

# Saksdokumenter - sak PS 0146/19

Politisk styringsmodell fra 2020

---

## Trondheim kommune

# Saksprotokoll

---

**Utvalg:** Bystyret  
**Møtedato:** 24.10.2019  
**Sak:** 146/19

**Tittel:** **Saksprotokoll - Politisk styringsmodell fra 2020**

---

**Resultat:** Behandlet  
**Arkivsak:** 19/35037

### **Forslag til vedtak:**

Bystyret vedtar at Trondheim kommune skal styres etter en formannskapsmodell.

### **Behandling:**

**Morten Kokaas (PP)** alternativt forslag pva H, FrP, PP:

Bystyret vedtar å innføre parlamentarisk styringsform i Trondheim kommune.

### **Votering:**

Ved alternativ votering mellom innstillingen og Kokaas' forslag ble innstillingen vedtatt mot 21 stemmer (14H, 4FrP, 3PP) avgitt for Kokaas' forslag.

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

## Saksframlegg

### Politisk styringsmodell fra 2020

Arkivsak.: 19/35037

---

#### **Forslag til vedtak:**

Bystyret vedtar at Trondheim kommune skal styres etter en formannskapsmodell.

#### **Saksutredning:**

Saken gjelder valg av politisk styringsmodell for bystyreperioden, altså om den nye kommunen skal styres etter formannskapsmodell eller parlamentarisme.

Både Klæbu og Trondheim har hatt styringsformer basert på formannskapsmodellen. Kommuneloven § 10-1 sier at bystyret selv kan vedta å innføre parlamentarisk styreform. Dette krever minst 2/3 av de avgitte stemmene.

En forutsetning for at den nye, sammenslåtte kommunen kan vedta parlamentarisme i konstituerende møte, er at de forrige kommunestyrene har votert over forslag om å innføre parlamentarisk styre. Dette ble gjort i Klæbu kommunestyre 20.10.2016 (sak 58/16) og i Trondheim bystyre 01.03.2018 (sak 25/18).

Den parlamentariske styringsmodellen er blitt grundig utredet i forbindelse med tidligere behandlinger. Vi viser derfor til saksframlegg fra Trondheim bystyres sak 25/18 nevnt ovenfor (vedlegg 1), og til Trondheim kommunes nettside om parlamentarisme:

<https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/Politikk/parti-og-politikere/#heading-h2-3>

Denne saken oppsummerer noen hovedtrekk.

#### **Hovedforskjeller mellom formannskapsmodell og parlamentarisme**

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.

Regjeringens nettside "Formannskap eller kommuneråd" forklarer fire formelle forskjeller mellom formannskapsmodell og parlamentarisme i en tabell:

## Trondheim kommune

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

Kommuneloven er med hensikt skrevet nokså generell for at kommunene selv skal kunne utforme sin egen modell. Regjeringens nettside nevner flere områder der kommunene selv kan utforme systemet, blant annet:

- hvordan valg av kommuneråd skal skje; skal det skje ved at bystyret velger eller ordføreren peker ut
- 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
- innsyn og offentlighet, åpne eller lukkede rådsmøter
- delegering av myndighet fra bystyret til byrådet

### **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

## Trondheim kommune

### Ulemper:

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

### **Kostnader**

Rådmannen la fram en sak i fellesnemnda 15.10.2019 med tittel "Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme", se vedlegg 2 og 3.

### **Vurdering og konklusjon**

Tidligere utredninger og diskusjoner danner et godt grunnlag for videre arbeid med en parlamentarisk styreform dersom bystyret vedtar dette. En eventuell innføring av parlamentarisme kan imidlertid ikke vedtas med øyeblikkelig virkning. Det må settes en rimelig frist for å ha tid til grundige politiske prosesser, som er nødvendige for å gjennomføre en så stor endring.

Forhandlinger mellom partiene som danner flertallskonstellasjonen i denne perioden, viser at det ikke er grunnlag for parlamentarisme. Ordføreren fremmer derfor forslag om at den nye, sammenslåtte kommunen skal styres etter en formannskapsmodell. Detaljene i modellen behandles i en egen sak.

