

# Saksdokumenter - sak PS 0025/18

Politisk organisering fra 2019

---

## Trondheim kommune

# Saksprotokoll

**Utvalg:** Bystyret  
**Møtedato:** 01.03.2018  
**Sak:** 25/18

**Tittel:** **Saksprotokoll - Politisk organisering fra 2019**

**Resultat:** Behandlet  
**Arkivsak:** 18/4483

### **Vedtak**

Bystyret vedtar å innføre parlamentarisk styreform i Trondheim kommune etter valget i 2019, jf kommuneloven § 18.

### **Behandling:**

**Morten Kokaas (PP)** forslag:

Bystyret vedtar å videreføre formannskapsmodellen som styreform i Trondheim kommune etter valget i 2019.

### **Votering:**

Ved alternativ votering mellom innstillingen og Kokaas' forslag ble innstillingen vedtatt mot 16 stemmer (5MDG, 4SV, 2PP, 1KrF, 2Sp, 2R) avgitt for Kokaas' forslag.

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

**Trondheim kommune**

## Saksprotokoll

**Utvalg:** Finans- og næringskomiteen  
**Møtedato:** 15.02.2018  
**Sak:** 9/18

**Tittel:** **Saksprotokoll - Politisk organisering fra 2019**

**Resultat:** Innstilling vedtatt  
**Arkivsak:** 18/4483

**Vedtak**

Saken sendes bystyret med slik

**INNSTILLING**

Bystyret vedtar å innføre parlamentarisk styreform i Trondheim kommune etter valget i 2019, jf kommuneloven § 18.

Saksordfører: Line Fjørstad (MDG)

**Behandling:**

**Votering**

Innstillinga ble vedtatt mot to stemmer (Rødt, MDG)

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

## Saksframlegg

### Politisk organisering fra 2019

Arkivsak.: 18/4483

---

#### **Forslag til innstilling:**

Bystyret vedtar å innføre parlamentarisk styreform i Trondheim kommune etter valget i 2019, jf kommuneloven § 18.

#### **Saksutredning:**

##### **Bakgrunn**

Denne saken har en todelt bakgrunn:

1. Bystyrets vedtak 28.9.2017: "Bystyret ber ordføreren snarest legge frem en sak om innføring av parlamentarisme slik at en slik modell kan innføres etter neste kommunevalg".
2. Intensjonsavtalen om kommunesammenslåing mellom Klæbu og Trondheim, som blant annet fastslår at dette temaet skal utredes: "Kommunens styreform, parlamentarisme eller formannskapsmodell". Dette ble fulgt opp ved at de to kommunene vedtok et mandat og oppnevnte en referansegruppe for å utrede politisk organisering av den nye kommunen.

Kommunal parlamentarisme er blitt grundig utredet de siste 20-30 årene. Både Trondheim kommune, Staten og flere forskningsinstitusjoner har stått bak ulike rapporter. Sist i dette saksframlegget er det lenker til flere av disse. Denne saken gjengir noen hovedpunkter:

1. fakta - hva parlamentarisme er
2. fakta - lovverket som styrer eventuell innføring av parlamentarisme i en kommune
3. vurderinger - fordelene og ulempene med parlamentarisme
4. vurderinger - erfaringer med parlamentarisme
5. fakta - parlamentarisme i Trondheim, hva er gjort tidligere, og hva må avklares før parlamentarisk styreform eventuelt blir innført

I saken brukes begrepene "bystyre" og "byråd", ettersom det er de aktuelle begrepene å bruke i Trondheim. Kommuneloven bruker "kommunestyre" og "kommuneråd".

#### **1. Hva innebærer en parlamentarisk styreform?**

Parlamentarisme beskrives gjerne ut fra hva som skiller styreformen fra formannskapsmodellen. På regjeringens nettside "Formannskap eller kommuneråd" er dette forklart ved fire formelle forskjeller, her oppsummert i tabell nedenfor:

## Trondheim kommune

	<b>Formannskapsmodell</b>	<b>Parlamentarisk modell</b>
<b>Valg av utøvende organ</b>	Forholdsvalg, partier er representert etter størrelse	Flertallsvalg, rådet består av de partiene flertallet velger
<b>Bemanning av utøvende organ</b>	Formannskap og ordfører må være bystyremedlemmer	Byrådsmedlemmene trenger ikke være folkevalgt, og bystyremedlemmer må tre ut av bystyret dersom de blir valgt til byrådet
<b>Ansvarlighet for utøvende organ</b>	Formannskap med ordfører velges for fire år	Både hele byrådet og enkelte byrådsmedlemmer kan avsettes ved mistillit
<b>Oppgaver for utøvende organ</b>	Skiller politikk og administrasjon, rådmannen har ansvar for å utrede og iverksette	Byrådet leder administrasjonen, rådmannens rolle faller bort

