



*KS FOLKEVALGTPROGRAM
2019–2023*



INNHold

KAPITTEL 1

DER LIVET LEVES 11

Godt lokaldemokrati	12
Kommunens og fylkeskommunens oppgaver og roller	15
Demokratisk arena	15
Tjenesteyter.	17
Samfunnsutvikler.	17
Myndighetsutøver	18
Arbeidsgiver	19
Det lokale selvstyret	20
Frihet	22
Demokrati	23
Effektivitet	23
Forholdet mellom staten og kommunesektoren	24
Prinsipper for spillet mellom staten og kommunesektoren	24
Slik styrer staten	24
Juridisk	25
Økonomisk	25
Pedagogisk.	26
Nasjonale hensyn som kan begrense selvstyret	26
Kommunesektoren berøres av EØS-avtalen	27
Utfordringer og satsingsområder for kommunal sektor	27

KAPITTEL 2

DIN ROLLE SOM FOLKEVALGT 31

Du skal representere innbyggerne	31
Du har en lederrolle	33
Du har en styringsrolle.	35
Du har en arbeidsgiverrolle	35
En kultur basert på åpenhet og tillit	36
Tydelig ansvarsfordeling og klar rolleforståelse	37
Tilstrekkelig informasjon til alle	37
Hva er folkevalgt lederskap?	38
Hvem utøver folkevalgt lederskap?	40
Hvordan utøves folkevalgt lederskap?	41
<i>Press fra omverdenen</i>	42
<i>Godt etisk lederskap</i>	43
Folkevalgtes rettigheter og plikter	44
Folkevalgte vedtar reglement for godtgjøring og rettigheter	44
<i>Møteplikt og rett til fri fra arbeid</i>	45
<i>Godtgjøring og utgiftsdekning</i>	46
<i>Arbeidsgodtgjøring</i>	46
<i>Godtgjøring ved frikjøp</i>	47
<i>Ettergodtgjøring</i>	47
Sykepengene og yrkesskade.	48
<i>Rett til sykepenge</i>	48
<i>Rettigheter ved yrkesskade</i>	48

Permisjoner og pensjonsordning	48
<i>Permisjoner</i>	48
<i>Pensjonsordning</i>	49
Uttreden, fritak og suspensjon	49
<i>Uttreden og fritak</i>	49
<i>Suspensjon</i>	49
Bruk klart og godt språk	51
Å være folkevalgt i de sosiale mediers tidsalder.	52
En arena for dialog	52
Viktige vurderinger	54
Slik sikrer du meningsmangfold	55
Nettets, hat og trusler mot folkevalgte	55
Når det koker over – hvordan håndtere dette?	57

KAPITTEL 3

PARLAMENTARISMEN SOM STYRINGSFORM 61

Det parlamentariske systemet	62
Kommunerådet	62
Kommunerådet, kommunestyret og ordføreren.	64
Politisk ansatte	67
Innføre eller avskaffe parlamentarismen?	67
Kommunedelsutvalg	67

KAPITTEL 4

FOLKEVALGTE ORGANER, DELEGERING OG SAKSBEHANDLING 71

Folkevalgte organer	71
Folkevalgte	73
Ordførerens formelle roller	73
Delegering av beslutningsmyndighet.	74
Hvem kommunestyret eller fylkestinget kan delegerer til	77
Saksbehandling i folkevalgte organer	79
Møte	80
Innkalling, sakliste og kunngjøring	80
Møteledelse	80
Innstilling i saker til folkevalgte organer	82

Slik får du en sak opp til politisk behandling.	83
Vedtak og avstemning	84
Saksavvikling og møtebok	85
Møteoffentlighet og taushetsplikt	85
Hastesaker	86
Inhabilitet og fritak	86
Innsynsrett og taushetsplikt	88

KAPITTEL 5

SAMSPILLET MED ADMINISTRASJONEN 91

Spill hverandre gode	93
Delegering til kommunedirektøren	95
Tilrettelegger for politiske prosesser og innbyggerdeltakelse	95
Ytringsfrihet og varsling	96
Fremtidsrettet arbeidsgiverpolitikk.	99
Hvorfor arbeidsgiverpolitikk er viktig	99
Hva vil det si å være arbeidsgiver?	101
Det løpende personalansvaret – hva betyr det	101
Folkevalgtes arbeidsgiveransvar for kommunedirektøren	103
Ansettelse og arbeidsavtale	103
Utviklingssamtale	104

KAPITTEL 6

SAMSPILLET MED LOKALSAMFUNNET 107

Hva er innbyggermedvirkning?	107
Lovfestede medvirkningsordninger	108
Medvirkning i kommunale og fylkeskommunale planprosesser	108
Innbyggerforslag	108
Folkeavstemninger	110
Eldreråd.	110
Råd for personer med nedsatt funksjonsevne. 110	
Ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.	110

Utvalg	111
Strategier for innbyggermedvirkning.	111
Hvorfor involvere innbyggerne?	112
Hvem skal involveres?	112
Når i prosessen ønsker dere innspill?	113
Hvorfor + hvem + når = Hvordan	113
Deltakelsestrappen	114
Samfunnsplanlegging og innbyggerinvolvering	115

