



FAGFORBUNDET

Levende lokaldemokrati

Styringsmodell for kommuner og fylkeskommuner – formannskapsmodell eller parlamentarisme?



*Teksten i dette heftet er
utarbeidet av strateisk stab,
sommern 2018*

Forord

Fagforbundet mener at kommuner og fylkeskommuner skal styres etter formannskapsmodellen.

Spørsmålet om hvordan kommuner og fylkeskommuner skal styres politisk, har fått fornyet aktualitet i forbindelse med kommune- og regionreformen. Bør den nye kommunen eller fylkeskommunen styres parlamentarisk, eller etter formannskapsmodellen?

Fagforbundet mener at kommuner og fylkeskommuner skal styres etter formannskapsmodellen, og slår i prinsippprogrammet fast følgende: – *Det er viktig at det er åpenhet i offentlige dokumenter og prosesser, slik at det ligger til rette for demokratiske beslutninger. Fagforbundet mener at det parlamentariske systemet ikke er egnet til å sikre innbyggerne i kommuner og fylkeskommuner innsyn i offentlige prosesser.*

I dette heftet forklares forskjellen på formannskapsmodell og parlamentarisme, hvilke fordeler og ulemper de ulike styringsmodellene har, og hvorfor Fagforbundet mener at kommuner og fylkeskommuner skal styres etter formannskapsmodellen. Formålet er å gi tillitsvalgte noen argumenter i debatter om styringsmodeller i forbindelse med kommune- og fylkessammenlåinger.

Fagforbundet er ikke motstander av parlamentarisme på statsnivå.

Historikk

Valgmuligheter, men formannskapsmodellen er hovedmodellen

I 1992 ble det åpnet for at kommuner og fylkeskommuner kan velge et parlamentarisk styringssystem. Inntil da hadde alle kommuner og fylkeskommuner, med unntak av Oslo kommune,

Formannskapsmodellen ble understreket som hovedmodell.

vært styrt etter formannskapsmodellen. Da ny kommunelov ble behandlet i juni 2018, ble bestemmelsene om at kommuner og fylkeskommuner selv kan velge mellom formann-

skapsmodell og parlamentarisme videreført, men formannskapsmodellen ble understreket som hovedmodell. Det kreves 2/3 flertall for å innføre parlamentarisk styringsform.

Parlamentarisme i Oslo

Oslo kommune innførte parlamentarisk styringsform i 1986. Grunnen til dette var at de ønsket å «Styrke den folkevalgte innflytelse, skape klarere politiske ansvarsforhold, øke medbestemmelsen for kommunens ansatte, øke desentraliseringen av politiske, administrative og forvaltningsmessige funksjoner og bedre servicen overfor byens innbyggere.» (Lund 1995 i Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsen & Langeland 2014: 11)

Tromsø tilbake til formannskapsmodellen

Etter at det ble åpnet for at alle kommuner og fylkeskommuner kunne velge parlamentarisme i 1992, har Bergen og Tromsø kommune innført dette, men Tromsø vedtok å avvike denne styringsformen etter valget i 2015. Dette var i tråd med det innbyg-

gerne i Tromsø ønsket: I en meningsmåling gjennomført av Nordlys i 2015 svarte 71,8% at de hadde en mening om hvilken modell de foretrakk. 50,9% ønsket at Tromsø kommune skulle gå tilbake til formannskapsmodellen, mens 20,9% sa at de ønsket å beholde parlamentarismen.

Fylkeskommunene velger forskjellig

Fylkeskommunene Nordland (1999), Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms (alle 2003) styres også parlamentarisk. Nye Viken fylke (Buskerud, Akershus og Østfold) har vedtatt at de skal styre etter parlamentariske prinsipper. Nye Trøndelag fylke, som ble en realitet fra 1.1.2018, har vedtatt å styre etter formannskapsmodellen.

Fagforbundet mener at konsensusdemokrati er den mest hensiktsmessige måten å styre kommuner og fylkeskommuner på.

Formannskapsmodell

Den mest brukte styringsformen for kommuner og fylkeskommuner er formannskapsmodellen. Et formannskap består av minst fem medlemmer, valgt av og blant kommunestyrerepresentantene. Sammensetningen er proporsjonal med de ulike partienes representasjon i kommunestyret (forholdstallsprinsippet). Formannskapet er både saksforberedende organ for kommunestyret, og har blitt delegert beslutningsmyndighet i en del saker. De skal behandle økonomiplan, budsjett og forslag til skattevedtak før disse sakene legges fram for diskusjon og endelig vedtak i kommunestyret. Vanligvis vil en rekke mindre saker bli besluttet av formannskapet uten å gå videre til kommunestyret.

Gir bedre innsynsmuligheter

Innbyggerne i en kommune med formannskapsmodell har krav om fullt innsyn i kommunens politiske beslutninger. Unntak kan gjøres

Innbyggerne i en kommune med formannskapsmodell har krav om fullt innsyn i kommunens politiske beslutninger.

dersom politikerne skal diskutere kommunens forhandlingsposisjon eller personlige, taushetsbelagte opplysninger. Innbyggerne har krav på ikke bare å få vite det endelige vedtaket, men også om å få innsyn i selve

prosessen fram mot vedtak. Dette skyldes at Offentlighetsloven slår fast at:

- *Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med*

heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

Vanskeligere med innsyn i parlamentarisk styrte kommuner

Kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform må stort sett forholde seg til de samme reglene, men de har andre regler for unntak fra innsynsretten. Parlamentarisk styrte kommuner har blitt beskyldt for å tolke reglene videre enn det som var hensikten. Avisa Kommunal Rapport mener at det er vanskeligere å få innsyn i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner enn de som styres etter formannskapsmodellen.

Det er vanskeligere å få innsyn i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner.

Parlamentarisme

En kommune eller fylkeskommune med parlamentarisk styringsmodell styres av et kommuneråd eller fylkesråd som utgår fra flertallet i kommunestyret eller fylkestinget. Kommunerådet/

Man kan ikke uten videre kalle det parlamentariske styringssystemet for et majoritetsstyre.

fylkesrådet sitter så lenge det ikke får et flertall imot seg. Dette innebærer at kommune- eller fylkesrådet bare representerer deler av velgerne. I Norge er det likevel vanlig med koalisjonsråd og mindretallsråd av ulike typer,

hvor kommune- eller fylkesrådet må søke støtte fra ett eller flere partier for å få gjennom sine forslag. Dermed kan man ikke uten videre kalle det parlamentariske styringssystemet for et majoritetsstyre.

Mer makt til enkeltpolitikere med parlamentarisme

Sammenligner man med det nasjonale politiske systemet, styres en parlamentarisk kommune eller fylkeskommune av en «regjering», og denne leder kommune- eller fylkesforvaltningen på en liknende måte som regjeringen leder statsforvaltningen. Den enkelte kommune- og byråd eller fylkesråd har beslutningsmyndighet for de saksområder hun eller han har ansvar for. De får også en tydelig rolle som leder overfor administrasjonen, og får dermed mer makt. Ved innføring av parlamentarisme i en kommune, avvikler man rådmannsstillingen og kommune- eller byrådslederen tar over som øverste ansvarlig politisk og administrativ leder, og fungerer som bindeledd mellom kommunestyret og administrasjonen.

Fordeler og ulemper ved de to styringssystemene

Hans Petter Saxi (2015) skriver i et notat at formannskapsmodellen og parlamentarisme bygger på to ulike syn på hva god styring og demokrati er. Man pleier å skille mellom konsensus- og majoritetsdemokrati.

Formannskapsmodell og konsensusdemokrati

I et konsensusdemokrati skal det være god avspeiling mellom verdier og preferanser til befolkningen og de folkevalgte, man deler på makta og forhandler seg fram til enighet. Dette knyttes gjerne til formannskapsmodellen, som bygger på prinsippet om at alle besluttede organer skal avspeile folkemeningen slik den kommer til uttrykk i partisammensetningen i kommunestyret.

Parlamentarisme, styrbarhet og majoritetsdemokrati

I et majoritetsdemokrati handler det mer om styrbarhet, og makta konsentreres til de partier som har flertall. Hensikten er å tydeliggjøre det politiske ansvaret for vedtak som fattes. Denne formen for demokrati knyttes gjerne til parlamentarisme, og bygger på prinsippet om at et politisk flertall skal gis anledning til å styre relativt ubundet av mindretallet. Idealet er at flertallet skal kunne styre helhetlig og langsiktig med utgangspunkt i et program.

Flere partier kan påvirke politikken

Siden formannskapsmodellen og parlamentarisme bygger på ulike demokratiidealer, er det vanskelig å vurdere hvilken styringsform som er den beste. Begge modellene har en del fordeler og ulemper. I en kommune som styres etter formannskapsmodellen, hvor ikke

ett parti har rent flertall, vil beslutningene bli preget av forhandlinger og kompromisser, og en politisk kultur preget av konsensus vil dermed utvikle seg. Partiene i kommunestyret får mulighet til å

I kommuner som styres etter formannskapsmodellen, vil beslutningene bli preget av forhandlinger og kompromisser.

være med å påvirke politikken gjennom deltakelse i formannskapet og andre folkevalgte organer, basert på sin forholdsmessige styrke i kommunestyret. Videre får de tilgang til den samme informasjonen fra

administrasjonen og har tale-, forslags- og stemmerett (Prop. 46 L (2017-2018), s. 76). Sannsynligheten for at mange synspunkter, verdier og interesser kommer til uttrykk i beslutningsprosessene er dermed høy.

Blir velgerne forvirret?

Samtidig er dette også en av svakhetene, eller ulempene, ved formannskapsmodellen: Forhandlingene og de mange kompromissene kan bidra til å gjøre politikken uklar for innbyggerne. Det kan framstå som vanskelig for velgerne å finne sammenhengen mellom partienes ideologiske standpunkter og de vedtak de faktisk stemmer for. Noen argumenterer for at dette forvirrer velgerne, og bidrar til lavere valgdeltakelse. Dette argumentet brukes av flere som ønsker å innføre parlamentarisk styringsmodell. I en evaluering av innføringen av parlamentarisme i Oslo kommune viser det seg at valgdeltakelsen ikke har økt, så argumentet om økt valgdeltakelse støttes ikke av forskningen.

Plasserer makta

I et parlamentarisk system er den politiske makten tydelig plassert i et kommune- eller fylkesråd, som dermed kan stilles til ansvar av de folkevalgte og av velgerne. Man får også ofte et klarere skille

mellom partiene i posisjon og opposisjon. I tillegg overtar kommune- eller fylkesrådet den strategiske styringen av administrasjonen, og får dermed en tydeligere rolle som ledere for administrasjonen. Dette kan karakteriseres som en demokratisering, fordi politikerne får mer makt på bekostning av administrasjonen.

Parlamentarisme er dyrere

Ulempene ved å innføre parlamentarisme i kommuner eller fylkeskommuner, er særlig knyttet til kostnader og innsyn. Da Tromsø kommune i 2011 innførte parlamentarisme, medførte dette en merkostnad på 12-14 millioner. Byrådene skal ha lønn, og har i tillegg egne politiske rådgivere. I Tromsø hadde man seks byråder og seks rådgivere, i en by med 70.000 innbyggere. Til sammenligning hadde Bergen

kommune, med 270.000 innbyggere, 14 heltidspolitikere. Dette viser at det parlamentariske systemet er dyrere per innbygger. Når man skal vurdere formannskapsmodellen opp mot parlamentarismen, er dette noe som bør veie tungt i vurderingen. Her bør det legges til at også kommuner som styres etter formannskapsmodellen kan benytte mye midler til frikjøp, og at det i noen kommuner ikke nødvendigvis vil bli så mye dyrere å innføre parlamentarisme. Det er heller ikke gitt at kommunerådets/fylkesrådets medlemmer må være frikjøpt på fulltid.

Da Tromsø kommune i 2011 innførte parlamentarisme, medførte dette en merkostnad på 12-14 millioner.

Et mer lukket system

Parlamentarismen er dessuten et mer lukket politisk system. Det er vanlig med lukkede, forberedende møter i kommunerådet, noe som hindrer offentlighetens innsyn. Dette gjør det vanskeligere både for media og innbyggerne å følge med på de politiske prosessene og vedtakene. Selv om man har tilgang til de endelige

vedtakene som er fattet, kan det være vanskelig å forstå vurderingene som ligger til grunn.

En annen svakhet er at medlemmene i kommune- eller fylkesråd bestemmes etter valget, og kan være andre enn de som innbyggerne stemte på. En kommuneråd trenger med andre ord ikke å være folkevalgt. Dersom man sitter i kommunestyret og blir tildelt en kommunerådspost, må man fratru sin plass i kommunestyret.

Kommunelovutvalget gir i Prop. 46 L (2017-2018) uttrykk for at parlamentarismemodellen passer best for store kommuner.

Fagforbundets vurdering

Fagforbundet anbefaler formannskapsmodellen

Fagforbundet mener at kostnadene og begrensingen i det offentlige innsyn er så store ulemper ved den parlamentariske styringsformen at kommuner og fylkeskommuner bør styres etter formannskapsmodellen. I høringsvaret til den nye kommune-loven, skriver Fagforbundet at: – *Parlamentarismen bygger på et helt annet grunnlag enn formannskapsmodellen. I en parlamentarisk styreform er demokrati i større grad sett på som en konkurranse mellom ulike politiske*

interesser, og mindretallet må i større grad finne seg i å spille en mer tilbaketrasket rolle. Få kommuner og fylkeskommuner bruker denne modellen, og flere, blant andre professor Jan F.

Bernt har uttalt at ingen kommuner i Norge er store nok til å nyttiggjøre seg denne styringsformen. På denne bakgrunn mener Fagforbundet primært at muligheten til å organisere en kommune som parlamentarisk styrt, ikke burde være en mulighet. (Prop. 46 L (2017-2018), s. 77)

Fagforbundet mener primært at det å organisere en kommune som parlamentarisk styrt, ikke burde være mulig.

Et levende lokaldemokrati

Det er avgjørende at kommuner og fylkeskommuner har åpne, transparente politiske prosesser. Skal vi bevare et levende lokaldemokrati, må innbyggerne både kunne følge med og komme med innspill i de politiske prosessene. Dessuten er de fleste kommuners og fylkeskommuners økonomi av en sånn karakter at man ikke bør tillate seg å bruke mer penger på politikk og administrasjon enn det som er nødvendig.

Formannskapsmodellen fører også til at flere politiske syn kommer til orde, og kan få gjennomslag. Mens man som opposisjon i en parlamentarisk styrt kommune kan risikere å bli plassert helt på sidelinja i politikken, vil man i en kommune styrt etter formannskapsmodellen kunne havne i formannskapet og dermed komme til orde, og påvirke politikken. På denne måten vil kommunepolitikken kunne representere et bredere spekter av innbyggernes meninger. Fagforbundet mener at dette er positivt for oppslutningen og engasjementet for lokaldemokratiet, og at konsensusdemokrati er den mest hensiktsmessige måten å styre kommuner og fylkeskommuner på.

Formannskapsmodellen
fører også til at flere politiske
syn kommer til orde, og kan
få gjennomslag.

Kilder:

Prop. 46 L (2017-2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)*.

Saxi, H. P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A. & Langeland, A. (2014) *Parlamentarisme i byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*

Saxi, Hans Petter (2015) *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?*

Omtanke · Solidaritet · Samhold

Vil du bli medlem i Fagforbundet?

Gå inn på fagforbundet.no/bli-medlem
eller send **fagforbundet medlem** til **1980**

