mistenkeliggjør argumentet og mener det må være et vikarierende argument fra tilhengere av ordningen som ikke har bedre prinsipielle argumenter og ikke vil fortelle om sine strategiske argumenter. Vi skal ikke ta stilling til hvilke strategiske hensyn som eventuelt kan ligge under. Men hvis vi velger å oppfatte argumentet som et alvorlig og ærlig ment argument, er det altså ingen som har forsøkt å gjendrive det for eksempel ved å hevde at folket ikke har tilstrekkelig informasjon eller forutsetning til å velge ordfører, eller at kommunestyret er bedre egnet til oppgaven. Det ser ut til å være en viss enighet om at det er en fordel at folket får velge sin fremste representant.

Få konstitueringen inn i mer verdige former.

Mange av forsøkskommunene hadde opplevd vanskelige konstitueringer, gjerne de to siste valgene før forsøksordningen med direkte ordførervalg ble innført. 20 informanter begrunner derfor sin støtte til direkte ordførervalg med at de ønsker å unngå "hestehandelen" etter kommunevalget. Nå skal det sies at forhandlingene/"hestehandelen" ikke i seg selv trenger å oppfattes som noe negativt. I mange kommuner har ordningen med at kommunestyret

konstituerer seg selv fungert utmerket. Muligheten for å kjøpslå med posisjoner og politisk støtte i saker er blant mange informanter sett på som en naturlig og til og med nødvendig del av lokalpolitikken. Men ”hestehandelen” kan ta overhånd og ende opp i det informantene betegner som ”uverdigg hestehandel”. Det er ikke lett å definere begrepet nøyaktig, men det forbindes i hvert fall med negative opplevelser hvor folkeflertallet settes til side og posisjoner blir viktigere enn politikk. Den eneste måten å sikre seg mot slikt er selvsagt å endre de politiske spillereglene slik at politikerne er forhindret fra å kjøpslå om posisjoner. Ved å la folket avgjøre hvem som skal være ordfører ved direktevalg, tar man ett steg i denne retningen.

En mulig innvending er at man ikke dermed avskaffer hestehandelen. Det finnes fortsatt posisjoner som varaordfører, formannskapsmedlem og komitéledere, og disse kan kjøpslåes med på nøyaktig samme måte. En mulig modell som antydes av flere av ordningens motstandere, er at politikerne tar med seg en viss mengde energi inn i konstitueringen, og bruker denne til å slåss om de vervene som ligger på bordet. Konstitueringen kan derfor bli like lite ryddig selv om ordførerposisjonen står utenfor. Det er også rimelig å anta at det er forskjell på kommunene her. I noen kommuner finnes det ikke lengre noen komiteer, og det er ikke så prestisjefyllt og krevende å være varaordfører. I andre kommuner er varaordfører til og med en heltidsstilling, og det finnes rikelig av viktige verv utenom ordførervervet. I slike kommuner kan man kanskje tenke seg at det ikke er like effektivt å innføre direkte ordførervalg for å få konstitueringen inn i mer verdige former.

Hvordan gikk det i forsøkskommunene? De aller fleste forsøkskommunene hadde en enstemmig eller en lett konstituering. Men som vi så i kapittel 6 var konstitueringen langt fra enkel i alle kommunene. Informantene (ordførere) i 6 kommuner opplevde konstitueringen som vanskelig i 1999, og tilsvarende i 2 i 2003. Men på direkte spørsmål om det ble mindre ”hestehandel” enn før svarte 26 av 34 ordførere ja, 2 visste ikke, og 6 svarte nei. Blant de som svarte nei var det ingen som rapporterte om at det ble mer ”hestehandel”. De fleste svarte at det var lite av slikt før også, og at de derfor ikke har merket noen forskjell med direkte ordførervalg. De som ønsket direkte ordførervalg for å unngå ”uverdigg hestehandel” etter valget, ser altså ut til å ha fått oppfylt ønsket sitt. Direkte ordførervalg er ingen universalløsning for å få en enkel konstituering som vil virke like godt i alle kommuner. Men

i mange kommuner ble den altså enklere, og i noen kommuner forteller ordførerne at den ble *mye* enklere.

”Det er artig å prøve noe nytt!”

12 informanter svarte med et smil at ”Det er artig å prøve noe nytt!” Dette kan kanskje avfeies som noe lite gjennomtenkt og ansvarsløst ved første øyekast, men når et slikt svar er såpass vanlig, fortjener det å bli tatt alvorlig. En mulig tolkning er at reformer og endringer kan ha en egenverdi i seg selv. Det kan for eksempel dreie seg om å få delta i prosessen og føle at man er med på å utforme det politiske systemet, slik flere av våre informanter ga uttrykk for i intervjuene. Et par informanter ga uttrykk for at i en hverdag hvor politikk i stor grad besto i å skjære ned på budsjetter og i liten grad å skape eller bygge opp noe nytt, var det godt å få være med å utforme vedtektene til det direkte ordførervalget. De sa de igjen fikk følelsen av å drive med politikk.

Det var også noen kommuner hvor deltakelse i forsøket umiddelbart ble forklart med at denne kommunen ønsker å være en foregangskommune, og vil ikke sette seg på bakbeina når noen foreslår noe nytt. Dette er likevel neppe noe argument for ordningen på sikt, ettersom det nye med tiden blir gammelt nytt. Argumentet er derfor et argument for å delta i en prøveordning, mer enn et argument for å innføre direkte ordførervalg som permanent ordning.

Stemmedeling.

7 informanter pekte på at velgerne får mulighet til å dele sin stemme mellom et foretrukket parti (kommunestyrevalget) og en foretrukket person (ordførervalget). Dette ser de altså som et gode i seg selv. Det er klart at stemmedeling muliggjøres ved direkte ordførervalg, og velgerne ser som vi tidligere har vist ut til å nyttiggjøre seg av den i ganske stor grad. I vår befolkningsundersøkelse like etter valget i 2003 oppga rundt en av tre å ha gitt sin ordførerstemme til en kandidat fra en annen liste enn den de ga sin stemme ved kommunestyrevalget. Dette viser en klart større tendens til stemmedeling enn ved kommunevalget og fylkestingsvalget. At velgerne gjør bruk av muligheten til å dele stemmen sin er i seg selv en indikasjon på at de verdsetter sin nye demokratiske rettighet i et system med direkte ordførervalg.

Stemmedeling forklares ofte ved kandidatenes personlige egenskaper; at de har standpunkt i spesielle saker som er sammenfallende med velgerens eller rett og slett at velgeren ser det slik at kandidaten fra hans eller hennes 'egen' liste ikke har mulighet til å nå opp ved personvalget. Vi må her huske at ordførervalgene var flertallsvalg og ikke forholdstallsvalg. Av hensyn til at ens stemme skal resultere i politisk innflytelse, vil stemmen bli gitt til kandidater som oppfattes å ha en reell sjanse til å vinne. I teorien vil denne mekanismen i størst grad føre til stemmedeling blant velgere som ga sin partistemme til små partier. Muligheten for å dele stemmen resulterer altså i økt politisk innflytelse for velgerne, og det er denne økte innflytelsen ordningens tilhengere legger vekt på når de bruker stemmedeling som et argument for ordningen.