Ordføreren i Trondheim, 17.10.2019

Rita Ottervik  
ordfører

Kristin Leinum  
sekretariatsleder

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

### Vedlegg:

1. Politisk organisering fra 2019, sak i Trondheim bystyre 01.03.2018
2. Sak 70/19 i fellesnemnda om kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme
3. Saksprotokoll fra fellesnemndas behandling 15.10.2019

## 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 politikkutforming, 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 styreform 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

## Trondheim kommune

# Saksframlegg

---

## Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme

Arkivsak.: 19/31437

---

### Rådmannens forslag til innstilling:

Bystyret tar sak om kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisk styringsform i Trondheim kommune til orientering.

### Saken gjelder

I tilknytning til interpellasjon fra Ragna Vorkinnslien (R) i bystyrets møte 29.08.2019 sak 60/19, vedtok bystyret enstemmig:

*Bystyret ber rådmannen kostnadsberegne en eventuell innføring av parlamentarisme i Trondheim kommune i bystyreperioden 2019-2023.*

Foreliggende sak er rådmannens beregning, så langt det er mulig å anslå uten å kjenne bystyrets foretrukne modell ved en eventuell innføring.

Parlamentarisk styreform er omtalt i [kommunelovens](#) kapittel 10.

Kommuneloven er mindre detaljert når det gjelder innholdet i en parlamentarisk styreform enn den er for en formannskapsmodell. Det er derfor nødvendig for bystyret å utforme detaljene i en parlamentarisk styreform for Trondheim kommune, dersom den vedtas innført.

I forbindelse med beregningen har rådmannen innhentet opplysninger om kostnadene for politisk styring i Bergen, som har hatt slik styreform siden 2000. Oslo har hatt slik styreform siden 1986, og Tromsø hadde parlamentarisme i valgperioden 2011 til 1. juli 2016. I det følgende er Bergens modell benyttet som det mest relevante sammenligningsgrunnlaget.

### Hva koster politisk styring i storbyene

Trondheim kommune hadde i 2018 et bokført driftsregnskap på 35,1 millioner kroner for KOSTRAs funksjon 100, politisk styring. Til sammenlikning viser Bergen kommunes regnskap en utgift på 59,9 millioner, Stavanger brukte 47,7 millioner og Oslo 124,6 millioner kroner i 2018. Oslo har parlamentarisk styreform i kombinasjon med 15 direktevalgte bydelsstyrer. Bergen har parlamentarisk styreform uten bydelsstyrer. De øvrige har formannskapsmodell. Det er generelt stor variasjon i organisering, godtgjøring og aktivitet på det politiske området i storbyene.<sup>1</sup>

Det framgår av tallene at Trondheim ser ut til å ha lavere utgifter til politisk styring enn andre storbyer, også sett i forhold til folketallet. Det kan være variasjon i hvordan KOSTRA-tall rapporteres og tallene er ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare.

---

<sup>1</sup> For eksempel har ikke Stavanger formannskapsmedlemmer på heltid, men de har både et kommunalutvalg (9 medlemmer), formannskap (19 medlemmer) og 7 politiske bydelsutvalg, i tillegg til ulike kommunalstyrer, råd og nemnder.

## Trondheim kommune

	Regnskap 2018, mill kr	Innbyggertall	Utgifter per innbygger, kr
Oslo	124,6	683.947	182
Bergen	59,9	281.858	213
Trondheim	35,1	196.866	178
Stavanger	47,7	134.284	355
Tromsø	17,8	76.727	232
Drammen	25,9	69.018	375

Kilder: SSB KOSTRA funksjon 100 politisk styring / SSB befolkning kvartalsvis

### Engangskostnader ved innføring av parlamentarisme

Noen kostnader ved innføringen vil være engangskostnader. Dette dreier seg om eventuell ombygging og tilrettelegging av lokaler for å tilpasse disse til endret aktivitet.

Rådmannen vurderer det som naturlig å gi de politiske organene og partiene prioritet på areal i rådhuset. Rådmannen ser for seg at byrådenes behov for kontorlokaler vil måtte være noe annerledes enn de kontorene formannskapsmedlemmer har i dag. Byrådsmedlemmene vil sannsynligvis ha behov kontorplass for direktører, rådgivere og andre funksjoner. I tillegg vil byråden ha bruk for kontorteknisk service.