I en formannskapsmodell er makt og ansvar fordelt mellom bystyret og formannskapet på den ene siden, og administrasjonen (rådmannen) på den andre. I en parlamentarisk modell er makten fordelt mellom to politiske organer: bystyret og byrådet. Byrådet vil normalt få myndighet som tilsvarer den formannskapet har, men overtar også alt ansvar for det administrasjonen gjør. Ansvar og myndighet blir entydig politisk plassert.

Trondheim kommune har en formannskapsmodell med komiteer i bystyret. Bystyrekomiteene har ikke endelig beslutningsmyndighet. Slik er det også i de kommunene som har parlamentarisk styreform. Trondheim kommunes komitémodell i bystyret kan derfor videreføres ved en eventuell overgang til parlamentarisk styreform.

## 2. Lover

Kommuneloven kapittel 3 omhandler kommunal parlamentarisme. Blant de viktigste bestemmelsene er:

- bystyret kan selv, med minst halvparten av medlemmene, vedta at det skal innføres parlamentarisk styringsform ved konstitueringen etter valget av nytt bystyre
- bystyret kan selv, med minst halvparten av medlemmene, vedta å gå tilbake til ordinær styringsform (altså formannskapsmodell) ved konstitueringen etter valget av nytt bystyre
- forslag om innføring av parlamentarisk styringsform skal behandles av to valgte bystyrer, dvs at forslag må være fremmet og votert over i bystyret senest 31. desember i nest siste år av valgperioden, for at det skal kunne tas opp igjen ved konstitueringen
- innføring av parlamentarisk styringsform kan tidligst vedtas på det nyvalgte bystyrets konstituerende møte, men det må ikke innføres fra dag én
- i en mellomperiode mellom besluttet parlamentarisk styringsform og iverksettelse av det samme, må kommunen styres etter en formannskapsmodell
- når parlamentarisme er vedtatt, må styringsformen være satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til
- dersom parlamentarisme ikke er innført når det andre året av valgperioden tar til, må

## Trondheim kommune

kommunen fortsatt styres etter en formannskapsmodell

- bystyret kan enten selv velge et byråd (§ 19), eller ordføreren kan gi en lederkandidat i oppdrag å danne nytt byråd (§ 19a)
- eventuelle forslag om at byrådet skal fratres (mistillitsforslag) legges fram i bystyremøte
- den som velges som byrådsmedlem, fratrer sine øvrige kommunale verv
- byrådet er den øverste ledelse for administrasjonen
- enkeltmedlemmer av byrådet kan gis ledelsesansvar for fagområder med tilhørende deler av administrasjonen, eller byrådet kan ha alt ansvar sammen
- bystyret selv kan gi byrådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov (delegering)
- partigrupper som ikke deltar i byrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse

Bestemmelsene er generelle og gir rom for ulike valg. Dette er gjort med hensikt for å gjøre parlamentarismen til en fleksibel styringsform. Regjeringens nettside nevner flere områder der kommunene selv kan utforme systemet:

- hvordan valg av kommuneråd skal skje; skal det skje ved at bystyret velger (§ 19) eller ordføreren peker ut (§19a)
- om det bare skal være tillatt med flertallsbyråd, eller om det også skal være tillatt med mindretallsbyråd; det siste kan gi en styringsform som i praksis er mer lik formannskapsmodellen (konsensuspreget)
- om det skal være et kollektivt ansvarlig byråd, eller med delansvar for enkelte byrådsmedlemmer; det siste gjør det mulig med mistillit til enkeltmedlemmer
- antall medlemmer i byrådet
- rekruttering av byrådsmedlemmer, folkevalgte eller ikke
- politiske rådgivere for å øke rådets kapasitet og kompetanse
- innsyn og offentlighet, åpne eller lukkede rådsmøter
- opposisjonens arbeidsforhold, frikjøpsordninger
- hvordan bystyrets komitelederverv fordeles, om også opposisjonen skal ha verv som komiteleder
- delegering av myndighet fra bystyret til byrådet

Dette betyr at en rekke prinsipielle og praktiske beslutninger må skje samtidig med at en parlamentarisk styreform innføres og tas i bruk. Reglement må vedtas for blant annet å regulere maktforholdet mellom bystyret og byrådet, mellom ordføreren og byrådslederen, og mellom byrådet som organ og den enkelte byråden.