Hvorvidt stemmedeling er et gode, kan imidlertid diskuteres. Motstandere av ordningen hevder at det fører til mindre styringsdyktige konstellasjoner, fare for at ordføreren kommer i mindretallsposisjon i kommunestyret, og generelt mer kaotiske forhold. Det er åpenbart at en populær ordførerkandidat kan fungere som stemmemagnet for partiet i et system uten direkte ordførervalg, og dermed være med på å sikre at kommunestyrerepresentasjonen for partiet står i forhold til ordførerens popularitet. Denne effekten forsvinner når det åpnes for stemmedeling. Momentet med ordfører i mindretallsposisjon skal vi ellers komme tilbake til i forbindelse med argumentene mot ordningen, men det er interessant å merke seg at de samme trekkene ved ordningen som noen tilhengere trekker frem som fordeler ved ordningen av andre kan betraktes som ulemper.

Friere ordfører.

6 informanter viser til at ordføreren får en friere rolle i forhold til kommunestyret og i forhold til eget parti når han er direktevalgt. Intervjuene med de direktevalgte ordførerne gir delvis støtte til dette. Ordførers formelle posisjon endres ikke ved å innføre direkte ordførervalg. Da må man også innføre utvidet myndighet for ordfører. I intervju etter valget fortalte likevel 18 ordførere at de mente ordførerrollen hadde endret seg som følge av direkte ordførervalg, mens 12 mente at det ikke hadde betydning. Dette henger sammen med at ordførers uformelle autoritet, og den måten ordfører velger å utforme sin rolle kan endres uten at den formelle myndigheten endres. Når det likevel er så mange som mener den ikke er endret, tyder det på at de direktevalgte ordførerne tenker forskjellig om sin rolle. Noen tenker for eksempel at de

nå er forpliktet for hele befolkningen i kommunen, og frigjør seg mer fra sitt parti. Andre vektlegger at de er valgt inn på sitt partis program, og føler seg derfor forpliktet til å være tydelige. Alle ordførerne ser ut til å være enige i at det er et ideal å være både samlende og tydelig, men for noen ser det altså ut til at balansen mellom disse idealene forskyves noe når ordføreren er direkte valgt. Dette kan neppe være et veldig viktig argument, for ordføreren står fritt til å utforme sin egen rolle uansett om ordføreren er direkte valgt eller valgt av et kommunestyre. Dermed kan det altså hende at en direktevalgt ordfører føler seg mindre forpliktet til å være samlende enn en mer samarbeidsorientert person som er valgt av et kommunestyre. Men så langt ser det altså ut til å være en tendens i retning av at ordføreren føler seg friere når vedkommende er direkte valgt.

Tydeliggjøring.

5 informanter ønsker direkte ordførervalg fordi det fører til tydeliggjøring og samtidig også polarisering av politikken. Disse mente at det er et gode i seg selv å ha en tydelig opposisjon og blokkdeling i politikken. Det vil føre til mer engasjement hvis det finnes en tydelig opposisjon som er et alternativ til den politikken som blir ført. For mye konsensus dreper lokaldemokratiet, hevder de. Dette er også et standpunkt som det vil være uenighet om. Ikke alle ønsker en tydeligere opposisjon og blokkdeling i politikken, og ikke alle mener det vil føre til større engasjement.

Debatten om hva som er ønskelig skal vi ikke ta her. Men spørsmålet om en ordning med direkte ordførervalg fører til tydelig opposisjon og blokkdeling i kommunen kan til en viss grad besvares på et faglig grunnlag ut fra de erfaringene vi har så langt. Det er klart at ordningen i noen kommuner har ført til at en direktevalgt ordfører har forsøkt å bygge opp en flertallskoalisjon i kommuner hvor man tidligere styrte mer fra sak til sak, eller at en opposisjon har skapt et flertall mot ordføreren. I andre kommuner har ikke den effekten slått til. 7 av 34 forsøkskommuner har ikke noen klar blokkdeling i inneværende periode. I disse kommunene skapes flertall fra sak til sak, eller man diskuterer seg frem til flest mulig enstemmige løsninger. Det viser at direkte ordførervalg som ordning ikke i seg selv nødvendigvis fører til at kommunen blir mer blokkdelt eller at den politiske kulturen blir mindre diskursorientert. Det er enda ikke gjort konkrete undersøkelser av om det er mer eller

mindre tydelige tendenser til blokkdeling i direktevalgskommuner enn i andre kommuner, men inntrykket så langt er at det i hvert fall ikke har hatt noen sterk eller entydig effekt.

Mer levende demokrati.

Bare et par informanter trakk frem at direkte ordførervalg fører til mer engasjement i valgkampen og et mer levende demokrati. Det er overraskende at et slikt argument trekkes frem så sjelden, siden det var ett av de tre opprinnelige begrunnelsene da KRD startet forsøket med direkte ordførervalg i 1999. Det er selvsagt ingen som ikke ønsker et mer levende demokrati, men motstanderne er langt fra overbeviste om at ordningen fører til engasjement i valgkampen eller mer levende demokrati.

I kapittel 6 så vi at de direktevalgte ordførernes inntrykk er at det ble et økt engasjement i valgkampen, men dog ikke mye. Befolkningsundersøkelsen viste også at en fjerdedel av velgerne sa at valgkampen fikk større betydning, og erfaringene fra folkemøtene i 1999 peker i samme retning. Alt i alt ser det ut til at direkte ordførervalg til en viss grad førte til et økt engasjement i valgkampen, i hvert fall i en del kommuner, men at det ikke er snakk om veldig store forskjeller.

Mulighet for å utfordre en sittende ordfører.

3 informanter mente direkte ordførervalg gir opposisjonen en sjanse til å utfordre en sittende ordfører. Antagelsen er at vedkommende sitter trygt så lenge det er opp til kommunestyret å konstituere seg selv, men dersom folket fikk bestemme, føler de at de ville ha en sjanse. Det er uklart hvorvidt dette egentlig kan brukes som et argument for eller mot ordningen. Det er i større grad et strategisk argument enn et prinsipielt. Men dersom vi ser det i sammenheng med ønsket om å skape engasjement i valgkampen, kan det kanskje likevel brukes i denne sammenhengen.

Det er likevel sannsynlig at en ordning med direkte valg av ordfører forsterker en tendens til gjenvalg snarere enn det motsatte. Selv om 6 av 34 ordførere i etterkant av valget i 2003 sa at de sannsynligvis ikke ville vært ordførere dersom det ikke hadde vært direkte ordførervalg, viser valget i 2003 også at av 28 ordførere som stilte til gjenvalg i forsøkskommunene ble 24

gjenvälgt. Av de 4 som ble forkastet av folket forteller den direktevalgte ordføreren at 2 høyst sannsynlig ikke ville blitt gjenvälgt av det nye kommunestyret heller. Det er med andre ord bare 2 eksempler på ordførerkandidater som har utfordret en sittende ordfører, og lyktes på grunn av ordningen med direkte ordførervalg. I begge tilfellene peker den direktevalgte ordføreren på klare valgkampsaker som årsaken til at de tapte.

Det er altså neppe lettere å utfordre en sittende ordfører i et direkte ordførervalg, snarere tvert imot. Men det er ikke dermed sagt at direkte ordførervalg ikke får politiske konsekvenser. Av de 34 direktevalgte ordførerne i 2003 svarte 6 at de ikke ville blitt ordfører ved vanlig konstituering, og 7 andre var usikre. Men dette dreier seg altså ikke om opposisjonskandidater som ellers ikke ville kunnet utfordre en sittende ordfører. I visse spesielle tilfeller kan det likevel være en god strategi for å utfordre en sittende ordfører. Ordningen med direkte ordførervalg gir nemlig mulighet for å gå sammen om å stille en felles kandidat (se nedenfor). Og dersom man har en populær og markant kandidat som kan stille mot en ordfører som er mindre populær i folket, kan det hende at ordningen med direkte ordførervalg kan føre til et ordførerskifte som vi ellers ikke ville fått. Om dette i sin tur igjen ville ført til en mer spennende valgkamp, mer engasjement eller lignende, er ikke godt å si.