KAPITTEL 7

SAMFUNNSPLANLEGGING 119

Kommunal planlegging	119
Det kommunale plansystemet	120
Politikken må på plass tidlig i kommunestyreperioden	121
Hvordan få det til innenfor dagens plan- og bygningsslov?	121
Administrative forberedelser og tilrettelegging.	122
Politikkutvikling som en del av planstrategien.	122
Medvirkningsstrategi og innbyggerdialog	123
Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy.	123
Regional planstrategi – samfunnsplanlegging i fylkeskommunen	125
Hvordan finne handlingsrommet?	127
Hvordan lykkes?	127
Hvordan ta i bruk FN's bærekraftsmål i samfunnsutviklingen	130
Innovasjon og digitalisering	130
Nye løsninger skapes sammen med andre	132
Innovative anskaffelser	132
Smarte byer og lokalsamfunn.	132
Digitalisering og innovativ bruk av teknologi.	133
Én digital offentlig sektor.	134
Akson: Løsning for helhetlig samhandling og felles kommunal journal.	136
Velferdsteknologi.	136
Behov for å eksperimentere	136
Hvilken rolle har dere folkevalgte i innovasjonsarbeidet?	137

KAPITTEL 8

KOMMUNEØKONOMI FOR

FOLKEVALGTE 139

Kommuneøkonomi generelt	140
Kommunenes inntektssystem.	142
Stortinget fastsetter inntektene.	143
Eiendomsskatt	145
Kommunale avgifter	145
Økonomiplanen	146
Årsbudsjettet	147
Årsregnskapet og årsberetningen.	149
Finansielle måltall	150
Regler for økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning	151
ROBEK	152

KAPITTEL 9

ORGANISERING AV

OPPGAVELØSNINGEN 157

Kommunale og fylkeskommunale foretak	158
Interkommunalt samarbeid	158
Interkommunalt politisk råd	159
Kommunalt oppgavefellesskap	161
Vertskommunesamarbeid.	161
Interkommunale selskaper	162
Aksjeselskaper	162
Samvirkeforetak	163
Fra direkte styring til indirekte styring.	163
Behov for skreddersøm	164

KAPITTEL 10

EGENKONTROLL 167

Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar	168
Kontrollutvalg	169
Revisjon.	171
Eierstyring	172
Eierskapskontroll	173
Innsyn og undersøkelser i selskaper	173
Kommunedirektørens internkontroll	174

KAPITTEL 11

STATLIG KONTROLL 177

Lovlighetskontroll	177
Statlig klagebehandling	178
Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse . . .	179
Statlig tilsyn	180
Innsigelser til planer	182

KAPITTEL 12

KS – KOMMUNESEKTORENS

ORGANISASJON 187

Hvilken rolle har KS?	187
KS styres av medlemmene	191
KS-konsernet.	193
Hvor finner du informasjon om KS?	194

REFERANSER. 195

Forord

Kjære folkevalgt

Gratulerer med valget!

Du er sammen med ti tusen andre valgt av innbyggerne til å representere dem de neste fire årene. Boka Tillit og KS Folkevalgtprogram skal gi god rolleforståelse og trygghet til deg som folkevalgt. Vi håper også at den skal motivere og være til hjelp når du skal løse utfordringer og skape muligheter som er til det beste for innbyggerne.

Tillit er den mest sentrale verdien i et godt lokaldemokrati. Først og fremst handler det om tillit mellom dere som folkevalgte og innbyggerne, men det handler også om tillit mellom dere som er folkevalgte og administrasjonen og mellom dere folkevalgte.

Mange folkevalgte opplever et forventningspress fra både innbyggere, medier og nasjonale politikere. Ikke minst har prosessene frem til politiske vedtak blitt mer omstendelige og krevende. Sosiale medier påvirker i stadig større grad hvordan dere utøver rollen som folkevalgte. Disse mediene gir dere mange nye muligheter til å være i dialog med innbyggerne, men kan også gi dere utfordringer som det kan være krevende å takle.

Når kommunestyret, fylkestinget eller bydelsutvalget konstituerer seg, iverksettes en helt ny kommunelov. Den nye loven fremhever det lokale selvstyret og folkestyret. Kommuneloven legger et godt fundament, men et godt lokaldemokrati er avhengig av i hvilken grad dere som folkevalgte utnytter de mulighetene loven gir.

KS Folkevalgtprogram tilbys alle kommunestyrer, fylkesting og direkte valgte bydelsutvalg. Programmet retter seg mot hele kollegiet samlet, slik

at både erfarne og nye folkevalgte kan dele erfaringer og reflektere rundt rollene som folkevalgte.

Vi håper at KS Folkevalgtpogram og denne boka vil gi deg forståelse og motivasjon for hvordan du kan drive politikk til det beste for ditt lokalsamfunn.

Lykke til!



Gunn Marit Helgesen

Gunn Marit Helgesen
Styreleder



Lasse Hansen

Lasse Hansen
Administrerende direktør



Der livet leves

Vi er alle innbyggere i en kommune og en fylkeskommune. Vi møter den kommunale virksomheten på alle livets områder. Det kan være når vi skal søke om barnehageplass, når vi har barn eller ungdom i skolen, når vi har behov for helsehjelp, når vi skal søke om byggetillatelse, når vi reiser kollektivt, eller når noen tar hånd om husholdningsavfallet vårt.

