

PARLAMENTARISME I TRONDHEIM?

Ordføreren i Trondheim

September 1998

INNLEDNING	3
Forholdet til kommuneloven	4
Oppbygging av notatet	4
KAPITTEL 1: KONSENSUS ELLER KONFLIKT? ET SPØRSMÅL OM MODELL?	5
Organisering - et uttrykk for lokale verdivalg	7
KAPITTEL 2: HVA ER PARLAMENTARISME?	9
Hovedprinsipper i en parlamentarisk styringsmodell	9
KAPITTEL 3: ET STERKT ELLER SVAKT PARLAMENT - HVA VIL VI HA?	11
Oslo kommunes erfaringer	12
Erfaringer i Norden	12
KAPITTEL 4: ULIKE BESLUTNINGSPROSESSER?	15
KAPITTEL 5: PRAKTISKE SPØRSMÅL VED INNFORING AV PARLAMENTARISME I TRONDHEIM.	18
Bystyret	18
Komiteene	19
Det faste utvalget for plansaker	19
Byrådet	19
Lønns og administrasjonsutvalget	21
Rekruttering av medlemmer til byrådet.	21
Ordførerrollen kontra byrådslederrollen	22
Behov for et eget prosedyreorgan?	24
Administrasjonen (roller, ansvar, kontaktmønster)	24
Klageorgan	26
Innsyn og åpenhet	26
Opposisjonens situasjon	27
Merknader som politisk styringsverktøy	28
Folkevalgtes arbeidsvilkår	28
Antall heltidspolitikere	29
Økonomiske konsekvenser	29
Bystyreorganenes hjelpeapparat - bystyresekretariatets rolle	30
Litteraturliste:	31
Vedlegg:	
1. Kommunelovens bestemmelser om parlamentarisme	
2. Oversikt over Oslo kommunes ordførere og byrådsledere samt oversikt over byrådenes parlamentariske grunnlag	

INNLEDNING

Bystyret vedtok i sitt møte den 29.1.98 følgende:

"Bystyret tar sikte på at det innføres en parlamentarisk styringsmodell for Trondheim fra neste bystyreperiode. Bystyret ber ordføreren iverksette en utredning om hvordan en parlamentarisk styringsmodell kan utformes for Trondheim, samt en utredning av konsekvensene ved å innføre en slik ordning".

I samme møte ble også følgende vedtatt:

"Bystyret vedtar å innføre en parlamentarisk styringsmodell i Trondheim. Ordføreren bes utrede forslaget med tanke på iverksetting etter kommunevalget i 1999".

I tråd med tidligere redegjørelse til gruppelederne, er dette notatets hensikt å drøfte en parlamentarisk styringsordning. Ulike problemstillinger er forsøkt belyst og drøftet, uten at det i denne fasen trekkes endelige konklusjoner om en eventuell ny styringsmodell for Trondheim kommune. Ordfører vil fremme en egen sak til bystyret i februar/mars 1999 der det skisseres en konkret styringsmodell basert på en parlamentarisk styringsordning.

Notatet foretar en sammenligning av en parlamentarisk styringsmodell sammenlignet med dagens styringssystem, og utelater dermed enhver diskusjon/vurdering mht. evt. forbedringer av det eksisterende styringssystemet.

Ordfører håper at notatet kan gi grunnlag for konstruktive diskusjoner innad i partiene som grunnlag for bystyrets beslutning om Trondheim kommunes framtidige styringsstruktur.

Notatet bygger på følgende bakgrunnsmateriale:

1. Vedlagte litteraturliste.
2. Samtaler med representanter fra Oslo kommune:
 - Ordfører Per Ditlev-Simonsen (H)
 - Bystyremedlem og tidligere byrådsleder Rune Gerhardsen (AP)
 - Bystyremedlem og tidligere byrådsleder Michael Tetzschner (H)
 - Bystyremedlem og gruppeleder Jon Kvikne (V)
 - Kommunaldirektør Nils Holm, finansavdelingen
 - Leder av bystyrets sekretariat, Berit Rannestad
3. To bestilte faglige bakgrunnsnotat:
 - Professor Bjørn Erik Rasch, universitetet i Oslo: Sammenlignende perspektiv på parlamentariske styringsformer.
 - Svein Erik Bersås, Utviklingspartner DA: Konsensusstyre - realitet eller illusjon? Konsensus (forholdstallsmodell) eller konfliktbasert styringssystem?

Notatene forefinnes i bystyresekretariatet og vil bli utdelt til gruppelederne.

Forholdet til kommuneloven

Som vedlegg til notatet følger en oversikt over kommunelovens bestemmelser om parlamentarisme, samt en redegjørelse for de endringer som departementet nå vurderer. I notatet drøftes en rekke løsninger som bryter med bestemmelsene i kommuneloven. Sett på bakgrunn av at kun Oslo kommune (i tillegg til vårt nasjonale nivå) har erfaringer med en parlamentarisk styringsordning, velger vi å ikke la alle bindingene i dagens lovverk, låse en drøfting av andre virkemidler og organisasjonsformer. Departementet har signalisert at man vil være åpen for dispensasjonssøknader på parlamentarisme-bestemmelsene for å få et bredere erfaringsgrunnlag med denne styringsformen på kommunalt nivå.

Oppbygging av notatet

Notatet er bygget opp slik i rekkefølge:

- Problemstillinger knyttet til hvorvidt konflikt eller konsensus (samstemmighet) er grunnlag for, eller resultat, av en gitt styringsmodell
- Gjennomgang av hovedprinsippene i en parlamentarisk styringsmodell
- Drøfting av prinsipper og mekanismer for å etablere sterke parlament
- Styringsmodell og beslutningsprosesser
- Praktiske spørsmål ved innføring av parlamentarisme i Trondheim.

Notatet er utarbeidet av Karen Espelund (leder av bystyresekretariatet) og Trygve Bragstad (politisk sekretær for ordføreren).

KAPITTEL 1: KONSENSUS ELLER KONFLIKT? ET SPØRSMÅL OM MODELL?

Tradisjonelt er norsk kommuneforvaltning preget av politisk makt- og ansvarsdeling, samarbeidsløsninger, politisk enighet og en sterk og selvstendig administrasjon. Formannskapsmodellen bygger på disse forutsetningene og forutsetter en relativt lav politisk konfliktgrad. Modellens grunnleggende mål er å skape enighet og tilrettelegge for samlende løsninger når viktige beslutninger og veivalg skal tas¹. Formannskapsmodellen betegnes også som forholdstallsmodell og/eller konsensusstyre. I dette notatet vil formannskapsmodellen bli brukt som betegnelse.

En parlamentarisk styringsmodell bygger i sterkere grad på partipolitisk uenighet gjerne omtalt som politisk konfliktnivå. Som sterke sider ved parlamentarismen framheves politisk stabilitet, et sterkt lederskap og klare ansvarsforhold². Byrådet (tilsvarende regjeringen på nasjonalt nivå) er det utøvende organet som leder administrasjonen. En parlamentarisk styringsmodell betegnes også som flertallsmodell og/eller konfliktstyre. I dette notatet vil parlamentarisme bli brukt som betegnelse.

Litteraturen drøfter henholdsvis formannskapsmodellen og parlamentarismens fordeler og ulemper.

Når man skal vurdere den framtidige styringsmodellen i Trondheim, blir et sentralt spørsmål hvordan det politiske konfliktnivået i Trondheim fremstår i dag. I faglitteraturen hevdes det at konfliktgraden øker med kommunestørrelse som følge av bl.a. sakenes omfang, kompleksitet og at antall partier representert i bystyret blir større/flere. Trondheim har som følge av et stort bystyre (85 representanter) hele 10 partier representert (mot Stortingets 8 partier), noe som i utgangspunktet gir stor bredde og ideologisk spenn i forsamlingen.

Videre kan det reises spørsmål om det er noen sammenheng mellom kommunens faktiske økonomiske situasjon og konfliktgrad. Litteraturen påpeker at grunnlaget for parlamentarisme øker med kommunens frie inntekter (notatet fra Rasch³ hevder det motsatte). Tankegangen som ligger til grunn for dette er at store frie inntekter gir større mulighet for å diskutere HVA kommunen skal jobbe med. Noe som vil klargjøre politiske skillelinjer klarere enn om kommunens økonomi er så stram at man stort sett diskuterer HVORDAN man kan skal gjennomføre den politikk statlige myndigheter pålegger kommunen. "Kommunal monitor 1997" viser at Trondheim kommune er den storby i Norge med de desidert laveste frie inntektene (92,9% av gjennomsnittet, mot Oslos 126,1% av gjennomsnittet).

¹ Bersås 1998.

² Oddbjørn Bukve 1993.

³ Rasch 1998.

Vil det politiske debattklima og dermed de politiske frontene og alternativene skjerpes i økonomiske nedskjæringstider? Det er verdt å merke seg at Tetzschner oppgir at behovet for økonomiske instramminger var en viktig begrunnelse for å innføre parlamentarisme i Oslo. På den andre siden har også Trondheim gjennomført innstramminger, i en formannskapsmodell, men med et klart politisk flertall i bystyret.

Vil et parlamentarisk system i sterkere grad bidra til å synliggjøre helhetlige politiske alternativ og dermed synliggjøre muligheten for mer reelle valg for velgerne?

Vil et parlamentarisk system resultere i økt polarisering hvor kun de store partiene blir synlige - i posisjons- og opposisjonsrollen? Vil dermed de små partiene "forsvinne" i det politiske bildet? Et byråd bestående av flere parti, vil gi noen av de mindre partiene regjeringsmakt. En mindretallsregjering vil i sterkere grad måtte søke allianser fra sak til sak. De små partienes innflytelse vil kanskje i større grad være knyttet til om de er en del av flertallsgrupperingen (eventuelt i "vippe-posisjon"), enn hvilken modell som er valgt. I dagens system er heller ikke alle de 10 partiene i dagens bystyre representert i dagens formannskap. Det kan dermed hevdes at komiteene og bystyret fortsatt vil være deres primære politiske arena.

Vil styringssystemet innvirke på muligheten for å drive forhandlinger og "hestehandling" i konkrete politiske saker? Er det lettere å forhandle/"hestehandle" i en formannskapsmodell enn i en parlamentarisk modell? Dette er antageligvis mest avhengig av den politiske sammensetningen av bystyret (graden av stabilt flertall).

Et av hovedargumentene for å innføre parlamentarisme er at skillet mellom posisjon og opposisjon blir tydeligere. En følge av dette skal være at konfliktnivået blir større. Det kan derfor være interessant å se om man i Oslo kunne registrere større konflikt mellom posisjonen og opposisjonen før og etter at ordningen med parlamentarisme ble innført⁴.

Oslo innførte parlamentarisme i 1986. Utviklingen før (våren 1985) mot etter innføring (våren 1987) viser:

- Den gjennomsnittlige størrelsen på mindretallet i en avstemning i bystyret ble redusert (fra 14% av representantene til 12,8%).
- Andelen enstemmige vedtak i bystyret økte (fra 29,1% til 31,1%)
- Den klassiske blokkdelingen ved voteringer i Oslo dengang (H/FRP/KRF og AP/SV/V/RV) ble redusert i samme tidsrom (fra 10,3% av sakene til 6,7%).
- Ap og H stemte sammen i flere saker (81,2% mot 83% av voteringene i bystyret).

Konklusjonen er at alle tall peker motsatt av det man skulle tro: Konfliktnivået har blitt mindre og ikke større.

Tallene over må tolkes ut fra to forhold:

⁴ Baldersheim og Strand 88/7.

- Tallene sier ingenting om hvor viktige eller prinsipielle sakene er. I oversikten regnes alle voteringer i bystyret likt. Det vil si at budsjettet og en enkel veiomlegging teller likt. Det blir dermed galt at de teller likt i en vurdering av graden av politisk uenighet.
- Et byråd vil velge sine nederlag med omhu. De vil med andre ord ikke legge frem saker de vil tape unødvendig.

Tallene kan også bety at bystyrekomiteene fungerer godt som arena for å skape et politisk flertall. En slik politisk prosess vil heller ikke framkomme i en slik statistisk tallanalyse.

Voteringstallene er tatt fra første året etter omleggingen. Det kan tenkes at konfliktnivået utvikler seg over tid, og da er det selvfølgelig feil å bruke tall fra 1987. NIBR er i ferd med å lage en ny analyse av stemmetallene, men den er ikke ferdig enda.