Færre partier .

En ordførerkandidat mente at Norge var tjent med færre partier, og håpet at en ordning med direkte ordførervalg ville føre til færre partier på sikt. Det er en kjensgjerning at systemer med flertallsvalg i enmannskrets favoriserer de største partiene, og dermed oftest vil lede til færre partier. Men et direkte ordførervalg er ikke et rent flertallsvalg i en enmannskrets, ettersom det samtidig skal velges et kommunestyre. Det er lite trolig at noe parti som ikke får ordføreren mange valg på rad dermed vil legge ned partilaget. Dersom de overhodet ikke fikk noen representasjon i kommunestyret, ville det nok være en mulighet for at de mistet interessen og ga opp, men det er lite trolig at det direkte ordførervalget skal få så drastiske konsekvenser i særlig mange kommuner. Dermed er det vanskelig å se for seg at en ordning med direkte ordførervalg skulle føre til færre partier. I så fall måtte det kombineres med andre valgordninger for kommunestyret som belønnet de store i svært sterk grad, og noe slikt er ikke foreslått av noe parti. Dertil kommer at det ikke på noen måte er enighet om hvor mange

partier vi trenger i Norge, og dermed blir dette uansett et vanskelig argument i forbindelse med debatten om hvorvidt vi bør ha direkte ordførervalg

Viktig å få frem ansikter.

Et argument som ble trukket frem av en annen kandidat, er at det er viktig å få frem ansikter i politikken. Dette er på en måte å snu motstandernes argument om at de ikke vil ha personfokus i politikken på hodet ved å argumentere for at personfokus tvert imot kan være positivt for politikken i den moderne mediehverdagen, og at det slett ikke trenger å gå på bekostning av saksfokuset. Tanken er at kjente ansikter vil kommunisere lettere med media enn partilag uten ansikter. Og har man først et ansikt man forbinder med visse holdninger og politiske standpunkter, er det pedagogisk lettere å få frem saksdebattene, ble det hevdet. Vi skal ikke her prøve å vurdere holdbarheten i resonnementet. Våre funn tilsier at direkte valg til en viss grad fører til økt personfokus, men at det ikke er åpenbart at vi snakker om en sterk endring i forhold til tidligere. Her spiller også kommunestørrelse inn. Men tankerekken er uansett interessant, og viser igjen hvordan samme fenomen (i dette tilfellet økt personfokus i politikken) kan trekkes frem på begge sider i debatten.

Felles kandidat.

Med direkte ordførervalg blir det mulig å stille en felles ordførerkandidat for flere partier. Det har i og for seg vært mulig før også, men da ved å annonsere et valgteknisk samarbeid før valget. Nå kan flere små partier og lister gå sammen før valget og mobilisere velgere for å utfordre en kandidat fra et dominerende parti. Dette er et strategisk argument, og bygger først og fremst på at visse grupperinger vil tjene på direkte ordførervalg. Men det er viktig å peke på at i kommuner med et sterkt dominerende parti kan dette føre til en revitalisering og økt interesse for politikk i seg selv. Hvis det blir følgene, er det like mye et demokratiargument som et strategisk argument.

Argumenter mot direktevalg på ordfører.

Som sagt var det betydelig færre argumenter mot ordningen enn for den. Det var særlig to argumenter som dominerte, nemlig frykten for at en ordfører skulle komme i mindretall i kommunestyret og ønsket om å unngå "amerikanisering" og personfokus. I tillegg kom det frem to andre argumenter, slik at vi til slutt satt igjen med fire argumenter mot ordningen:

-
- Ordningen kan føre til økt personfokus og ”amerikanisering”
 - Ordføreren kan komme i mindretallsposisjon i kommunestyret
 - Ordningen kan føre til lavere valgdeltakelse
 - Sittende ordfører har et for sterkt fortrinn i valgkampen

Amerikanisering og personfokus.

8 informanter trakk frem ”amerikanisering” og økt fokus på personer på bekostning av fokus på politikk og saker. Til tross for at dette altså var et vanlig synspunkt, var det ingen som i intervjuene forsøkte å begrunne hvorfor det er viktig å unngå personfokus. Det er personfokuset i seg selv som oppfattes som negativt, og begrunnelsen ser ut til å være knyttet til holdninger og verdier. Benevnelsen ”amerikanisering” brukes bare av ordningens motstandere, og kan se ut til å være en negativt ladet sammenlikning med visse trekk av amerikansk politikk. Nå er ikke direkte ordførervalg bare et amerikansk fenomen, og det er derfor ikke et saklig argument i seg selv, men sammenlikningen er likevel meningsfull fordi amerikansk politikk (og samfunnsliv for øvrig) er langt mer personfokusert og individualistisk enn den norske. Det er altså ønsket om at vi ikke skal bevege oss i denne retningen som uttrykkes ved dette begrepet.

Tilhengerne av ordningen imøtegår argumentet ved å vise til at vi lever i et personfokusert samfunn hvor økt personfokus i politikken kan bidra til økt interesse for politikk. Saker og meninger trenger ansikter som de kan identifiseres med. Motstanderne hevder altså at økt personfokus i seg selv er et onde. Et spørsmål noen av ordningens tilhengere stiller i denne sammenhengen er da om vi snakker om et økt personfokus på bekostning av fokus på sakene, dvs. personenes og partienes standpunkter, eller på bekostning av fokus på partiene, som en slags person uten ansikt. Mangelen på ansikter og personfokus kan være en av årsakene til at folk mister interessen for politikk og dermed ikke deltar ved valg, hevder tilhengerne. Et sterkere personfokus kan dermed bidra til økt interesse og i neste omgang økt valgdeltakelse. Vi har allerede sett at det ikke ble noen økt valgdeltakelse som følge av ordningen, men det tar likevel ikke helt brodden av argumentet. For selv om en del av fordelene tilhengerne av direktevalg trakk frem ved økt personfokus ikke slo til, så er det ikke dermed bevist at ordningen ikke kan få slike følger på sikt.

Våre undersøkelser tyder på at det ikke ble svært mye større personfokus i de fleste kommunene. Årsaken er først og fremst at politikerne ikke ønsket mer personfokus. Derfor lagde de valgkampmateriell som fokuserte på sak og ikke kandidat. Ingen kommuner rapporterte om ballonger med bilde av ordførerkandidaten eller andre amerikanske tilstander. I Steinkjer hadde riktignok Frp T-skjorter med ordførerkandidatens bilde, Ap reklame på søppelkasser og Sp reklame på melkeramper, alle med store bilder av sine respektive kandidater. Men dette skyldtes ikke det direkte ordførervalget. I Steinkjer var det ”amerikansk valgkamp” også i 1999, uten at det var direkte ordførervalg. Og når ett parti hadde gått foran og fått uttelling for det i forrige valgkamp, følte de andre seg tvunget til å følge etter. For øvrig rapporterte de fleste kommunene om at alt stort sett var som før under valgkampen. Det var ett unntak: Media fokuserte i større grad på person enn før. Flere ordfører kandidater fortalte også at de hadde måttet ta en større del av arbeidsbyrden fordi det nå var ordfører kandidaten som skulle stille i nærradio, aviser og debatter, mens det tidligere lettere kunne fordeles på flere av partiets frontfigurer.