Det er også verd å merke seg kravet til to-trinns behandling, for å gi velgerne en mulighet til å påvirke gjennom stemmegivning ved kommunestyrevalget:

1. Senest 31. desember i nest siste år av en valgperiode må bystyret votere over et forslag om å innføre parlamentarisme fra og med neste periode.
2. Vedtaket om å innføre parlamentarisk styringsform kan tidligst gjøres i konstituerende møte i den neste valgperioden.

Dette betyr: Dersom det nye Trondheim bystyre skal kunne vedta parlamentarisme etter valget i 2019, må nåværende Klæbu kommunestyre og Trondheim bystyre votere over et forslag som foreslått i denne saken, senest i løpet av 2018. Resultatet av voteringen spiller imidlertid ingen rolle. Forslag om parlamentarisme ble behandlet i Trondheim bystyre 22.10.2015 og i Klæbu

## Trondheim kommune

kommunestyre 20.10.2016.

### 3. Fordeler og ulemper

I kommunelovutvalgets utredning om ny kommunelov skriver utvalget at "de to styringsmodellene representerer ulike tilnærminger til demokratiidealet.". Mens formannskapsmodellen har som utgangspunkt å skape enighet og kompromisser, ser parlamentarismen mer på demokrati som en konkurranse mellom ulike politiske interesser. Utredningen ser blant annet følgende fordeler og ulemper ved den parlamentariske modellen:

#### Fordeler:

- klarere overordnet styring
- klarere politiske skillelinjer
- mer folkevalgt styring
- de folkevalgte ansvarliggjøres
- lettere å vite hvilke partier som står politisk ansvarlig

#### Ulemper:

- opposisjonen mister innflytelse
- opposisjonen og allmennheten gis mindre innsyn, og dermed mindre mulighet for å påvirke beslutninger
- administrasjonens faglige råd blir mindre synlig

Kommunelovutvalget skriver også at parlamentarisme "er beregnet på, og mest egnet for, større kommuner". Det samme gjør regjeringens nettside, som gjengir fire argumenter fra Universitetet i Nordland (UiN-rapport nr 4 2014) for at man bare bør innføre parlamentarisme i forholdsvis store kommuner:

- kompetanseargumentet; lettere å rekruttere kompetente politiske ledere
- politiseringsargumentet; større grad av partipolitikk og polarisering
- autonomiargumentet; større budsjetter og flere ansatte gir mer handlingsrom
- kostnadsargumentet; lavere merkostnader pr innbygger

### 4. Erfaringer med parlamentarisme

Tre kommuner og fire fylkeskommuner har innført parlamentarisme:

- Oslo kommune 1986
- Nordland fylkeskommune 1999
- Bergen kommune 2000
- Hedmark fylkeskommune 2003
- Nord-Trøndelag fylkeskommune 2003 (Trøndelag fylkeskommune har vedtatt formannskapsmodell fra 1.1.2018)
- Troms fylkeskommune 2003
- Tromsø kommune 2011 (tilbake til formannskapsmodell 1.7.2016)

I rapporten fra Universitetet i Nordland sies det at "*effektene av parlamentarismen først og fremst berører den interne styringen i kommuner og fylkeskommuner*". Det har ikke vært mulig "å registrere eksterne effekter verken på stemmegivning, på borgernes kunnskaper om og legitimitet til fylkeskommunen."

Ifølge rapporten viser studier fra Oslo og Bergen at "*innføring av parlamentarisme ikke fører til en markert endring i politikktutforming, selv om formannskapsmodellen og parlamentarisme representerer svært ulike demokratiske prinsipper. En viktig grunn for dette har nok vært at*

## Trondheim kommune

*politikerne både i Oslo og Bergen ofte har dannet byråd uten flertall i bystyrene bak seg. Dette kan fortolkes slik at styringstradisjoner i organisasjoner ofte lever videre, selv om det gjennomføres endringer i formelle styringsstrukturer."*

Ifølge regjeringens nettside "Formannskap eller kommuneråd" viser studier at "et stort flertall av de folkevalgte er enige i at målsetninger som "å klargjøre det politiske ansvar" og "å tydeliggjøre de politiske skillelinjene" langt på vei er realisert." Det framgår også at byrådsmedlemmer er mer positive enn opposisjonen.