Tallene viser imidlertid at selv med parlamentarisme, så etableres det ikke to blokker som står 100% mot hverandre. Parlamentarisme betyr ikke nødvendigvis at konsensusstyret forsvinner helt. Samtidig kan formannskapsmodellens konsensusideal være en illusjon; hvis det er etablert klare blokker i formannskapet, har mindretallet uansett liten innflytelse. Et spørsmål kan derfor være om Trondheim faktisk har konsensusstyre. Svaret på spørsmålet kan derfor være at konsensusstyre, eller ikke, avgjøres vel så mye av bystyrets sammensetning som av hvilken organisasjonsmodell man har valgt.

Organisering - et uttrykk for lokale verdivalg

Kommunen som en lokalt styrt fellesarena skal på samme tid ivareta ulike verdier. Demokrati (lokalt folkestyre) skal avveies i forhold til effektivitet (forvaltning av ressursene) og rettssikkerhet (krav til likebehandling og forutsigbarhet). Innbyggerne forventer at kommunen ivaretar alle verdiene, noe som umuliggjør at den ene velges på bekostning av de (n) andre. Men det valg Trondheim kommune selv kan foreta, er hvordan de ulike verdiene vektlegges. Verdiene kan derfor være et grunnleggende utgangspunkt for å vurdere et parlamentarisk styringsystem i forhold til dagens ordning.

De spørsmål som bør reises i forhold til demokrati-verdien er bl.a hvorvidt valg av styringsmodell vil få innflytelse på:

- Innbyggernes engasjement for kommunen?
- Innbyggernes tillit til kommunen og dermed kommuneorganisasjonens legitimitet?
- Borgernes interesse for å delta i lokalpolitisk arbeid?
- Maktfordelingen internt mellom politisk og administrativt nivå?
- Politisk styring?
- Bredden i den politiske debatten?
- Graden av helhetlig styring?
- Offentlighet, åpenhet og innsikt i prosesser og vedtak?
- Styringsdyktighet i ledelsen?
- Folkevalgtrollen (jfr. styrings- og ombudsrollen)?
- Kommunens samlede slagkraft utad - i forhold til andre forvaltningsnivå?

Spørsmål som bør reises i forhold til effektivitets-verdien er bl.a hvorvidt valg av styringsmodell vil få innflytelse på:

- Best mulige tjenester på billigste måte?
- Bedre balanse mellom innbyggernes behov og det faktiske tjenestetilbud?
- Mest mulig rasjonell drift?
- Rask gjennomføring av politiske vedtak?
- Økt fleksibilitet, dvs. evne til å fange opp endrede behov og krav i befolkningen og raskest mulig tilpasse seg dette?
- Effektive beslutningsprosesser?

Vil valg av styringsmodell i forhold til rettssikkerhetsverdien sikre at grunnleggende krav til likebehandling og forutsigbarhet i forvaltningssaker ivaretas?

KAPITTEL 2: HVA ER PARLAMENTARISME?

Hovedprinsipper i en parlamentarisk styringsmodell

Hovedskillet mellom en formannskapsmodell som den Trondheim har i dag, og en parlamentarisk modell, er at prinsippet om flertallsstyre gjelder i en parlamentarisk modell (se kapittel 1).

Et annet vesentlig kjennetegn ved en parlamentarisk styringsmodell er at det utøvende leddet - administrasjonen - ledes av et politisk valgt organ (byråd) i stedet for en ansatt administrasjonssjef/rådmann. Det utøvende organet - byrådet - er parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret (som er de direkte folkevalgte), og utøver sin myndighet på delegasjon fra bystyret. Byrådet kan enten utøve sin myndighet som et kollegium, eller bystyret kan vedta at den enkelte byråd, kan gis instruksjonsmyndighet over deler av administrasjonen.

En viktig mekanisme i en parlamentarisk modell er at dersom byrådet ikke lenger har tillit i bystyret, kan det avsettes (mistillitsforslag) og det velges et nytt byråd. Tilsvarende vil byrådet kunne sette sin posisjon inn på å få gjennomført sin politikk ved å true med å gå av hvis politikken ikke vedtas (kabinetsspørsmål). Byråd kan ikke sitte med bystyrets flertall i mot seg. Dette er ett av parlamentarismens fremste kjennetegn.

På samme måte som et styringssystem basert på formannskapsmodellen kan utformes på mange ulike måter⁵, vil en parlamentarisk styringsmodell kunne finne sin lokale utforming som vil kunne avvike fra den organisering Oslo kommune⁶ har valgt. Likevel vil en del valg måtte ligge fast som følge av selve hovedprinsippet - parlamentarisk ordening.

Formannskapsmodellen (basert på samforstand og felles ideologi) hevdes å være mer effektiv for å få til reelle endringer. Kollegiale vedtak med skiftende flertall, kan invitere til uklarhet om hvem som har ansvaret. Parlamentarismen klargjør tydelig hvem som har ansvaret. I tillegg hevdes parlamentarismen å fokusere mer på mål og strategier.

Samtidig er ikke dette nødvendigvis noe entydig bilde for noen av modellene. Et flertallsbyråd vil kunne være et element som i sterkere grad bidrar til handlekraft i gjennomføringsfasen, mens et svakt byråd vil kunne redusere en klar ansvars plassering og svekke handlekraften.

Her framkommer ett av hovedskillene i de to modellene; formannskapsmodellen baserer seg på politiske beslutninger foretatt i organ som gjenspeiler bystyrets politiske sammensetning.

⁵ Jfr. bl.a den store ulikheten som etter hvert har vokst fram i kommune-Norge på dette punktet).

⁶ Oslo kommune er i dag den eneste norske kommune/fylkeskommune som har et styringssystem basert på en parlamentarisk styringsordning. Ordningen ble innført i 1986.

Parlamentarismen kjennetegnes derimot av at kommunestyrets flertall har avgjørende innflytelse på det utøvende organets (byrådet) sammensetning og politikk.⁷

Innledningsvis gjengis noen av de argumenter som har vært ført for og i mot parlamentarisme og som vil bli utdypet senere i notatet.

Argumentene er hentet fra Odelstingsproposisjon nr. 42 - om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven):

Argumenter for et parlamentarisk system:

- Vil bidra til en klargjøring av det politiske ansvar og bidra til en mer samlet linje i lokalpolitikken og en effektivisering av kommunalforvaltningen.
- Vil føre til at opposisjonen i sterkere grad blir aktivisert og at behovet for å utvikle reelle alternativer til flertallsstyret kan tvinge seg fram.
- Dette vil igjen kunne føre til en vitalisering av lokaldemokratiet ved at de politiske skillelinjene blir klarere.
- Vil kunne øke de folkevalgtes innflytelse og kan over tid skape en politisk ledelse i kommunen som er lettere identifiserbare for velgerne.
- Vil kunne gi muligheter for en mer ideologisk preget politikk i kommunen.

Argumenter mot et parlamentarisk system:

- Vil gi kommunerådet (byrådet) en meget sterk stilling i forhold til de øvrige folkevalgte organer, bl.a fordi innstillingene til bystyret er utarbeidet av et organ sammensatt ved flertallsvalg.
- Dette vil kunne føre til redusert informasjon og et "smalere" beslutningsunderlag.
- De øvrige folkevalgte organer vil få reduserte muligheter for kontroll og innsyn avhengig av graden av delegert myndighet fra bystyret til å treffe avgjørelser.
- Mindretallets innflytelse over den politikk som føres, vil reduseres.

⁷ Bersås 1998.

KAPITTEL 3: ET STERKT ELLER SVAKT PARLAMENT - HVA VIL VI HA?

Hva er et sterkt parlament? Her må det minimum gjøres to skiller:

- En parlamentarisk situasjon hvor det politiske system er sterkt. Det vil si hvor både parlamentet og regjeringen er handlekraftige.
- En parlamentarisk situasjon hvor parlamentet er sterkt i forhold regjeringen.

Når parlamentarismen skal problematiseres, må vi søke til nasjonale eksempler ettersom de kommunale erfaringene er få. Som kjent diskuteres det nå om Stortingets detaljstyring av regjeringens politikk er uttrykk for et sterkt eller svakt parlament. Noen hevder at dette er et sterkt parlament fordi parlamentet da vedtar saker som tradisjonelt vedtas av regjeringen. Mot dette kan det hevdes at det er få saker parlamentet vedtar (saker som har stor interesse i media) og at disse sakene i realiteten er mer for å påføre regjeringen nederlag enn å styre landet. Mer alvorlig er det hvis parlamentets detaljstyring av regjeringen, og det at regjeringen påføres stadige nederlag, medfører at det politiske system kommer i miskreditt, får beslutningsvegring, blir handlingslammet m.m. Det kan derfor sies at et sterkt parlament i betydningen svak regjering, i realiteten er et svakt parlament i betydningen lite handlekraftig. En svak regjering er etter dette synet et sykdomstegn på at parlamentet ikke kan samles om en helhetlig politikk, og ikke har et stabilt maktsentrum. Dette bygger på at regjeringen skal være et utøvende organ for flertallet i parlamentet. Hvis flertallet skifter fra sak til sak, vil regjeringen ha mindre sjanse til å føre en helhetlig politikk, med den slitasje det medfører for regjeringen direkte og parlamentet indirekte. En flertallsregjering utgått av ett parti vet at den har støtte i parlamentet. På den andre siden må en mindretallsregjering inngå kompromisser. Dette forholdet forsterkes hvis mindretallsregjeringen igjen består av flere partier som har måttet inngå kompromisser før forhandlingene i parlamentet.

Det er mange mekanismer som kan tas i bruk for å regulere styrkeforholdet mellom parlamentet og regjeringen:

- Parlamentet kan stille mistillitsforslag mot et medlem av regjeringen eller regjeringen som helhet.
- Kabinetts spørsmål: Regjeringen truer med å gå av hvis den ikke får viljen sin gjennom i parlamentet.
- Oppløsningsrett. Det vil si at regjeringen/presidenten/parlamentet oppløser parlamentet og det holdes nyvalg.
- Ordning hvor hele budsjettet må vedtas av det samme flertall i parlamentet. Det vil si at regjeringen ikke kan hente vekselvis støtte fra ulike grupperinger.
- Konstruktiv mistillit. Det vil si at mistillitserklæringer bare kan vedtas hvis de som vil kaste regjeringen er enige/har etablert flertall for en ny regjering.
- Regjeringen kan ikke tiltre uten at flertallet i parlamentet stemmer for en tillitserklæring. Alternativet er at regjeringen tiltre uten tillitserklæring, og sitter til parlamentet vedtar et mistillitsforslag (eller at den selv velger å gå av).
- Parlamentet må gjenta tillitserklæring til regjeringen etter valg. Alternativt at regjeringen fortsetter til parlamentet vedtar et mistillitsforslag (eller at den selv

velger å gå av).

- Enkelte land har ordninger hvor 1/3 av representantene kan utsette et lovforslag til neste valg-periode. Dette tvinger selvfølgelig frem ønske om bredere samarbeid.
- Stemmeplikt ved votering over tiltredelse av nytt byråd.
- Stor grad av delegering av ansvar til byrådet. Dette vil medføre større vilje til å sitte i byrådet. Liten grad av delegering vil igjen medføre lang saksbehandlingstid med de problemer det medfører med synkende tillit til beslutningsprosessen. På den andre siden vil stor grad av delegering kunne medføre at regjeringen får uforholdsmessig stor makt i forhold til maktgrunnlaget i parlamentet. Et viktig spørsmål er i hvor stor grad delegeringen skal hjemles i reglement, eller i hvor stor grad det skal utvikle seg gjennom sedvane.

Oslo kommunes erfaringer

Efaringene og rådene fra Oslo er ulike vedrørende disse forholdene. Når det gjelder spørsmålet om grad av delegering og dermed byrådets myndighet, mente både Gerhardsen og Tetzschner at bystyret burde delegere mer til byrådet, for eksempel det å avgis uttalelser til statlige myndigheter. Dette ble ikke støttet av Kvikne, som mente at bystyret burde ta tilbake noe av det som var delegert. Gerhardsen påpekte i denne sammenheng at bystyret tapte makt ved ikke å delegere mer til byrådet: Bystyret er for detaljstyrende i stedet for å konsentrere seg om de viktige og prinsipielle vedtak. Tetzschner påpekte at hva bystyret delegerer til byrådet alltid vil skifte ut fra om man har et flertallsbyråd eller ikke.

