

TRONDHEIM KOMMUNE

PARLAMENTARISME I TRONDHEIM: VESENTLIGE SPØRSMÅL SOM MÅ AVKLARES



INNHold

1	INNLEDNING	3
2	BYRÅDET	6
2.1	FLERTALLS- ELLER MINDRETALLSBYRÅD.....	6
2.2	STØRRELSE OG SAMMENSETNING.....	6
2.3	VALG AV BYRÅDSLEDER / BYRÅDENE / TILTREDELSE / MISTILLIT / AVGANG	7
2.4	BYRÅDETS OG BYRÅDSLEDERENS FULLMAKTER	8
2.5	BYRÅDETS MØTER, SAKSBEHANDLINGSRUTINER.....	9
2.6	INNSYN OG ÅPENHET	10
2.7	BYRÅDET SOM ADMINISTRASJON.....	11
2.8	BYRÅDET SOM ARBEIDSGIVER	13
2.9	POLITISKE RÅDGIVERE.....	14
3	BYSTYRET	14
3.1	BYSTYRETS MYNDIGHET OG KONTROLLEN AV BYRÅDET	14
3.2	BYSTYRETS KOMITEER, ANSVAR OG ARBEIDSFORHOLD.....	14
3.3	ORDFØRERS ROLLE OG MYNDIGHET	15
3.4	FORRETNINGSUTVALG.....	16
3.5	BYSTYRETS STØTTEFUNKSJONER.....	16
4	PARTIENE	16
4.1	PARTIENES ROLLE	16
4.2	BRUK AV GODTGJØRING OG PARTISTØTTE	17
4.3	OPPOSISJONENS ARBEIDSVILKÅR	17
5	VEDLEGG	17
5.1	OVERSIKT OVER TIDLIGERE VEDTAK / UTREDNINGER	17
5.2	UTDRAG AV KOMMUNELOVEN.....	17
	Kapittel 3. Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme.	17

1 INNLEDNING

Bystyret gjorde i sak 46/10 den 20.05.2010 flg vedtak:

1. Bystyret skal etter valget i 2011 bestå av 67 representanter.
2. Bystyret vedtar at den politiske organiseringen etter valget i 2011 baseres på formannskapsmodellen som er beskrevet i saksframlegget. Bystyret ber om at det utarbeides nytt reglement for formannskapsmodellen i tråd med prinsipper beskrevet i saken, og at dette legges fram for vedtak seinest høsten 2010.
3. Bystyret anbefaler at konstituering som fører til parlamentarisk styresett baseres på følgende hovedprinsipper:
 - At byrådet tillegges nok ressurser til å kunne følge opp og ivareta ansvaret som rådet tillegges.
 - At bystyret og bystyrets komiteer tillegges nok ressurser til å kunne ivareta sine roller som politisk verksted og demokratiske arenaer for saksbehandling.
 - At opposisjonen tillegges nok ressurser til å kunne utøve sin demokratiske opposisjonsrolle.
 - For øvrig vises det til saksframlegget.Bystyret ber om at det utarbeides forslag til reglement for parlamentarisk modell i tråd med dette, slik at dette foreligger og kan behandles av det nye bystyret. Dog skal det åpnes opp for mulighet for mindretallsbyråd, dersom forholdene ligger til rette for dette. Likeledes skal forholdet mellom ordfører og byrådsleder kunne avklares nærmere, jf. saksutredningens omtale av byrådets størrelse og sammensetning. Det vises til at det nye bystyret vil stå suverent til å avgjøre eventuell ny modell.
4. Bystyret ber om at det legges fram sak som vurderer prinsipper og kostnader i forbindelse med nåværende representasjon i styrer, råd og utvalg.
5. Bystyret slutter seg til sakens vurderinger i forhold til ny plan- og bygningslov og ber om at det utarbeides en ny sak og forslag til nytt delegeringsreglement.
6. Bystyret ber kontrollkomiteen utarbeide og legge fram for bystyret nytt reglement som legger til rette for valg av medlemmer til kontrollkomité i formannskapsmodellen slik det er beskrevet i saken.

FLERTALLSMERKNAD – H, SV, V, KrF, R, Sp, MDG, PP, DEM, Ap, FrP:

Uavhengig av hvilken modell som velges vil sammensetning og størrelse på utvalg være gjenstand for forhandlinger etter valget.

FLERTALLSMERKNAD – FrP, AP, H:

Bystyret fremholder at en innføring av parlamentarisk styreform etter valget 2011 er ønskelig.

En innføring av parlamentarisme skal innebære reell forflytning av myndighet og ressurser fra administrasjonen til byrådet/politisk nivå.

Foreliggende sak er en oppfølging av vedtakets punkt 3 samt flertallsmerknaden fra FrP, AP og H.

Både saksframlegget i sak 46/10 og rapporten fra en styringsgruppe, som fulgte som vedlegg til saken, og saksframlegg og vedtak fra parlamentarismeutredningene 1998 / 2002, gjennomgår hva som er de vesentlige temaene bystyret må gjøre vedtak om, i en parlamentarismemodell.

Foreliggende sak er en oppsummering og forsøk på systematisering av slike punkter, som forberedelse til et eventuelt framtidig reglement for en parlamentarisk styreform også i Trondheim. Det nye bystyret står ganske fritt i med hensyn til innholdet i et reglement for parlamentarisme, da det er lite som er lovfestet. Relevante paragrafer er gjengitt bakovers i dette dokumentet.

Bergen og Oslo er de eneste bykommunene som styres etter en slik modell pr i dag. I Tromsø er det gjort vedtak i bystyret og med stort flertall besluttet å innføre parlamentarisme fra kommende valgperiode. Fylkeskommunene Nordland, Nord-Trøndelag og Hedemark styres etter parlamentarismemodell. Bergen hadde tre viktige grunner for sin innføring av parlamentarisme: det skulle bidra til å skape klarere politiske ansvarsforhold, det skulle øke den folkevalgte innflytelsen over kommunens organisasjon og virksomhet, og det skulle bidra til å styrke helhetsvurderingene i virksomheten.

For alle kommunene / fylkeskommunene har beslutningen om styresettet bestått av langt mer enn vedtak om selve systemskiftet. Lovverket gir stort spillerom for løsninger i forhold til sentrale punkter i modellen. I rapporten fra styringsgruppen, vedlagt sak 46/10, er dette illustrert gjennom en sammenlikning mellom sentrale problemstillinger slik de er løst i Oslo og Bergen og i den tidligere utredningen om parlamentarisme i Trondheim, her kalt Bragstadutvalget.