I rådhuset er det i dag funksjoner som ikke nødvendigvis må være der. Fagstab næring og samfunn, kommuneadvokat/ juridiske tjenester, kommuneoverlege og informasjonstjenester, til sammen om lag 30 personer, er eksempel på funksjoner som kan sitte andre steder. I sum mener rådmannen derfor at rådhuset har tilstrekkelig plass til de behovene byrådet, og bystyrets komiteer og partier vil ha, og at det er naturlig å rendyrke et rådhus med politiske funksjoner. Erstatningslokaler for de som flytter ut, vil bli varige økte driftskostnader.

Ved overgang til parlamentarisme vil det kunne oppstå kostnader som ikke er kjent før omleggingen, f eks til å gjennomføre rekruttering eller eksterne utredninger. Slike overgangskostnader er ikke lagt inn i rådmannens beregning.

*Engangsutgifter: Tilpassing av kontorer i rådhuset, ikke beregnet.*  
*Varige driftsutgifter: Erstatningslokaler pga flytting fra rådhuset, ikke beregnet.*

### Varige kostnader ved innføring av parlamentarisme

#### **a** Byrådet

##### *Byrådet og byrådsleder, rådgivere*

Rådmannen har i sitt eksempel regnet på kostnadene for et byråd på sju personer, inkl byrådslederen. Byrådet vil ha behov for godtgjøring kontorer, rådgivere og kontortjenester.

Dersom byrådsleder godtgjøres som ordfører i dag, og byrådene godtgjøres som varaordføreren, vil samlet godtgjøring inkludert sosiale kostnader beløpe seg til om lag 9 millioner kroner.

## Trondheim kommune

Rådmannen mener erfaringene med parlamentarisme i byene tilsier at byrådene får behov for å tilsette politiske rådgivere. Både i Bergen og i Oslo har byrådslederen to rådgivere, mens de øvrige byrådene har en hver. Dette er politiske stillinger som følger byråden, og er ikke faste ansettelse i kommunen, jfr kommunelovens § 10-6, og ligger på et vesentlig lavere lønnsnivå enn byrådene.

Bergen kommune opplyser at samlet kostnad for 7 byråder og 8 rådgivere, inklusive sosiale kostnader, er om lag 15,3 millioner kroner. Rådmannen har grunn til å tro at kostnaden i Trondheim, med like stort byråd og samme antall rådgivere som i Bergen, vil bli på omtrent samme nivå.

### *Byrådets kontortjenester*

Behovet for nødvendig kontorteknisk tilrettelegging og service til byråd, rådgiver og direktør vil sannsynligvis øke, sammenliknet med de tjenester formannskapet og rådmannen med direktører har i dag. På grunn av stor usikkerhet har rådmannen ikke beregnet de økte kostnadene til kontorhold.

*Økte utgifter: Byrådet og rådgivere 15,3 millioner kroner*

## **b Bystyret**

### *Bystyrets medlemmer*

Rådmannen har tatt utgangspunkt i dagens bystyre, med samme antall bystyremedlemmer og samme antall komiteer som tidligere. Rådmannen har basert beregningen på at det ikke er noen vesentlig endring i nivået på bystyremedlemmenes godtgjøring.

Formannskapets medlemmer er i dag også bystyremedlemmer, men oppebærer ikke bystyregodtgjøring. Bystyregodtgjøringen i dag omfatter derfor 56 personer. Slik blir det ikke ved en parlamentarisk styreform, der bystyret består av 67 medlemmer, der 65 medlemmer skal ha godtgjøring. Ordfører og varaordfører er medlemmer av bystyret, men oppebærer godtgjøring som heltidspolitikere.

Bystyregodtgjøring for 9 personer mer enn i dag, (formannskapets 11 minus ordfører og varaordfører) på dagens nivå utgjør om lag 460 000 kroner inklusive sosiale utgifter.

*Økte utgifter: Bystyregodtgjøring på dagens nivå øker med 460 000 for 9 representanter*

### *Ordfører og varaordfører*

Rådmannen har basert beregningen på at det ikke er endringer i kostnadene knyttet til ordfører og varaordfører. Det er tatt høyde for at ordføreren fortsatt skal ha mulighet for å ha en rådgiver. I Bergen er varaordfører også komitenestleder. Denne besparelsen har rådmannen lagt inn i beregningen også her, se under.

*Ingen endring ordfører / varaordfører med rådgiver*

### *Formannskapet*

Godtgjøring til formannskapets 9 medlemmer (ut over ordfører og varaordfører) opphører.