Andre mekanismer for å regulere forholdet mellom bystyre og byråd har ikke Oslo innført. Stemmeplikt er ett element som kan drøftes. I Oslo ble et rent Arbeiderpartibyråd valgt etter siste kommunevalg, til tross for at Høyre og FRP hadde rent flertall. Departementets fortolkning av kommuneloven tilsier at det skal velges nytt Byråd etter kommunevalg. Det er imidlertid ikke stemmeplikt ved denne avstemningen (kommunelovens bestemmelser om at blank stemme kan avgis ved valg og ansettelse). Arbeiderpartibyrådet ble sittende etter at FRP hadde stemt blankt. Gerhardsen mente stemmeplikt i denne situasjonen ikke ville vært en fordel. Tetzschner mener det motsatte. Ditlev-Simonsen påpekte at det å pålegge partiene stemmeplikt er et tveegget sverd: På den ene siden vil partiene som støtter et Byråd uten å inngå et formalisert byrådssamarbeid bli nødt til å stemme for byrådet uten nødvendigvis å føle forpliktelser for Byrådet. På den annen side vil Byrådet stå i takknemmelighetsgjeld til disse partiene. Tetzschner stilte seg positiv til konstruktiv mistillit og til at man stemmer over budsjettet samlet.

Erfaringer i Norden

Mange vil årsaksforklare sterke/svake parlamenter med sammensetningen av parlamentet. For eksempel at dagens situasjon i Stortinget er et resultat av at det er vanskelig å etablere et stabilt flertall. Poenget med mekanismene som skal sørge for stabile regjeringer, er imidlertid at de påvirker partiene til å etablere nærmere forhold, til å stemme samlet i viktige saker.

Man kan dele virkemidlene litteraturen omtaler for å fremme sterke parlamenter i to hovedtyper:

- Tiltak som har som formål å redusere antall partier. For eksempel innføring av sperregrense (i Norge 4% for utjevningmandat ved Stortingsvalg), favorisering av store partier ved fordelingen av mandatene og valg fra enmannskretser (= største

partiet får mandatet)

- Tiltak som har som hensikt å få partiene til å søke sammen i flertallskonstellasjoner. For eksempel konstruktiv mistillit, krav om at et flertall aktivt må stemme for regjeringens tiltredelse.

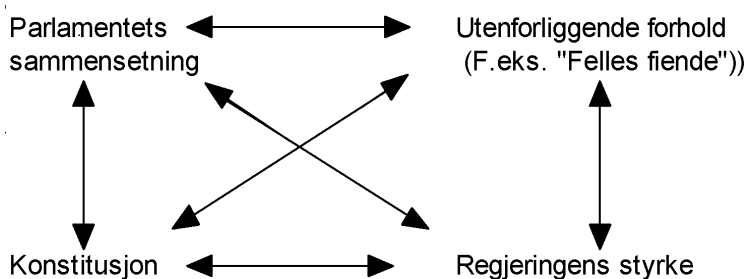
Ett notat utarbeidet av sekretariatet i valglovutvalget drøfter de parlamentariske erfaringene i Norden⁸.

Her framkommer blant annet:

- Det er ikke nødvendigvis slik at mindretallsregjeringer ikke er stabile og handlingsdyktige. Situasjonen i de Nordiske land etter krigen har faktisk vært preget av stabile mindretallsregjeringer. Imidlertid har mange av disse regjeringene vært ledet av sosialdemokratiske partier som har vært så store at de bare har trengt støtte fra ett mindre parti (Norge og Sverige).
- Finland har som eneste land i Norden etter krigen hatt flertallsregjeringer i mesteparten av tiden. Finland har imidlertid mekanismer som tvinger partiene til samarbeid. Når det gjelder Finland er det også rimelig å tro at det utenrikspolitiske forholdet til Russland har hatt stor betydning for det innenrikspolitiske samarbeidet.
- Danmark har hatt desidert flest mindretallsregjeringer i Norden etter krigen. 88% av regjeringene har vært i mindretall til tross for at landet har oppløsningsrett som i teorien skal føre til mer sterke regjeringer.

Konklusjonen blir dermed at en analyse av situasjonen i Norden etter krigen viser at det ikke er noen enkel sammenheng mellom tiltak for å skape sterke regjeringer, og at man faktisk får sterke regjeringer. Det er snakk om et samspill mellom konstitusjon, sammensetning av parlamentet, utenforliggende forhold og regjeringens styrke.

Figur 1. Årsaker til parlamentet styrke - ulike faktorer påvirker hverandre:



Det viser seg dermed at strategiene under pkt 1 over (reduere antall små partier) ikke automatisk fører til sterke parlamenter. Derimot er det bakgrunn for å hevde at det blir større stabilitet ved å favorisere de store partiene. Disse vurderingene er imidlertid ikke direkte relevante for Trondheim, da det av lovmessige årsaker ikke er aktuelt å bruke disse tiltakene på kommunenivået. Men beskrivelsen illustrerer mekanismene i et parlamentarisk system og kan illustrere tilsvarende forhold mellom bystyre (parlament) og byråd (regjering).

⁸ Notat utarbeidet av sekretariatet i valglovutvalget: Valordningar og regjeringforhold i Norden 1998.

En åpenbar drivkraft som fremdriver svake regjeringer og parlamenter, er at de som regner med å sitte i posisjon er redde for å gi opposisjonen maktmidler (for eksempel dokument 8. forslag) . På den andre siden er de som regner med å være i opposisjon, redde for å gi posisjonen/regjeringen maktmidler (for eksempel delegert myndighet). Hvis innføringen av parlamentarisme skal bli en suksess, er vi avhengige av at både posisjonen og opposisjonen ser behovet for å anerkjenne motpartens maktmidler. I stedet for å frata hverandre maktmidler, må målet være balanse mellom maktmidlene. Satt på spissen: Opposisjonen skal ha rett til å fremme saker og få de nedstemt, mens posisjonen skal ha rett til å gjennomføre flertallets politikk uten unødvendig obstruksjon.

De mekanismer som kan vedtas for å bidra til sterke parlamenter er ikke kortsiktige tiltak. Vi snakker om mekanismer som endrer systemet langsomt over tid. Hvis Stortinget i dag innførte endringer for å drive frem sterkere regjeringer (oppløsningsrett, heve sperregrensen, kreve flertall for tiltredelse osv.), vil det gå minst ett valg, og sannsynligvis to før man vil se større endringer.

Lokalt reises følgende spørsmål:

- Er bystyret i Trondheim enig i at det er et mål med et sterkt bystyret i betydningen et sterkt byråd?
- Hvilke av de mekanismer som er ført opp i dette kapittelet er man eventuelt villig til å vedta for å sikre et sterkt byråd?
- Hvilke virkemidler skal bystyret (posisjonen og opposisjonen) ha for å kompensere for mekanismene som skal gi et sterkt byråd?

KAPITTEL 4: ULIKE BESLUTNINGSPROSESSER?

Beslutningsprosessen deles gjerne inn i følgende faser⁹:

1. Initiativfasen

Det handler om mulighetene til å sette dagsorden og spørsmålet om hvem som reelt setter den politiske dagsorden.

Det hevdes ofte, også i de politiske organene i Trondheim, at den politiske dagsorden i for sterk grad settes av administrasjonen. På samme måte kan det være en risiko for at byrådet i et parlamentarisk system oppfattes å være for sterkt styrende på dagsorden.

I dagens system er komiteene en arena for den enkelte representant eller det enkelte parti sin mulighet for å ta initiativ. Slik vil det også kunne være i et parlamentarisk system. Samtidig kan dagens muligheter for å sette dagsorden i bystyret beholdes.

På samme måte som rådmannen har en sterk formell rolle i å ta initiativ i dagens styringssystem, vil byrådet få det i en parlamentarisk modell.

2. Saksutredning.

Saksutredning handler om framlegging av alternativer, deres konsekvenser og utforming av det beslutningsunderlaget som foreligger for politisk behandling. I dagens system utarbeides sakene av rådmannen og underlegges politisk behandling. Bystyrekomiteene skal vurdere synspunkter på alternative løsninger, noe som bl.a skjer gjennom komitehøringer hvor andre interessenter får anledning til å komme med sine synspunkt.

I et parlamentarisk system er sakene politisert på et langt tidligere stadium enn i dag. Dermed trenger vi en politisk arena uavhengig av byrådet for å arbeide med de enkelte sakene.

3. Vedtaksfasen

Hvem som deltar i selve vedtaksfasen avhenger selvsagt av hvor myndigheten er delegert. De politiske beslutningsnivåene vil i tråd med ansvarsprinsippet, hovedsakelig være bystyret og byrådet.

4. Gjennomføringsfasen.

Det innebærer ansvaret for den daglige driften. I dag er rådmannen ansvarlig for gjennomføring av beslutningene. Tilsvarende vil byrådet stå ansvarlig for dette i et parlamentarisk system.

5. Lærings-, vurderings- og kontrollfasen.

Bystyret vil ha et stort behov for tilbakerapportering fra byrådet. Gjennom

⁹ Hovik 1995.

tilbakerapporteringen vil man både få trygghet mht. om vedtak iverksettes og om effektene av vedtatt politikk. Bystyret og bystyrekomiteene vil også i sterkere grad kunne komme til å spille rollen som "politiske revisorer". Byrådet på sin side vil tilsvarende ha behov for å synliggjøre resultater og at bystyrets vedtak er fulgt opp. Sakene vil få et politisk etterspill dersom de ikke følges opp med betydelig fare for slitasje for byrådet som resultat. Byrådet vil også ha behov for å vise handlekraft.

Tabell 1. viser de ulike organenes hovedrolle i forhold til disse beslutningsfasene slik det kan organiseres i et parlamentarisk system:

Organ\Fase → ↓	Initiativ	Utredning/ alternativ-v urdering	Vedtaks-f asen	Gjennom-fø ring	Læring, vurdering	Kontroll
Dagens ordning:						
Bystyret	(X) ¹⁰		X		(X)	X
Bystyrekomitèer	(X)	X			(X)	X ¹¹
Rådmannen	X	X	X	X	X ¹²	
Parlamentarisk system:						
Bystyret	X		X		X	X
Bystyrekomitèer	X	X			X	X ¹³
Byråd	X	X	X	X	X	

Organisering av beslutningsprosessene vil være et resultat av avveining mellom hensynet til en forsvarlig politisk saksbehandling, og hensynet til en mest mulig effektiv saksbehandling.

¹⁰ Parentes () illustrerer at dette forholdet klart har et forbedringspotensial i dagens styringsordning - jfr. bl.a bystyrets vedtak i forbindelse med behandlingen av styringssystemet.

¹¹ Bystyrekomitèen - i dette tilfellet kontrollkomitèen som ivaretar bystyrets kontroll- og tilsynsansvar.

¹² Den løpende tilpassing ute i tjenesteytende ledd.

¹³ Se kommentar til note 11.

Forhold som saksutredningskvalitet, antall eksterne interessenter og lignende, er forhold som innvirker på dette. Hensynet til en forsvarlig og bred prosess der bystyrekomiteen ønsker å gjennomføre høring som ledd i arbeidet med en enkelt sak, kan dermed støte mot ønsket om effektiv saksbehandling og raske beslutninger, av hensyn til tredje part som avventer beslutning og av hensynet til behov for endringer i kommunens egen tjenesteyting o.l. Oslos saksbehandlingstid oppleves i en del saker å være lengre enn dagens behandlingstid i Trondheim. Men hvorvidt dette er systemavhengig eller avhengig av den politiske kulturen er det vanskelig å svare på. Holm uttrykker med bakgrunn i erfaring fra Oslo at et parlamentarisk system kan medføre noe lengre saksbehandlingstid for større kontroversielle saker. Dette er aspekter som også må vurderes når spørsmålet om hvilken myndighet som legges til de enkelte nivå, skal avklares. I Oslo behandler for eksempel bystyret samtlige høringssaker (som formannskapet behandler i Trondheim i dag), noe som dermed gir et tregere system, men som sikrer bred politisk behandling.

KAPITTEL 5: PRAKTISKE SPØRSMÅL VED INNFØRING AV PARLAMENTARISME I TRONDHEIM.

Bystyret

Kommuneloven legger følgende hovedføringer:

- All myndighet er i utgangspunktet tillagt kommunestyret - bystyret er dermed maktfordelingssentralen.
Dette betyr at bystyret selv definerer byrådets myndighet.
- Organisasjonsfriheten for kommunen er stor.
Imidlertid vil prinsippet om en parlamentarisk styringsordning legge noen føringer som ikke kan fravikes uten at man bryter med ansvarsprinsippet i et parlamentarisk system. Dette gjelder prinsippet om at all delegasjon av myndighet til byrådet, må skje fra bystyret selv. Byrådet skal stå direkte ansvarlig overfor bystyret. I tillegg er det forutsatt at formannskapet forsvinner.