Tema	Oslo	Bergen	Bragstadutvalget
1. Bystyrets størrelse	59	67	Flertall (4): Opp til bystyret Mindretall (3): 85
2. Valg av byråd	Alminnelig flertall (over 50% av avgitte stemmer, blanke fratrukket, i tråd med kom.loven)	Som Oslo	Absolutt flertall (over 50% av bystyrets medlemmer, stemmeplikt)
3. Krav til byråden	Valgbar til Oslo bystyre (stemmerett og bosatt i Oslo kommune)	Valgbar til Bergen bystyre	Valgbar til Trondheim bystyre
4. Byrådets avgang – hvem "peker på" etterfølger?	Ordfører utpeker en person som får som oppdrag å danne byråd (forsøksordning)	Bystyret velger hele byrådet etter forslag	Når de går frivillig: Ordfører Ved mistillit: De som stiller mistillit
5. Mistillit til enkeltbyråd	Ja, iht kom lov. Trenger ikke foreslå ny kandidat	Som Oslo	Som Oslo
6. Kommunens rettslige repr. og fremste repr. utad	Ordfører	Ordfører	Byrådsleder
7. Komiteledere/ nestledere på heltid	Ja, alle	Alle lederne og noen nestledere	Ja, alle
8. AS og KF	Byråd er gen.fors. for AS og utpeker styre for KF	Som Oslo	Som Oslo
9. Informasjon, åpenhet	Byrådsmøter lukket, vedtak offentliggjøres på nettside, notater unntas offentlighet	Byrådsmøter lukket hvis ikke byrådet selv bestemmer noe annet	Byrådsmøter kan unntas offentlighet, men anbefaler åpenhet
10. Bydels-organisering	Ja, med avgjørelsesmyndighet innen mange områder	Ja, med avgjørelsesmyndighet innen svært få områder NB endret igjen. Bydelsstyret avskaffet.	Nei

Tabell 1: 10 punkter om parlamentarisme

Det sentrale spørsmålet, som også er tilbakevendende for de som har innført parlamentarisme, er arbeidsfordelingen mellom byrådet og bystyret, og de tilhørende fullmakter. Fullmaktene gir og avgrensner myndigheten og nedfelles i delegeringsreglementet. Andre eventuelle tillegg dokumenter / reglementer gir innhold og beskriver ansvaret som følger av fullmakten.

Etter en høringsrunde som ble gjennomført i 2010 antas det at det vil komme forslag om å endre kommuneloven slik at nye kommunestyre må behandle fullmakter / delegeringsreglement i løpet av det første året i valgperioden. Hensikten er at nye politikere skal få oversikt og mulighet til å drøfte sin egen rolle i forhold til administrasjonens rolle, og hvilken rolle et kommunestyre og dets organer skal ha.

Fullmakter kan gis en positiv form, ved at myndigheten, ansvaret og innholdet i oppgaven beskrives. Men fullmakter kan også defineres negativt. Kommuneloven og en rekke særlover benytter slik negativ avgrensning med formuleringen av typen: ”*så sant ikke kommunestyret selv*”...., noe som betyr at et formannskap eller byråd får alle fullmakter der ikke loven eksplisitt sier at bystyret skal vedta. Helt generelt er det blitt vanligere med slik negativ avgrensning fordi samfunnet er mer komplisert.

Kommuner som har innført parlamentarisme, har opplevd at det gjentatte ganger oppstår politisk strid og tautrekking når det ikke finnes positive, beskrivende fullmakter. Er det slik at myndigheten er delegert til byrådet, så sant det ikke eksplisitt er sagt at dette er bystyrets (ene)myndighet? I Bergen avgjør byrådet alt som ikke eksplisitt må avgjøres av bystyret, fordi det ellers kan oppstå beslutningsvakuum. Samtidig finnes det et relativt detaljert fullmaktsdokument som positivt beskriver av de viktigste fullmaktene bystyret har og hvilke saker bystyret ønsker å behandle. Dette dokumentet gir også grunnlag for diskusjoner mellom byrådet og bystyret om eventuelle endringer av fullmaktene.

I Bergen delegerer byrådet som kollegium fullmakt til enkeltbyrådene. Byrådene kan videre delegerer sine fullmakter slik rådmannen / kommunaldirektørene i vår formannskapsmodell delegerer myndighet til enhetsledere. Da går fullmakts- og rapporteringslinjen gjennom kommunaldirektøren.

Både Oslo og Bergen kommuner har gjennomført en rekke revisjoner av sine fullmakts / delegeringsvedtak i de årene de har hatt parlamentarisme. Bergens siste vedtak vedrørende byrådets fullmakter, er fra våren 2011, og ligger **som vedlegg**. I den foreliggende utredningen, er det mange referanser til hvordan parlamentarismen praktiseres i Bergen, siden det er mest nærliggende å hente informasjon derfra.

Trondheims organisasjonsmodell på politisk og administrativ side, ligger godt til rette for innføring av parlamentarisme. Både tonivåmodellen og bruken av innstillende komiteer gjør en innføring lettere.

Men utviklingen av en parlamentarisk styringsform tar tid og handler like mye om å utvikle en politisk kultur - det er flere ulikheter hos de to store byene som alt har mange års erfaring. Og er det noen vei tilbake dersom en først velger parlamentarisme? Selv om partiene som er i opposisjon kan føle seg maktesløse, anses det i dag likevel ikke sannsynlig at de fullmaktene og den myndigheten politikerne overtok fra administrasjonen, er lett å gi fra seg igjen, til en rådmann i en formannskapsmodell.

2 BYRÅDET

2.1 Flertalls- eller mindretallsbyråd.

Bragstadutvalget hadde som mandat å utrede den beste styringsmodellen gitt at bystyret vedtar parlamentarisme. Det var både tilhengere og motstandere av parlamentarisme som sto bak utredningen. Bragstadutvalget gikk inn for en rendyrket, sterk parlamentarisme med flertallsbyråd. Man stilte krav til stemmeplikt og absolutt flertall ved valg av byråd, og krav om at de som reiser mistillit også må stille med en ny byrådsleder kandidat. Begrunnelsen for dette var at man ville ha et effektivt og stabilt styre, samt gjøre det attraktivt å sitte i byråd.

Også saksframlegget i sak 46/10 la opp til et sterkt byråd :

Det må være et mål å sikre langsiktig og stabil styring for en kommune av Trondheims størrelse. Det er kommunestyrevalg hvert fjerde år, noe som i seg selv vil føre til både dynamikk og muligheter for endring av kurs. For å balansere ut dette er det fornuftig å sørge for at byrådet har et parlamentarisk flertall bak seg ved tiltredelse og at eventuelle mistillitsforslag mot byrådet som sådan skal peke på hvem som skal ta over.

Ved tiltredelse kan dette skje ved at bystyret godkjenner, dvs gir mer enn 50 pst av stemmene til den ordfører peker på, og at det er samme krav til flertall når bystyret voterer over tiltredelseserklæringen.

Å sikre flertallsbyråd på denne måten er ikke i tråd med modellene som brukes i Oslo og Bergen. Her brukes kommunelovens bestemmelse om at det er *anledning til å stemme blankt*, og at det forslaget som har fått flest stemmer, er valgt. Man kan dermed få et mindretallsbyråd.

I rapporten fra Styringsgruppen heter det:

...at det kan være fordeler med et flertallsbyråd i forhold til styringsdyktighet, slik Bragstadutvalget la vekt på. Realiteten vil imidlertid ofte være at det trengs et stort antall partier for å oppnå et flertall. Et byråd bestående av mange partier vil ikke nødvendigvis være så veldig effektivt, ettersom det kreves at alle partiene blir enige i ett og alt. Et mindretallsbyråd bestående av færre partier kan hente støtte der den måtte finnes.