Alle disse eksemplene er oppgaver som kommunene eller fylkeskommunene skal løse. Det har Stortinget lovfestet. Det er de folkevalgte i kommunestyrene og fylkestingene som har ansvaret for at innbyggerne får tilgang til de kommunale tjenestene, innenfor de rammene som Stortinget har satt. I tillegg kan kommuner og fylkeskommuner ta på seg oppgaver som i lovgivningen ikke er lagt til andre, for eksempel innen kultur, næring m.m. Vi kan si at kommunene og fylkeskommunene løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati. Andre lokale eller regionale offentlige organer, for eksempel politiet, skatteetaten og mattilsynet, tar seg av de statlige oppgaver. De er styrt av de nasjonalt folkevalgte, som er Stortinget.

Det representative demokratiet er grunnleggende i lokalpolitikken. Gjennom valg gir innbyggerne et oppdrag til de folkevalgte. Dere som er folkevalgte står til ansvar overfor innbyggerne for måten dere forvalter dette oppdraget på.

Kommuneloven § 1-1 Lovens formål

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

GODT LOKALDEMOKRATI

I et demokrati er valg viktig. Men også det som skjer mellom valgene, er viktig. Føler innbyggerne at de har gode representanter? Er det de folkevalgte som styrer og leder den kommunale organisasjonen og samarbeidet? Leverer kommunen gode resultater? I et demokrati er det dere som folkevalgte som tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Derfor er tillit fra innbyggerne et grunnleggende vilkår for et godt demokrati. Betydningen av tillit er tydelig også i kommunelovens formålsparagraf: loven skal «bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige».

Noen kjennetegn på et godt lokaldemokrati med høy tillit

- Innbyggerne kjenner seg godt representert. Det innebærer blant annet at de folkevalgte kjenner innbyggernes meninger, interesser og behov – og at de legger disse behovene til grunn for de vedtakene som fattes.
- De folkevalgte setter dagsordenen, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne.
- De folkevalgte holder det de lover. En kommune eller fylkeskommune som ikke oppnår gode resultater, får problemer.

Lokaldemokratiet i Norge er godt, men kan alltid bli bedre. Undersøkelser viser at:

- Innbyggerne og de folkevalgte er fornøyd med kommunenes evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov. Innbyggerne mener også at de folkevalgte har god styring.
- Innbyggerne tror ikke at de folkevalgte misbruker sin makt til egen fordel, men mange mener det foregår forskjellsbehandling ved at de med personlige forbindelser lettere får sine interesser ivaretatt.
- Innbyggere mener de kan følge med i politikken og stille de styrende til ansvar.
- Innbyggerne vil bruke lokale folkevalgte til å fremme sine interesser. Halvparten av innbyggerne er fornøyd med muligheten de har til å delta i og påvirke politikken mellom valg.
- Lokale saker har stor betydning for valg av parti eller partiliste, og innbyggerne tror lokalvalg har en betydning.
- Innbyggerne mener kommunestyret er en viktig institusjon i det norske demokratiet. Samtidig gir innbyggerne lavere score når det gjelder tiliten til kommunestyret.

Visste du at ...

KS har utformet en plattform for godt lokaldemokrati. Plattformen kan være til hjelp i utviklingsarbeidet i den enkelte kommune. Den skal hjelpe KS i arbeidet med å støtte medlemmene. KS vil også bruke plattformen i arbeidet med å få staten til å legge forholdene til rette for en best mulig demokratisk virksomhet.

[Her kan du lese mer om Plattform for godt lokaldemokrati](#)

Lokaldemokratiundersøkelse

KS Lokaldemokratiundersøkelse er et tilbud KS med jevne mellomrom har invitert kommunene til å gjennomføre, senest i 2017/2018. I undersøkelsen får innbyggere og folkevalgte spørsmål om lokaldemokratiet i egen kommune. Folkevalgte får i tillegg spørsmål om arbeidet i kommunestyret – om forhold til administrasjonen, politisk samarbeidsklima, politisk lederskap, og om rolleforståelse og trivsel. Undersøkelsen kan være et nyttig grunn-

lag for å styrke arbeidet med demokratiet i egen kommune. Den kan også brukes til å si noe om hvordan arbeidet i kommunestyret oppleves. Undersøkelsen kan gi et bilde av gode og mindre gode erfaringer og være til hjelp i å vurdere hvor innsatsen i fremtidig kommune bør rettes.

Du kan lese mer om KS Lokaldemokratiundersøkelse på bedrekommune.no

De fleste folkevalgte driver lokalpolitikk på fritiden, og ansvaret er stort. Stortinget og den statlige forvaltningen har høye forventninger og stiller store krav. Innbyggerne er bevisst sine rettigheter og valgmuligheter. Næringslivet ønsker å bli hørt og å få innflytelse. Saker, planer og utredninger kommer fra administrasjonen (som også har forventninger). Kommunestyrets og fylkestingets oppgaver er over tid blitt flere og mer komplekse. Samtidig skal alt løses innenfor begrensede økonomiske rammer.

Kommunene har en enestående evne til å ta ansvar og forvalte samfunnets forpliktelser overfor innbyggerne. De har vist at de utfører oppgavene på en måte som befolkningen oppfatter som grunnleggende tillitvekkende.

Forklaringen ligger i at kommunene tilpasser tjenestene til lokale behov, og at innbyggerne har mulighet til å påvirke beslutningstakere og tjenesteutøvere lokalt.