Følgende problemstillinger skisseres dermed:

Hvor skal bystyrets medlemmer kunne ta politiske initiativ og reise saker på den politiske dagsorden? Hva skal være bystyremedlemmenes politiske arena? Skal dette kun være bystyret, eller som i dag innenfor et komitesystem der komiteenes rolle i hovedsak er tredelt; ta initiativ, innstille i saker til bystyret (og dermed belyse sakene ut over administrasjonens/byrådets utredning ved behov) samt forhandle fram et grunnlag for en flertallsinnstilling?

I utgangspunktet har byrådet samme beslutningsmyndighet og ledelsesansvar som rådmannen i dagens system, dvs. saksforberedelse for politiske organ og iverksetting av vedtak. Lovens bestemmelser gir imidlertid bystyret anledning til å delegerer myndighet "i alle saker hvor ikke annet følger av lov". Dette er en videre delegasjonsbestemmelse enn det lovbestemmelsene innenfor dagens styringsmodell gir for delegering fra bystyret til rådmannen. Bystyret står imidlertid fritt til selv å vurdere hvor vide fullmakter det vil gi byrådet. Det vises her til drøftinger om delegering under kapittel 3.

Følgende bestemmer hva bystyret fortsatt skal vedta:

- Formelle lovbestemmelser som angir hva bystyret selv må vedta (for eksempel kommuneplan, økonomiplan, budsjett, reguleringsplaner).
- Det bystyret selv definerer som viktig: Overordnede mål, prinsipper og retningslinjer (plansaker).

Spørsmålet om hvilket nivå (bystyret eller byrådet) som skal forvalte den myndighet formannskapet i dag er delegert, antas å være det sentrale spørsmål når maktfordelingen

skal bestemmes i et parlamentarisk system.

Sentrale spørsmål når det gjelder bystyrets rolle i et parlamentarisk system blir: Hvor skal partiene og deres representanter utøve ombudsrollen? Hvordan skal dialogen mellom valgte og velgerne organiseres? Ligger det en reell risiko i at politikken blir mer elitepreget fordi heltidspolitikerne kan bli mer rettet mot byrådet/administrasjonen? Eller kan det samme hevdes i dagens system? Hvilke grep bør i så fall tas for å sikre fortsatt legitimitet til kommunen som folkestyrt organ?

Komiteene

Byrådet er formelt ansvarlig for at sakene er forsvarlig utredet. Samtidig vil det være et bredt politisk behov for å supplere sakene og belyse andre forhold enn det byrådet har pekt på i saken. Dette fordrer antagelig også en politisk arena ut over selve bystyret.

Gitt en mindretallsregjering, hvor skal partiene i posisjon finne ut hvorvidt det er grunnlag for et flertall i de aktuelle saker? Kan det hevdes at bystyrekomiteer i denne funksjonen vil få en svært viktig rolle i et system med et mindretallsbyråd? Og tilsvarende blir denne rollen noe mindre betydningsfull gitt en situasjon med et flertallsbyråd?

Både Oslo og Stortinget har ordningen med komiteer uten beslutningsmyndighet tilsvarende den komiteordning Trondheim har i dag. Innføring av et beslutningsnivå mellom bystyret og byrådet, vil skape konstitusjonelle vanskeligheter (jfr. at byrådet ikke mottar ordre fra andre enn bystyret). Spørsmålet er om komiteordningen anses å være en fornuftig organisering som kan videreføres i et parlamentarisk system. Gitt et positivt svar må ansvarsdelingen mellom komiteene avklares. Det synes i den sammenheng riktig at bystyret i så fall selv må avklare inndelingen av selve bystyret og organiseringen av bystyrets arbeidsform (inndeling kan baseres på politiske satsingsfelt, beslektede saksområder som for eksempel helse/omsorg, eller andre kriterier).

I Oslo er kontakten mellom bystyrekomiteene og den enkelte fagbyråd regulert slik at vedkommende fagbyråd kan delta i møtene med talerett, når byrådets innstillinger behandles.

Det faste utvalget for plansaker

Som kjent stiller plan- og bygningsloven krav om et fast utvalg for plansaker. Det må med andre ord etableres et organ som opptre som bygningsråd med vedtakskompetanse. I Oslo er dette løst ved å gi byutviklingskomiteen to funksjoner - en funksjon lik de øvrige komiteer der man innstiller i saker til bystyret og fungerer som politisk verksted og en annen rolle der komiteen opptre som det faste utvalget med beslutningsmyndighet. I tillegg er byrådet delegert betydelig myndighet. Formelt må de to ulike komiterollene (for bystyrekomiteen) som skilles klart med at egne møter settes, separat protokollering etc. I det faste utvalget for plansaker har dessuten barnas representant møterett.

Byrådet

Et utgangspunkt for byrådets ansvar finner vi i kommunelovens bestemmelser (20) der det fastslås at:

- Kommunerådet skal påse at sakene er forsvarlig utredet og at vedtakene iverksettes.
- Kommunestyret kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov (videre delegasjonsbestemmelse enn i bestemmelsene for forholdstallsmodellen).

Disse tre uthevede punktene anses å inneholde det essensielle om byrådet.

Bystyret avgjør hvorvidt ordningen om byrådet skal fatte beslutninger som kollegium eller hver for seg som byråder. Oslo hadde i starten en ordning hvor instruksjonsmyndigheten overfor administrasjonen var lagt til byrådet som kollegium. Dette viste seg raskt å være et svært stivt og ineffektivt system. I dag har den enkelte byråd individuell instruksjonsmyndighet over sin del av administrasjonen.

Byrådet har ansvaret for å fremme innstilling i alle saker som skal til bystyret for endelig vedtak og ansvar for å forvalte den myndighet bystyret har delegert til byrådet. Byrådet kan igjen delegere myndighet til den enkelte byråd dersom bystyret har vedtatt prinsippet om individuell instruksjonsmyndighet.

På samme måte som rådmannen i dag har frihet til å organisere administrasjonen, er det naturlig at byrådet har den samme friheten. Av dette følger at det ikke nødvendigvis vil være samsvar mellom den administrative inndeling og bystyrekomiteenes ansvarsområder. Erfaringene fra Oslo og Stortinget viser at dette ikke er problematisk.

Administrasjonen må imidlertid inndeles tilsvarende inndelingen av byråder. Dette fordi det vil være lite heldig om administrative enheter instrueres av mer enn et medlem av byrådet. Dermed må de administrative omkostningene ved endringer i byrådsansvaret vurderes nøye.

Et hovedprinsipp i et parlamentarisk system er at byrådet ikke skal være underordnet noe annet organ enn bystyret. Kommunelovens bestemmelser om faste utvalg (10) og styrer (11) er derfor problematisk. Utvalg og styrer må prinsipielt ikke stå over byrådet. Oslo har løst dette ved en forsøksordning med kollegiale organ for styring av institusjoner. Styrene ligger under byrådets instruksjon og ansvar og styrene anses dermed som en del av den kommunale administrasjon. Styremedlemmer oppnevnes av byrådet (eller dette delegeres til administrasjonen).

Departementet bearbeider nå en rekke lovjusteringer og endringer i parlamentarisme-bestemmelsene i kommuneloven¹⁴. I høringsutkastet foreslås det å gi en hjemmel i kommuneloven for at et byråd selv skal kunne opprette og oppnevne styrer som er underlagt dets instruksjon. Dermed oppfattes styrene mer som administrative styrer enn som politisk folkevalgte organ, noe som blant annet gir grunnlag for å innføre egne saksbehandlingsregler. Ettersom styrene er byrådets redskap, må det være frihet til å skifte ut styremedlemmer som ikke fører byrådets politikk, noe som særlig vil bli satt på spissen ved et byrådsskifte.

¹⁴ Lovforslaget fremmes for Stortinget sent høsten 1998.

I dagens lovgivning skal bystyret velge leder og nestleder av byrådet, samt øvrige byrådsmedlemmer. I praksis vil byrådslederen fremlegge sitt forslag til sammensetning av byrådet. Prinsipielt synes det riktig at bystyret velger byrådsleder, mens det ikke er gitt at andre medlemmer av byrådet skal velges av bystyret (jfr. etablering av regjering på nasjonalt nivå). Videre er det viktig å avklare om byrådsleder og byråder skal kunne hentes utenfor bystyret. I lovgivningen kan alle som er valgbare til bystyret tiltre som byrådsleder/byråd. Medlemmer av bystyret må tre ut av bystyret så lenge de sitter i byrådet.

Lønns og administrasjonsutvalget

Bystyret vil fortsatt ivareta det overordnede arbeidsgiveransvaret. Byrådet vil på sin side forvalte det løpende arbeidsgiveransvaret i kraft av ansvaret for å lede administrasjonen, slik rådmannen gjør i dag.

Ut i fra prinsippet om at byrådet ikke kan instrueres av andre enn bystyret, kan man ikke ha et lønns- og administrasjonsutvalg etter dagens ordning. Kommunelovens bestemmelser sier at det i alle kommuner skal opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg - administrasjonsutvalg - for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Men lovverket åpner for andre ordninger enn dette dersom dette får tilslutning fra minst tre fjerdedeler av de ansatte. På hvilken måte man da lokalt skal organisere medbestemmelsesordningen må sees i lys av dette.

I Oslo har partene blitt enige om at det utøvende ansvaret ligger ute på etatssjefsnivå og det er opprettet partssammensatte utvalg på dette nivået. Sentralt er det opprettet et kontaktutvalg som ledes av finansbyråden. Hvordan organiseringen av medbestemmelsen skal skje i Trondheim innenfor en parlamentarisk modell må finne sin løsning gjennom avtale mellom partene, men dette må skje på en måte som ikke rokker ved ansvarsprinsippet i parlamentarismen.

Rekruttering av medlemmer til byrådet.

Det vil stilles andre krav til medlemmer av et byråd enn til formannskapets medlemmer. Mens formannskapet må inneha en rekke egenskaper som kollegium, må alle byrådets medlemmer i større grad ha alle egenskapene. Det tenkes da på egenskaper som analytisk evne, formuleringsevne, evne til prinsipiell tenking, politisk kunnskap, evne til å kommunisere politikk utad, osv. I tillegg skal medlemmene av byrådet lede administrasjonen. Dette innebærer at byrådene må ha evne til å lede en virksomhet med opptil flere tusen ansatte.

Samtidig med at kravene øker, blir konsekvensene også større. Et svakt medlem av byrådet vil på grunn av økt ansvar være en større belastning, enn om vedkommende satt i formannskapet.

I og med at det blir stilt større krav til byrådene, er det naturlig å stille det selvkritiske spørsmålet om Trondheim har politikere som er kompetente nok til at man til en hver tid kan fylle opp et byråd. Hvis byrådet for eksempel skal ha syv medlemmer, og en av tre som blir spurt sier ja, og tre grupperinger i bystyret til en hver tid skal kunne danne byråd, så skal det til en hver tid finnes 63 personer i det politiske system som kan ivareta byrådsfunksjonen.

Har Trondheim disse menneskene?

Rekruttering av medlemmer til byrådet vil være et spørsmål om god nok kompetanse på den ene siden, og spørsmålet om en byrådsjobb også oppfattes som arbeids- og lønnsmessig attraktiv, ettersom man må tiltre en funksjon for en ukjent tidsperiode.

Ordførerrollen kontra byrådslederrollen

Opprettelsen av et byråd med en byrådsleder vil medføre et behov for en grenseoppgang mellom oppgavene til ordføreren og byrådslederen. I Oslo var det ved innføringen av parlamentarisme meningen å prioritere ned ordfører-rollen til fordel for byrådslederen. Gerhardsen og Tetzschner sier at meningen i 1987 var at partiene skulle nominere byrådslederen først på listene. Årsaken til at det ikke ble slik, var situasjonsavhengig. Ved det første valget hadde et av de store partiene en markert ordfører (Nordengen og Sæbønes) som gjorde at det andre partiet ikke turde la være å nominere ordførerkandidaten først. Ved valgene i 1991 nominerte de store partiene byrådslederkandidat på første plass og ordførerkandidat på andre plass.