Rapporten fra Universitetet i Nordland fastslår at den parlamentariske styreformen har stor oppslutning i Oslo, men ikke i Tromsø. I ettertid har Tromsø vedtatt å gå tilbake til formannskapsmodell. I Bergen er det en kritisk opposisjon, der noen få er imot selve parlamentarismen, mens flere kritiserer "måten som byrådspartiene utformer systemet på".

Den samme rapporten understreker også at innføring av parlamentarisme "ikke bare dreier seg om formelle endringer i styringsstrukturer. En reforms suksess avhenger av en rekke forhold som kvaliteten og involveringen i reformprosessen, på graden av oppslutning om reformen blant de som blir mest berørt og på den dagsaktuelle situasjonen der reformen gjennomføres. I tillegg til dette vil enkeltpersoner spille en rolle og ikke minst klimaet mellom sentrale aktører i iverksettingsfasen."

### 5. Parlamentarisme i Trondheim

Trondheim kommune har i løpet av de siste 20 år skrevet tre grundige utredninger om parlamentarisme. Alle kan leses på kommunens nettside om parlamentarisme.

*"Parlamentarisme i Trondheim?"*, notat september 1998. Notatet tok særlig for seg hva som kjennetegner parlamentarisme, og redegjorde for en del praktiske spørsmål som må avklares dersom kommunen skulle vedta å innføre parlamentarisme.

*"Spørsmål om innføring av parlamentarisme i Trondheim"*, utredning til bystyresak 2002.

Utredningen ble skrevet som et forslag til reglement for en parlamentarisk styreform i Trondheim kommune. Utgangspunktet var: Gitt at Trondheim skal innføre parlamentarisme, hvordan bør modellen være? Svaret var: et sterkt byråd. Utredningsgruppa valgte de løsningene som var mest i tråd med prinsippene for parlamentarisme, for eksempel:

- ordførerrollen kraftig redusert
- byrådet gis alle oppgaver som før har vært delegert til formannskap og rådmann
- byrådsleder er kommunens rettslige representant og ansikt utad
- konstruktiv mistillit; ved mistillit til byrådet må bystyret peke ut ny byrådsleder hvis forslaget blir vedtatt
- kommunale bedrifter/foretak og aksjeselskaper underlagt byrådet

*"Politisk organisering i Trondheim, alternative modeller og økonomiske konsekvenser"*, utredning til bystyresak 2010. Rapporten drøftet de valgmulighetene loven gir, og beskrev modeller for politisk organisering. Noen var basert på parlamentarisme, andre på formannskapsmodell. Kostnader var også beregnet.

Ved hver korsveg har bystyret vedtatt å beholde formannskapsmodellen.

I etterkant av utredningen i 2010 ble det laget en rapport med tittel: "Parlamentarisme i



## Trondheim kommune

*Trondheim: Vesentlige spørsmål som må avklares*". Denne er ikke politiske behandlet, men inneholder en nyttig oversikt over saker og spørsmål bystyret må ta stilling til dersom parlamentarisme en gang skulle bli vedtatt. Blant tema som omtales i rapporten, kan nevnes:

- byrådets størrelse og sammensetning
- flertalls- eller mindretallsbyråd (altså hvordan reglementet utformes mht dette)
- regler for valg og mistillit
- ordførers og varaordførers rolle
- forretningsutvalg
- saksgang og saksbehandlingsrutiner
- komiteenes arbeidsmåter (og eventuelle myndighet) og deres arbeidsområde (hvilket også bestemmer antall komiteer)
- kontrollkomiteens størrelse og sammensetning
- styrer og råd og utvalg (omfang, plassering)
- innsyn og åpenhet
- fullmakter og delegeringsreglement (inkludert den enkelte byråds og administrasjonens fullmakter)
- oppnevning av rådgivere og deres oppgaver og myndighet
- arbeidsgiverfunksjonen og partssammensatte utvalg
- godtgjøringsreglement inkludert opposisjonens arbeidsvilkår
- bystyrets sekretariat

### 6. Kostnader

I saksframlegget til 2002-utredningen skrev ordføreren at *"det trengs minimum 5-10 ekstra politiske stillinger (23-27 årsverk, mot nå 16,8), mens det kun vil forsvinne 2-3 årsverk (rådmannsstillingen og deltidspolitikerstillinger)"*. Utredningen foreslo blant annet at lederne og nestlederne i komiteene – med unntak av kontrollkomiteen – skulle være heltidspolitikere. Ved å fordele vervene etter forholdstallsprinsippet, ville frikjøpet også imøtekomme opposisjonens behov for gode arbeidsvilkår.