Bystyret ba i vedtaket i sak 46/10 om at det også skulle åpnes for styring gjennom mindretallsbyråd i Trondheim.

Ordføreren legger til grunn at det i reglement for parlamentarisk styringssystem i Trondheim skal det framgå om det skal være mulig å styre som mindretallsbyråd. Reglementet må videre inneholde regler for stemmegiving ved valg av byrådsleder og byråder, for hvordan byrådet / byråder forholder seg ved mistillit, og om forslagsstilleren samtidig er forpliktet til å framsette forslag om ny byrådsleder, dersom mistilliten gjelder (hele) byrådet som sådan.

2.2 Størrelse og sammensetning

Bergen har vekslet mellom å ha et byråd på 5 personer, og 7 personer. Oslo har utvidet fra 5 til 7. Kommuneloven setter ingen rammer, det er opp til bystyret å avgjøre størrelsen, oftest satt gjennom å vedta et reglement som viser ytre grenser. I siste instans er det byrådslederen som velger antallet innenfor disse grensene. I Bergen heter det at ”byrådet består av inntil 7 medlemmer”. En slik formulering gir den nødvendige fleksibilitet i forhold til ulike valgresultat og samarbeidskonstellasjoner.

Ordførerens forslag i sak 46/10 var er en slank modell der byrådet har 5 medlemmer inkludert byrådslederen, med åpning for endring og tilpasning til ulike konstellasjoner og erfaringer over tid.

Når parlamentarisme er vedtatt som styringsform, vil det ved valget finnes kandidater til byrådslederjobben i de fleste partiene. Før parlamentarisme er vedtatt innført, er det mer usikkert hvordan valget vil foregå. Men byrådslederen bør i utgangspunktet være en bystyreprerentant. Det er ikke naturlig for et bystyre å søke utenfor sine rekker for å finne en slik politisk leder. Øvrige kandidater trenger ikke være bystyreprerentanter, men må ha stemmerett ved kommunestyrevalget i byen. Byrådene er ikke medlemmer av bystyret, og de av bystyrets representanter som skulle få plass i byrådet, må få permisjon og erstattes av vararepresentanter i bystyret for den perioden de fungerer som byråd.

Det foreslås i sak 46/10 at byrådet består av leder pluss fire byråder med ansvar for hhv finans og kultur, helse og velferd, oppvekst og byutvikling. En av disse må være byrådsleders stedfortreder. Samlet må byrådet tilfredsstille krav til kjønnsbalanse. Loven krever i dag at hele byrådet velges, mens det i Oslo praktiseres en dispensasjonsordning med utpeking. Dersom forslag som var på høring i 2010 blir vedtatt, kommer utpekingsmetoden inn som lovfestet alternativ til valg av byråd. Da utpekes byrådslederen av ordføreren, og finner selv sine øvrige byråder blant de som er valgbare og har stemmerett i kommunen.

Byrådslederen kan selv ta ansvar for et saksområde, i sak 46/10 foreslås at byrådsleder har ansvar for næring og regionutvikling i sitt eget arbeid. Reglementet for byrådet må definere noen av disse grenseoppgangene, men må samtidig være fleksibelt nok til å tåle omrokninger og ny fordeling av ansvar uten at reglementet må endres.

I reglementet for parlamentarisk styringssystem i Trondheim må bystyret vedta hvor stort byrådet skal være og regler for hvordan man velger / peker ut byrådsleder, hhv nestleder og byråd. Byrådet må selv fordele ansvarsområdene for kommunens administrasjon mellom seg. Det anbefales ikke å reglements feste denne fordelingen.

2.3 Valg av byrådsleder / byrådene / tiltredelse / mistillit / avgang

Når valg er gjennomført og parlamentarisme som styringsmodell blir vedtatt, må noen bidra til at ett parti får oppgaven med å danne byråd. Det er ordføreren som bør ha denne "konstitusjonelle" rollen. Etter samtaler med gruppelederne gir ordføreren oppdraget til det partiet som ansees best kan danne byråd. Kommuneloven gir ikke noen god anvisning på hvordan ordføreren skal opptre. Er ordføreren en passiv ordstyrer i bystyret som venter på partienes forslag, eller bidrar ordføreren aktivt til å finne kandidaten? Jfr beskrivelsen av Oslos ordning over.

Når byrådet er ferdig sammensatt og valgt, legger det fram sin tiltredelseserklæring for bystyret. En må anta at den vil ha form som en politisk plattform for de som står bak dannelsen av byrådet. En kan velge aktiv eller passiv tilslutning til denne tiltredelseserklæringen gjennom at bystyret enten debatterer men ikke voterer over dokumentet, eller må slutte seg til erklæringen med alminnelig flertall. Dersom en velger aktiv tilslutning, må dette gjentas ved skifte av byråd og ved hvert nytt kommunestyrevalg uavhengig av om det er en videreføring eller et nytt byråd som tiltrer.

Byrådsleder kan meddele bystyret avgang for en byråd eller hele byrådet, som følge av valgnederlag, eller at det felles ved mistillit, eller at det har stilt kabinettspørsmål og får

flertallet mot seg. Det må vedtas i reglementet hvordan dette skal skje. Det er også nødvendig at det gis regler for hvordan byrådet kan stille kabinettspørsmål. Bystyret skal videre ha anledning til å reise mistillitsforslag mot hele byrådet. Skal det stilles krav om at bystyret samtidig peker på neste byrådsleder?

Bystyret kan videre reise mistillitsforslag mot en enkeltbyråd. Det vil i så fall bli byrådsleders ansvar å finne en ny byråd, som må / ikke må godkjennes av bystyret, alt etter de regler man har vedtatt.

Et byråd som skal avløses pga valg eller fordi det har fått mistillit, må uansett bli sittende til det faktisk er avløst av et nytt, valgt byråd. I en politisk vanskelig situasjon, medfører dette også et mindretallsstyre over noe tid. Nytt byråd krever flertallsvedtak.

Reglementet må avklare valgmetoden for byrådsleder og byrådene, samt klargjøre regler om tiltredelse, mistillit, og avløsning. Det må avklares om man kan stemme blankt.

2.4 Byrådets og byrådslederens fullmakter

Byrådets fullmakter er gitt gjennom reglementer og som delegasjon fra bystyret. Byrådet har ansvaret for den løpende drift av kommunens virksomhet, generell tilrettelegging og saksforberedelse for bystyret, og iverksetting og oppfølging av bystyrets vedtak.

Byrådets fullmakter kan grovt deles i tre typer: de administrative fullmaktene en rådmann har etter formannskapsmodellen, de faglige fullmaktene som bygger på lov og forskrift eller lokalt vedtatte regler, og de politiske fullmaktene som handler om å utøve politisk skjønn. De to første av disse delegeres gjerne videre fra byrådet til kommunaldirektøren og administrasjonen. Selv om innføring av parlamentarisme legger en rekke av disse fullmaktene fram til ny vurdering, er det lite hensiktsmessig for byrådet å ta tilbake faglige fullmakter og løpende beslutningsmyndighet som gjennom lang tid har vært ansett som administrasjonens oppgaver. For bystyret er det først og fremst det politiske skjønnet og hvem som skal få utøve dette, som det er interessant å diskutere prinsipielt.