*Reduserte utgifter: Formannskapet innsparing på om lag 10,5 millioner inklusive sosiale utgifter*

## Trondheim kommune

### *Bystyrets komiteer*

Komiteledere og nestledere i Trondheim bystyre har i dag godtgjøring på hhv 40 % og 20% av kommunalråds godtgjøring. Hvis bystyret endrer sin rolle i tråd med prinsippene for parlamentarisk styringsform, får disse vervene økt betydning for bystyrets arbeid, fordi bystyret ikke lenger vil ha et formannskap som arbeider med politikk på heltid. Til sammenligning har Bergen komiteledere og nestleder på heltid i sine fire politiske komiteer. I sum har Bergen derved ni heltidsstillinger knyttet til bystyret, ordfører og varaordfører medregnet.

Omregnet til heltid, gir Trondheim kommune i dag godtgjøring tilsvarende fem hele stillinger, der tre av disse handler om komiteledere og nestledere. Rådmannen har beregnet kostnaden for komitéledelse i bystyret på linje med det Bergen kommune har i dag. Med fem komiteer (eksklusive kontrollutvalget) og komiteledere samt nestledere på heltid, der én er varaordføreren, vil verv knyttet til bystyrets komiteer med godtgjøring tilrettelagt for heltid i Trondheim øke fra 3 til 9. Samtidig blir det en innsparing på ca 300 000 fordi de ikke lenger får godtgjøring som bystyreprerentanter.

*Økte utgifter: Godtgjøring for 6 flere verv på heltid i komiteene koster 7,2 millioner kroner*

### *Partistøtte*

Mens alle partier i bystyret i dag har støtte basert på en kombinasjon av lik basis og deretter lik støtte pr valgte representant, kan det i en parlamentarisk modell være nødvendig å legge inn eller omfordele midler for å styrke opposisjonens arbeidsvilkår, jfr kommunelovens §10-10:

*Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i henholdsvis kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger.*

Rådmannen oppfatter formuleringen slik at den ikke bare omfatter kontorlokaler og tilhørende tjenester, men at opposisjonen skal gis rom til f eks å tilsette politiske rådgivere som kan bidra med egne utredninger. Dette er i tråd med den rollen bystyret og ikke minst opposisjonen skal ha i en parlamentarisk styreform.

### *Bergens løsning på opposisjonens arbeidsvilkår*

Bergen kommune har løst dette ved å gi lik basisstøtte til alle partier, men samtidig gi høyere representantstøtte for partier som er i opposisjon enn for de som er i posisjon. Rådmannen mener Bergen kommune har funnet en enkel løsning på tilretteleggingen av opposisjonens arbeidsvilkår, gjennom den differensierte representantstøtten. Ved å stille midler til rådighet på denne måten, vil partiene både i posisjon og opposisjon fortsatt selv kunne disponere og bestemme hvordan partigruppens arbeid skal gjennomføres og evt styrkes. Forutsetningen er at den samlede partistøtten gir nødvendig rom for det loven peker på mht egne utredninger.

Basisstøtten som går til alle partier representert i bystyret i Bergen er på om lag 575 000 kroner, mens den er på om lag 350 000 kroner i Trondheim. Representantstøtten i Bergen er på hhv 86 100 (opposisjon) og 71 700 (posisjon) mens den i Trondheim er på 30 000 kroner pr valgte representant i dag.

Samlet betaler Bergen kommune om lag 10,5 millioner kroner i partistøtte, mens Trondheims utgifter til partistøtte er om lag 6,6 millioner kroner.

Rådmannen ser det som vesentlig at det ved en eventuell innføring av parlamentarisk styreform, gis gode nok vilkår for både byrådet og bystyrets arbeid. Bystyret får en ny og utvidet rolle som krever andre arbeidsmetoder på den politiske siden. Byrådet overtar på sin side administrasjonen og har gjennom det langt større ressurser å spille på. Rådmannen har på denne bakgrunn lagt inn en økning i partistøtten i bystyret, opp til Bergen kommunes nivå.

## Trondheim kommune

*Økte utgifter: Økt basisstøtte og representantstøtte med om lag 3,9 millioner kroner*

### *Bystyresekretariatet*

Rådmannen har tatt som utgangspunkt at bystyresekretariatet skal ha sine oppgaver for bystyret, med samme stillingsomfang som nå.