I velgerundersøkelsen er konklusjonen at ordførervalget var klart preget av personfokusering og at personfokuseringen hadde betydelig innvirkning på valgfaterden med hensyn til stemmedeling. Samtidig så vi at personfokuseringen og stemmedelingen var mer utbredt i de små kommunene enn i de store. Personfokuset ga seg utslag i at et absolutt flertall av velgerne oppga at de la mest vekt på ordfører kandidatenes personlige egenskaper, og mindre på for eksempel partitilhørighet. Én ting er å vektlegge kandidatenes personlige egenskaper ved ordførervalget, noe annet var om ordningen med direktevalg førte til et større fokus på personer fremfor partiprogrammer generelt. Vi stilte derfor et spørsmål om hvorvidt de la større vekt på personene enn partiprogrammene i forhold til tidligere og fant at drøyt halvparten svarte bekreftende.¹

Alt i alt ble det likevel mindre personfokus i valgkampen enn en del motstandere hadde fryktet, selv om det altså var noe mer enn kandidatene var vant med fra før. Det forhindrer ikke at ordningen på sikt eventuelt kan føre til økende personfokus. Det som holder fokuset på saker og politikk ser ut til å være politikernes vilje, og deres vurderinger av hva som vil være strategisk fordelaktig for en selv og partiet. Dersom noen høster åpenbar gevinst av å fokusere på egen person, kan det godt hende at andre følger etter, slik vi så i Steinkjer. Dersom det skjer, gjenstår det å se om ordningens tilhengere får rett i sine spådommer om at det i sin tur

fører til økt interesse, eller om motstanderne får rett i at det bryter ned fokuset på politiske saker. De som argumenterer mot ordningen fordi den vil føre til større personfokus har i hvert fall rett i at den gjør det, om enn ikke i så stor grad som enkelte fryktet.

Mindretallsordføreren.

Flere trakk frem det potensielle problemet med at en ordfører som er direkte valgt av folket kan få kommunestyret mot seg. En ordfører i mindretall vil kunne bli maktesløs og reduseres til en møteleder og gallionsfigur, hevder kritikerne. Den gamle ordningen, hvor ordføreren ble valgt på konstituerende møte i kommunestyret, garanterte at ordføreren hadde kommunestyrets tillit i det minste der og da. Denne er erstattet med en ordning som garanterer at ordføreren har befolkningens tillit, i hvert fall på valgdagen. Problemet er at ordningen ikke kan garantere begge deler.

En tilhenger av direkte ordførervalg kommenterte utfordringen slik: ”Det har ikke vært noe politisk flertall i denne kommunen de siste 8 årene, så da er det jo ikke annerledes om ordføreren er direktevalgt. Han må jo styre fra sak til sak uansett.” Det er for så vidt et poeng i dette. Det hører til sjeldenhetene at et politisk parti har rent flertall i Norge. Bare i de færreste kommuner har ett parti oppnådd over 50 % av stemmene og sitter med rent flertall i kommunestyret. Dermed er man henvist til å forsøke å danne koalisjoner og valgtekniske samarbeider. Dessuten er mange kommuner preget av consensus, og har ikke en organisert opposisjon. En direktevalgt ordfører vil ikke ha en vanskeligere oppgave enn andre ordførere i slike kommuner hvor det ikke finnes en fast flertallskonstellasjon.

Problemet oppstår i blokkdelte kommuner, hvor ordføreren har en organisert opposisjon mot seg, og denne opposisjonen sitter i flertall i kommunestyret. Det finnes da også kommuner hvor dette har slått til. Etter valget i 2003 satt 9 av 34 ordførere med flertall i kommunestyret mot seg. I kapittel 6 så vi litt om hvordan det har gått med disse kommunene, og konklusjonen er at det har gått bra i de fleste. Men også i de tilfellene der det ikke har gått så bra, ser det ut til at enten politikerne eller i siste instans velgerne vet å ta ansvar og rydde opp i en situasjon som ellers kunne ha potensiale til å utvikle seg i nokså kaotisk retning. Problemet med ”mindretallsordføreren” er altså reelt nok, i hvert fall potensielt. Men med såpass mange tilfeller i forsøkene som har gått bra, er argumentets betydning litt redusert. En situasjon hvor

ordfører tilhører en mindretallskonstellasjon i kommunestyret er ikke dømt til å gå galt. Men muligheten er til stede, og det har altså også vært til dels betydelige problem i noen kommuner, i hvert fall en del av perioden. I disse kommunene er det imidlertid grunn til å tro at det kunne gått mye bedre dersom ordfører og opposisjon hadde valgt å forsøke en samarbeidslinje fra starten av. Spørsmålet blir derfor hvor mye vekt man skal tillegge et slikt argument.

Andre argumenter.

I tillegg til de to dominerende argumentene mot ordningen med direkte ordførervalg ble også tre andre argumenter trukket frem:

En representant for RV mente hele ordningen var et fenniss; juks og humbug, og et bedrag for å dekke over at det parlamentariske styringssystemet mistet interesse. Lokallaget hadde overhodet ikke diskutert noen positive sider ved ordningen, og var ikke villige til å diskutere dem i intervjuet heller. Dette er et argument som nok i bunn og grunn først og fremst retter seg mot hele vårt politiske system på ideologisk grunnlag, og i mindre grad mot ordningen med direktevalg på ordfører som sådan.

Lavere valgdeltakelse.

En representant mente at ordningen kunne virke mot sin hensikt og føre til lavere valgdeltakelse. Dette er nok et eksempel på at samme fenomen (her valgdeltakelsen) kan brukes på begge sider i debatten. Som vi allerede har sett, førte ikke de to forsøkene til økt valgdeltakelse, men heller til noe særlig lavere valgdeltakelse. Valgforskere har pekt på at personvalg innebærer større omkostninger for velgerne med hensyn til å skaffe seg informasjon om hvem kandidatene er, og hva de står for politisk. Kritikerne av ordningen kan sies å delvis ha fått rett i noen av sine spådommer når det gjelder valgdeltakelsen, men utslagene er ikke store, og neppe nok til at dette argumentet kan tillegges noen avgjørende vekt.

Sittende ordførers fortrinn

En ordførerkandidat i en liten kommune trakk frem det problematiske ved at det er rått parti å stille mot en ordførerkandidat som hadde sittet i mange perioder og vært mye fremme i media.

Kandidaten foreslo å innføre sperrer som nektet en ordfører å sitte mer enn to perioder. Argumentet grenser opp mot de rent strategiske argumentene, ettersom det i bunn og grunn dreier seg om opposisjonens sjanse til å utfordre en sittende ordfører. Men det er likevel prinsipielt fordi det dreier seg om en mekanisme ved ordningen som favoriserer en sittende ordfører som søker gjenvalg. Det kan se ut til at hun har rett i at et kommunestyre har lettere for å kaste en sittende ordfører enn folket har. Hvis ordføreren ikke er kontroversiell eller på en eller annen måte har gjort seg upopulær blant velgerne, ser det ut til at det skal mye til for at vdkommende taper et direkte ordførervalg. Det viste i hvert fall erfaringen i 2003, som vi har sett ovenfor.

Det er altså svært sjelden et direktevalg fører til at en sittende ordfører kastes, selv om det altså forekommer. Men om det bør brukes som et argument mot ordningen, er en annen sak. I Norge er det ikke sjelden at ordførere sitter mange perioder. Mange kommuner har eksempler på ordførere som har sittet i flere tiår. Det vil i alle tilfeller være merkelig om ordførere som er direktevalgt ikke skal kunne sitte mer enn 8 år, hvis andre ordførere kan sitte så lenge som helst.