En byrådsleder vil automatisk frata dagens ordførerrolle en rekke oppgaver. Spørsmålene er hvilke oppgaver og roller de to skal ha. I dag er ordføreren i Trondheim både den politiske leder og den som representerer kommunen samlet utad. Med innføringen av parlamentarisme, vil hele ansvaret for det daglige politiske arbeid overtas av byrådslederen. Ordførerens formelle politiske innflytelse vil være avgrenset til spørsmål om prosedyrer og konstituering. Ordførerrollen vil uansett løsning bli endret.

Man kan se for seg fire hovedtyper av ordførerroller ved innføring av parlamentarisme.

1. Ordfører på heltid som kommunens ansikt utad

Dette blir en rolle lik den Oslo har i dag. Ordføreren representerer kommunen utad gjennom representasjonsoppgaver i tillegg til å være møteleder i bystyret. Byrådslederen overtar hele det politiske ansvar. Ordførerrollen vil minne en del om stortingspresidentens rolle, Fordeler: Rollene rendyrkes med byrådslederen som den politiske ansvarlig og ordfører med tid og rom for å prioritere de representative funksjonene. I tillegg får ordføreren et klart uavhengig systemansvar på vegne av bystyret.

Innvendinger: Arbeidsoppgavene til ordføreren i Trondheim er ikke så omfattende at man trenger både en ordfører og en byrådsleder for å utføre dem.

2. Ordføreren som møteleder

Med en slik ordning er ordførerrollen en ren møteleder i bystyret. Ordføreren er ikke ansatt på heltid. Representasjonsoppgavene utføres da av byrådslederen.

Fordeler: Skaper ingen tvil utad om hvem som representerer kommunen - ansvaret er entydig byrådslederen sitt. Ordningen kan være ressursbesparende.

Innvendinger: En byrådsleder er mer politisk kontroversiell, og kan ikke representere kommunen utad på en så samlende måte som en ordfører.

3. Ordføreren er leder av byrådet

Hvis man kaller lederen av byrådet for ordfører, får man en ordfører-rolle som ligner på

dagens situasjon i Trondheim, hvor ordføreren både er ansiktet utad og den politiske leder.

Fordeler: Skaper heller ikke tvil om ansvaret og ordningen kan anses å være ressursbesparende.

Innvendinger: En slik ordfører kan ikke ha tillit som møteleder i Bystyret da en leder av byrådet i sterkere grad må være med i debatten. Systemansvaret på vegne av bystyret politiseres. En slik ordfører kan heller ikke påta seg en konstitusjonell rolle ved byrådsskifter. Gerhardsen påpekte at en byrådsleder ikke nødvendigvis er medlem av bystyret (For eksempel dagens byrådsleder i Oslo, Fritz Huitfeldt), og at dette gjør denne løsningen vanskelig. Ordføreren er også i utgangspunktet valgt for fire år, mens byrådslederen kan måtte gå på dagen.

4. Ordføreren som politiker uavhengig av byrådet

I Oslo er både ordfører og varaordfører medlemmer av en av bystyrekomiteene. Det kan derfor tenkes at ordfører gis en politisk rolle i tillegg til ordfører-rollen, enten som menig komiteemedlem eller som komiteleder.

Fordeler: Gir grunnlag for en ordfører-rolle på heltid.

Ulemper: Skaper uklare roller innad mellom ordfører og byråd. Utad kan det lett oppstå tvil om når ordføreren representerer kommunen og når han/hun er komiteleder/medlem og dermed representerer ett politisk syn.

Rolleutforming og arbeidsfordeling

Gerhardsen, Tetzschner og Ditlev-Simonsen påpekte at rollefordelingen mellom byrådsleder og ordfører skifter med personligheten til de som innehar vervene. Rollefordelingen påvirkes også av om de tilhører samme parti eller ikke. Ditlev-Simonsen, som har sittet som ordfører med byrådsledere både fra posisjon og opposisjon, sa at rollefordelingen var enklest da byrådslederen var fra et annet parti fordi ordføreren da fikk en avpolitisert rolle.

Direkte valg av ordfører

En ordførerrolle uten innflytelse i daglig politikk, kan være et argument hvis man ønsker å innføre direktevalg av ordfører (det vil si at innbyggerne stemmer på ordfører uavhengig av bystyret forøvrig). Kvikne var positiv til direkte valg av ordfører fordi dette ville stimulere det lokale folkestyret. Tanken om direktevalg av ordfører i et parlamentarisk system, ble kontant avvist av Gerhardsen, Tetzschner og Ditlev-Simonsen. De påpekte at en ordfører som kunne vise til et mandat fra halvparten av kommunens innbyggere, kunne tilta seg en betydelig politisk tyngde overfor en byrådsleder som ikke nødvendigvis engang er valgt av folket i valg. Spesielt i en periode med et svakt byråd vil dette være et problem. Direkte valg av ordfører ble sett på som innføring av et nytt forvaltningsnivå som anses som svært vanskelig å forene med et parlamentarisk styresett.

Siden ordføreren i sterkere grad skal være for "hele bystyret", kan det være fristende å knytte hans/hennes oppgaver sterkere opp mot de oppgaver bystyresekretariatet utfører. En løsning vil imidlertid kunne innebære en politisering av bystyrets uavhengige støtteapparat samt at . forslag til presiseringer i valglovens 13 og kommunelovens 14.1 slår fast at "sekretæren for kommunestyret" (det vil si lederen for bystyresekretariatet) ikke er valgbar.

Rettslig ansvarlig på vegne av kommunen

Et spørsmål som må avklares er hvem som skal underskrive på vegne av kommunen, dvs

hvem som skal være rettslig ansvarlig. Ditlev-Simonsen mener dette bør være ordføreren, men Gerhardsen/Tezschner mener det bør være byrådslederen. Alle tre er imidlertid enige om at dette er mer en formsak enn en realitetsforskjell.

Behov for et eget prosedyreorgan?

I dagens system ivaretar ordføreren ansvaret for å sikre at de formelle prosedyrer knyttet til de politiske organenes virke etterleves. Ordfører er ansvarlig for sakslisten til både formannskap og bystyre og foreslår kjøreplanen for bystyremøtet (etter orientering til gruppelederne). Ordfører er også formelt ansvarlig for bystyresekretariatet.

I et parlamentarisk system vil de formelle prosedyrene med basis i bystyret være viktige som formell kontroll overfor byrådet. Bystyresekretariatet vil være bystyrets og bystyrets organer sitt hjelpeapparat. Byrådet må på sin side bygge opp sitt eget apparat. Hvorvidt ordfører/møteleder alene skal ivareta formelle prosedyrer på vegne av bystyret eller om det skal etableres et organ som formelt ivaretar dette ansvaret, må avklares. Samtlige politikere i Oslo (Ditlev-Simonsen, Kvikne, Tetzschner, Gerhardsen) ga uttrykk for fordelene med et forretningsutvalg. Utvalget består av 5 politikere valgt av og blant bystyrets medlemmer. Ordfører er utvalgets leder og vararordfører er nestleder. Utvalget behandler saker som omhandler bystyrets indre forhold, valg saker, den politiske saksgangen, kjøreplanen for bystyremøtene, folkevalgtes arbeidsvilkår og kommunens sentrale representasjon. I tillegg har forretningsutvalget tilsynsansvaret for bystyresekretariatet. Fra politisk hold i Oslo argumenteres det med:

- Viktigheten av å ha en rimelig konsensus om den politiske saksbehandlingen og redusere opposisjonens redsel for maktmisbruk (Gerhardsen).
- Utvalget er å betrakte som ordførers samordningsorgan og ligner Stortingets presidentskap (Tetzschner).
- Utvalget gir legitimitet til beslutninger og reduserer antallet prosedyredebatte (Ditlev-Simonsen).

Kvikne gir uttrykk for at samtlige parti bør sitte i forretningsutvalget da dette vil gi ytterligere legitimitet til beslutninger knyttet til system og saksbehandlingsprosedyrer.

Administrasjonen (roller, ansvar, kontaktmønster)

Administrasjonen består i dag av flere enheter/nivå:

- Administrativ (sentral)ledelse
- Avdelingsledelse
- Distriktsadministrasjon
- Bedriftsledere
- Enhetsledere (institusjoner dvs. skoler, eldreinsitusjoner etc.)
- Planleggere/stabsfunksjoner

Når administrasjonens rolle skal drøftes innenfor et parlamentarisk system vil ikke nødvendigvis rollen endre seg vesentlig for samtlige av disse administrative nivå/funksjoner. Ett hovedprinsipp som endres er at ansvarsprinsippet gjøres gjeldende i den forstand at byrådet formelt står ansvarlig for enhver handling i administrasjonen. Dermed kan

handlinger ute i alle ledd i sin ytterste konsekvens føre til "byrådens fall" (mistillit). Ett slikt eksempel hentes fra Oslo der miljøbyråd Eliassen fikk varslet mistillitsforslag mot seg etter at en av hennes underordnede ba om en habilitetsvurdering av medlemmene i samferdsels-komiteen uten at komiteemedlemmene visste om det¹⁵. Eliassen valgte deretter selv å trekke seg som byråd. Dette setter fokus på lojalitetskravene overfor den politiske ledelse innad i administrasjonen, samtidig som betydningen av godt politisk håndverk blir viktig. En viktig nyanse er skillet mellom det konstitusjonelle ansvar som er absolutt, og det praktiske ansvar som er knyttet til det byråden visste/burde ha visst. Imidlertid vil en parlamentarisk styringsordning øke spillmulighetene i den forstand at opposisjonen kan velge å "utnytte" en tilsynelatende mer uskyldig situasjon i et politisk spill for å påføre byrådet og en enkelt byråd nederlag. En del av dette spillet vil være at byrådet til enhver tid vil stå ansvarlig for det bystyret bestemmer at byrådet er ansvarlig for.

I dagens system står rådmannen ansvarlig for enhver handling i administrasjonen, og må ved sterkt uttrykt mistillit fra politisk nivå vurdere sin posisjon. Imidlertid er det grunn til å anta at ansvarsprinsippet i et parlamentarisk system vil følges sterkere opp fra bystyrets side og da spesielt opposisjonens side, og kunne bli en del av et politisk spill der tilliten til hele byrådet eller et enkeltbyråd prøves i bystyret.

Rådmannsfunksjonen bortfaller i det parlamentariske system, men byrådet står fritt til å organisere administrasjonen med en overordnet administrativ leder eller flere administrative lederstillinger. Disse vil uansett være underlagt byrådets instruksjon. Gerhardsen og Holm gir klart uttrykk for at en overordnet administrativ leder raskt ble en flaskehals, blant annet fordi systemet krevde betydelig skriftlighet selv i mindre saker. Et system der den enkelte byråd har instruksjonsrett over sin administrasjon oppleves både politisk og administrativt som mer dynamisk. I et system der byrådene har individuell instruksjonsmyndighet over administrasjonen, synes det vanskelig å tenke seg en ordning med en overordnet kommunaldirektør.

Samtlige saker som forelegges bystyret for behandling vil utredes og fremmes med innstilling fra byrådet. Det blir altså en politisk veid innstilling og ikke en faglig uavhengig innstilling som dagens ordning innebærer (rådmannens innstilling). Vil dette svekke det faglige grunnlaget og en bred belysning av den enkelte sak og gi selve saksutredningen en politisk slagside? Loven pålegger byrådet samme krav som rådmannen, nemlig at saken skal være forsvarlig utredet.

Holm gir klart uttrykk for at det skjedde en faglig heving av utredningene i Oslo da parlamentarismen ble innført. Også Kvikne bekrefter at man har gode erfaringer med byrådets saksutredninger. Begge forklarer dette med at byrådet raskt blir "tatt" dersom saken ikke holder faglig mål. Komiteene blir kvalitetssikrere i systemet ikke minst fordi de står fritt i å bestemme seg for hvilke saker man ønsker å gjennomføre f.eks høringer i. Dette bl.a for å sjekke om samtlige sider ved en sak er belyst. Det går helt klart en grense for hvor mange ganger et byråd tåler å bli "tatt" på dårlig saksutredning - jfr. også tilsvarende diskusjoner i forholdet mellom regjering og stortingskomiteer.

¹⁵ Ref. artikkel i Dagbladet 6.3.98.

Kommunaldirektørens rolle endres betydelig i et parlamentarisk system. Rollen vil medføre redusert profil utad, færre beslutninger og dermed økt krav til faglighet. Kunnskap om spillereglene og rolleforståelsen i et parlamentarisk system blir også sentralt i og med innføringen av politisk ansvar for administrasjonen.

