



## **Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå - frå konsensusstyre til majoritetsstyre**

**Erfaringane så langt i Hedmark,  
Nord-Trøndelag, Nordland og Troms**



**VESTLANDSFORSKING**

**SAMANDRAG**

## Samandrag

### Opplegget for prosjektet

I dette prosjektet har vi undersøkt erfaringane med parlamentarisme som styringsform på fylkesnivå i fire fylkeskommunar. Dei fire fylkeskommunane er Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms, altså alle fylkeskommunane som til no har innført parlamentarisk styreform her i landet. Hovudspørsmålet er kva erfaringar dei fire fylkeskommunane har gjort, samanlikna med erfaringane frå før innføringa av ny styreform. I prosjektet samanliknar vi også erfaringane mellom dei fire fylkeskommunane, og i nokon mon trekker vi inn kontrollfylke med formannskapsmodell. Vi bygger på både kvalitative og kvantitative data gjennom fem delundersøkingar: Ei spørjeskjemaundersøking til medlemmane av fylkestinga, intervju med eit utval politiske og administrative leiarar, ei mediegransking, ei innbyggargransking og intervju med medlemmer i den regionale partnerskapen. Den uavhengige variabelen i prosjektet er altså styringsmodell, og vi har undersøkt konsekvensane av ny styringsmodell med omsyn på fordelinga av ansvar, rolledeling mellom politikk og administrasjon, den politiske dialogen mellom partia og i forhold til samfunnet omkring, styringslinjer, konfliktnivå, kunnskap og legitimitet.

### Opposisjonen gjennomgåande mest kritisk

Gjennom sine svar på spørjeskjemaet gir fylkestingsrepresentantane uttrykk for å vere delte i synet på kor vellukka innføringa av parlamentarisme er. Det er store skilnader i svara frå posisjonspartia og opposisjonspartia. Tendensen er den same i alle dei fire fylkeskommunane. Opposisjonen er gjennomgåande meir kritisk til parlamentarismen enn posisjonen.

Fylkestingsrepresentantane vurderer mange enkeltmålsettingar med parlamentarismen etter det same mønsteret. Dersom vi samanliknar måloppnåinga på enkeltmålsettingar med tilsvarende måloppnåing blant fylkestingsrepresentantane i Nordland frå 2002, er måloppnåinga lågare i alle fylka no – også i Nordland. Vi vurderer skiljet mellom det å vere i posisjon og opposisjon til å vere stort. Den store fleirtalskoalisjonen som stod bak fylkesrådet i Nordland i første fylkestingsperiode med parlamentarisme forklarar i stor grad skilnaden i måloppnåing i dei to periodane. I 2002 var 2/3 av fylkestingsrepresentantane i posisjon. I inneverande periode utgjer opposisjonspartia ein langt større del av fylkestinget. Det er fleire som no opplever frustrasjonen ved å sitje på sidelinja med relativt avgrensa muligheter for å påverke dei politiske beslutningane. Representantane sine utfyllande kommentarar i spørjeskjemaet, og innspela vi har fått gjennom kvalitative intervju underbygger at ståstad i det politiske landskapet forklarar grad av opplevd måloppnåing.

### Fylkesrådet – den nye maktbastionen

Nordland fylkeskommune innførte parlamentarisme allereie i 1999, medan dei tre andre fylkeskommunane, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms kom etter frå hausten 2003. I alle dei fire parlamentarismefylka er det fram til februar 2007 berre prøvd ut fleirtalsparlamentarisme. Med noko varierende støtte bak seg i fylkestinget, er makta konsentrert til 3-5 fylkesrådar<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I fylkestinget i Hedmark vart forholdet mellom posisjon og opposisjon endra i februar 2007, då ein av AP-representantane melde seg inn i Venstre. Ein har dermed gått frå ein situasjon med fleirtalsråd med knappast muleg fleirtal (51%) til eit mindretalsråd med om lag 49% støtte i fylkestinget. I vår evaluering har vi difor i hovudsak berre fanga opp erfaringar med fleirtalsparlamentarisme i Hedmark fylkeskommune (frå perioden oktober 2003-februar 2007).

I tre av fylkeskommunane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms har fylkesrådene delt dei fylkeskommunale primæroppgåvene mellom seg, og dei har delegert beslutningsmynde på sine sektorområde. I Hedmark er det lagt opp til eit kollektivt beslutningsansvar. Dette inneber at fylkesrådene ikkje enkeltvis kan stillast til ansvar for eit politikkområde, men at ev. mistillit vil ramme fylkesrådet som kollegium. For å løyse kvardagen reint praktisk er det likevel etablert ei arbeidsdeling også der.