Oppsummering

Det fins en rekke argumenter for direkte ordførervalg, og selv om noen av dem kanskje ikke har så stor tyngde når alt kommer til alt, så finnes det også argumenter som ikke så lett lar seg tilbakevise. På den andre siden fins det også argumenter mot ordningen, og selv om det er færre argumenter mot ordningen enn for den, fortjener flere av disse argumentene også å bli tatt på alvor. Vi begynte dette kapitlet med å understreke at vår oppgave ikke er å veie argumentene mot hverandre. Det får bli politikernes oppgave. Men denne gjennomgangen av argumentene kan tjene som en oppsummering så langt. Trolig finnes det flere argumenter enn de som kom frem i vår intervjurunde. Dersom en ordning med direkte valg av ordfører blir gjort til en permanent mulighet ved revisjon av dagens Kommunelov, vil vil en i alle norske kommuner måtte ta stilling til om en ønsker en slik ordning eller ei. Vi håper derfor at både denne gjennomgangen og evalueringen i sin helhet vil være til nytte i de diskusjoner og overveininger som da vil måtte føres.

Kapittel 9: Oppsummering og konklusjon.

Vi har kalt den foreliggende evalueringsrapporten ”Direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform”. Denne tittelen kan problematiseres, siden det egentlig er snakk om en rekke forsøk snarere enn en gjennomgripende reform. Det er bare et begrenset antall kommuner som omfattes; i inneværende mandatperiode er mindre enn ti prosent av norske kommuner med. Det er heller ingen reform om vi med dette mener en bevisst opplagt endring og gjennomføring av styringssystemet på kommunenivå. Det er selvseleksjon som ligger til grunn for hvilke kommuner som er med på ordningen, og måten den gjennomføres på, oppviser betydelig variasjon; til dels fra kommune til kommune. På den andre siden understrekes gjennom dette at vi snakker om en rekke *forsøk*, hvor ulike måter å utforme en ny valgmåte og eventuelt styringsform, prøves ut. Samtidig som ulike varianter av direkte valg prøves ut, gjøres dette til gjenstand for systematisk evaluering. En ordning med direkte valg av ordfører er de siste årene innført i en rekke land og delstater i Europa, men vi er ikke kjent med at en andre steder enn i Norge har gått fram på denne måten. Det nærmeste en kommer, er trolig England, hvor kommunene i den nye lovgivningen gis noen valg med hensyn på styringsform, og hvor det eksisterer en betydelig forskningsaktivitet rundt dette. Men heller ikke her er det slik at forsøk har gått forut for ny lovgivning. Så er det da også slik at de nordiske frikommuneforsøkeneⁱ stadig er ett trekk ved våre lokale styringsformer som vekker stor interesse internasjonalt.

En evaluering som denne kan legge ulike perspektiv, innfallsvinkler og metoder til grunn. Ved en vurdering vil det være viktig å ta hensyn så vel til de intensjoner og målsettinger som lå til grunn, som de argumenter og antakelser om effekter som er blitt framført. Forsøkene med å la innbyggerne i en del kommuner velge sin ordfører ved direkte valg er som nevnt ikke sprunget ut av noe overordnet design. Delvis som følge av dette, var det heller ikke utarbeidet noe omfattende sett av målsettinger eller begrunnelser for forsøkene. Mest sentralt stod i utgangspunktet spørsmålet om hvorvidt en slik valgmåte ville kunne være et virkemiddel for å få opp deltakelsen ved lokalvalgene. I tillegg var en fra departementets side opptatt av om og eventuelt en slik ordning ville føre til økt interesse og engasjement rundt kommunevalgene, og om rekrutteringen til lokalpolitikken ville endres. Ved andre gangs forsøk i 2003 kom i tillegg spørsmålet om utvidet myndighet for ordføreren inn i bildet i noen

kommuner, og indikerte nok en viss forflytting av fokus over mot også de mer styringsmessige aspektene ved den kommunalpolitiske organiseringen. I noen grad hang dette nok også sammen med resultatene fra den første forsøksrunden, samt også internasjonale utviklingstrekk når det gjaldt styring i kommunene. Til sammen fører dette til at siktelinjene i vår evaluering først og fremst er knyttet til en vurdering effekter med hensyn på eltakelse og styring. For det første er det spørsmål om hvorvidt og hvordan direkte valg påvirker politisk deltakelse i forsøkskommunene, og også innbyggernes oppfatninger av og holdninger til et slikt styringssystem. For det andre spør vi om og hvordan denne valgmåten påvirker det politiske styringssystemet i kommunene, og hvor ikke minst spørsmål om endringer i relasjonene mellom ordfører og kommunestyre er viktig, og også om selve utformingen av ordførerrollen er blitt påvirket.

Vårt fokus dreier seg om eventuelle konsekvenser av at ordførere velges gjennom direkte valg. På et mer generelt og teoretisk plan har forsøkene imidlertid interesse langt ut over dette. Formulert svært allment, kan en si at en grunnleggende problemstilling er knyttet til forholdet mellom institusjonelle endringer og adferdsmessige konsekvenser. Er det mulig – og eventuelt i hvilken grad – å påvirke og endre tanke- og handlingsmønstre hos velgere og representanter gjennom organisatoriske endringer av typen direkte ordførervalg? Er det – ut fra teoretiske antakelser eller empiriske erfaringer – grunn til å forvente små eller store konsekvenser?

I denne rapporten har vi bare i begrenset grad gått inn på slike overordnede problemstillinger. På et litt mindre generelt plan har vi imidlertid tatt opp spørsmålet om hva slags type endring eller reform det å innføre direkte valg av ordfører kan sies å være, og hvordan våre forsøk står i forhold til andre reformer internasjonalt når det gjelder politisk styring og ledelse i kommunene. Et godt stykke på veg kan det å innføre direkte valg av ordfører karakteriseres som en internasjonal motebølge, og vi har i kapittel 3 gjort rede for endringene som har foregått i en rekke andre europeiske land og delstater. Ett sentralt poeng er at selv om virkemidlet (direkte ordførervalg) synes nokså likt, varierer begrunnelsene for en slik reform betydelig. I Norge er det i hovedsak bare selve valgmåten som endres, mens reformen i andre land i stor grad også er koplet til en utvidelse av ordførerens myndighetsområde og formelle autoritet.

I kapittel 2 hevder vi derfor at reformen internasjonalt lar seg fortolke som del av en mer generell bevegelse i retning av å styrke det utøvende ledd i kommunene, og i noen grad på bekostning av det ”lovgivende” (kommunestyret). Et allment trekk er at en ønsker å gi det øverste politiske lederskapet (ordføreren) en sterkere stilling ikke bare når det gjelder formulering av politikk, men også i iverksetting. I økende grad er den tradisjonelle kollegiale modellen for kommunal styring (komité- eller formannskapsmodellen) kommet under press, og erstattes av mer eksekutivorienterte modeller, som bygger på majoritetsstyre eller innslag av presidentstyre. Kort sagt foregår det en slags de-kollektivisering av kommunale beslutnings- og styringsprosesser.ⁱ

Det er et omfattende datamateriale som ligger til grunn for evalueringen, og vi har benyttet både kvantitative og kvalitative tilnærmingsmåter. Vi har hatt anledning til å følge forsøkene og forsøkskommunene over tid, noe vi tror har gitt et bedre grunnlag for å trekke slutninger. De viktigste datakildene har vært følgende:

- To spørreundersøkelser blant velgerne i forsøkskommunene i etterkant av valgene i 1999 og i 2003.
- En representantundersøkelse blant kommunestyremedlemmer i 20 kommuner med direkte valg, og 20 sammenlignbare kommuner som ikke er med i forsøket.
- Intervju med i alt samtlige 96 kandidater ved ordførervalgene i 1999, og et utvalg på 86 ved valgene i 2003.
- Intervju med samtlige direktevalgte ordførere etter valgene i 2003.
- Besøk i mer enn halvparten av forsøkskommunene.
- Et stort skriftlig materiale, inklusive kommunenes søknad om deltakelse, forskriftene for forsøkene, kommunale vedtak, valgbøker, osv.