Innføring av et parlamentarisk system innebærer i utgangspunktet ikke behov for å endre organiseringen av selve tjenesteytingen (ytre ledd). Dermed kan tjenestemodellen videreføres.

Klageorgan

I dagens system er formannskapet klageorgan. I et parlamentarisk system vil byrådet være parallellen til dagens administrasjon, slik at det må etableres et politisk sammensatt klageorgan for å behandle klager etter forvaltningsloven på vedtak fattet av byrådet/administrasjonen. Bystyret må oppnevne klageorganet, men hvordan sammensetningen skal være, kan bystyret selv velge (det er ikke nødvendig at medlemmene oppnevnes av og blant bystyrets medlemmer).

Innsyn og åpenhet

Innsyn og åpenhet er spørsmål som diskuteres i offentlig forvaltning uavhengig av om man har parlamentarisme eller ikke. Ved en innføring av parlamentarisme kan innsyn og åpenhet stort sett fortsette som i dag. Det er for eksempel ingen grunn til å tro at post-rutiner og krav til innsyn vil bli forandret. Det eneste spørsmålet som dukker opp som en direkte følge av parlamentarisme, er knyttet til åpenheten rundt byrådets arbeid. Erfaringene fra Oslo peker på to hovedspørsmål: Skal byrådets møter være åpne, og skal byrådsnotatene være offentlige?

I dag er formannskapsmøtene i Trondheim åpne (lukkes kun ved behandling av B-saker). I Oslo er byrådets møter lukket. Spørsmålet er om de to arenaene er sammenlignbare. La oss dele beslutningsfasen i to hoveddeler. En sonderings/diskusjonsfase og en formell vedtaksfase. Denne todelingen lar seg lett demonstrere på nasjonalt nivå: Regjeringen drøfter uformelt/lukket sakene i Regjeringskonferansen som holdes på torsdag. Så holdes Statsråd på Slottet på fredag, hvor vedtakene fattes formelt. I dagens Formannskap i Trondheim er begge disse fasene i prinsippet i samme møte. I praksis er det er imidlertid mange som vil si at det ikke er slik. Forut for Formannskapet har partiene hatt en sonderings/diskusjonsfase hvor de, i alle fall i de viktige sakene, har blitt enige om stemmegivningen.

I Oslo er det stadig et spørsmål om byrådets møter skal være offentlige. Mange ønsker selvfølgelig å få tilgang til byrådets vurderinger i tillegg til vedtaket. Når Trondheim skal vurdere om byrådets møter skal være åpne, må man vurdere om man med dette tror at man får tilgang til byrådets sonderings/ diskusjonsfase. Er det ikke rimelig å tro at denne fasen vil flyttes ut av byrådets møte hvis møtet blir åpnet, og dermed at det etableres uoversiktlige maktstrukturer? I Oslo stilles det samme spørsmålet om bystyrekomiteene. Oslo har i dag lukkede komiteer slik Stortinget har det. En vurdering i Oslo er at komiteene vil miste politisk innflytelse hvis de åpnes. Mot dette stilles kravet til åpenhet.

I Oslo er de sakene der byrådet fremmer innstilling for bystyret offentlig etter byrådets behandling av saken. Saker som avgjøres av byrådet er offentlige etter at fagbyråden har gitt sin innstilling i saken.

Byrådsnotater er interne og uformelle notater mellom byrådene. Byrådsnotatene er unntatt offentlighet. Notatene er et ledd i å forberede noe som senere blir en formell sak. Tidligere byrådsnotater kan bare frigis av den som var byrådsleder da notatet ble skrevet. Hvis byrådsnotatene skal sammenlignes med noe i Trondheim, må det være den uformelle kontakten mellom formannskapetets medlemmer eller partienes interne notater. I Oslo debatteres det om byrådsnotatene skal være offentlig tilgjengelig.

Opposisjonens situasjon

Parlamentarisme forutsetter at opposisjonen aksepterer at posisjonen på egen hånd tar avgjørelser i de sakene de har fått delegert. Det kan selvfølgelig diskuteres om dette i realiteten er en ny situasjon: Om SV i dagens bystyre i Trondheim utgjør mindretallet i formannskapet eller opposisjonen i et parlament vil neppe utgjøre en stor forskjell på partiets innflytelse på for eksempel budsjettet. I mindre politisk betonte saker kan det være annerledes.

Opposisjonen får i parlamentarismen en friere stilling til å kritisere posisjonen/flertallet. Dette kan være en fordel. Det kan reises spørsmål om partiet(-ene) som sitter i byrådet har slitasje i form av lavere oppslutning ved påfølgende valg. Med en rendyrket opposisjonsrolle, vil opposisjonen klarere kunne markedsføre hva som er dens politikk og dermed hva som er alternativet til posisjonen.

Parlamentarisme bidrar til økt fokus på enkeltpersoner, og vil dermed høyst sannsynlig føre til økt profilering av enkeltpolitikere enn dagens kollektive ansvarsprinsipp. Erfaringene fra Oslo tyder på at dette ikke bare gjelder de store partiene. Erling Folkvord var som eneste representant i Oslo for RV mye profilert, det samme kan eks.vis også sies om Per Eggum Mauseth fra SV. Også Venstres gruppeleder, Jon Kvikne, opplever å ha en relativt profilert rolle.

Med parlamentarisme vil byrådet lede administrasjonen. Et klassisk tema blir da om bystyrets medlemmer kan kontakte administrasjonen direkte eller om de kun "kjenner byråden". Ett ryddig prinsipp er at bystyret kun kjenner byråden når det gjelder kontakt med kommunens sentral-administrasjon. Spørsmålet bystyret må avklare, er om avdelinger og deres institusjoner (skoler etc.) også skal inngå i det bystyret må gå via byråden for å kontakte. Det bør imidlertid ikke være noe problem at bystyrets medlemmer kan henvende seg direkte til kommunale bedrifter.

Hvis posisjonen i tillegg til byrådet har ordføreren, besitter den stor innflytelse på hvilke saker som skal behandles. Opposisjonen må sikres at den også har gode muligheter for å fremme egne saker. I dag har bystyret i Trondheim mulighet til å stille kortspørsmål og fremme interpellasjoner. Spørsmålet om innføring av dokument 8 forslag (private forslag) behandles høsten 1998. Er dette nok til å ivareta muligheten til politisk initiativ/utøve press for opposisjonen og bystyregruppene til byrådet?

Kommuneloven sier (21) at opposisjonen "skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse".

Selv om man får et klarere skille mellom hva som er posisjon og opposisjon i Trondheim med parlamentarisme, er det vanskelig å se for seg at det i enkelte saker ikke vil oppstå andre konstellasjoner i enkeltsaker. I dagens bystyre ser vi for eksempel at H og Ap samarbeider om veiutbygging til tross for at H samarbeider med Sp/V/Krf om budsjettet. I hvilken utstrekning dette vil skje, vil avhenge av hvem som danner byråd, samarbeidsklimaet i byrådet og hvilke saker som behandles. Det er vel imidlertid ingen som vil ha en ordning hvor det kun er flertallskonstellasjonen som står bak byrådet, som skal avgjøre alle saker. Her ligger det altså en mulighet for opposisjonen til å få enkeltsaker gjennom.

Erfaringen fra Oslo er at ved innføringen av parlamentarisme, økte antall tilleggsforslag med ca. 50% (Fra 105 stk våren 85 til 167 stk våren 87¹⁶). Det var spesielt de sosialistiske partiene (som da var i opposisjon) som økte forslagsmengden. Dette kan tyde på at både behovet og muligheten for å markere en klarere opposisjonspolitik er sterkere.

Merknader som politisk styringsverktøy

Behovet for politiske styringsverktøy forsterkes antagelig i et sterkere politisert system der administrasjonen er politisk styrt. Både for arbeidet i Stortinget og i Oslo, er merknader et svært viktig verktøy både for posisjonen og opposisjonen. Byrådet må forholde seg til flertallsmerknader som bør være et sterkt styringssignal, og Byrådet forutsettes å melde tilbake til bystyret hva slags oppfølging merknadene har fått. Merknader vil primært være komiteenes styringsredskap i et parlamentarisk system. Merknader er som kjent allerede innført som formalisert styringssignal i Trondheim og kan dermed utvikles videre.

Folkevalgtes arbeidsvilkår

Som tidligere nevnt er ett viktig prinsipp i et parlamentarisk styringssystem at de grupper som ikke er representert i byrådet skal sikres tilstrekkelig tilgang til informasjon og utredningskapasitet til å ivareta sine oppgaver som en aktiv og kritisk opposisjon.

Konsekvensene av å innføre et parlamentarisk styringssystem er at partienes hjelpeapparat må styrkes. Dette kan skje ved å gi partigruppene økt støtte. Gruppene vil selv dermed kunne disponere beløpet til å ansette partisekretærer, konsulentbistand eller lignende. I tillegg kan partigruppene sikres kontorhjel¹⁷.

Komiteledere og nestleders frikjøpsandel må avklares. I dag er den som kjent på

¹⁶ Baldersheim og Strand 88/7.

¹⁷ I Oslo har partigruppene støtte på kr. 400.000 pr. år med unntak av de partigrupper som har ordfører, komiteleder eller nestleder (kr. 300.000 pr. år). I tillegg er hver partigruppe sikret min. 1/2 sekretærstilling, dog slik at partigrupper med komiteleder/nestleder er sikret en hel sekretærstilling.

henholdsvis 20% og 10%¹⁸.

Innføring av et parlamentarisk styringssystem, vil sannsynligvis medføre en markant økning i politiske stillinger knyttet til både bystyre og byrådets aktiviteter. Spørsmålet er hvorvidt denne økte kapasiteten på politisk nivå, motsvares av reduksjon i en del av de administrative lederstillingene.

Antall heltidspolitikere

Trondheim har i dag 9 heltidspolitikere og 1 politisk sekretær på heltid. I tillegg er komitelederne kjøpt fri en dag i uken. Spørsmålet er hvor mange heltidspolitikere vil det være behov for hvis man innfører parlamentarisme?

Skal man ha heltidsansatt ordfører og varaordfører (se avsnittet om ordfører i dette kapitlet), hvor mange byråder skal byrådet bestå av, og hvor mange stillinger skal de partier/grupper som ikke deltar i byrådet ha før man oppfyller lovens formulering om "tilstrekkelig kontormessig og utredningsmessig assistanse", og hvor mange stillinger skal bystyregruppen(e) til posisjonen ha?

Når det gjelder antall byråder, er det bystyret gjennom budsjettet som bestemmer dette. I et forsøk på å begrense antall heltidspolitikere, er det fristende å velge et lite byråd. Det er imidlertid viktig å huske at dette kan skape problemer når koalisjoner med flere partier skal danne byråd: Med få byråder blir det da vanskelig å sikre alle partiene en plass i byrådet samtidig som partienes størrelse avspeiles i antall byråder partiet får. Det kan dermed synes fornuftig at bystyret definerer en maksimum og minimumsgrense, men at den enkelte byrådsleder har fullmakt til endelig å bestemme dette.

Skal byrådene ha politiske sekretærer? I så fall blir dette så mange stillinger at det er naturlig at bystyret (partiene) får tilsvarende. Behovet for politiske sekretærer knytter seg til byrådets behov for politisk saksutredning. Det vil være meget uheldig hvis man skal pålegge administrasjonen slike oppgaver.

De stillingene bystyret (partiene) får, gjør det mulig å innføre komiteledere på heltid.

Økonomiske konsekvenser

Det er vanskelig å anslå eksakt hvilke økonomiske konsekvenser innføring av parlamentarisme innebærer. Hensikten er ikke at systemendringen skal medføre økte administrative kostnader på bekostning av ressurser til tjenesteyting. Hensikten er å sikre økt politisk styring og ansvar også for selve iverksetting av tjenesteytingen.

Rent faktisk vil kostnadene til det politiske apparatet øke fra dagens 10 hele stillingshjemler (ordfører, varaordfører, 7 kommunalråder og 1 politisk sekretær). Som tidligere nevnt må det imidlertid forutsettes at denne økningen motsvares av reduksjon i en del av dagens administrative funksjoner.

¹⁸ I Oslo er komiteledere og nestledere frikjøpt på heltid.