Fylkesråda er ulikt samansette, og har noko ulikt politisk grunnlag i fylkestinget. Fylkestinget i Hedmark har til saman 33 representantar, og partikoalisjonen mellom Arbeidarpartiet (12) og Sosialistisk venstreparti (4) har 16 av desse representantane. Fylkestinget i Nordland har 53 representantar, og med sine 28 representantar har koalisjonen Arbeidarpartiet (17), Sosialistisk Venstreparti (9) og Kystpartiet (2) eit fleirtalsgrunnlag. I Nord-Trøndelag utgår fylkesrådet frå Arbeidarpartiet (12) og Senterpartiet (9), og rådet har i alt 21 av fylkestinget sine 35 representantar. Fylkesrådet i Troms baserer seg på det største fleirtalet beståande av Arbeidarpartiet (10), Sosialistisk Venstreparti (6), Senterpartiet (5) og Kristeleg Folkeparti (3). Storkoalisjonen har til saman 24 av fylkestinget sine totalt 37 representantar bak seg.

Fylkesrådet si makt er konsentrert i to omgangar. Først har ein funne fram til ein fleirtalskonstellasjon i fylkestinget som samarbeider om å etablere fylkesrådet. Deretter vert den politiske makta konsentrert til 3-5 fylkesrådar, som får delegert beslutningsmynde og relativt vide fullmakter. Fylkesrådet sine fullmakter er såpass vide at representantar frå den regionale partnarskapen gir uttrykk for å kunne få *svar og viktige avklaringar over bordet* i ein del samanhengar. Dette har ført til at opposisjonen gir uttrykk for relativt tydeleg avmakt og frustrasjon. Enkelte representantar frå posisjonspartia har også gitt uttrykk for at ein er kritisk til denne maktkonsentrasjonen.

Vi konkluderer difor med at det er nødvendig å utvise politisk kløkt og storsinn frå fylkesrådet dersom ein skal behalde sin legitimitet overfor fylkestinget som heile. Handteringa av modellen er krevjande. Både internt i fylkesrådet, mellom fylkesrådet og fylkestinget, mellom fylkesrådet og administrasjonen samt mellom fylkesrådet og eigne partigrupper i fylkestinget må ein etablere nye samhandlingsformer. Fylkesrådet, som har eit politisk fleirtal bak seg i fylkestinget, kan truleg nytte denne maktposisjonen til å få gjennomslag for dei fleste sakene dei legg fram. Det kan likevel hende at det på regionalt nivå er såpass mange interesser som skal ivareta, då bysentra og utkantane skal løfte regionen i lag, at det løner seg å ha ein strategi for å involvere heile fylkestinget i det politiske arbeidet. Opposisjonen kan vere ein ressurs for å få fram alternative synspunkt. Fleirtalsmakt inneber likevel til slutt at fleirtalet tek den endelege avgjerda i fylkestinget sine plenumssamlingar.

### **Fylkestinget – *vitalisert* eller *parkert*?**

Fylkestinga i dei fire fylkeskommunane møtest berre 5-6 gonger i løpet av eit år. Sett i lys av rådet, som er samla heile året, etablerer det seg ein viss ubalanse mellom fylkesråd og fylkesting. Vi kan umiddelbart hevde at fylkestinget også synest svekka i forhold til tinga i formannskapsfylka. Den låge møteaktiviteten i fylkestinga har med fylkeskommunen si saksmengd å gjere, men saksmengda synest å vere mindre når ein har delegert relativt vide fullmakter til fylkesråda i dei fire parlamentarismefylkeskommunane.

Vurderingane av parlamentarismen sine effektar på fylkestinget synest i stor grad å vere avhengig av om ein tilhøyrer posisjonen eller opposisjonen. Posisjonsinnehavarane ser i relativt stor grad dei positive effektane, medan opposisjonen er kritiske. Opposisjonen gir uttrykk for at fylkestinget, som burde framstå som vitalisert som fylkeskommunen sitt øvste

vedtaksorgan, i realiteten er utan politisk makt og sett på sidelinja. Men fleire politikarar vi har vore i kontakt med meiner vi skal vere varsame med å teikne eit for eintydig delt syn på fylkestinget si rolle. Sjølv om det å sitje i fylkestinget for eit opposisjonsparti vert opplevd som frustrerande, syner våre informantar at behandlingane i fylkestinget inneber svært interessante debattar. Både fylkesrådsleiarar og fylkesordførarar har også gitt uttrykk for at mange av fylkesrådet sine innstillingar i røynda blir endra undervegs i behandlinga.