- Kommunens ansvar er uløselig knyttet til kunnskap om lokale forhold. For at denne kunnskapen skal kunne brukes, må kommunen ha reell mulighet til selvstendig prioritering.
- Lokal tilpasning foregår i stort monn. Ressursene prioriteres i tråd med lokale behov og forventninger.
- Kommunen oppfattes ikke som et fjernt og utilgjengelig byråkratisk system. Kommunen er tilgjengelig og mulig å kontrollere, eller i det minste mulig å påvirke og korrigere.
- Lokalpolitikere har mulighet til å imøtegå kritikk i det offentlige rom, men også i direkte samtale med innbyggerne. De kan forklare dilemmaene og få forståelse for sine standpunkter.

Lokalpolitiske uenigheter synes å ha en særegen evne til å skape tillit. Kompromisser skapes mellom skiftende interesser. Ansvaret er konkret og forpliktende overfor et fellesskap der mange kjenner hverandre. Tillit er slik sett et produkt av hvordan man løser konflikter. Selv sterke uenigheter blir sjelden til alvorlige konflikter.

KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS OPPGAVER OG ROLLER

Det er vanlig å si at kommunene og fylkeskommunene har et helhetlig samfunnsansvar og tar seg av fire grunnleggende oppgaver. Disse oppgavene er nå også tatt inn i kommunelovens formålsbestemmelse:

- være en demokratisk aktør
- yte offentlige tjenester
- drive samfunnsutvikling
- utøve myndighet

I tillegg er kommunene og fylkeskommunene arbeidsgivere for svært mange mennesker.

Demokratisk arena

Det lokale demokratiet er tuftet på at folkevalgte har makt og myndighet. Dere som er folkevalgte, må kunne ta reelle beslutninger på vegne av innbyggerne. Men lokaldemokratiet skal også ivareta innbyggernes muligheter til å påvirke beslutninger som er viktige for dem.

Våre demokratiske verdier er sterkt knyttet til kommunene. Helt siden 1837, da formannskapslovene ble vedtatt, har innbyggerne i en kommune hatt anledning til å velge representanter til kommunestyret.

Når innbyggerne kan velge hvem som skal representere dem, har vi et representativt demokrati. For at demokratiet skal være mest mulig representativt, er det viktig at valgdeltakelsen er høy. Alle samfunnsgrupper må delta. En annen viktig side ved lokaldemokratiet er at innbyggerne også kan delta mellom valgene. Å ha en åpen debatt som involverer innbyggerne, er viktig i et godt lokalt demokrati.

«Å utvikle samfunnet er alles ansvar, ikke bare kommunens. Skal vi lykkes er vi avhengig av felles innsats, og å dra mot samme mål. Det krever at vi lytter og jobber sammen med innbyggerne, næringslivet, andre offentlige aktører og frivillige organisasjoner.»

Sindre Martinsen-Evje
Ordfører i Sarpsborg

Tjenesteyter

Kommunene har ansvar for en lang rekke tjenester til innbyggerne. De har ansvar for store samfunnsområder som barnehager, grunnskoler, kultur, sosiale tjenester, helse, sykehjem og hjemmebaserte tjenester. Men de har også ansvar for de mindre, mer spesialiserte tjenestene, for eksempel barnevern, renovasjon, bibliotek, rusarbeid, vei, vann og avløp.

Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, fagskoleutdanning, fylkesveier og ferjer, kollektivtransport, tannhelsetjeneste, kultur og idrett, og dessuten regional planlegging og regional samfunnsutvikling.



Samfunnsutvikler

For å skape bærekraftig utvikling må verdenssamfunnet jobbe på tre områder:

- Klima og miljø
- Økonomi
- Sosiale forhold

Kommunens og fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler handler om alle disse tre bærekraftsdimensjonene og å samarbeide med andre myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet. Samfunnsutviklingen handler blant annet om langsiktig arealbruk og utbygging. Det dreier seg om utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling og miljø. Kommunen har også ansvar for oppvekstvilkår, grunnskole og folkehelse i videste forstand.

Lokal og regional kunnskap er en viktig forutsetning for arbeidet med næringsutvikling og det å støtte opp om gründere, samfunnsentreprenører, lag, foreninger og ildsjeler.

Fylkeskommunen har først og fremst en rolle som samfunnsutvikler:

- Den skal bidra til samfunnsutvikling på regionalt nivå, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Den skal foreta regionale avveininger for å sikre helhetlig og tverrfaglig tenkning, for å nå viktige samfunns mål.
- Den skal understøtte og veilede kommunene.
- Den skal samordne gjennom regional planlegging.

I arbeidet med samfunnsutvikling er det avgjørende med et godt samspill mellom kommuner og fylkeskommuner. Ansvar for et godt samspill ligger hos begge parter. Fylkeskommunen skal hjelpe og støtte kommunene i deres utfordringer, utvikle kommuneoverskridende løsninger i samarbeid med kommunene. I tillegg har fylkeskommunene en viktig rolle i å mål-bære kommunenes utfordringer og den lokale problemforståelse til øvrige regionale og nasjonale myndigheter.

Myndighetsutøver

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke områder. De kan for eksempel gjøre vedtak om tildeling av tjenester og kreve inn skatter og gebyrer. Kommunene kan gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. De retter arbeidet sitt mot enkeltindivider, bedrifter og organisasjoner. De gjør vedtak innenfor et mangfold av tjenester, bl.a.