Den foreliggende rapporten tar ikke opp forsøkene som knytter seg til utvidet myndighet for ordføreren. I tillegg har datainnsamlingen, og i sær representantundersøkelsen, gitt mye interessant materiale som ikke er analysert i denne omgang. Dette dreier seg særlig om representantenes oppfatning av sitt virke og sine arbeidsvilkår, og av kommunalpolitikken generelt. I kapittel 7 gis likevel et ganske omfattende bilde av resultatene fra denne undersøkelsen.

Variasjon i utformingen av forsøkene.

Som vi har vært inne på, ble ikke forsøkene med direkte valg av ordfører i Norge gjennomført på grunnlag av et samlet design fra departementet, selv om både deltakelse og vedtekter måtte godkjennes av KRD. Et godt stykke på veg kunne kommunene selv utforme sine løsninger.

Det var særlig på 6 områder det var åpnet for lokale variasjoner:

- Valgbarhet og nominasjon. Kommunene fikk selv bestemme hvem som kan nominere kandidater til ordførervalget og hvem/hvor mange som kan nomineres.
- Gyldighetskrav. Den enkelte kommune kunne sette opp spesielle krav som måtte oppfylles for at ordførervalget skulle være gyldig.
- Kåringsvilkår. Den enkelte kommune kunne også stille opp spesielle krav som måtte oppfylles for at ordføreren skulle regnes som valgt, ut over simpelt flertall. De kunne også avgjøre hva som skulle skje dersom dette kravet ikke ble oppfylt.
- Stemmelikhet. Kommunene fikk selv bestemme om valget ved stemmelikhet skulle avgjøres ved loddtrekning eller etter Kommuneloven, eller eventuelt andre løsninger.
- Varaordfører. Kommunene fikk selv bestemme om varaordfører skulle velges etter Kommuneloven eller ved direkte valg. Kommuner som også deltok i forsøket med utvidet myndighet for ordfører hadde også mulighet til å vedta at varaordfører skulle utpekes av ordføreren.
- Plass i kommunestyret og formannskapet. Ordføreren kan ta sete i kommunestyret og formannskapet enten på egen kvote eller på sitt partis kvote. Noen kommuner har også andre løsninger.

I kapittel 4 har vi foretatt en nøyere gjennomgang av disse områdene og hvilke løsninger som ble valgt av kommunene. Det er også gjort noen vurderinger av hvordan forskjeller i vedtektene slo ut. I tre tilfeller førte bestemmelser i vedtektene til at kommunen som resultat av valget falt ut av forsøket. Dette gjaldt Salangen, hvor det til slutt bare var en kandidat som stilte opp; Vågan, hvor kravet om 50 % oppmøte blant de stemmeberettigede ved ordførervalget ikke ble oppfylt, og Skånland, hvor det egentlig usannsynlige skjedde at det ble stemmelikhet blant de to fremste kandidatene, og reglene da sa at kommunestyret skulle velge ordfører. En endte altså opp med at det til sammen i denne perioden er 36 kommuner som har direkte valgt ordfører.

I et demokratiperspektiv er de kanskje mest interessante variasjonene knyttet til hvilke krav som skal stilles til fremmøte og stemmeandel. Det er vel tvilsomt om det bør stilles spesielle oppmøtekrav i forbindelse med ordførervalget, siden dette ikke er tilfelle ved kommunestyrevalget. På den andre siden sett er dette problemet neppe særlig presserende, siden det viser seg at variasjonen i deltakelse mellom de to valgene er nokså liten, som vi skal komme tilbake til. Mer aktuelt er det trolig å vurdere hvilke kåringskrav som skal gjelde. Her hadde 31 av 36 kommuner kun krav om simpelt flertall blant ordførerstemmene. Lyngen krevde 25 % oppslutning om den som skulle kåres; Risør og Mandal 35 prosent, og Gol og Ølen 50 prosent; altså absolutt flertall. I Mandal, Gol og Ølen ble det som følge av dette avholdt en andre valgomgang, og hvor deltakelsen holdt seg noenlunde stabil. Som den eneste kommunen hadde Alvdal en ordning med preferansevalg, hvor velgerne skulle rangere sine tre første valg. Dette fikk imidlertid ingen betydning, siden den valgte ordføreren fikk hele 80 prosent av førstestemmene.

Politisk deltakelse.

Oppslutningen om kommunevalget var i 1999 marginalt høyere (1,9 prosentpoeng) for de 20 forsøkskommunene enn for landet som helhet. For de 36 kommunene med direktevalgt ordfører i 2003 lå den under det nasjonale gjennomsnittet (- 3,0 prosentpoeng). Oppslutningen om ordførervalgene lå noe lavere enn for kommunestyrevalgene; nemlig - 3,4 prosentpoeng i 1999, og - 4,6 prosentpoeng i 2003. Det er imidlertid snakk om en ikke ubetydelig variasjon mellom kommunene, og denne variasjonen må i stor grad tilskrives lokale forhold. Ser vi spesielt på de kommunene som har deltatt i begge forsøksrundene, finner vi også store variasjoner. Fem kommuner hadde en tilbakegang på åtte prosentpoeng eller mer, Samtidig opplevde sju kommuner økning i valgdeltakelsen ved ordførervalget, og en av disse en økning på nesten 13 prosentpoeng. Den generelle konklusjonen er at frammøtet i kommunene som deltok ved begge valgene fulgte den nasjonale trenden fra 1999 til 2003, men at variasjonene var til dels betydelige, og størst ved selve ordførervalget. I stor grad avgjorde de lokale politiske forholdene hvorvidt ordførervalget hadde effekt på valgdeltakelsen eller ei.

Forsøkene var i utgangspunktet langt på veg begrunnet med et ønske om å se hvorvidt de ville resultere i en generelt økt valgdeltakelse. Dette er en forventning som ikke kan sies å ha slått til. Det må vel også kunne sies at det faglige grunnlaget for å ha slike forventninger, knapt var

til stede. Direkte valg av ordfører øker innslaget av personvalg for velgerne, og internasjonale erfaringer tilsier at en i så fall burde forvente lavere snarere enn økt valgdeltakelse. Dette har blant annet å gjøre med at personvalg stiller velgeren overfor økte krav til informasjon, og terskelen for deltakelse kan dermed bli høyere. Det er også grunn til å anta at velgernes kjennskap til kandidatene avtar med økende kommunestørrelse, og at deltakelsen ved ordførervalg derfor kan bli lavere i store kommuner. Våre funn tyder på at det finnes en slik sammenheng med kommunestørrelse. Ved den første runden forsøk var de aller fleste deltakerne små kommuner, og kun to hadde om lag 7000 innbyggere. I andre runde var det bevisst lagt opp til å få med en rekke større kommuner. Når vi ser på ordførervalgene i forhold til kommunestyrevalgene ved de to omgangene, finner vi utslag som går i den forventede retning. En analyse av samvariasjonen mellom kommunestørrelse og differansen mellom deltakelsen ved ordførervalgene og kommunestyrevalgene viser ikke noe utslag for 1999, mens valget i 2003 viser en tydelig negativ samvariasjon. Det betyr at avviket økte med kommunestørrelsen i 2003, og støtter dermed hypotesen om at personvalg generelt gav lavere deltakelse i større kommuner.