Gjennom markering av politiske standpunkt i fylkestinget vert også dei politiske skiljelinene synleggjorte. Dette er i prinsippet i tråd med parlamentarismen sine målsettingar.

Komiteane har ikkje vedtaksmynde. I fylkestingskomiteane skal ulike politiske løysingar drøftast med det mål for auget at komiteen skal gi ei innstilling til vedtak i saka. På denne måten kan vi seie at komiteen førebur sakene for behandling i fylkestinget. Komiteane i fylkestinget var tiltenkt å vere dei sentrale politiske forhandlingsromma i den nye parlamentariske kvardagen. Omgrepet *politiske verkstader* er nytta i utgreiingar som ligg til grunn for parlamentarismen. I fleire av evalueringane som er gjort av den parlamentariske modellen blir dette uttrykket brukt. Vi konkluderer med at fylkestingskomiteane ikkje synest å vere etablerte som verkstader for politikkkutforming i den nye styringsmodellen.

Komiteane som er etablerte i dei fire fylkeskommunane har litt ulik innretning. I Hedmark fylkeskommune er komiteane inndelte etter eit såkalla *generalistprinsipp*. Dette betyr at komiteane ikkje spesialiserer seg på enkelte av dei fylkeskommunale fagområda (slik som t.d. fagkomiteane på Stortinget), men at alle komitear i praksis skal kunne behandle saker innanfor alle sektorområde i fylkeskommunen. I Nord-Trøndelag, Nordland og Troms er det innført ei ordning med fagkomitear som utgangspunkt.

### **Fylkesordføraren – frå politisk maktsentrum til formell leiar og tilretteleggar**

Medan fylkesordføraren i ein formannskapsmodell er fylkeskommunen sin fremste politiske representant, blir fylkesordføraren i ein parlamentarisk modell ein meir tilbaketrekt aktør. Den politiske makta ligg til fylkesrådet, og fylkesordføraren blir i større grad ein formell møteleiar og saksfordelar internt og ein offisiell representant i ulike samanhengar eksternt. Alle fylkesordførarane vi har snakka med har ei klar oppfatning av at deira rolle er svært ulik fylkesordførarane i formannskapsfylka, og aksepterer dette. Det blir likevel frå fleire framheva at dette ikkje må bety at fylkestinget ikkje skal ha makt. Dersom fylkesrådet vert det fullstendig dominerande maktorganet i fylkeskommunen, er det på tide å vurdere om modellen er riktig, hevdar fleire.

Det er ei gjennomgåande oppfatning blant våre informantar at det er for få arbeidsoppgåver i ein parlamentarismefylkeskommune til å fylla ei heiltidsstilling for fylkesordføraren. Enkelte spør om det er behov for fylkesordføraren i det heile. Vi sluttar oss til konklusjonen frå evalueringa i Hedmark fylkeskommune, som slår fast at fylkesordføraren er ein nødvendig aktør i heile den politiske organiseringa, og særleg i parlamentariske krisesituasjonar der fylkesordføraren vil ha eit særleg ansvar.

### **Opposisjonspartia – mindre meningsfylt å drive fylkespolitikk**

Eit gjennomgåande trekk ved innføringa av parlamentarisme i dei fire fylkeskommunane er at Arbeidarpartiet har vore forkjempar for å innføre parlamentarisme på regionalt nivå, og at dei i alle fire fylkeskommunane i dag sit med fylkesrådsleiar. Kritikken av det parlamentariske

styringssystemet kjem langt på veg frå dei politiske partia som heile tida har vore skeptiske til å endre styreform.

Opposisjonen gir uttrykk for at fylkesparlamentarismen har gjort det mindre meiningsfullt å drive med fylkespolitikk. Dette skuldast at det er vanskeleg å få innverknad på den politikken som vert ført. Med eit fylkesråd som har fleirtalet i fylkestinget i ryggen, er opposisjonen si makt svært avgrensa. Dette meiner vi er ein naturleg konsekvens av den politiske styreforma som er valt. Sett litt på spissen, må opposisjonen først og fremst konsentrere seg om å vinne neste val, og må nytte dei verkemidla dei har til å fronte sine alternative synspunkt. Vi kjem attende til dette i mediegjennomgangen vår, der vi heller ikkje i overbevisande grad har funne ein synleg, kritisk og aktiv opposisjon.