- grunnopplæringen
- tildeling av sykehjemsplasser
- byggetillatelser
- tilskudd til kulturformål
- psykiske helsetjenester
- barnevern

Fylkeskommunen utøver myndighet innenfor områder som videregående opplæring, kulturminneforvaltning og plansaker. I tillegg fordeler fylkeskommunen spillemidler til bygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet.

I utgangspunktet er all myndighet lagt til kommunestyrene og fylkestingene. Men det er naturligvis ikke hensiktsmessig at kommunestyret eller fylkestinget gjør vedtak om f.eks. tildeling av sykehjemsplass eller spesialundervisning. Slik myndighetsutøvelse delegeres derfor til kommunedirektøren (se s. 74). De prinsipielle avklaringene gjøres likevel av kommunestyret og fylkestinget på forhånd. Myndighetsrollen må utøves ut fra et faglig og politisk skjønn innenfor de rammene lovgivningen setter. Det er viktig å ta hensyn til likebehandling og innbyggernes rettssikkerhet.

Kommunestyret og fylkestinget

Kommunestyret og fylkestinget er det øverste politiske styreorgan i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen.

Kommunestyret vedtar planer og andre tiltak som skaper en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Det er kommunestyret som er planmyndighet innenfor kommunens grenser.

Utvikling av lokalsamfunnet er en viktig politisk oppgave for dere som er folkevalgte. Dere kan legge til rette for å mobilisere, utløse og støtte lokale initiativ, for eksempel innenfor stedsutvikling, inkludering og omdømmebygging. I tillegg er det viktig å støtte gründere, samfunnsentreprenører, lag, foreninger og ildsjeler.

Fylkestinget har ansvar for den regionale samfunnsutviklingen. Dette ansvaret preger alle oppgavene i fylkeskommunen. Fylkeskommunene kan i stor grad spille en viktig rolle i å koordinere og samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk regionalt, og bidra til å gi den regionale samfunnsutviklingen en strategisk retning.

Arbeidsgiver

Kommunestyret eller fylkestinget har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen eller i fylkeskommunen. Det er ledere og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som er virksomhetenes viktigste ressurs i arbeidet med å utvikle og levere gode tjenester.

For å møte den demografiske utviklingen og innbyggernes behov for velferdstjenester er det nødvendig å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. Samtidig må kommunene og fylkeskommunene bidra til å fornye tjenestene og arbeidsformene. God ledelse er avgjørende for å lykkes her.



DET LOKALE SELVSTYRET

Det lokale selvstyret står for grunnleggende verdier i det norske samfunnet: frihet, demokrati og effektivitet. Frihet er en forutsetning for å kunne realisere de to andre verdiene.

Det lokale selvstyret står sterkt i befolkningen og har fått styrket sin rettslige stilling overfor staten gjennom tillegg i Grunnloven og ved at

kommunene er tilkjent søksmålskompetanse overfor statlige myndigheter i tvister om lovtolkninger. Innholdet i rammestyringsprinsippet er lovfestet i kommuneloven, men etterlevs ikke alltid i praksis. Tillit og lokalt selvstyre hører sammen: land med omfattende lokalt selvstyre er også preget av høy grad av tillit.

Rammestyring vil si at Stortinget skal gi kommuner og fylkeskommuner økonomiske og juridiske rammer som gir rom for lokal tilpasning i utøvelsen av tjenestene og i organiseringen.

Kommuner har *søksmålsrett* når staten utøver kontrollmyndighet overfor kommunen som offentligrettslig organ. Dette kan for eksempel gjelde når staten har opphevet kommunens vedtak etter klage eller omgjort kommunens vedtak på eget initiativ. Tilsvarende kan gjelde når staten har pålagt kommunen plikter etter tilsyn.

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige politiske forvaltningsnivåer, der de folkevalgte får mandat fra innbyggerne hvert fjerde år. Samtidig må det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Staten kan bare gripe inn i det lokale selvstyret når det er gitt adgang til det gjennom lov eller gjennom forskrifter som er fastsatt etter lover som er vedtatt av Stortinget. Dette betyr at verken regjeringen, departementene eller fylkesmennene har adgang til å instruere eller overprøve kommunestyret eller fylkestinget. De kan ikke begrense kommunens eller fylkeskommunens handlefrihet eller pålegge oppgaver gjennom instruks, rundskriv, veiledere mv. Dette slår kommuneloven fast. Norge forpliktet seg allerede i 1989 gjennom Europarådets lokaldemokrati charter til å anerkjenne lokaldemokratiet i Grunnloven, og i 2016 fikk lokaldemokratiet sin plass i Grunnloven.

Grunnloven § 49 annet ledd

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Kommuneloven § 2-1 Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

Europarådets charter om lokalt selvstyre

Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.

Frihet

Frihet *fra* statsmakt og embetsmannsvelde var en viktig drivkraft bak opprettelsen av lokale institusjoner og innføringen av formannskapslovene i 1837. Senere ble verdien mer knyttet til frihet *til* å ta lokale initiativ. Fremveksten av velferdsstaten har etter hvert avgrenset friheten i det lokale selvstyret. Frihet *fra* statlige inngrep og statlig detaljstyring står igjen på den lokalpolitiske dagsordenen.