Bystyreorganenes hjelpeapparat - bystyresekretariatets rolle

Bystyresekretariatet vil som tidligere nevnt bli bystyreorganenes hjelpeapparat og vil få en noe utvidet rolle når det gjelder organisering av partigruppenes sekretærbistand i tillegg til organiseringen av ordførerens sekretærhjelp. Ett spørsmål som må finne sin løsning er hvor det tekniske apparatet for klageorganet skal ligge, ettersom ansvaret for klageutredningen ikke kan tilligge byrådet. I Oslo er bystyresekretariatet ansvarlig for den tekniske tilretteleggingen for klageorganet.

Litteraturliste:

Artikler som er **uthevet**, anbefales å lese først. Ikke fordi de gir "riktige" svar, men fordi de reiser problemstillinger det er viktig å vurdere.

Aftenposten (1998): Følgende artikler: Vil ikke være gallionsfigur (08.09.98), Bystyret avgjør ordførerens makt (08.09.98), Hvem skal møte fotballandslaget? (Aftennummeret 09.09.98).

Baldersheim, Harald & Strand, Torodd (1988): "Byregjering" i Oslo Kommune. LOS-senteret. Rapport 88/7

Bersås, Svein Erik (1998): Konsensusstyre - realitet eller illusjon? Konsensus (forholdstallsmodell) eller konfliktbasert styringssystem? Notat utarbeidet for Trondheim kommune.

Bukve, Oddbjørn (1993): Konsekvensar av parlamentarisk styringsform i fylkeskommunen. Vestlandsforskning september 1993.

Hedmark fylkeskommune (1992): Frifylkesforsøket i Hedmark. Evalueringsrapport til Kommunaldepartementet.

Holme, Nils (1998): Storting og regjering - hvem utfører makten? Kronikk i Aftenposten 01.04.98.

Hordaland Fylkeskommune (1993): Parlamentarisme i Hordaland.

Hovik, Sissel (1995): Kommunenes Sentralforbund: Kommunal organisering - sluttrapport fra pilotkommunene. Kommuneforlaget.

Johansen, Ivar (1998): Kommunereformer kan svekke kontrollen. Kronikk i Aftenposten 11.08.98.

Lund, Bernt H (1995): Styringssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering. Kommuneforlaget.

NIBR (1997): Evaluering av Oslo kommunes styringssystem. Prosjektbeskrivelse.

Nordland Fylkeskommune (1997): Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune - Tre prinsipielle styringsmodeller. Fylkestingssak nr 97/97.

Opedal, Ståle Harald (1996): Parlamentarisme i Trondheim? Kronikk i Adresseavisen 26.03.96.

Oslo kommune (1998): Kommunal håndbok for Oslo (reglement, lover og vedtekter).

Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof (1997): Kommuneloven med kommentarer - kapittel 3 -

kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme).

Rasch, Bjørn Erik (1997): Hvorfor mindretallsparlamentarisme? Kronikk i Aftenposten 14.04.97.

Rasch, Bjørn Erik (1998): Sammenlignende perspektiv på parlamentariske styringsformer. Notat utarbeidet for Trondheim kommune.

Sør-Trøndelag Fylkeskommune (1997): Kort utredning om virkninger for Sør-Trøndelag Fylkeskommune ved innføring av en parlamentarisk styringsmodell. Fylkestingssak 20/98.

Thoresen, Tom (1998): Mindretallsparlamentarisme. Kronikk i Aftenposten 05.01.98.

Trondheim Kommune (1997): Kommuneloven - endring i reglene for parlamentarisk styrte kommuner - Høring. Sak nr 97/0612.

Tønsberg kommune (1996): Politisk organisering. Parlamentarisme som styringsmodell. Prosjektrapport.

Willoch, Kåre (1997): Parlamentarismens hensikt og problemer. Kronikk i Aftenposten 17.11.97.

Kommunelovens bestemmelser om parlamentarisme

Innledning

Kommunens adgang til å innføre parlamentarisme og premisser for utforming av styringsformen er hjemlet i kommuneloven §§ 18 - 21.

Rammene for parlamentarisk styring i kommuner og fylkeskommuner er nedfelt i den nye kommuneloven. For å belyse sentrale aspekter ved parlamentarisme som styringsform, vil utredningen gi en bred presentasjon av lovens bestemmelser. Formålet er å presentere de premisser som følger av loven, samt klargjøre hvilke frihetsgrader kommunen har mht. å konkret utforme og organisere et parlamentarisk styringssystem som er tilpasset Trondheim kommunes behov.

Kommunaldepartementet sendt høsten 1997 ut på høring et notat som inneholdt en rekke forslag til endringer i lovgrunnlaget for parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner. Flere av problemstillingene som drøftes i notatet er interessante fordi de har utgangspunkt i konkrete erfaringer fra Oslo. Det viser seg at kommunelovens bestemmelser på flere områder er uklar, utilstrekkelig og tildels direkte uhensiktsmessige for utøvelse av lokal styring og forvaltning. Presentasjonen av lovgrunnlaget vil derfor bli supplert med problemstillinger som er drøftet i høringsnotatet. Innkomne uttalelser viser at forslagene gjennomgående oppfattes som forbedringer av dagens bestemmelser. Det ventes at regjeringen vil fremme proposisjonen om endringer i kommuneloven i løpet av høsten 1998, slik at de kan gjøres gjeldende fra neste valgperiode.

De gjeldende bestemmelser i kommuneloven om parlamentarisme er gjengitt i kursiv.

Innføring av parlamentarisme

Denne bestemmelsen i § 18 regulerer hvordan skifte av styringsform skal gjennomføres.

1. *Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst 2/3 av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.*
2. *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 kommunestyret eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til.*
3. *Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å gå tilbake til ordinær styringsform med virkning fra tiden etter neste kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestinget medlemmer.*

Bystyret vedtok i møte den 29.1.98 følgende:

"Bystyret tar sikte på at det innføres en parlamentarisk styringsmodell for Trondheim fra neste bystyreperiode. Bystyret ber ordføreren iverksette en utredning om hvordan en

parlamentarisk styringsmodell kan utformes for Trondheim, samt en utredning av konsekvensene ved å innføre en slik ordning."

I samme møte ble også følgende vedtatt:

"Bystyret vedtar å innføre en parlamentarisk styringsmodell i Trondheim. Ordføreren bes utrede forslaget med tanke på iverksetting etter kommunevalget i 1999."

Bystyret har dermed allerede oppfylt kravet i kommunelovens § 18.2. Uansett vil behandlingen av det kommunestyret som velges i september 1999 avgjøre spørsmålet om innføring av ny styringsform. Et slikt vedtak må i tilfelle iverksettes innen et år, dvs. senest oktober/ november høsten år 2000.

Forslag til lovendring

I departementets høringsnotat er det foreslått en endring i lovtekstens nr. 3 som innebærer krav om samme behandlingsprosedyre ved overgang til ny styringsform, jfr. nr 1 og 2 - uavhengig av om det gjelder innføring av parlamentarisme eller endring tilbake til formannskapsmodellen. Begrunnelsen er at de folkevalgte og almenheten skal ha mulighet til å diskutere spørsmålet om å endre styringsform i en valgkamp.

Kommunerådet (byrådet)

Denne lovbestemmelsen, § 19, regulerer kjernen i den parlamentariske styringsmodell - at kommunerådet, som øverste ledelse av administrasjonen, er ansvarlig overfor kommunestyret som gjennom vedtak om «mistillit» kan erstatte kommunerådet samlet eller som enkeltmedlemmer. Kommunerådet kan også velge å fratruke, for eksempel etter selv å ha stilt kabinettsspørsmål.

Kommunestyret og fylkestinget skal selv opprette et kommuneråd som øverste ledelse av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon.

Når det innføres kommuneråd eller fylkesråd, bortfaller ordningen med administrasjonssjef.

Kommunerådet og fylkesrådet velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Kommunestyret eller fylkestinget velger også selv rådets leder og nestleder. Valget skjer ved flertallsvalg.

Kommunerådet, fylkesrådet og enkeltmedlemmer av disse har plikt til å fratruke etter vedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Rådet eller det enkelte medlem kan fratruke etter eget ønske i valgperioden.

Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratruker sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den tid vedkommende er medlem av kommunerådet eller fylkesrådet.

Loven stiller ikke som krav at kommunerådet skal velges blant kommunestyret medlemmer.

Personer som velges til kommunerådet skal fratruke øvrige kommunale verv i funksjonsperioden. Hvis ordfører velges inn i kommunerådet, må kommunestyret velge

setteordfører.

Forslag til lovendringer

I høringsdokumentet har departementet vurdert og fremmet forslag om å presisere tidspunkt for valg av råd etter kommunestyrevalg til kommunestyrets konstituerende møte (tilføyelse til nr. 3).

Det formelle argumentet er at kommunerådet er ansvarlig overfor og utleder sin kompetanse fra kommunestyret. Når det kommunestyret som valgte rådet mister sin kompetanse, faller også legitimiteten for kommunerådets egen kompetanse bort.

En viktig begrunnelse for å åpne for en parlamentarisk styringsform har vært at den synliggjør styringsalternativene bedre enn formannskapsmodellen. I dagens politiske situasjon er mindretallsstyre og koalisjoner regelen snarere enn unntaket. Hvilke kompromisspartier subsidiært vil inngå for å skaffe seg innflytelse er interessant for velgerne og vil kunne påvirke stemmegivningen. Med krav om valg av kommuneråd i kommunestyrets konstituerende møte, vil partiene i større grad presses til å klargjøre sine preferanser mht. samarbeidsløsninger før valget.

Gjeldende lovtekst mangler klare regler for valg av råd og enkeltmedlemmer av rådet. Valg av råd vil således måtte gjennomføres etter reglene i § 38 som flertallsvalg som ikke har krav om en forberedende prosess med valg mellom alternative forslag. Det innebærer at det i prinsippet er adgang til å avgi stemme på kandidater fra flere grupperinger, slik at utfallet av valget kan bli et kommuneråd sammensatt av personer fra konkurrerende partier.

Departementet har på denne bakgrunn foreslått prosedyre og avstemningsregler ved valg av kommuneråd og enkeltmedlemmer som sikrer at det stemmes over alternative forslag til råd, og ikke over alternative enkeltkandidater til rådet. Forslaget innebærer også at valg av råd og medlemmer skal skje i samme avstemning, slik at det klart fremkommer hvem som skal være rådets leder.

Departementet foreslår i tillegg endringer som går ut på at det normalt skal legges inn en tidsbuffer mellom fremsatt forslag om rådets fratredelse (mistillitsforslag) og formelt vedtak om dette. Begrunnelsen er at partiene forut for en så viktig beslutning bør ha tid til å avklare om det finnes noe reelt alternativ som har mer tillit enn det sittende råd.

Etter departementets forståelse beholder det sittende kommuneråd sin kompetanse til nytt råd er valgt. Videre mener departementet at det ved skifte av enkeltmedlemmer er kommunerådet som skal foreslå nytt medlem og forelegge dette for kommunestyret til godkjenning; dette ønsker departementet skal nedfelles i en egen bestemmelse.

Kommunerådets ansvar og myndighet

Denne bestemmelsen i kommunelovens § 20 regulerer og konkretiserer kommunerådets ansvar som øverste ledelse for administrasjonen, og adgangen til å tildele selvstendig ledelsesansvar (instruksjonsmyndighet) til enkeltmedlemmer av rådet.

Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv fastsette at det skal være adgang til å tildele enkeltmedlemmer av rådet ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale eller

fylkeskommunale administrasjon.

Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at de vedtak som er truffet, blir iverksatt.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Rådet kan gi enkeltmedlemmer myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning i de tilfeller disse er tildelt ledelsesansvar etter nr. 1, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

Kommunerådets og fylkesrådets medlemmer skal delta i kommunestyrets eller fylkestingets møter. Rådets leder har rett til å delta i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale kollegiale organ med unntak av kontrollutvalget, personlig eller ved ett av de øvrige medlemmer i rådet. Har rådets medlemmer ledelsesansvar, har bare det enkelte medlem rett til å delta i møter i folkevalgte organer som hører inn under eget ansvarsområde.

I utgangspunktet har kommunerådet samme beslutningsmyndighet og ledelsesansvar som rådmannen innenfor formannskapsmodellen, dvs. saksforberedelse for besluttede politiske organ og iverksetting av vedtak. Utover dette kan kommunestyret delegerer selvstendig beslutningsmyndighet til kommunerådet i samme omfang som til andre folkevalgte organ. Adgangen til å delegerer til kommunerådet er følgelig betydelig, idet kommunestyret kan delegerer myndighet i "alle saker", med mindre det er lovmessige skranker. Dette går i betydelig grad utover den myndighet som kan delegeres til rådmannen innenfor formannskapsmodellen.