Opposisjonen kan nytte dei formelle maktmidlane dei har tilgang til i fylkestinget. Mistillitsforslaga har vore flittigast nytta i Troms fylkeskommune, men ingen av forslaga har fått fleirtal. Då har det vore langt større aktivitet frå opposisjonen si side når det gjeld bruk av interpellasjonar og spontane og skriftlege spørsmål. Vi har vore til stades under spontanspørjetimen i to av fylkeskommunane, og vi har funne debattane her svært interessante og med høg temperatur. Fylkesrådene på si side har vore godt førebudde, og svara med utgangspunkt i høg fagleg kunnskap på sine område. Her kunne fleire gjerne ønskt seg at media i større grad var til stades og dekkja ordskifta i fylkestinget.

### **Forholdet mellom politikk og administrasjon**

Fylkesrådet framstår i alle dei fire fylkeskommunane som både det administrative og det politiske leiingsorganet i fylkeskommunen. Administrasjonen synest å spele ei langt meir tilbaketrekt rolle. Vi får gjennom intervjuar bekrefte dette på administrasjonssjefs- og på etatssjefsnivået. Overgangen er i store trekk takla på ein god måte. Det vert i noka grad opplevd som frustrerende i administrasjonen at ein skal leggje inn politiske føringar i det ein skal utgreie ei sak på fagleg grunnlag. Særleg i Hedmark og til ei viss grad i Troms fylkeskommune har vi fått inntrykk av at det har vore behov for ei gradvis tilvenning til den nye arbeidsforma i administrasjonen. Fleire fylkesrådspolitikarar har påpeika at administrasjonen i ein tidleg fase bør trenast i rolla som politisk sekretariat innanfor parlamentarismen sine rammer, og at modellen legg opp til at fagfolka i administrasjonen må vere budde på å handtere politiske regimeskifte.

I Hedmark og Nord-Trøndelag har ein behalde ein svært tydeleg organisatorisk koordineringsfunksjon i administrasjonssjefen. Politikarane i desse to fylka går lengst i å uttale at dei berre forhold seg til administrasjonssjefen i sin kontakt med fylkesadministrasjonen. I Nordland og Troms er det i større grad etablert ein avdelingsstruktur der fylkesrådene har direkte kontakt med fagfolka i sine *departement/fagavdelingar*. I fylkeskommunane som har tona mest ned administrasjonssjefrolla opplever enkelte at ein har mista noko av samordningsperspektivet.

Dei som tidlegare var tilsette som fylkesrådmenn har difor opplevd endringa i noko varierende grad. Ein administrasjonssjef understreka kor viktig det er å avklare rolledelinga mellom politisk og administrativt nivå gjennom detaljert, skriftleg delegasjon. Dette er også viktig for å behalde eit trygt og solid fagmiljø i administrasjonen, som veit når ein kan uttale seg og når ein bør overlata til politisk leiing å kommentere ei sak, vert det hevda.

Administrasjonen gir i alle fylkeskommunane eit klart inntrykk av at politisk leiing har tatt over styringsrolla, men at politikarane også er flinke til å lytte på fagfolka sine innspel.

Administrasjonen har såleis ei betydeleg makt i form av sin fagkompetanse. Politisk leiing gir gjennomgåande ros til administrasjonen for å vise lojalitet og for å *spele politikanane gode*.

Dei tilsette i sentraladministrasjonen er elles svært opne for å bidra også når opposisjonspolitikanar tek kontakt. Også her meiner dei administrative leiarane det er svært viktig med ein uttalt og avklara politikk på korleis fagfolka i administrasjonen skal opptre. Det synest å variere litt mellom fylka i kva grad dette er avklara, men ein hovudregel synest å vere at administrasjonen ikkje skal *arbeide strategisk* for opposisjonspolitikanane.

### **Fylkeskommunen som leiar for regionalt partnerskap**

Kommunane og regionråda gir eit positivt bilete av samarbeidet med fylkeskommunen. Det verkar som om parlamentarismen har ført ein ny dimensjon til arbeidet i den regionale partnerskapen, og denne dimensjonen handlar om at den politiske makta og det politiske ansvaret er tydeleggjort.