To sider ved begrepet frihet er helt vesentlige for lokaldemokratiet:

- Lokalpolitikere må kunne gjøre egne prioriteringer – også innenfor statlig politikk, slik at statlig politikk kan tilpasses lokale forhold.
- Kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse eller myndighet er såkalt negativt avgrenset. Det vil si at de kan ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre ved lov.

Lokalt selvstyre er viktig for demokratiet

Innbyggerne er opptatt av selvstyre og lokalt folkestyre. Velgerne mener at det norske demokratiet ikke kunne ha fungert like bra uten lokalt selvstyre. ([Lokalvalgundersøkelsen 2015](#))



Demokrati

Kommunalt selvstyre innebærer nærhet mellom innbyggerne og dere som er folkevalgte. Det er en grunnleggende verdi at innbyggerne kan påvirke og delta i løsningen av felles oppgaver i lokalsamfunnet. Det styrker den enkeltes innvirkning på egen hverdag. Nærheten mellom innbyggerne og dere folkevalgte gir dere innsikt i hva innbyggerne ønsker. Politisk deltakelse, både i valg og mellom valgene, gir det politiske systemet legitimitet. Det er en verdi i seg selv å delta. Det lokale demokratiet gir rom for demokratisk variasjon ved at det kan finnes flere mulige politiske konstellasjoner.

Effektivitet

Effektivitet handler om at kommunene og fylkeskommunene svarer på samfunnsutfordringene på best mulig måte. Kommunesektoren har et bredt spekter av oppgaver. Gjennom å ha nærhet og kunnskap om lokale forhold kan dere som er folkevalgte tilpasse tjenestene og samfunnets utvikling til de aktuelle behovene. Nærhet og kunnskap gir også forutsetninger for «skreddersøm» overfor den enkelte. Effektivitet handler også om å få mest mulig ut av hver krone på alle tjenesteområder. I et rammefinansiert system har kommunene og fylkeskommunene ansvar for egen ressursbruk. Dermed har de også et insentiv til å holde kostnadene nede. En kommune eller fylkeskommune som greier å effektivisere virksomheten, kan selv beholde gevinsten.

FORHOLDET MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er at Norge er en enhetsstat. Kommunenes og fylkeskommunenes delegerte myndighet er fastlagt av Stortinget gjennom lover, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner selvstendige, politisk valgte forvaltningsnivåer med mandat fra innbyggerne gjennom valg hvert fjerde år.

Kommuner og fylkeskommuner er formelt sett likestilte og har forskjellige oppgaver. De er ikke en del av statsforvaltningen (regjeringen, departementene, direktorater, fylkesmenn og øvrige statsetater regionalt og sentralt). Kommuner og fylkeskommuner er derfor ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget.

Prinsipper for samspelet mellom staten og kommunesektoren

Det er i dag særlig tre lovfestede prinsipper ([kommuneloven § 2-2](#)) som er viktige for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, og for hvordan statlige tiltak og reformer skal utformes og håndteres når de har konsekvenser for kommunesektoren.

- *Forholdsmessighetsprinsippet:* Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
- *Nærhetsprinsippet:* Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.
- *Finansieringsprinsippet:* Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Prinsippene kan ses som en lovfesting av innholdet i rammestyringsprinsippet: at kommunene står fritt til å utforme tjenestetilbudet innenfor lovens ramme.

Slik styrer staten

Tradisjonelt har staten styrt kommunene og fylkeskommunene gjennom lover, forskrifter og andre former for regulering, gjennom finansielle

bevilgninger eller gjennom de mykere pedagogiske virkemidlene (se nedenfor). Avtaleinstituttene som vokser frem, eksempelvis byvekstavtalene, er et nytt og annerledes fenomen.

Et annet nytt fenomen i statens styring av kommunene er en stor gruppe av halvformelle reguleringer, som beskriver små dytt i en bestemt retning, såkalt «nudging».

Juridisk

Staten styrer juridisk gjennom lover og forskrifter. Staten kan overprøve det kommunale selvstyret gjennom å

- fremme innsigelser til arealplaner
- behandle klager på kommunale vedtak
- føre lovlighetstilsyn av kommunenes og fylkeskommunens oppfyllelse av sine plikter
- føre lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen

Kommuner har på sin side søksmålsrett når staten utøver kontrollmyndighet. Dette kan for eksempel gjelde når staten etter en klage har opphevet et kommunalt vedtak.

Økonomisk

Skatt og rammetilskudd er kommunesektorens viktigste inntektskilder. De utgjør over 70 prosent av de samlede inntektene. Skatt og rammetilskudd kalles «frie inntekter», fordi dette er inntekter som kommunene og fylkeskommunene selv kan prioritere bruken av. Prioriteringen må skje innenfor gjeldende lover og regler. Stortinget fastsetter størrelsen på det statlige rammetilskuddet og maksimalsatsene for kommunale og fylkeskommunale skatter. Stortinget fastsetter i tillegg hvor stor andel av innbyggernes skatteinntekter den enkelte kommune eller fylkeskommune får beholde, det vil si hvordan skatteinntektene omfordeles mellom kommunene eller fylkeskommunene. Kommunesektorens øvrige inntekter består i hovedsak av brukerbetaling, gebyrer og øremerkede statstilskudd. Stortinget bestemmer i stor grad prinsippene for disse gebyrene og brukerbetalingene. I tillegg bestemmer Stortinget reglene som styrer størrelsen på de gebyrene kommunene kan ta.