Kommunestyret avgjør også om enkeltmedlemmer av kommunerådet skal kunne ha selvstendig ledelsesansvar på rådets vegne for en avgrenset del av administrasjonen. Dette forutsetter at det er foretatt en fordeling av ledelsesansvaret innenfor kommunerådet. Med mindre kommunestyret motsetter seg det, kan kommunerådet selv fastsette det enkelte rådsmedlems kompetanse til å instruere administrasjonen på sitt saksområde (delegasjon fra kommunerådet). Prinsipielle saker skal likevel besluttes av kommunerådet innenfor den myndighet dette er delegert. Det er den samme begrensning som gjelder ved delegasjon til rådmann og ordfører innenfor formannskapsmodellen. Hvilke typer saker som er av "prinsipiell betydning", må det delegerende organ - kommunestyret - selv avklare.

Kompetanseforholdet mellom kommunerådet og andre kollegiale organ

I § 20 nr. 3 fastslås at bare kommunestyret kan delegerer myndighet til kommunerådet. I dette ligger en delegasjonssperre som innebærer at kommunerådet ikke kan delegeres myndighet fra andre folkevalgte organ, ettersom det ville medføre et overordningsforhold vis a vis kommunerådet.

Slik loven er utformet kan kommunerådet, hvis kommunestyret legger til rette for det, bli et meget sterkt organ, som forener formannskapets myndighet og andre faste utvalg med den makt som ligger i å lede administrasjonen.

Problemet er imidlertid at kommunelovens bestemmelser om faste utvalg (§ 10) og styrever for bedrifter og institusjoner (§11), som har utgangspunkt i formannskapsmodellen, innebærer en inkonsistens i forhold til et parlamentarisk styringssystem.

Faste utvalg

Kommunelovens bestemmelser om kommunerådets ansvar og myndighet, gjør det prinsipielt problematisk å opprettholde faste utvalg (eksempelvis sektorstyrer) som i følge loven skal opprettes av kommunestyret. Slike utvalg med delegert beslutningsmyndighet innebærer at kommunerådet - som administrasjonens ledelse - ville være forpliktet til å iverksette vedtakene, og dermed komme i et underordningsforhold til utvalgene. I et parlamentarisk styre er det grunnleggende at det utøvende organ - kommunerådet - kun er ansvarlig overfor det øverste folkevalgte organ - kommunestyret.

Bestemmelsen om faste utvalg hører hjemme innenfor formannskapsmodellen og er således ikke forenlig med parlamentarisk styring. Dette til tross konstateres det at departementet i høringsnotatet ikke har forsøkt å komme frem til en avklaring på prinsipielt grunnlag når det gjelder forholdet mellom kommuneråd og bruk av faste utvalg og nemnder.

Styrer

I følge loven kan kommunestyret selv opprette eget styre for kommunale bedrifter, institusjoner e.l. og gi bestemmelser om styrets sammensetning. Oppnevning og valg av medlemmer kan helt eller delvis delegeres til rådmannen, de ansatte eller brukerne av institusjonen. Selv om kommunerådet ikke er spesielt nevnt blant de organer som kan tildeles oppnevningsmyndighet, mener departementet at det i parlamentarisk styrte kommuner er anledning til å delegerer slik myndighet til kommunerådet.

Det springende punkt er at styrer etter kommuneloven § 11 er direkte underordnet kommunestyret og er et organ for kommunestyrets styring av bedrifter og institusjoner. I lovens forstand blir slike organ sidestilte organer til kommunerådet, hvilket i seg selv kan være problematisk. Videre følger av de alminnelige regler for delegasjon, at den som delegerer har instruksjons- og omgjøringsrett (jfr. forvaltningsloven § 35). Ettersom styrer er forutsatt å kunne styre administrasjonen, herunder delegerer myndighet til denne, kan konsekvensen i et parlamentarisk system være at styrene kommer i et overordningsforhold i forhold til kommunerådet som er øverste ledelse for administrasjonen.

Departementet konstatere at med en skarp tolkning av delegasjonsbestemmelsen i § 20 nr. 3 vil det ikke være praktisk mulig å benytte styrer i et parlamentarisk system. Departementet har imidlertid valgt å se det slik at styrer etter § 11 må sees som et unntak fra regelen om at det kun er kommunestyret som kan gi myndighet til administrasjonen (rådet).

I Oslo har man foreløpig løst dette gjennom å etablere en forsøksordning med kollegiale organ for styring av institusjoner. Forsøket er hjemlet i en egen forskrift og innebærer at det kan opprettes styrer som i delegasjonslinjen ligger direkte under en byrådsavdeling eller under en sentral etatsjef. Styrene anses som en del av den kommunale administrasjon og er dermed underlagt byråds instruksjon og parlamentariske ansvar. I prinsippet kan slike styrer tildeles samme kompetanse som en byråd, dvs. myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning. Etter forskriften oppnevnes styremedlemmer av byrådet, men oppnevningsmyndigheten kan delegeres til administrasjonen. Byrådet er parlamentarisk ansvarlig for styrene og kan skifte ut styremedlemmer.

Forslag til lovendringer

Etter departementets oppfatning er kommunelovens alternativ, styrer etter § 11 som er underlagt kommunestyret, ikke egnet innenfor en parlamentarisk styringsform. Departementet har på denne bakgrunn vurdert Oslo kommunes forsøksordning med kollegiale organ for styring av institusjoner. Disse styrene er som nevnt opprettet av byrådet og plassert i instruksjonslinjen under dette. Byrådet har derigjennom hatt mulighet til å oppnevne medlemmer med ulike kvalifikasjoner og med en viss distanse til institusjonens daglige drift.

Ut fra erfaringene i Oslo foreslår departementet å gi hjemmel i kommuneloven for at et kommuneråd selv skal kunne opprette og oppnevne styrer som er underlagt dets instruksjon.

Departementet oppfatter styrer mer som administrative styrer enn som politisk folkevalgte organ. Det bør være adgang til å fastsette egne saksbehandlingsregler for styrene og valgbarhetsreglene bør være de samme som for § 11-styrer. Møtene bør kunne holdes for lukkede dører, mens lovens krav til møtebok bør ikke kunne fravikes.

Siden styrene skal være et redskap for rådets styring, bør det være frihet til å skifte ut medlemmer som ikke gjennomfører rådets politikk. Særlig ved skifte av råd vil det kunne oppstå behov for en ny styresammensetning som gjenspeiler rådets syn.

Åpne og lukkede møter

Kommuneloven har speilvendt lovens hovedregel når det gjelder spørsmålet om møter og åpenhet for parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen i § 31 nr. 6 har følgende ordlyd:

Møte i kommuneråd og fylkesråd holdes for lukkede dører, hvis ikke rådet selv bestemmer noe annet og paragrafen ikke er til hinder for det.

Ordførers kompetanse og rolle

Kommuneloven har ikke særskilte bestemmelser om ordførers rolle i en parlamentarisk styringsmodell, utover det som fremgår av lovens § 9 om ordførers funksjon og kompetanse. Her er nedfelt at ordfører er rettslig representant for kommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre. Ordfører er kommunens fremste folkevalgte og leder kommunestyrets forhandlinger.

Det er likevel åpenbart at ordførers rolle reelt endres betydelig ved overgang til parlamentarisme, når formannskapet erstattes av et kommuneråd som har instruksjonsmyndighet over administrasjonen.

Forslag til lovendring

I henhold til gjeldende kommunelov, § 9 nr. 4, har ordfører møte- og talerett i alle folkevalgte organ. Departementet foreslår at loven på dette punkt endres slik at det ikke er møterett for ordføreren i kommunerådet eller i organ som ligger under dette.

Kommunestyret - tilsyn og kontroll

Uavhengig av styringsform er kommunestyret i følge kommuneloven kommunens øverste styringsorgan og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov (jfr. § 6). I et parlamentarisk styre er det kommunestyret som velger kommunerådet og kan tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

På samme måte som i en formannskapsmodell vedtar kommunestyret kommuneplanen, har det øverste ansvar for økonomiforvaltningen og treffer vedtak om økonomiplan og årsbudsjett.

Kommunestyret har i følge kommuneloven § 60 det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning. I et parlamentarisk styre har således kommunestyret ansvar for tilsyn og kontroll med kommunerådet som øverste leder av administrasjonen. Utøvelsen av denne tilsyns- og kontrollfunksjonen blir desto viktigere fordi kommunerådets makt og myndighet hviler på forutsetningen om kommunestyrets tillit.

Arbeidsvilkår for de folkevalgte

Under et parlamentarisk styre ivaretar kommunerådet som kollegium og kommunerådene den myndighet som etter formannskapsmodellen ligger til rådmann og kommunaldirektører. Dette utelukker ikke at kommunen kan ha administrative lederstillinger, men disse vil være underlagt kommunerådets, eventuelt den enkelte kommunerådets instruksjon. Kommunerådet styrer og disponerer slik hele kommunens faglige/administrative apparat.

Ut fra dette har lovgiver sett det som særlig viktig at de partier/grupperinger som ikke er representert i kommunerådet, skal ha tilstrekkelig tilgang på informasjon og utredningskapasitet til å kunne ivareta sin oppgave som aktiv og kritisk opposisjon. Kommuneloven har derfor en egen bestemmelse om arbeidsvilkår for opposisjonen, jfr. § 21:

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse."

Hva som er nødvendig assistanse, og i hvilken form denne skal gis, er imidlertid ikke nærmere definert i lovverket. Det er et rettslig krav at slik assistanse fordeles etter saklige og generelle kriterier, knyttet til partiets/gruppens størrelse. Det forutsettes også at kommunens administrasjon står til rådighet med å svare på forespørsler m.v.

Ansattes rettigheter

Gjennom lover, avtaleverk og sedvane er det bygd opp system for ivaretagelse av ansattes rettigheter. I kommuneloven § 25 er nedfelt krav om administrasjonsutvalg, eller en annen omforent løsning som partene lokalt er enige om, for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og arbeidstagerne. Denne bestemmelsen har også gyldighet innenfor den parlamentariske styringsform. Det samme gjelder kommuneloven § 26 som gir representanter for de ansatte i kommunen møte- og talerett i nemnder når slike saker står på dagsorden.

Vedlegg 2

OVERSIKT OVER OSLO KOMMUNES ORDFØRERE OG BYRÅDSLEDERE SAMT OVERSIKT OVER BYRÅDENES PARLAMENTARISKE GRUNNLAG

Tid	Ordfører	Byrådsleder	Flertall/Mindretall
86	Nordengen (H)	Svelland (H)	Mindretall: H 33/85
87 (Valg)	Nordengen (H)	Svelland (H)	Mindretall: H 29/85
89	Nordengen (H)	Tetzschner (H). Fra mars	Mindretall: H 29/85
90	Myhre (FrP) ¹⁹ Fra:okt.	Tetzschner (H). Fra mars	Flertall: H/Frp/KrF: 48/85
91 (Valg)	Sæbønes (Ap)	Gerhardsen (Ap) ²⁰	Mindretall: Ap/SV 28/59 ²¹
95 (Valg)	Ditlev-Simonsen (H)	Gerhardsen (Ap) ²²	Mindretall: Ap/SV 24/59
97	Ditlev-Simonsen (H)	Huitfeldt (H) ²³	Mindretal: H 17/56

¹⁹. Nordengen går av i perioden. Myhre (varaordføreren) velges til ordfører.

²⁰. Gerhardsen stiller kabinettsspørsmål i perioden og får flertall for å fortsette.

²¹. Antall bystyrerepresentanter ble satt ned fra 85 til 59 ved valget i 1991.

²². Gerhardsen velges på nytt (som byrådsleder for et rent AP-byråd) selv om Frp og H har rent flertall i det nye bystyret. H har imidlertid forhandlet med mellompartiene før valget, og det oppstår usikkerhet om de ulike alternativenes parlamentariske grunnlag og "hvem vil samarbeide med hvem". Tetzschner går til slutt av som byrådslederkandidat og H inngår samarbeid med FrP. Khalid Mahmood melder seg ut av H og Frp/H mister sitt rene flertall.

²³. Tiltrer 15.01.97.

Det har så langt ikke blitt vedtatt noe mistillitsforslag mot noe byråd siden Oslo innførte parlamentarisme. Det er imidlertid flere eksempler på at byråder har trukket seg fordi det var klart at et mistillitsforslag ville få flertall.