Det viste seg da også at kandidatenes personlige egenskaper var den enkeltfaktor som et absolutt flertall av velgerne la mest vekt på ved begge valgene. Kandidatenes personlige egenskaper og kandidatenes oppfatning i enkelte saker hadde meget stor betydning for valgadferden. Samtidig var vektleggingen av personlige egenskaper mer utbredt i mindre enn i store kommuner. Sett fra velgerperspektiv er det klart et grunnlag for å si at direkte valg av ordfører medførte større personfokusering. Dette bildet modifiseres noe når vi tar utgangspunkt i kandidatenes egne vurderinger. Også disse rapporterte om et økt personfokus, men bare marginalt endret fra tidligere valg. Fra kandidatenes ståsted tilskrives det økte personfokus i betydelig grad medias håndtering av valgkampen. Kommunestørrelse har igjen betydning, og kandidatene gir uttrykk for at valgene allerede i utgangspunktet er personvalg i mindre kommuner, og at direkte valg av ordfører i så måte ikke gjør noen stor forskjell. I sær på ett område må det imidlertid kunne slås fast at innføring av direkte valg av ordfører har gitt klare endringer i politisk adferd, nemlig når det gjelder stemmedeling. Direkte valg medfører at velgerne får ett til valg å delta i, og slik en mulighet til å gi uttrykk for ytterligere eller mer sammensatte politiske preferanser. Rundt en av tre velgere oppgav å ha gitt sin ordførerstemme til en kandidat fra en annen liste enn den de gav sin stemme til ved kommunestyrevalget. Dette må sies å være en nokså høyt tall. Men også her var variasjonen

mellom kommuner betydelig, og varierte i 1999 fra knapt 57 prosent i én kommune til drøyt 18 i en annen, mens variasjonen i 2003 var fra knapt 47 prosent til om lag 17. Dette understreker nok en gang at de lokale politiske forholdene hadde stor betydning for valgadferden. Vi fant også at stemmedeling generelt var mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større, og at denne tendensen ble noe styrket ved innlemmelsen av de større kommunene i 2003.

Påvirker ordningen innbyggernes interesse for og syn på kommunalpolitikken?

I hvilken grad og på hvilken måte påvirker så innføringen av direkte valg av ordfører velgernes interesse for lokalpolitikken, og deres syn på egen innflytelse? Når det gjelder hvorvidt den nye valgordningen medførte økt interesse for lokalvalget blant innbyggerne, fant vi at fire av ti svarte bekreftende i så måte, og i 2003 var denne oppfatningen klart mer utbredt i de små kommunene enn de store. Vi fant derimot ikke at dette gav seg noen nevneverdige utslag i endring med hensyn på selve valgadferden. Det er imidlertid helt klart at velgerne gir uttrykk for til dels store forventninger til den nye valgordningen. Ved begge valgene sa et absolutt flertall seg enig i en påstand om at ordningen ville gjøre kandidatene eller ordføreren mer lydhør overfor innbyggerne. Denne tendensen ble faktisk styrket fra 1999 til 2003, men gav ingen entydige utslag på valgadferden. Vi fant en liten tendens til at troen på økt lydhørhet var mer utbredt i de mindre kommunene enn i de store.

Ved begge valgene sa et absolutt flertall av innbyggerne seg helt eller delvis enig i at den nye ordningen gir den enkelte større innflytelse i lokalpolitikken. Denne tendensen ble styrket ved andre runde av forsøk. Ved valget i 1999 svarte 51 prosent av innbyggerne bekreftende, mens dette i de samme kommunene hadde økt til 72 prosent i 2003. Dersom dette er uttrykk for erfaringer med ordningen, har altså andelen som mener ordningen gir dem større innflytelse i lokalpolitikken økt betydelig gjennom de to rundene forsøk. På samme måte var også forventningene hos de som deltok for første gang i 2003 høyere enn i 1999, siden 68 prosent av innbyggerne i de nye kommunene i 2003 svarte bekreftende. Ved begge valgene var det en tendens til at troen på egen innflytelse var mer utbredt i de mindre kommunene enn i de større.

Ved velgerundersøkelsen i 1999 bad vi ikke respondentene om å ta direkte stilling til den nye valgordningen eller ei. Dette ble imidlertid gjort i Lokalvalgsundersøkelsen, og her sa 68 prosent av velgerne i kommuner uten dette forsøket seg enig i en påstand om at ordfører bør velges direkte av innbyggerne og ikke av kommunestyret som i dag. I forsøkskommunene sa 85 prosent seg enig i at forsøket burde fortsette.¹ Ved valget i 2003 spurte vi innbyggerne om ordningen med direkte valg av ordfører burde gjøres til en permanent ordning i kommunen. Her svarte 69 prosent av innbyggerne i de nye kommunene ja, mens hele 79 prosent av innbyggerne i de kommunene som hadde vært gjennom to runder svarte ja. Det kan altså se ut som at et stort flertall i disse kommunene mener å ha gjort positive erfaringer med ordningen. Men igjen er det slik at dette ikke gir seg noen umiddelbar effekt med hensyn på valgdeltakelse.

Innflytelse, rolleutforming og politisk styring.

Hvilke institusjonelle effekter har så den nye valgordningen fått? Ser vi nye mønstre når det gjelder innflytelse, rolleutforming, styringsrelasjoner og samarbeid? I den foreliggende rapporten er det først og fremst data fra representantundersøkelsen og kandidatintervjuene som er benyttet for å belyse dette. Det mest generelle funnet må sies å være at den nye ordningen har hatt begrensede, for ikke å si beskjedne institusjonelle effekter. Vi skal kort oppsummere noen aspekter.

Ordningen må sies å ha hatt beskjedne effekter når det gjelder kandidatutvelgelse, nominasjonsprosesser og valgkamp i kommunene. Et overveldende flertall av kandidatene mente de ville stått øverst på sitt partis liste uansett valgordning. Hovedkonklusjonen må være at ordningen så langt i liten grad ser ut til å ha påvirket partienes rekrutteringsmønstre. Det er likevel slik at 15 av 173 intervjuede kandidater sier at de ikke ville stilt opp dersom det ikke hadde vært direkte valg, mens noen flere gir uttrykk for at selve ordningen hadde betydning for deres kandidatur.

Når det gjelder valgkamp, finner vi en positiv, men svak effekt. Mens om lag 40 prosent av innbyggerne oppgav at ordningen med direkte valg førte til at deres interesse for kommunevalget økte, svarte 27 prosent at selve ordningen gjorde at valgkampen fikk større betydning for deres standpunkt. Det er også et flertall av ordførerne som mener at ordningen

gav større engasjement i valgkampen, ved at 21 svarer ja, 10 nei, og 3 er usikre. Et flertall rapporterer en økt interesse for folkemøter. Ordningen medfører et økt personfokus, ikke minst gjennom medias tendens til å fokusere på selve ordførerduellene. Noe av dette kan imidlertid skyldes selve nyhetens interesse ved ordningen.

Når det gjelder selve konstitueringen, rapporterer bare to ordførere at de oppfattet denne som vanskelig i 2003, mens 6 gjorde dette i 1999. I 6 kommuner var den enstemmig begge gangene, mens den ble karakterisert som lett i 7 kommuner i 1999, og 26 i 2003. Når det gjelder spørsmålet om såkalt ”hestehandel”, svarte 26 ordførere i 2003 at det ble mindre enn tidligere, 6 nei, og 2 vet ikke. Konklusjonen synes å være at direkte valg tar bort ”hestehandel” om selve ordførervervet, men er ikke noen garanti for at kjøpslåing om posisjoner forsvinner. Her spiller blant annet lokal politisk kultur inn.