Næringsutvikling er eit tema som blir nemnt av alle vi har kontakta i kommunane. Det blir sett på som viktig å drive *lobbyverksemd* for eigen kommune og eigen region i nærings spørsmål, og det blir sett på som sentralt å ha kontaktar direkte inn mot fylkesråda i slike spørsmål. Vi opplever at fleire legg vekt på at *fylkesråd for næring* blir omtalt som like viktig å ha kontakt med som fylkesrådsleiaren, noko fokuset på næringsutvikling i primærkommunane truleg forklarar. Våre informantar legg vekt på at makta no er konsentrert til fylkesrådet, og at det er viktigare enn før å nå enkeltpolitikanar for å få gjennomslag.

Dei aller fleste av våre informantar i kommunane bekreftar at det er positivt å kunne ha kommunikasjon direkte med dei som har makta. Dette er i realiteten ei vitalisering av fylkeskommunen, og det blir framheva at ein kan få avklart ei rekkje spørsmål gjennom direkte dialog. Men, som nokre ordførarar påpeiker, kan dette også ha ei negativ side ved seg. Når beslutningar er tekne og lovnader gitt, er det lite rom for å bringe nye argument på bana. Ein ordførar legg vekt på at ein tidlegare kunne bruke lokale fylkestingsrepresentantar i fylkesutvalet eller i eit hovudutval for å påverke saka i dei politiske prosessane, og at ein slik sett hadde muligheit for å bringe inn fleire perspektiv i saka i den politiske prosessen. Dette hadde eit demokratisk element ved seg som enkelte sette pris på.

Dei fleste kommunerepresentantane vi har vore i kontakt med opplever at fylkesrådet har medverka til at ein har fått ein fylkeskommune som er meir tydeleg i forhold til dei politiske beslutningane som vert tekne på regionalt nivå. I dette ligg det ei mening om at parlamentarismen har ført til ei nyttig *rolleavklaring*. Det er likevel relativt mange som peikar på fylkesordføraren si uklare rolle. Det vert hevda at ein skal kjenne fylkeskommunen relativt godt for å vite at fylkesordføraren ikkje er ein person med formell politisk makt i eit parlamentarismefylke. Enkelte peikar på nemninga *ordførar* som forvirrande, fordi dei fleste kjenner til at ordføraren er ein formell politisk maktposisjon i primærkommunane.

Med atterhald om at vi har vore heldige i vårt utval av samarbeidspartar, vil vi framheve at det synest som om fylkesråda har lagt mykje energi i å vere tilgjengelige og i å møte dei regionale samarbeidspartane.

### **Innbyggerane sin kunnskap er lite påverka av styreform**

Samla sett vil vi konkludere med at innbyggerane sine kunnskapar om, og haldningar til, fylkeskommunen i lita grad synest å vere prega av styreform. Kunnskapen om det politiske

systemet aukar eintydig med aukande alder. Vi har elles sett at kjønn slår ut i noka grad. Menn har betre kunnskap om kva som er det øvste politiske organet i fylkeskommunen, om namn på fylkesordførar og fylkesrådsleiar samt kva parti desse representerer.

Interessa for fylkeskommunale saker er relativt høg, og det er berre om lag 20% som oppgir å vere *uinteresserte* i sakene som blir behandla på fylkeskommunalt nivå. 1 av 5 har kontakta anten ein fylkespolitikar eller ein tilsett i fylkeskommunen for å diskutere eller påverke ei sak som vedkomande er særskilt interessert i dei siste to åra. Dette syner at fylkeskommunale saker berører relativt mange innbyggjarar.

Det er elles relativt stor variasjon mellom fylka i kjennskapen til fylkesordføraren og partiet som han eller ho representerer. Her har vi sett at fartstid i politikken, og personlege eigenskapar i høve å profilere seg og politikken gjennom media, truleg kan forklare ein del av skilnadane. Den relativt låge kjennskapen til fylkesordføraren i Nordland *kan* vere eit synleg utslag av at ein i dette fylket har hatt parlamentarisme sidan 1999. Etter snart to heile fylkestingsperiodar med fylkesråd med profilert regjeringsmakt, samt ein opposisjon med store markeringsbehov, kan vi her sjå teiknet på at fylkesordføraren har måtta finne seg i å bli sett i skuggen av andre aktørar og politiske leiarverv. Vi må elles konkludere med at det samla sett er få innbyggjarar som kjenner namnet på leiaren av fylkesrådet etter dei første tre åra med parlamentarisme i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms. Det er likevel mange som kjenner til kva for politisk parti vedkomande representerer når vi oppgir namnet.