Pedagogisk

Departementer, direktorater og regionale statsetater veileder kommunene både skriftlig og muntlig. Fylkesmannsembetene er den statlige etaten som står for det meste av den direkte dialogen med kommunene. Veiledningen skjer gjennom rundskriv, retningslinjer og skriftlige veiledere. Staten har også ulike samhandlingstiltak og er i dialog med kommunesektoren.

Det er viktig at du som folkevalgt er klar over at statlige veiledere ikke er juridisk bindende, men gir råd og anbefalinger. Husk også at kommunen kan saksøke staten for eksempel når Fylkesmannen har opphevet eller omgjort et vedtak.

[Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS ble etablert i 2001.](#) Den er en formalisert arena for dialog og samarbeid om kommunesektorens rammebetingelser og måloppnåelse. Ordningen består av faste møter på politisk nivå, involvering av kommunesektoren (ved KS) i kostnadsberegninger og statlige lovutredninger, og dessuten samarbeidsavtaler.

Nasjonale hensyn som kan begrense selvstyret

Stortinget setter opp en lang rekke mål. Noen av målene kan innebære bruk av statlige virkemidler som begrenser friheten til kommunene og fylkeskommunene. Følgende mål kan begrunne statlig styring:

- rettssikkerhet
- likhet og likeverd
- liv og helse
- overordnet økonomisk styring
- effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser
- samfunnsikkerhet
- bærekraftig utvikling
- hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter

Målet om utjevning og *likeverdige tjenester* mellom innbyggerne og mellom geografiske områder er viktig i organiseringen av velferdssamfunnet. Begrepet likeverd innebærer ikke like tjenester med samme form, innhold og

omfang i alle kommuner. Men kommunene skal kunne tilby helsetjenester, undervisningstjenester og annet som på en best mulig måte kan tilpasses den enkeltes behov. I begrepet likeverd ligger det at alle, uavhengig av hvor de bor i landet, skal få de tjenestene de har krav på. Likeverd handler om at tjenester og tjenesteyting gjennomføres på en verdig måte. Det forutsetter at dere som er folkevalgte og tjenesteutøverne er tilgjengelige og i stand til å bruke tid og skjønn.

Frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd. Kommunenes evne til å tilpasse tjenestene til lokale, varierende og økende behov er påfallende – og synes sterkt undervurdert. (Haukelien, et al., 2011)

Kommunesektoren berøres av EØS-avtalen

Norges samarbeid med EU legger noen rammer og gir muligheter for kommunene og fylkeskommunene. For det første berøres kommunesektoren rettslig ved iverksetting av regelverk vedtatt av EU og gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Kommuner og fylkeskommuner berøres blant annet i arbeidet med anskaffelser og når det gjelder nærings- og samfunnsutvikling. I arbeidet med plan- og byggesaker gir miljøkonsekvensutredninger føringer. For det andre berøres kommuner og fylkeskommuner politisk ved interessebasert (myk) samordning av politiske mål og strategier. For det tredje kan kommuner og fylkeskommuner delta i programaktiviteter og finansieringsmuligheter som Interreg, Erasmus +, Horisont Europa og EØS-midlene.

Visste du at ...

KS gir ut publikasjonen «På gang i EØS» om aktuelle saker med særlig relevans for kommunesektoren. Den finner du ved å søke på ks.no.

UTFORDRINGER OG SATSINGSOMRÅDER FOR KOMMUNAL SEKTOR

Følgende utfordringer er identifisert som noen av de mest sentrale for kommunal sektor de nærmeste årene:



- Trangere økonomiske rammer
- Endringer i demografien
- Fremtidens arbeidsliv – bekymring for rekruttering og kompetanse
- Lokaldemokratiet utfordres
- Klima sterkere på dagsordenen
- Digitalisering, dypere endringer og mulig backlash
- Utenforskap, mer mangfold og ulikhet
- Samfunns- og næringsutvikling
- Manglende kunnskap til å kunne være kritisk overfor sosiale medier og digital sårbarhet med hensyn til misbruk

Det å ha et langsiktig perspektiv på utvikling og kommunens ressurser oppfattes som en gjennomgående ambisjon i kommunalt planverk. De fleste kommuner og fylkeskommuner har derfor utarbeidet en form for verdigrunnlag og/eller visjon i tilknytning til arbeidet. Ord som forekommer hyppig, er blant annet *attraktiv, modig, sammen, nyskapende, inkluderende, smart, grønn, varm og aktiv*. Kommunene og fylkeskommune vil, både som samfunn og som organisasjon, fremstå som fremoverlente og nytenkende, men samtidig ansvarlige.

Kommunene har bærekraftig utvikling som et gjennomgående, overordnet mål, og FNs 17 bærekraftsmål ser ut til å bli brukt i økende grad. Foruten målene om klima/miljø og stedsutvikling er de målene som forekommer oftest, knyttet til et godt liv i alle livsfaser (som godt utdanningstilbud, god alderdom) og et inkluderende samfunn. Et attraktivt og konkurransedyktig næringsliv som evner å omstille seg, og en kommune som legger til rette for deltakende innbyggere, er også satsingsområder som mange kommuner har. Også for fylkeskommunene er det bærekraft som står i sentrum. Sentrale satsingsområder hos fylkeskommunene er klima, infrastruktur, næring og sysselsetting, kompetanse, velferd og utvikling av en sterk region.