Det er byrådet som har ansvaret for at bystyret får skjøtte sine oppgaver, gjennom de saker og dokumenter som legges fram. Det er saksgrunnlaget som ofte avgjør om diskusjonen handler om viktige politiske prinsipper og prioriteringer. Noen ganger vil byrådet velge å legge fram saker de selv har fullmakt til å avgjøre, slik rådmannen også gjør i en formannskapsmodell.

Det er ikke mulig å beskrive hele virksomheten i reglements form. Det er byrådet selv som tolker sine fullmakter, men trår byrådet feil her, vil bystyret sannsynligvis regulere dette i ettertid gjennom å endre fullmaktene. I utgangspunktet må et byråd basere seg på at det har bystyrets tillit, eller ved et mindretallsbyråd, at det i alle fall har fravær av mistillit. Byrådet utfører sine oppgaver på vegne av bystyret.

Både i Oslo og Bergen har hver enkelt byråd instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen på sitt område, innenfor de rammer delegeringsreglement gir. I Nord-Trøndelag fylkeskommune utøves denne myndigheten som samlet fylkesråd, og ikke for hver fylkesråd hver for seg.

Ordføreren antar at det er hensiktsmessig å gi den enkelte byråden instruksjonsmyndighet på sitt ansvarsområde, også i Trondheim. I reglementet for rådet kan det likevel fastsettes at alle

saker som skal innstilles til bystyret må behandles i samlet råd, likeledes alle andre saker av større betydning. Praksis på avgrensning må byrådet ha muligheten til å avklare seg i mellom. Her må vi huske at det normale vil være at byrådet består av ulike parti.

Bragstadsutvalget ville gjøre det attraktivt å sitte i byråd. Byrådets delegerte myndighet måtte være like stor som den det nåværende bystyret har gitt til formannskapet. I den tenkte modellen ble høringsuttalelser på vegne av kommunen lagt til byrådet. Den enkelte byråd ble gitt instruksjonsrett overfor sin sektor. Byrådet skulle tre inn som arbeidsgiver i kommunens lønns- og administrasjonsutvalg.

Videre mente Bragstadutvalget at representasjon utad og byens ”symbolfunksjon” burde ligge hos byrådsleder.

Når det gjelder byrådsleders rolle, har bystyret valget mellom å la byrådsleder overta mange av de funksjonene ordføreren har i dag, eller en kan gjøre slik Oslo har valgt å gjøre, med en tradisjonell ordførerrolle også under parlamentarismen.

Kommuneloven sier at dette skal være ordføreren som er kommunens rettslige representant, men bestemmelsen gir ikke ordføreren noen egen myndighet til på egen hånd å avgjøre om kommunen skal forfølge noen sak rettslig. På samme måte sier domstolloven at det er ordføreren som skal motta forkynnelser og meddelelser etter rettergangslovgivingen. Her må en fastsette i detalj på hvilken måte byrådslederen / byrådet og ordføreren håndterer ulike rettslige forhold.

Det vil ikke uten videre være slik at omgivelsene forstår denne arbeidsdelingen. Det vil derfor komme invitasjoner, møteinnkallinger og informasjon til ”feil adresse”. Et nært samarbeid mellom byrådsleder og ordførers administrasjon vil bli nødvendig også etter at oppgavene er fordelt. Her vil det ikke være mulig å lage noen uttømmende liste over mulighetene.

Ved en overgang til parlamentarisme må bystyret vedta hvilken myndighet byrådet samlet skal ha, og hvilken myndighet byrådsleder og den enkelte byråden skal ha. Dette er et av de viktigste elementene i en parlamentarisk styringsform. Arbeidsdelingen mellom disse to må så langt det er mulig ivareta selve hensikten med innføring av parlamentarisme.

Det er dessuten viktig å avklare gjennom delegasjon forholdet til bystyrets organer og ordføreren helt konkret. Hvem er bygningsråd? Hvem ivaretar klager? Hvem representerer kommunen utad? Skal alt som før ble avgjort av rådmannen eller formannskapet nå delegeres til byrådet? Hvem oppnevner styrer for selskaper der kommunen er eier / representert? Hvem er generalforsamling, med tilhørende valgkomité eller representantskap i selskapene? Hva oppnevner bystyret? Hva oppnevner byrådet? Og hvis byrådet oppnevner, kan da bystyrepreressantene sitte i styret??

2.5 Byrådets møter, saksbehandlingsrutiner

Byrådet vil i hovedsak ha to typer saker, de som byrådet selv kan avgjøre, og de som skal innstilles til bystyret. Byrådet er et politisk organ der saklisten delvis er kjent på forhånd. I Bergen ligger sakspapirene til de fleste sakene åpent på internett allerede før møtet i byrådet holdes. Byrådsmøtene gjennomføres vanligvis som lukkede møter.

I Bergen er det også vanlig å holde *byrådskonferanse* to dager før byrådsmøtene. I byrådskonferansene drøftes, klargjøres og forankres politikk og saker som kommer til formell behandling i byrådsmøtet, enten det er vedtakssaker eller innstillingssaker blir behandlet. Det er i byrådskonferansen byrådet vedtar om saker skal settes opp på dagsorden for byrådsmøtet. Før den tid betraktes sakene som interne notater i byrådet, og som i formannskapsmodellen, er det underskrift på saken (byråden / rådmannen) som avgjør om saken er ferdig utredet.

Også byrådskonferansene har sakliste og protokoll. Dette kan høres omstendelig ut, men det er lett å se for seg at et byråd med representanter fra flere partier kan trenge en slik totrinnsmodell i sin politiske saksbehandling. Også i Trondheim møtes grupperingene i formannskapet til felles gruppemøter som avklarer politiske spørsmål. Med myndigheten og ansvaret som hviler på et byråd, må slike fellesmøter formaliseres.

Samtidig har Bergen praksis for at byrådene sender såkalte byrådsnotater seg imellom underveis i arbeidet med saker og oppgaver. For å unngå utvikling av mer hemmelighet enn nødvendig, kreves det at slike notater er nøyaktige og presise. En må unngå at det skjer beslutninger på basis av dokumenter med uklar status.

Saker som skal besluttes av byrådet, ligger i Bergen ute på nettet til allmenn informasjon en uke før de endelig vedtas. Innstillingene til bystyret, er offentlige bare kort tid før de innstilles av byrådet. Her mener man at byrådets innstillende møte holdes i så god tid før komite- og bystyremøtet, at offentlig debatt kan finne sted etter byrådets behandling av innstillingen og før bystyrets endelige vedtak.