Omtrent halvparten av dei spurte kjenner til at fylkeskommunen har ansvaret for vidaregåande opplæring og samferdsleoppgåver. Dette er eit positivt resultat for fylkeskommunen. Særleg når vi tek i betraktning at vi ikkje har oppgitt svaralternativ, må dette seiast å vere relativt bra. Kjennskapen til at fylkeskommunen er ansvarleg for oppgåver som sorterar under kulturområdet samt tannhelsetenesta er svært låg.

Tilliten til fylkestinget er generelt god. Ut frå tilliten innbyggjarane har til fylkespolitikarane, kan vi hevde at det ikkje er grunnlag for å antyde at det er eit massivt krav frå innbyggjarane at det bør innførast regionar eller at fylkeskommunen bør leggjast ned på grunn av *låg tillit*. Det er tvert i mot relativt stor tru på at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket med dei rammene ein har tilgang til. Det kan synast som om fylkeskommunen har ein naturleg plass i styringssystemet. Heile 72% av dei spurde seier dei er heilt eller delvis einige i at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket.

Over 50% av innbyggjarane i alle fylka seier at dei opplever at dei har forholdsvis klare alternativ å forhalde seg til ved fylkestingsvala, og dei fleste meiner det har betydning kva for parti eller partigruppering som får fleirtal i fylkestinget. Dersom det hadde kome eit utslag her, ville vi i utgangspunktet forventast at fleire i parlamentarismefylka ville seie at det er viktig å ha fleirtalet i fylkestinget, men eit slikt utslag er det ikkje i vårt materiale.

### **Fylkeskommunen får plass i regionavisene**

Det høge talet på artiklar med stoff om fylkeskommunen syner at regionavisene Hamar Arbeiderblad og Nordlys er opptekne av å formidle stoff om fylkeskommunen. Vi har difor ikkje grunnlag for å seie at fylkeskommunen er neglisjert av regionavisene, og vi er overraska over at det var så mange treff per avis som vi fann. Dei to avisene har sine hovudkontor i same by som fylkesadministrasjonen er plassert, og *tilgangen* på både tilsette i administrasjonen og politikarar er god. Vi meiner at ein del av den dramatiske auken i volum om fylkeskommunen i avisa Nordlys kan henge saman med den nye styringsforma. Særleg i

2006 ser vi at ei rekkje av artiklane, og lesarinnlegga spesielt, handlar om konkrete politiske saker der fylkesrådet gjennom sitt standpunkt møter motstand frå opposisjonen og delar av befolkninga.

Ei grunngeving for å behalde fylkestinget som politisk institusjon er at demokratiet blir meir synleg med direkte folkevalde representantar til det fylkeskommunale nivået. Dei 125 artiklane vi har koda som *politikk og demokrati-artiklar* utgjer om lag 43% av alle registrerte artiklar. Denne prosentdelen fordeler seg jamt på avisene og dei aktuelle periodane vi har studert. Vi meiner at fylkeskommunen ikkje er oversett som politisk og demokratisk arena.

Frå å berre diskutere talstorleikar og kvantitative mål på media si framstilling av fylkeskommunen, har vi også trekt inn nokre kvalitative mål på oppslaga. Tal kjelder er ei viktig norm. Over halvparten av alle avisoppslaga vi har registrert (51%) syner til fleire enn ei kjelde, og saker som handlar om fylkeskommunen verkar såleis å vere breitt og fyldig belyst. Bruken av fleire kjelder er relativt høg samanlikna med det ein finn i andre norske studiar av kjeldebruk i artiklar med kommunalt stoff. Regionavisene i Troms og Hedmark er dominert av *fleirkjeldejournalistikk*, der ein finn to eller fleire kjelder i eit fleirtal av artiklane.