Som vi har vært inne på i de innledende kapitlene, er det ikke urimelig å anta at direkte valg av ordfører kan påvirke ordførerens legitimitet, innflytelse og rolleutforming, og at ikke minst relasjonene mellom ordfører og kommunestyre kan påvirkes og endres. Om vi først tar utgangspunkt i deres egne oppfatninger, oppgir 18 at selve ordførerrollen har endret seg, mens 12 svarer benektende, og 4 ikke vet. De sistnevnte påpeker først og fremst manglende sammenligningsgrunnlag. For de som svarer nei, er begrunnelsen at myndigheten ikke er utvidet; at de formelle spillereglene mellom ordfører og kommunestyre er de samme, og at de ikke oppfører seg annerledes enn om de hadde vært indirekte valgt. De som svarer ja peker på at ordførerposisjonen har fått litt større tyngde; at ordføreren har større legitimitet, og at de i større grad oppfatter seg som hele folkets ordfører. Men igjen er det neppe snakk om store endringer, og flere av ordførerne med lengst fartstid sier at det er andre sider ved ordførerrollen som har endret seg mer markant det siste tiåret.

Spørreundersøkelsen blant representantene i kommunestyrene viste ikke minst at det eksisterer en rekke klare normer og forventninger til hvordan ordføreren skal utforme sin rolle, og hvordan relasjonen mellom ordfører og kommunestyre bør være. Særlig gjelder dette forventninger om at ordføreren skal være lydhør overfor så vel innbyggere som kommunestyre; at vedkommende må være åpen for debatt og diskusjon, og i tillegg kunne håndtere media. Nær tre fjerdedeler mener ordføreren bør ha en viss selvstendighet i forhold til kommunestyret, og at vedkommende først og fremst bør opptre som en brobygger. For en

nærmere redegjørelse for funnene med hensyn på hvordan ordførerne vurderes viser vi til kapittel 7. Generelt må vi imidlertid kunne si at norske ordførere kommer relativt godt ut langs disse kriteriene. Et annet, om enn ikke direkte relatert funn, er at fire femtedeler av representantene sier seg enig i en påstand om at administrasjonen får stadig større makt, på bekostning av de folkevalgte.

Kanskje er likevel det mest oppsiktsvekkende funnet at selve det om kommunen har direkte valgt ordfører eller ei spiller så godt som ingen rolle for hvordan representantene vurderer ordførerens adferd og rolleutforming. Tabellene vi har vist i kapittel 7 gir et meget klart bilde i så måte. Hvorvidt representantene har direktevalgt ordfører eller ikke har i utgangspunktet ingen signifikant betydning for deres oppfatninger og holdninger verken med hensyn til selve ordførerrollen, hvordan ordføreren utøver sin rolle eller med hensyn til selve konstitueringen og arbeidet i kommunestyret.

Derimot har politisk ståsted i form av hvorvidt kandidatene var valgt på samme liste som ordføreren eller ikke betydning både for hvordan representantene oppfatter at ordføreren utøver sin rolle og for hvordan de oppfatter arbeidet i kommunestyret med hensyn til konfliktnivå og samarbeidsklima. Valgordningen har med andre ord ingen umiddelbar og selvstendig betydning for representantenes oppfatninger om relasjonene mellom ordfører og kommunestyret. Derimot har representantenes politiske ståsted i form av å være valgt på ordførers liste eller en annen liste betydning for representantenes oppfatninger på flere av spørsmålene.

Vi fant imidlertid at betydningen av politisk ståsted til en viss grad varierte med måten ordføreren var valgt på. For en rekke forhold fant vi at effekten av politisk ståsted ikke var tilstede i kommuner med direktevalgt ordfører. Dette gjaldt hvorvidt partitilhørighet ble oppfattet å være viktigere enn personlige egenskaper; oppfatning av egen innflytelse i lokalpolitikken; hvorvidt arbeidet i kommunestyret tok for mye tid; hvorvidt ordføreren var tilgjengelig for media; hvorvidt ordføreren var ute blant folk i kommunen; hvorvidt ordførerens personlige egenskaper var viktigere enn politisk ståsted og hvorvidt møtene i kommunestyret var preget av uenighet og konflikt. På den andre siden fant vi at betydningen av politisk ståsted kun ga signifikante forskjeller i kommuner med direktevalgt ordfører med hensyn til hvorvidt ordføreren ble oppfattet å være først og fremst til rådighet for

administrasjonen og hvorvidt det var viktig å ha en ordfører som var populær blant innbyggerne. Vi ser at de to siste spørsmålene omhandler relasjoner mellom ordfører og ”eksterne” aktører i forhold til selve kommunestyret (henholdsvis administrasjonen og innbyggerne). Konklusjonen må være at direkte valg av ordfører i noen grad kan antas å ha svekket betydningen av politisk ståsted med hensyn til hvordan representantene oppfatter relasjonene mellom kommunestyre og ordfører, men at den nye valgordningen så langt har hatt liten eller ingen direkte effekt på representantenes oppfatninger i så måte.

Sammenfatningsvis vil vi derfor oppsummere våre hovedfunn på følgende måte:

- Direkte valg av ordfører gir i seg selv ingen økning i valgdeltakelsen. I den grad den har noen effekt, er det snarere motsatt.
- Direkte valg betyr et økt, om enn moderat, innslag av personvalg og personfokus ved norske lokalvalg.
- Direkte valg har små, om enn positive, konsekvenser for velgernes interesse og engasjement.
- Direkte valg gir velgerne anledning til å uttrykke flere og mer sammensatte preferanser, noe de i stor grad benytter seg av gjennom stemmedeling mellom ordfører- og kommunestyrevalget.
- Et meget stort flertall av velgerne mener ordningen gir dem mer innflytelse, og at den bør gjøres til en permanent ordning.
- Kommunestørrelse har betydning på flere områder, og på forventet måte, ved at karakteren av personvalg forsterkes i mindre kommuner.
- På en rekke områder må den til dels betydelige variasjonen i vurderinger og politisk adferd forstås på bakgrunn av lokale politiske forhold. Ut fra de foreliggende data kan det se ut som at direkte valg av ordfører bidrar til å gjøre kommunalvalgene mer lokale.
- Valgordningen i seg selv har ingen selvstendig effekt på hvordan representantene oppfatter ordførerens rolleutforming og relasjonene mellom ordfører og kommunestyre.
- Politisk ståsted, i betydningen at en er valgt på samme liste som ordføreren, har derimot en klar og signifikant betydning for deres oppfatninger på disse områdene. Effekten av politisk ståsted påvirkes på noen områder av valgmåten.

Vedlegg

Tidligere publikasjoner fra prosjektet:

- Marcus Buck, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2000): *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg i 20 kommuner*. Tromsø: Institutt for statsvitenskap. Rapport.
- Samme, trykt i NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*.
- Helge O. Larsen (2002): "Direkte valg av ordfører – et virkemiddel for økt valgdeltakelse?", i Bernt Aardal (red): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Helge O. Larsen (2002): "Directly Elected Mayors: Democratic Renewal or Constitutional Confusion?", i Janice Caulfield and Helge O. Larsen (eds): *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Helge O. Larsen (2005): "Recenti esperienze di democrazia locale in Norvegia: l'elezione diretta del sindaco in venti comuni", i Mario Caciagli e Aldo di Virgilio (a cura di): *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*. Torino: UTET Libreria.
- Marcus Buck, Mikal Lanes, Helge O. Larsen og Tord Willumsen: "Direktevalg av ordfører. Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment" i Tor Bjørklund og Jo Saglie (red)(2005): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helge O. Larsen (2005): "Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms", i Rikke Berg and Nirmala Rao (eds): *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave.