



Innst. 53 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:130 S (2014–2015)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Heidi Greni, Marit Arnstad og Kjersti Toppe om at kommuneloven endres for å fremme større åpenhet og bedre mulighet for deltakelse i lokaldemokratiet

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem et lovfor-
slag om å oppheve adgangen til å velge parlamenta-
risk styringsform i kommuner og fylkeskommuner.»

Forslagsstillerne peker på at formannskapsmo-
dellen representerer et styringssystem hvor kommu-
nestyremedlemmene er likeverdige og med et like-
verdige ansvar for å bygge løsninger som gagnar fel-
lesskapet, samt hvor det enkelte kommunestyremed-
lem står direkte til ansvar for velgerne. Forslagsstil-
lerne peker videre på at i et parlamentarisk system
overlates styringen til et kommune- eller fylkesråd
som står til ansvar overfor kommunestyret eller fyl-
kestinget. Forslagsstillerne viser til at formannskaps-
modellen fremmer konsensusbaserte løsninger, mens
den parlamentariske modellen tydeliggjør skillelin-
jene mellom posisjon og opposisjon.

Det vises i dokumentet til funn i en rapport fra en
forskergruppe ved Universitetet i Nordland framlagt
i 2014, blant annet:

- Innføring av parlamentarisk styresett har ikke,
som målsettingen var, ført til økt valgdeltakelse.

- I kommuner og fylkeskommuner som har innført
parlamentarisme, er det flertall blant politikerne
for å videreføre styringsmodellen.
- Det parlamentariske styringssystemet er mer luk-
ket enn et formannskapsbasert system. Informa-
sjonen til politikerne er dårligere og varierer etter
om de tilhører posisjon eller opposisjon.
- Folkevalgte selv opplever å være mindre aktive
og å ha mindre innflytelse der det er parlamemen-
tarisk modell enn der det er formannskapsmodell.
- En stor del av de folkevalgte som tilhører opposi-
sjonen, opplever at rådene har for mye makt, og
at opposisjonen kan karakteriseres som avmek-
tige.

Det vises i dokumentet til at valg av styringsform
i kommuner og fylkeskommuner har stor innvirkning
på både innbyggernes mulighet til å delta i lokale
politiske beslutningsprosesser og på de folkevalgtes
arbeidssituasjon. Målet må være åpenhet i forvaltning-
en og god mulighet til å innvirke på hvordan de poli-
tiske sakene løses.

Det vises til dokumentet for nærmere beskrivelse
av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen sendte 11. juni 2015 forslaget til Kom-
munal- og moderniseringsdepartementet ved statsråd
Jan Tore Sanner for vurdering. Statsrådets uttalelse i
brev av 22. juni 2015 følger vedlagt. Komiteen
avholdt åpen høring i saken 13. oktober 2015. Føl-
gende organisasjoner deltok i høringen: Norsk
Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Nordland
fylkeskommune.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Peter N. Myhre og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Marie Ljones Brekke, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, er enige i at valg av styreform i kommuner og fylkeskommuner har stor innvirkning på den politiske arbeidsmåten. Det skal settes klare krav til at gode demokratiske tradisjoner om innsyn og mulighet til påvirkning ivaretas. Et demokrati er aldri sterkere enn de rammebetingelser som gis til opposisjonen, og offentlig innsyn i politiske prosesser er avgjørende både for resultat og legitimitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, merker seg at statsråden anbefaler at Stortinget ikke går videre med det foreliggende forslaget. Han begrunner dette blant annet med at kommunelovutvalget blant annet har i sitt mandat å vurdere «om de overordnede styringsmodellene i kommuneloven legger til rette for bred og velfungerende politisk deltagelse og innsyn» og vurdere behovet for økt regulering av folkevalgtes innsynsrett. Utvalget skal levere sin rapport innen utgangen av 2015. Flertallet er enig med statsråden i at det er lite hensiktsmessig å utrede eller foreslå en omfattende endring av kommuneloven før utvalgets rapport er fremlagt og har vært ute på høring.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil også påpeke at man står midt i arbeidet med en kommunereform, og at i en sammenslått kommune kan parlamentarisk styreform være en endring som kan løse en del utfordringer i alle fall i startfasen, blant annet ved at man kan balansere ut geografiske utfordringer med en klok sammensetning av rådet. Det samme kan være tilfellet ved den forestående endringen av dagens fylkeskommuner til sterkere og større folkevalgt styrte regioner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at forslaget

bør vedlegges protokollen og at spørsmålet må drøftes i en helhetlig sammenheng når kommunelovutvalgets innstilling foreligger.

Det skal likevel påpekes at selv om byrådet/fylkesrådet kan unnta sine innledende dokumenter fra offentlighet under interndrøfting i rådet, må det forutsettes at den reelle beslutningsprosessen er fullt offentlig og at det gis tilstrekkelig tid både for opposisjon, media og innbyggere til å sette seg inn i og kunne ytre seg om og arbeide for å påvirke utfallet av sakene. Flertallet har forståelse for at byråd eller fylkesråd har behov for å ha innledende interne drøftinger uten at disse skal behøve å være offentlige. Et forbud mot dette ville bare føre til at man måtte gjøre slike drøftinger i en uoffisiell setting. Dersom det er slik at det aller meste av rådets behandling skjer uten innsyn, og ikke bare de innledende avveiningene, er det grunn til å se nærmere på regelverket. Det bør i så fall også bli drøftet i en helhetlig sammenheng etter at kommunelovutvalgets innstilling foreligger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig at innbyggerne kan ha oversikt over bruken av kommunale midler. Dette gjelder også der hvor kommunen kjøper tjenesten av private – spesielt innen områdene pleie og omsorg og skole vil det være av allmenn interesse hvordan bemanning og andre kvalitetsfaktorer løses.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som, uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift, sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener innføring av parlamentarisk styringsform i kommunesektoren har en negativ innvirkning på innbyggernes mulighet til å delta i de lokale beslutningsprosessene fordi styringsmodellen fører til mindre åpenhet i saksbehandlingen. Målet må tvert imot være å utvikle mer åpenhet i forvaltningen og styrke folks muligheter til å innvirke på hvordan sakene løses.

Dette medlem viser til at undersøkelser det henvises til i representantforslaget, viser at folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner opplever å være mindre aktive og ha mindre innflytelse der det er parlamentarisk modell enn der det er formannskapsmodell.

Dette medlem viser til at både Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag mener parlamentarisk styringsmodell i kommunesektoren fører til

mindre åpenhet og svakere mulighet for pressen til å bringe fram informasjon om viktige politiske prosesser i saksbehandlingen. Dette ble ytterligere vanskeliggjort gjennom Stortingets vedtak våren 2015 om endringer i offentleglova, hvor det ble åpnet for å unnta sakslister og saksframlegg til forberedende kommuneråd eller fylkesråd fra offentlighet.

Dette medlem fremmer ut fra ovenstående følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram et lovforslag om å oppheve adgangen til å velge parlamentarisk styringsform i kommuner og fylkeskommuner.»

Komiteens medlem fra Venstre mener at lovforslaget til ny kommunelov i størst mulig grad må sikre åpenhet rundt de politiske prosessene i kommuner og fylker, uavhengig av styreform. Dette medlem mener at pressens arbeid spiller en vesentlig rolle i å belyse hvordan de politiske beslutningene blir fattet. Dette medlem viser også til at kommuner med formannskapsmodell kan ha en lukket møtekultur, f.eks. knyttet til budsjettprosesser. En slik ukultur må daglig bekjempes av kommunestyremedlemmer og presse i fellesskap.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til rapporten som UiT har laget om kommunal parlamentarisme i Tromsø. Dette medlem er enig i de fleste motforestillingene mot dette systemet slik det framkommer i rapporten.

- Systemet i seg selv gir altfor mye makt til byrådet og er udemokratisk.
- Kommunestyret har i tillegg gitt utvidete fullmakter til byrådet som fratår kommunestyret avgjørelsesmyndighet i viktige saker, som for eksempel privatisering og store omorganiseringer av kommuneorganisasjonen – sentralisering av makt.
- Det er dyrt (koster minst 15 mill. året i Tromsø).
- Det gir opposisjonen kun den informasjon byrådet selv bestemmer.
- Det fratår kommunestyret rollen som ombud for folk – byrådet bestemmer alt.
- Komiteene har ingen myndighet.
- I byutvikling er sakene fullstendig ferdigbehandlet når de kommer til komiteen, altså er alle forhandlinger osv. ferdige og komiteen kan ikke endre noe av betydning. Byrådet og utbyggerne har all makt.
- De ansatte er frustrert – byrådet tolker hovedavtalen slik at når de har hatt møte med de tillitsvalgte, har de oppfylt hovedavtalens krav om drøftelser.

Dette medlem er kritisk til bruk av parlamentarisme i kommunesektoren, men vil ikke på prinsipielt grunnlag gå imot muligheten til en slik styringsform der det er et lokalt ønske om det. Dette medlem mener at rammen for en slik styringsform må strammes inn slik at kommunestyret og befolkningen har reell innflytelse på det som skal vedtas og innsyn i prosessene, og vil endre kommuneloven slik at det ikke er lov å delegerer konkurranseutsetting/anbud vekk fra det folkevalgte organet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram endringer i kommuneloven som gjør at avgjørelser som omhandler konkurranseutsetting/anbud på kommunale oppgaver, må tas av kommunestyret/fylkestinget.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti gikk derfor også imot å gi kommuner med parlamentarisk styreform mulighet til å unnta fra innsynsrett flere dokumenter, slik det foreslås i representantforslag Dokument 8:85 L (2014–2015) fra stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell om endring av offentleglova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forberedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform).

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som, uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift, sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge fram endringer i kommuneloven som gjør at avgjørelser som omhandler konkurranseutsetting/anbud på kommunale oppgaver, må tas av kommunestyret/fylkestinget.

Forslag fra Senterpartiet:*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen legge fram et lovfor-
slag om å oppheve adgangen til å velge parlamenta-
risk styringsform i kommuner og fylkeskommuner.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser
til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre
slikt

v e d t a k :

Dokument 8:130 S (2014–2015) – representant-
forslag fra stortingsrepresentantene Heidi Greni, Ma-
rit Arnstad og Kjersti Toppe om at kommuneloven
endres for å fremme større åpenhet og bedre mulighet
for deltakelse i lokaldemokratiet – vedlegges proto-
kollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 17. november 2015

Helge André Njåstad

leder

Mari Ljones Brekke

ordfører

Vedlegg**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 22. juni 2015****Dokument 8:130 S (2014-2015) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Greni, Toppe og Arnstad om kommuneloven endres for å fremme større åpenhet og bedre mulighet for deltakelse i lokaldemokratiet**

Jeg viser til brev 11. juni 2015 fra kommunal- og forvaltningskomiteen hvor jeg blir bedt om å gi min vurdering av Dokument 8:130 S (2014-2015) - Representantforslag fra stortingsrepresentantene Heidi Greni, Marit Arnstad og Kjersti Toppe om at kommuneloven endres for å fremme større åpenhet og bedre mulighet for deltakelse i lokaldemokratiet.

Representantforslaget går ut på at kommuneloven endres slik at kommuner og fylkeskommuner ikke har adgang til å velge parlamentarisk styringsform. Det er min anbefaling at Stortinget ikke går videre med dette forslaget.

Kommunelovutvalget er godt i gang med sitt arbeid, og skal blant annet foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven med tanke på å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget har blant annet i sitt mandat å vurdere om de "overordene styringsmodellene i kommuneloven legger til rette for bred og velfungerende politisk deltakelse og innsyn" og vurdere behovet for økt regulering av folkevalgtes innsynsrett. Utvalget skal levere sin rapport innen utgangen av 2015. Det er i utgangspunktet lite aktuelt eller hensiktsmessig å utrede eller foreslå en omfattende endring av kommuneloven med store konsekvenser for de aktuelle kommunene og fylkeskommunene før

utvalget leverer sin rapport og den har vært på en alminnelig høring.

Inntil utvalget og etterfølgende høring eventuelt skulle gi grunnlag for noe annet, kan jeg ikke se at det finnes tilstrekkelig med argumenter mot at kommunene skal kunne velge å ha parlamentarisk styreform. Jeg kan heller ikke se at det finnes holdepunkter for at en opphevelse av kommunelovens adgang til å velge parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner i seg selv vil være et formålstjenlig tiltak for å bidra til økt lokaldemokrati eller mer åpenhet.

Rapporten som forslagsstillerne viser til gir nyttig informasjon om praktiseringen i de parlamentarisk styrte kommunene og fylkeskommunene, og den får frem både fordeler og ulemper med parlamentarisme. Slik jeg leser den, er det imidlertid ikke lagt frem tilstrekkelig tungtveiende hensyn mot parlamentarisme til at den danner grunnlag for å endre kommuneloven i tråd med representantforslaget. Et moment jeg vil trekke frem er at nesten 2/3 av bystyrrerepresentantene i Oslo, Bergen og Tromsø ønsker å fortsette med parlamentarisme, og det var også et klart flertall i fylkestingene for fortsatt parlamentarisk styring. Dette taler for at det er en ønsket løsning som i hovedsak er velfungerende. Det er etter min mening et av flere vektige argument mot å oppheve parlamentarisme som en alternativ styreform i kommunesektoren.