Det må utarbeides saksbehandlingsrutiner og framgangsmåter for byrådets behandling av saker. Det må avgjøres om det skal holdes konferanser / formøter før byrådets vedtaksmøter. Det må avklares når sakspapirene både for byrådets egne vedtak og for innstillinger til bystyret skal være kjent, og det må lages regler for hvem som kan delta på hhv formøter / byrådsmøtene.

2.6 Innsyn og åpenhet

En vesentlig kritikk mot parlamentarismemodellen er at den gir mindre åpenhet og innsyn enn formannskapsmodellen. Byrådet utgjøres av noen få, som dessuten er overordnet administrasjonen og bestiller sine løsninger derfra. Møtene er ikke åpne. Likevel er det ikke slik at alt det som skjer i byrådet er skjult.

Byrådets innstilling til bystyret er offentlig når den er ferdig behandlet i byrådet og sendes til bystyret. Byrådets vedtak der rådet har vedtaksmyndigheten er offentlige. Unntak fra dette skal være hjemlet i lov.

Bergen praktiserer åpenhet ut over dette, da alle saker byrådet skal behandle og selv vedta, er kjent på forhånd. Sakspapirene ligger på nettet også før møtene. Saker som skal innstilles til bystyret, er ikke kjent før etter behandlingen, og utenforstående vet ikke sikkert når saken blir fremmet. Men også saker som skal til bystyret er vanligvis administrativt forberedt.

Ved parlamentarisme reduseres den selvstendige faglige stemmen, fordi alt byrådet legger fram til vedtak eller beslutter er politisk farget før det blir kjent. Unntaket ser både i Bergen og Oslo ut til å være areal / reguleringsaker.

Praksis i Oslo er at byplansjefen lager et notat om saken, gjerne med flere alternative forslag til løsninger inkl alternative reguleringsbestemmelser, og at saken med byplansjefens forslag til vedtak deretter sendes over til og ferdigstilles av byrådets egen administrasjon. Her kan det godt tenkes at byrådsavdelingen utarbeider et nytt forslag til vedtak, eller velger ett av alternativene.

Byplansjefens faglige notat følger saken, og synliggjør derved den faglige anbefalingen. Dette er reglementsfastet. Slik reglementet er formulert, skulle også andre typer saker f eks innen oppvekst, omsorg osv kunne ha slike fagnotater som åpent følger saken. Men dette skjer ikke.

I Bergen skjer det samme som i Oslo; plan- og bygningsetatens fagnotat følger reguleringssaker og lignende. I Bergen forklares denne faglige "åpenheten" med organisasjonsmodellen: Plan- og bygningsetatens leder sitter ikke på byrådets kontor men befinner seg som enhetsleder på "nivå 2". På nivå 2 er den faglig selvstendige stemmen tillatt, mens kommunaldirektøren sitter på nivå 1, og derfor bare kan si det samme som byråden. Ettersom organisasjonen ikke har samme type enheter på nivå 2 innen de øvrige virksomhetsområdene, forstummer den faglige selvstendige stemmen fra disse områdene.

Stor endring er det også i kommunaldirektørens rolle, som endrer karakter i en parlamentarismemodell, både mht egen mulighet for å vise faglighet, men også som leder i fht enheter på "nivå 2".

Den nye offentlighetsloven gir utfordringer for parlamentarismen i kommunene. Det er et stort antall innsynskrav som kommer til byrådet i Bergen. Fylkesmannen behandler alle klager på avslag om innsyn, og det er ikke uten videre lik tolking av loven mellom byrådet og fylkesmannen. Et vesentlig spørsmål handler om det er forskjell på byrådet som politiske organ og byrådet som administrasjonssjef—her skiller ikke fylkesmannen i Hordaland mellom de to, men det vil gjerne byrådet gjøre.

Det må lages regler for og drøftes hvordan praksis skal være mht åpenhet og tidspunkt for kunngjøring av bl a

- **Byrådets dagsorden og saker som byrådet selv skal beslutte**
- **Byrådets saker som er innstilling til bystyret**
- **Om fagsjefer/ enhetsledere (beslutningsnivå under kommunaldirektør) sin anbefaling skal være åpent tilgjengelig**

2.7 Byrådet som administrasjon

I parlamentarismemodellen er det byrådet som er kommunens administrasjonssjef etter kommuneloven, og som derfor leder den daglige driften av kommunen. Byrådet blir ansvarlig for de tjenestene som ytes. Byrådet blir ansvarlig for saksframleggene som fremmes for bystyret, og likeledes ansvarlig for å iverksette og rapportere om det som er gjennomført. I dette inngår full frihet å organisere administrasjonen og tjenesteytingen slik byrådet ønsker det. Samtidig må det til enhver tid foreligge ajourført økonomireglement som fastsetter budsjettfullmaktene, og fullmakter knyttet til lån, pantstillelse, og å til frafalle kommunens fordringer.

Når enkeltbyråder skal ha instruksjonsmyndighet overfor "sin" administrasjon, er det viktig at ansvaret for administrasjonen og virksomhetsområdene er tydelig fordelt mellom byrådene. Erfaringene fra Oslo og Bergen viser at grensene mellom byrådene endrer seg

over tid. Ansvarsfordelingen påvirkes av de til enhver tid sittende byrådene, deres kompetanse og politiske interesser, og dessuten av forhandlinger mellom partiene i byrådet.

I Bergen prøvde man innledningsvis å gjøre all organisering og endring av den enkelte byrådens administrasjon og enhetsstruktur til en felles-sak for byrådet, for å sikre likhet i myndighet og ansvar for enheter og deres ledere på tvers av organisasjonen. Dette har de imidlertid lagt bort, og derfor er organiseringen av byrådsavdelingene og den faglige selvstendigheten hos kommunens ledere ulik mellom virksomhetsområdene. Men bystyret skal ha melding ved endringer av etater, eller forhold som gjelder AS, KF og andre selskaper. I Oslo har bystyret forlangt å få saker om omorganiseringer og omstilling i administrasjonen til behandling.

Byrådenes avdelinger (kommunaldirektør og rådgivere) har rollen som utredere, deltar med faglig stoff som foredragsskrivere, produserer utkast til svar på spørsmål og anmodninger til byråden fra bystyret og komiteene og gir generelt faglige råd til byråden. Dette ”politiske sekretariatet” er nødt til å utøve særlig varsomhet i den forstand at man ikke taler mot sin politiske ledelse innen eget område, og ellers utviser stor grad av lojalitet. Kommunaldirektøren har samtidig et administrativt arbeidsansvar, som et stykke på vei skal forhindre politisk mistillit pga administrasjonens feil eller mangler i arbeidet.

For å sikre utvetydige definisjoner av hvem som kan gi faglige uttalelser om hva, bruker Bergen kommune et system med tildeling av et dokument som heter fagfullmakt. Kemneren har fagfullmakt. Innkjøpskontoret har ikke fagfullmakt, men det burde de antakelig ha for å oppfylle lovverket vedrørende det som skal kunne avgjøre innkjøp. Bedriftshelsetjenesten har fagfullmakt.

Samtidig som grensene mellom byrådenes ansvarsområder må være tydelige, er det viktig at byrådet tar ansvar for å koordinere kommunens virksomhet, fordi det ikke finnes noe administrativt organ som koordinerer og sørger for helheten. Det er lett å forstå at den enkelte byråden først og fremst inspireres av muligheten for å gjennomføre politisk viktige saker på sitt ansvarsområde. Erfaringene både fra Oslo og Bergen viser at det ikke på samme måten ansees som politisk interessant å tilrettelegge fellesløsninger innen organisasjon, personal, lønn, ikt, osv.

Det må avklares hvordan byråden forholder seg til ansatte på sitt virksomhetsområde. Skal det være som på Stortinget, der statsråden bare forholder seg til det administrative toppskiktet i departementene, dvs her kommunaldirektøren, eller skal byråden kunne gå rett på enhetsledere og bestille oppgaver eller definere gjennomføring av politiske vedtak? Her kan det være viktig å begrense byrådenes direkte inngrep i enhetenes tjenesteproduksjon. Det bør ikke være byrådet som tildeler sykehjemsplasser. En slik inngripen i driften vil undergrave både byrådens og tjenesteutøvernes legitimitet. Byrådet kan bare instruere indirekte gjennom politisk førende vedtak og retningslinjer, som diskuteres politisk og er offentlig tilgjengelige.

Det må lages regler for og utvikles praksis som gir gode rutiner ved byrådets tiltredelse og seinere skifter, med klare ansvarsfordelinger og tydeliggjort fellesansvar. Ut fra erfaring andre har med parlamentarisme, understrekes behovet for god opplæring av byrådet og bystyret, så vel som administrasjonen og enhetsledere i forhold til ansvar, kontakt og ”kommandolinjer”, med tydelige roller og beskrivelser av handlingsrom. Det er en fordel om byrådet tidlig beslutter om de skal ha kontorfellesskap for å underbygge helheten, eller om de først og fremst skal ha faglig kontorfellesskap med ”sin” administrasjon.

2.8 Byrådet som arbeidsgiver

Byrådet blir ansvarlig for administrativ tilrettelegging og arbeidsgiverspørsmål, inklusive hms, lønnsoppgjør og arbeidstakerorganisasjonenes lov- og avtalefestede medvirkning. Det er dessuten en rekke eksempler på at nye byråder ønsker å endre organisasjonen og gjennomføre omstillingsprosjekter.

Et særskilt avklaringsområde gjelder hvordan byrådets arbeidsgiverfunksjon i ulike sammenhenger skal **utøves**. Det er ikke uten videre lett å bygge på praksis fra formannskapsmodellen, fordi bystyret ikke uten videre kan velge byrådet som f.eks. lønns- og administrasjonsutvalg. Bystyret kan delegere og må delegere arbeidsgivermyndigheten til byrådet. Men partssammensatte utvalgs sammensetning kan bare endres gjennom protokoller og enighet mellom partene.

Her har både Bergen og Oslo erfaringer som alle parter må sette seg inn i. Å videreføre forhandlinger med et utvalg utgått av bystyret, når byrådet utøver arbeidsgivermyndigheten, får ingen virkning. Men endringene i måten de partssammensatte utvalgene settes sammen på, krever tre fjerdedels tilslutning **blant de ansatte**, se under.

I Trondheim følger administrasjonen avtaleverket og drøfter en rekke politiske saker med tillitsvalgte før de legges fram / i det de legges fram for politisk vedtak. Etter Bergens modell, der byrådskonferansen avklarer innstillingen til bystyret og hva byrådet selv skal vedta bare to dager seinere, er det tidvis ikke lett å få til en fullverdig medvirkning i forkant av beslutningene, i løpet av den ene dagen mellom møtene.

Byrådet får umiddelbart stor myndighet og mange oppgaver som arbeidsgiver. Erfaringene tilsier at lønnsforhandlinger i byrådenes avdelinger, tolking av avtaleverk og bestemmelser, og andre avgjørelser av denne typen, fortsatt bør skje med sterk medvirkning av erfarne medarbeidere på feltet. Særskilte definisjoner av hvem som utøver hvilken myndighet ved streik, må også utarbeides.

§ 25. Partssammensatte utvalg – administrasjonsutvalg.

1. Det skal i alle kommuner og fylkeskommuner opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Utvalg etter første punktum kan erstattes med andre ordninger dersom dette får tilslutning fra minst tre fjerdedeler av de ansatte.
2. Administrasjonsutvalget sammensettes av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.
3. For de ansattes representanter gjelder de vanlige valgbarhetsregler, bortsett fra bostedskravet.
4. For øvrig gjelder de samme bestemmelser som for andre faste utvalg.

Endret ved lov 10 jan 1997 nr. 8 (ikr. 1 mars 1997).

Det trengs reglement som sikrer at kommunen har aktiv og løpende arbeidsgiverrolle. Her vil fullmakter til administrasjonen bli nødvendige, mens byrådet først og fremst behandler rammer og overordnede spørsmål.

2.9 Politiske rådgivere

Det er vanlig at byrådet ansetter politiske rådgivere. Antallet blir et spørsmål byrådet selv må ta stilling til fra gang til gang, og trenger ikke reglementsfestes. Det som imidlertid må reglementsfestes, er hvordan de skal oppnevnes, hvilke oppgaver og hvilken eventuell myndighet politiske rådgivere skal ha. Her bør reglementet først og fremst avgrense den politiske rådgiverens myndighet: Politiske rådgivere har ingen selvstendig bestillerfunksjon, ingen instruksjonsmyndighet, opptrer alltid eksplisitt rådgivende overfor byråden.

Eksempler fra de andre byene viser at det er viktig å understreke at nestkommanderende i byrådsavdelingen er kommunaldirektøren, ikke den politiske rådgiveren. Igjen er det behov for opplæring og et reglement som sikrer rett rolleforståelse.

3 BYSTYRET

3.1 Bystyrets myndighet og kontrollen av byrådet

I et bystyre der en har valgt parlamentarisme, skal opposisjonen ha tildelt ressurser og gis muligheter for å utøve en kritisk stemme. Men også bystyrets samlede mulighet til å være et reelt korrektiv til byrådet er viktig. Det kreves både innsikt og ressurser for å få til dette. Det er også viktig å være bevisst på bystyrets arbeidsform og funksjon.

Avgjørende er bystyret muligheter for å utøve tilsyn og kontroll med byrådet. En slik kontroll / etterprøving skjer på flere nivåer:

Kontroll / etterprøving med at mål blir fulgt opp (hva har byrådet gjort etter vedtaket?)

Kontroll / etterprøving med ressursbruken (hva koster det som er igangsatt?)

Kontroll / etterprøving av i fht resultatet (måloppnåelse? ressursbruk? effektivitet?)

Kontroll / etterprøving av byrådets bruk av sine fullmakter

Ettersom kommunens saksområder er mange og ulike, er det erfaringen i Oslo og Bergen at det er komiteene som først og fremst utøver slik kontroll og etterprøving. Slik kontroll og etterprøving skal både være målstyrt (byrådets/ forvaltningens implementering av mål og strategier som er vedtatt) og regelstyrt (knyttet til økonomiske og andre fullmakter, rapporteringssystem). Den løpende tilbakemeldingen i fht oppfølging av vedtak vil skje som vedtaksprotokoll fra byrådet til bystyret evt til komiteene vedrørende deres vedtak og flertallsmerknader.

Kontrollutvalget (i Trondheim kontrollkomiteen) er viktig for dette arbeidet, men også byrådets rapporteringsrutiner, og komiteenes og bystyrets spørsmål og interpellasjoner.

Bystyret trenger opplæring i sin nye rolle dersom parlamentarisme innføres.

3.2 Bystyrets komiteer, ansvar og arbeidsforhold

Alle bystyreprerentantene sitter i en av bystyrets komiteer. Bystyrekomiteene er saksforberedende og innstillende overfor bystyret. Komiteene skal kunne etterspørre saker, og det må avgjøres om komiteene skal kunne pålegge sin byråd å fremme saker, eller evt anmode om dette. I komiteenes arbeid med tilsyn av byrådet og fagbyråden, bør komitelederen ha kontakten og foreta eventuelle bestillinger overfor byråden utenom det som skjer i komitemøtene. Dersom alle komitemedlemmer hver for seg stilte spørsmål og krevde svar av byråden utenom komitemøtene, ville dette fort bli uhandterlig og uryddig.

Samtidig må det avgjøres hvem bystyrets medlemmer og komiteer ellers kan konsultere i administrasjonen. Stortingets prinsipp er at stortinget bare kjenner statsråden. Her kan det være lurt å definere hva som er fakta og kan formidles av andre enn byråden, og hva som må besvares av byråden for å unngå forvirring. Det kan få betydning hvordan kommunen ellers er organisert på administrativ side, jfr det som står over om Bergens og Oslos fagnotater og faglige selvstendighet på byutviklingsområdet.

Komiteene skal føre tilsyn med byrådet på sitt område, og skal behandle og stille spørsmål til byråden innen sitt område. Spørsmålene kan være, muntlige, skriftlige, i form av anmodninger eller merknader. Reglementet må også avgjøre om bystyrekomiteene skal kunne holde høringer der byrådet/ byråden skal delta og svare på spørsmål som belyser kommunens politikk og arbeid. Bystyresekretariatet skal gi praktisk og faglig bistand til komiteens arbeid.

Det kan tenkes at komiteene må ha avgjørelsesmyndighet på noen områder i en ny maktfordeling mellom byrådet og bystyret. Her er f eks avgjørelser om hvor bygningsrådets myndighet skal ligge, viktig. I Bergen ønsket ikke bystyret å gi byrådet all myndighet som bygningsråd, og der er byutviklingskomiteen klageorgan etter plan- og bygningsloven, slik bygningsrådet har vært i Trondheim. Av hensyn til fristene i lovverket har de derfor møter hver 14. dag som bygningsråd, og en gang i måneden som byutviklingskomitee.

Byrådslederen eller fagbyråden har møterett og møteplikt i komiteen.

I Bergen holder komiteene budsjettkonferanser der kommunens enheter og etater innkalles. Budsjettkonferansene skal klargjøre behov og status på virksomhetsområdene.

Komitelederne kan i Bergen ikke uten videre besøke tjenesteytende enheter og ledere. Men det finnes et system med forhåndsavtalte besøk på enhetene av komiteene. Slike besøk er klarert med byråden.,

Bystyret må ta stilling til om og hvordan komiteene skal gis myndighet til å pålegge byråden utredninger eller framlegging av saker. Bystyret må beslutte hvor langt komiteenes kontroller med byrådet skal kunne gå, i fht bystyrets eget ansvar. Reglementet må avklare hvem som er bygningsråd, og om komiteene for øvrig skal ha avgjørelsesmyndighet på noe saksområde. Det må klargjøres hvem komiteene kan få ha kontakt med i administrasjonen ut over byråden.

3.3 Ordførers rolle og myndighet

Ordførers rolle i et parlamentarisk styringssystem avhenger av avklaringen mellom byrådsleder og bystyret. Hvor representativ og hvor politisk rollen blir, avhenger av denne maktfordelingen. Det er lett å se at Oslo og Bergen her har valgt forskjellig.

Mens ordføreren antakelig ikke får alle de oppgavene en ordfører har i en formannskapsmodell, får vedkommende til gjengjeld sannsynligvis noen helt nye oppgaver. En viktig rolle blir som leder av kommunens forretningsutvalg. Dette blir et nødvendig organ for å få fram alt som trengs av nye reglement og fullmakter, både for å innføre og etter hvert videreutvikle parlamentarismen. Byrådet kan ikke selv stå bak utredninger eller forslag i slike saker.

I Trondheim vil både ordfører og varaordfører samtidig være medlem av en av bystyrets komiteer.

3.4 Forretningsutvalg

Ved innføring av parlamentarisme, oppstår det et behov for å finne et fellesorgan som utreder og foreslår reglementsendringer i alle politiske organer. Byrådet arbeider på basis av en fullmakt, og kan ikke selv beslutte hvor stor makt de skal ha. Fremfor alt kan ikke byrådet beslutte noe vedrørende bystyrets komiteer, arbeidsfordeling eller reglementer. Forretningsutvalget (eller et organ med en slik funksjon og et annet navn) må forberede fullmaktsakene som krever bystyrebehandling. Det er helt avgjørende at et slikt organ er operativt og i gang alt ved starten av perioden der parlamentarisme innføres.

Hvem skal sitte der? Kanskje skal alle partiene ha en representant? I Bergen finnes det et mindre forretningsutvalg og ett utvida forretningsutvalg med alle partiene representert, kalt UTFOR. Forretningsutvalget ledes av ordføreren. Utvalget opptreter som valgkomite, lager interne arbeidsfordelinger, jobber med godtgjøringer, formalia, tolking av reglementer, og tar den tekniske fordelingen av sakene til komiteene osv.

Det må også besluttes hvilken komite som overtar reglementsakene fra forretningsutvalget, eller om de skal gå rett til bystyret. I Bergen innstiller til finanskomiteen saker som kommer fra forretningsutvalget.

3.5 Bystyrets støttefunksjoner

Bystyresekretariatet skal fortsatt hjelpe bystyret og bystyrets komiteer med sine dokumenter, protokoller og dokumenter. Men både i Oslo og Bergen har bystyresekretariatene også fått en mer saksforberedende rolle, f.eks. i saker som forretningsutvalget trenger å få utredet. Komiteene får en ny rolle med tilsyn og kontroll av byrådet, og behovet for fagkompetanse øker.

Samtidig kan ikke bystyresekretariatet uten videre legge beslag på og benytte det administrative apparatet som nå beherskes av byrådet. Behovet for tekniske løsninger, ikt, lønn, personalmedarbeidere, budsjett- og regnskapskompetanse, samt informasjonskompetanse og arbeid som fører til bystyrets synlighet på nett og i mediene, øker. Bystyresekretariatet behandler i Bergen også saker om styringssystemet, innbyggerinitiativ, årsrapporter fra bystyret og komiteene, rettleder i fht vedtak, og har egen juridisk kompetanse. (Kommuneadvokaten følger byrådet)

4 PARTIENE

4.1 Partienes rolle

De politiske partiene sin rolle er selvfølgelig nokså lik uansett styringsform, de skal aktivt medvirke til utforming av politikk og nominasjon og valg av kandidater. Uten partiene ville vårt folkestyre ikke eksistert.

Men når et byråd er dannet av flere partier, som har sine bystyregrupper, erfarer fort bystyregruppene at de ikke er med i byrådet. Det blir ikke det samme som å ha representanter fra ulike parti som sammen utgjør flertallet i formannskapet. Byrådet diskuterer sakene flere ganger basert på notater i lukkede møter og uten referat. For partiene

i posisjon, kan det lett skje at de føler de må forsvare byrådets politikk, selv når den avviker fra bystyregruppa og partiets politikk. Denne typen balansegang er lett å se i forholdet mellom partiene i Stortinget og statsrådene, og den vil kunne gi utfordringer til partienes fremste representanter i bystyret. For de sitter ikke lenger i et formannskap, og de deltar ikke i byrådet.

Både Oslo og Bergen erfarer at bystyregruppene til partiene som sitter i byrådet kan være uenige med byrådet i enkeltsaker. De kan stemme mot byrådets innstilling, og har spesielt i byutviklingsaker som krever bystyrebehandling, vist større velvilje overfor utbyggere enn byrådet har innstilt på. Utbyggere har på sin side raskt forstått hvem som skal ha siste ord i saken, og gjennom dette vist at det ikke er byrådet som er viktigst på alle fronter, og at det er lønnsomt å ta kontakt med partigruppene som utgjør flertallet i bystyret.

4.2 Bruk av godtgjøring og partistøtte

Den økonomiske støtten til partiene vil også under parlamentarismen være todelt: Støtte til gruppa, inklusive at kontor stilles til rådighet, og støtte som er avhengig av hvor mange representanter en har. Når partigruppene i Bergen bystyre ansetter politiske medarbeidere ut over de som sitter i bystyret, kan dette gjøres gjennom ansettelser på partikontorene, eller hvis partiet ikke har den nødvendige arbeidsgiverkompetansen, at de ansettes i regi av bystyresekretariatet. Metoden varierer, men grunnstøtten pr parti er lik.

4.3 Opposisjonens arbeidsvilkår

Lovverket krever at opposisjonen (grupper som ikke deltar i kommunerådet) sikres utredningsmessig og kontormessig assistanse. I Bergen gjennomføres dette ved at alle partiene er sikra en stilling og kontor på rådhuset. Noen partier har mer enn en ansatt. Og partiene i opposisjon får 10.000 kroner mer i representantstøtte pr representant enn de partiene som sitter i byrådet.

5 VEDLEGG

5.1 Oversikt over tidligere vedtak / utredninger

Ny formannskapsmodell etter valget 201, sak B 55/11, behandlet i bystyret 19.05.2011

Politisk organisering etter 2011, sak B 46/10, behandlet i bystyret 20.05.2010

Politisk organisering i Trondheim, alternative modeller og økonomiske konsekvenser, en utredning fra en styringsgruppe nedsatt av formannskapet, avgitt 15.02.2010

Sak B 75/02 "Spørsmål om innføring av parlamentarisme" behandlet i bystyret 13.06.2002

Parlamentarisme i Trondheim, rapport datert september 1998, laget etter et bystyrevedtak i januar 1998.

5.2 Utdrag av kommuneloven

Kapittel 3. Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme.

§ 18. Innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme.

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel 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 kommunestyrets 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 etter reglene i denne paragraf. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Endret ved lover 10 jan 1997 nr. 8 (ikr. 1 mars 1997), 16 apr 1999 nr. 18 (ikr. 1 juli 1999 iflg. res. 16 apr 1999 nr. 388).

§ 19. Kommuneråd. Fylkesråd.

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

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

3. Ved videreføring av parlamentarisk styreform velger kommunestyret eller fylkestinget selv et råd i det konstituerende møtet etter et kommunestyre- eller fylkestingsvalg. Når kommunestyret eller fylkestinget selv har vedtatt at det sittende rådet skal fratre eller er blitt meddelt at rådet vil fratre, skal valg av nytt råd foretas senest i det neste møtet. Rådet tiltrer straks det er valgt.

4. Et forslag til råd skal inneholde det antall navn som ønskes i rådet og skal angi hvem som skal være rådets leder og nestleder. Bestemmelsene om kjønnsmessig balanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum gjelder tilsvarende. Det må enten stemmes for et av forslagene eller stemmes blankt. Det forslaget som får flest stemmer er valgt. Foreligger det flere enn to forslag, må et forslag likevel ha tilslutning fra flertallet av de avgitte stemmene for å være valgt. Får ingen av forslagene slik tilslutning, skal det stemmes på nytt over de to forslagene som fikk flest stemmer. Det forslaget som ved denne avstemningen får flest stemmer er valgt.

5. Et forslag om at rådet skal fratre må fremsettes i møte. Forslaget skal behandles i neste møte med mindre to tredjedeler av de møtende krever umiddelbar avstemning. Meddelelse fra rådet om fratreden skal gis i møte.

6. Fratrer et medlem av rådet etter vedtak eller eget ønske, skal det velges et nytt medlem etter forslag fra rådet. Dersom lederen fratrer skal det velges nytt råd.

7. Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratrer 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.

Endret ved lover 16 apr 1999 nr. 18 (ikr. 1 juli 1999 iflg. res. 16 apr 1999 nr. 388), 19 juni 2009 nr. 88 (ikr. 1 juli 2009 iflg. res. 19 juni 2009 nr. 840).

§ 20. Kommunerådets og fylkesrådets ansvar og myndighet.

1. Kommunerådet og fylkesrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av denne lov. Kommunestyret og 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.

2. 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. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

3. 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 eller fylkestinget har bestemt noe annet.

4. Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi rådet myndighet til å opprette og oppnevne styre for rådets ledelse for særskilte deler av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten. Rådet fastsetter selv vedtektene for slike styre og kan gi styret myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Et styre kan omorganiseres og nedlegges i valgperioden, og det kan foretas ny oppnevning av hele styret eller enkeltmedlemmer. Et medlem av et styre kan fratre vervet etter eget ønske.

5. 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 organer, personlig eller ved ett av de øvrige medlemmene i rådet. Møteretten etter foregående punktum gjelder ikke for møter i kontrollutvalget eller møter i kommunestyrets eller fylkestingets egne organer når disse behandler saker om kommunestyrets, fylkestingets eller organets egen indre organisering. Har rådets medlemmer ledelsesansvar, gjelder møte- og taleretten det medlemmet av rådet som har vedkommende organs saker under sitt ansvarsområde, samt rådets leder.

Endret ved lover 16 apr 1999 nr. 18 (ikr. 1 juli 1999 iflg. res. 16 apr 1999 nr. 388), 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting.

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

Heftet er utarbeidet av Ragnhild Setsaas og Øyvind Øyen på oppdrag av ordfører Rita Ottervik