Det er ei viktig rolle for den frie pressa å drive samfunnskritikk og å avdekke kritikkverdige forhold. Når vi har sett på vinklinga i avisoppslag, finn vi at det er litt fleire artiklar som vi meiner vinklar fylkeskommunen negativt enn positivt. Vi har likevel registrert eit fleirtal av artiklane som nøytrale framstillingar av fylkeskommunane. Her slår vi fast at vinklinga ikkje har ei spesiell spissing i verken positiv eller negativ retning. Vi meiner dette har samanheng med at det i dei to avisene er eit stort innslag av fleirkjeldebruk. Fleire sider ved sakene vert gjerne belyst i same artikkelen eller reportasjen, og vi vil, som lesarar, oppleve at fylkeskommunen ikkje får eit einsidig positivt eller negativt fokus. Vi har ikkje funne den forventta samanhengen mellom *vinklinga* av avisartiklar og innføringa av ei parlamentarisk styreform. For fylkeskommunen er dette positivt, då det kan sjå ut til at ein greier å formidle utviklingsarbeid og konstruktivt politisk arbeid til innbyggarane via media, sjølv om ein har innført ein meir konfliktorientert politisk styringsmodell.

Dei fleste fylkespolitikarane meiner media si dekking av fylkeskommunalt stoff kunne vore betre. Den kanskje mest opplagte forklaringa på dette kan vere at fylkespolitikarane tilhøyrer den elitegruppa som journalistane faktisk skal gå kritisk etter i saumane. Fylkespolitikarane disponerer offentlege midlar, og det er media sin jobb å setje eit kritisk søkelys på korleis ein prioriterer og disponerer offentlege skattekrone. Sjølv om fylkespolitikarane nok veit at media har, og bør ta, ei slik rolle, kan ei tolking likevel vere at kritikken til tider vert opplevd som unyansert, einsidig og urettferdig.

### **Framover ...**

Vi er opptekne av at fylkeskommunane som vurderer sine politiske styreformar, tek ein grunnleggande debatt om kva for demokratiteoretisk ideal ein vil legge til grunn. Vi drøftar modellane med tanke på om ein ser på demokrati som konkurranse mellom ulike interesser, eller om ein ser demokrati som det å skape einigheit og kompromiss.

Om ein ser demokrati som konkurranse mellom ulike interesser, må ein ta høgde for at opposisjonen må lære seg å takle rolla som kritikarar. Opposisjonen må arbeide for ei muleg "løn" i neste periode i form av regjeringsmakt, og må legge mindre vekt på å ha direkte politisk innflytelse. Posisjonen må styre med omsyn til både sitt eige program og si tiltredelseserklæring og tanken på attval.



Om ein ser demokrati som å skape einigheit og kompromiss, må ein arbeide for å bygge inn ordningar for å styrke dialogen på tvers av partia og mot omverda elles. I eit slikt perspektiv kan ein sjølv sagt velje å gå tilbake til formannskapsmodellen, eller ein kan justere den parlamentariske styreformaslik slik at den får i seg større konsensusfremjande element.

Ei tilråding frå eit diskursperspektiv som vi lanserer i rapporten, inneber å behalde parlamentarisme for å behalde klart ansvar, tydeleg styring og rolledeling. Samtidig rår vi til at ein bygger inn oppmjukande dialogmekanisamar i systemet.

Konkret meiner vi ut frå våre resultat at det vil vere mykje å hente på å styrke komiteane som politisk diskursarena, eller politisk verkstad som fleire stader blir nemnt som ei målsetting. Her kan ein ta utgangspunkt i om det er tenleg å legge opp til fleire komitemøte i løpet av året, korleis ein kan involvere komitemedlemene tidlegare i saker som er på veg opp, om det er høve til å nytte komiteane som høyringsinstansar før ein konkluderer frå fylkesrådet si side og om det er tenleg å generelt nytte komiteane til sonderingar i saker som kjem. Vidare bør ein diskutere om komiteane bør få noko utvide sekretariatsressursar, og om det er føremålstenleg å etablere lukka arbeidsmøte i komiteane for å la parlamentarikarane ha ein eigen forhandlingsarena som ikkje er prega av prestisje og strategisk spel.

I sum vil dette innebere ein større bruk av forhandlingar mellom partia for å skape breiare fleirtal. Det vil også medverke til å skape ein politisk kultur som ikkje berre spelar på motsetningar og konkurranse.

Vi trur at fleirtalsmakta som fylkesrådet har likevel kan nyttast til å gjennomføre fylkesrådet sin politikk. Opposisjonen vil akseptere at ein er i mindretal i endelege vedtak når ein har hatt høve til å spele inn synspunkt og argument i ein brei politisk behandlingsprosess. Dette vil medverke til å skape ein større legitimitet bak fylkeskommunale vedtak.