Etter at dette ble skrevet, har antallet politiske stillinger økt til 19,6 årsverk. Dette er beregnet ut fra godtgjøringsreglementet, der deltidsfrikjøp beregnes som andeler av kommunalrådenes godtgjøring. I tillegg kan partiene bruke midler fra representantstøtten til frikjøp. Omfanget av dette varierer; for øyeblikket brukes det midler tilsvarende 0,75 årsverk.

2010-utredningen gikk noe grundigere inn på kostnader ved ulike parlamentarismemodeller. Med henvisning til forrige utredning ble det forutsatt at ledere og nestledere i komiteene var frikjøpt på heltid. Grupperessursen ble begrenset til partier som ikke sitter i byråd. Byrådet besto av sju medlemmer, hver med sin politiske rådgiver. Beregningene viste at parlamentarismemodellene jevnt over ble 8-10 millioner kroner dyrere enn formannskapsmodellene. Heltidsfrikjøp av komiteledelse ga en merutgift på drøyt sju millioner, rådgivere omtrent fire millioner. Innsparingen kom først og fremst som følge av redusert grupperessurs.

Da Tromsø kommune gikk tilbake fra parlamentarisme til formannskapsmodell, var frikjøp kostnader en del av argumentasjonen for formannskapsmodellen. Hvor mye som ble spart som følge av selve endringen i modell, er det vanskelig å si noe helt presist om. Ifølge et oppslag fra NRK Troms 03.06.2016 ble både fem og sju millioner nevnt.

Kommuneloven har en bestemmelse om at partigrupper som ikke deltar i byrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse. Erfaringer fra andre kommuner er at

## Trondheim kommune

dette gjerne er løst ved at gruppene har egne rådgivere. Dette er ordninger som ligner mye på det som i Trondheim kommune kalles grupperessurs, og som derfor ikke trenger å gi økte kostnader.

### Konklusjon

De utredningene som er gjort i Trondheim, gir et godt grunnlag for politiske vurderinger dersom bystyret ønsker å innføre parlamentarisme. Det forutsetter imidlertid at bystyret ikke vedtar innføring av parlamentarisme med øyeblikkelig virkning, men setter en frist på for eksempel fra seks til ni måneder. Dette er nødvendig for å ha tid til de politiske prosessene som må gjennomføres for å få på plass alle reglementer og andre vedtak som er nødvendige for å gjennomføre en så stor endring.

Som nevnt sier kommuneloven at "Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være fremmet og votert over i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. Det kreves ikke at forslaget oppnår flertall. Innføring av parlamentarisk styringsform kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte."

Det framgår også av intensjonsavtalen mellom de to kommunene datert 4.4.2016, at kommunestyrene skal behandle spørsmålet i løpet av inneværende periode, slik at det konstituerende møtet etter valget i 2019 står fritt til å innføre parlamentarisme, dersom det er flertall for dette.

I tråd med kommuneloven, intensjonsavtalen og bystyrets vedtak 28.9.2017, legger ordføreren med dette fram et forslag om innføring av parlamentarisme.

Ordføreren i Trondheim, 2.2.2018

Rita Ottervik  
ordfører

Kristin Leinum  
sekretariatsleder

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

Vedlegg (lenker):

[NOU 2016:4 Ny kommunelov. Kapittel 9.](#)

Utredning fra kommunelovutvalget

[Formannskap eller kommuneråd](#)

Artikkel på regjeringen.no basert på notat fra Hans Petter Saxi, førsteamanuensis i statsvitenskap ved Universitetet i Nordland

[Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv](#)

Rapport fra Universitetet i Nordland 2014

[Parlamentarisme 2015.](#)

Sak 71/14 i formannskapet 1.4.2014

## **Trondheim kommune**

### [Trondheim kommunes nettside om parlamentarisme](#)

Her finnes blant annet Trondheim kommunes utredninger fra 1998, 2002 og 2010, og rapport 2010 om "vesentlige spørsmål som må avklares".

### [Kommuneloven kapittel 3](#)

§§ 18-21

### [Ap: Vi kutter 7 millioner i politikerlønn. Høyre: Kuttet er ikke så stort](#)

NRK Troms 03.06.2016