*Bystyresekretariatet som nå.*

### *Øvrige funksjoner*

Rådmannen har ikke beregnet eventuelle endringer i hhv kontrollutvalg, (politisk) klageorgan og partssammensatt utvalg (med politiske representanter) som skal erstatte lønns- og administrasjonsutvalg eller andre råd og utvalg.

*Øvrige funksjoner er ikke beregnet.*

## **c Administrasjonen**

Rådmannen har tatt utgangspunkt i at byrådet vil ha samme antall direktører som det i dag er kommunaldirektører, dvs 6, pluss en direktør ved byrådsleders kontor. Kostnaden for direktørnivået vil derved tilsvare omlag det rådmannen med ledergruppe koster i dag. Dersom byrådene vil tilsette andre personer i direktørstillingene, vil dette kunne medføre økte utgifter til lønn i en overgangsperiode.

Kostnadene for fagstab og enheter er antatt å bli som nå.

Kommunikasjonsheten bidrar i dag med digitale tjenester, informasjon og kommunikasjon rettet mot innbyggerne. Rådmannen har tatt for gitt at politisk kommunikasjon i all hovedsak skal ivaretas av byrådet og de politiske rådgiverne, og det er derfor ikke lagt inn økte utgifter til kommunikasjonsarbeid.

*Ingen endring for administrasjon*

## **Konsekvenser for klima og det ytre miljø**

Ingen konsekvenser

## **Økonomiske konsekvenser for kommunen**

Det er usikkerhet i beregningene. Oppsummering av økonomiske konsekvenser er beskrevet i rådmannens konklusjon

## **Rådmannens vurdering og konklusjon**

Rådmannen ser for seg at en innføring av parlamentarisk styreform vil kunne føre til engangskostnader knyttet til tilpasning av lokaler i rådhuset. Disse kostnadene er ikke beregnet i foreliggende sak. Avhengig av løsning vil det også påløpe noen varige kostnader til lokaler som følge av at funksjoner må flytte fra rådhuset for å gjøre plass til den økte politiske aktiviteten.

Basert på de forutsetninger rådmannen har lagt inn i saken, ser rådmannen at utgiftene til politisk styring øker, sammenholdt med dagens utgifter.

Kostnadsendringene ved en overgang til en parlamentarisk modell kan i hovedsak deles i fire grupper:

1. Byrådets virksomhet (+15,3 mill)
2. Bystyret og komiteenes virksomhet (+7,7 mill)

## Trondheim kommune

3. Opposisjonens arbeidsvilkår, partistøtten (+3,9 mill)
4. Bortfallet av formannskap (-10,5 mill)

Det er rådmannens vurdering at for å sikre god politisk styringsevne og nødvendig kapasitet i tråd med lovens hensikt, vil Bergens løsninger være et naturlig referansepunkt. En overgang til en parlamentarisk modell tilnærmet lik Bergen kommunes vil for Trondheim kommune føre til en kostnadsøkning på minimum 16,4 millioner pr år på det politiske området. Samtidig er det betydelig usikkerhet i beregningene for hva en parlamentarisk styringsmodell vil koste, også på det politiske området. Dette knytter seg til at valgt modell ikke er kjent.

Innføring av en parlamentarisk styringsform vil påvirke både det politiske og administrative arbeidet på mange områder. Det vil ta tid før en modell er innarbeidet og effektene blir tydelige. Rådmannen har i det ovenstående svart på spørsmålet om kostnadene ved den politiske styringen av kommunen ved overgangen til parlamentarisk styringsform. Hvilke effekter en slik styringsform vil kunne ha, også av økonomisk art, på lengre sikt, er ikke beregnet.

Rådmannen i Trondheim, 17.09.2019

Morten Wolden  
rådmann

Amund Aarvelta  
rådgiver

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

**Trondheim kommune**

## **Saksprotokoll**

**Utvalg:** Fellesnemnd for Klæbu og Trondheim

**Møtedato:** 15.10.2019

**Sak:** 70/19

**Tittel:** **Saksprotokoll - Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme**

**Resultat:** Innstilling vedtatt

**Arkivsak:** 19/31437

### **Vedtak**

Saken sendes bystyret med slik

### **INNSTILLING:**

Bystyret tar sak om kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisk styringsform i Trondheim kommune til orientering.

### **Behandling:**

### **Votering**

Innstillinga ble enstemmig vedtatt

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*