Ønsket om åpenhet og innsyn i forvaltningen, likeverdige tjenester og service, tillit og respekt er gjennomgående ambisjoner i kommunale planer. Effektivisering av driften nevnes som gjennomgående tiltak. Behovet for å finne nye og «smarte» løsninger kommer særlig til syne i de nylig vedtatte planene. Behovet for å ta i bruk ny teknologi og digitalisering blir sett på som viktig, men enda tydeligere er behovet for å møte innbyggerne på en annen måte, nemlig ved å fokusere på å løse utfordringene sammen med

innbyggerne/frivilligheten/andre aktører, på mestring i alle livets faser og på ansvarliggjøring av egne innbyggere. «Kommune 3.0», «smartkommune» eller «samskapingskommunen» er begreper som brukes for å beskrive den nye kommunen.

Kommunesektoren står overfor store utfordringer i fremtiden. De viktigste er blant annet å møte den demografiske utviklingen og innbyggernes behov for velferdstjenester. Derfor er det nødvendig å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. Samtidig må kommunene og fylkeskommunene bidra til å fornye tjenestene og arbeidsformene. Det handler om å se og bruke de ansattes potensial best mulig. Blant annet må kommunene og fylkeskommunene sørge for lavt sykefravær, heltidskultur og medarbeidere som bruker sin kompetanse og blir i jobben. God ledelse er avgjørende for å lykkes her. Kommuner og fylkeskommuner må være profesjonelle og attraktive arbeidsgivere. I konkurranse med resten av arbeidsmarkedet må de tiltrekke seg de beste lederne og medarbeiderne. De må ha evne til nytenkning og innovasjon. Da kan tjenestene endres og fornyes i takt med innbyggernes behov.

Bevisst merkevarebygging av kommunen som attraktiv arbeidsgiver nevnes for å styrke rekrutteringsevnen og dermed kompetansen.

Sentrale satsingsområder som går igjen i arbeidsgiverstrategiene, er:

- tydelig og mestringsorientert ledelse
- kortere linjer; avgjørelser tas på lavest mulig hensiktsmessige nivå
- reell medbestemmelse og involvering for å skape gode løsninger
- effektiv måloppnåelse og bruk av kompetanse
- bygge opp endringsdyktighet i organisasjonen
- erfarings- og kunnskapsdeling på tvers for å skape gode relasjoner og løsninger
- medarbeiderskap og medarbeiderdrevet innovasjon
- utvikle fagmiljøer med høy kompetanse



Din rolle som folkevalgt

Folkevalgte har mange roller, og litt avhengig av hvilke folkevalgte verv den enkelte innehar, vil en god forståelse av disse rollene være nyttig for din utøvelse av vervet.

Folkevalgte i kommunestyret, fylkesting og direktevalgte kommunedelsutvalg er valgt av innbyggerne og har gjennom det et mandat til å utøve lederskap. Andre folkevalgte, som for eksempel medlemmer av eldrerådet, har et mer begrenset mandat.

Som folkevalgt har du fire sentrale roller: representasjonsrollen, lederrollen, styringsrollen og arbeidsgiverrollen.

DU SKAL REPRESENTERE INNBYGGERNE

Et grunnleggende prinsipp i vårt demokrati er at det er de folkevalgte som tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Tillit utvikles ved at innbyggerne kjenner seg godt representert.

At innbyggerne er *godt representert*, innebærer at dere kjenner innbyggernes meninger, interesser og behov. Denne kunnskapen må legges til grunn for de beslutningene dere er med på å fatte.

Som folkevalgt skal dere representere innbyggerne ut fra det mandatet dere fikk gjennom valget. Det innebærer at dere

- representerer det politiske partiet dere er valgt inn for
- er lydhøre overfor og representerer innbyggernes synspunkter mellom valgene
- representerer enkeltindivider eller grupper av innbyggere i tråd med ombudsrollen

Dere utøver en *ombudsrolle* når dere blir kontaktet av noen som ønsker hjelp i en konkret sak. Det er også en ombudsrolle når dere passer på at kommunen eller fylkeskommunen gir en rettferdig behandling til alle som mottar tjenester. Ombudsrollen vil ofte innebære at dere forholder dere til enkeltpersoner eller grupper av innbyggere. Når dere utøver ombudsrollen, er det viktig å være bevisst på at ønsker fra enkeltindivider må ses i sammenheng med helheten.

Vær særlig oppmerksom på at det alltid vil være grupper som ikke hever stemmen i den lokale debatten. Deres meninger, interesser og behov skal du som folkevalgt også ta hensyn til. Glem derfor ikke å oppsøke folke-
meningen! Det gjelder særlig dem som blir berørt, men som ikke nødvendigvis lar høre fra seg.

Grunnlovsjubileet 2014. 394 av landets ordførere gikk samlet fra Stortinget til Slottet. De deltok på demokratilunsj i regi av KS i Det Norske Teatret, fulgte Stortingets jubileumsmøte og avsluttet med mottakelse på Det kongelige slott.



DU HAR EN LEDERROLLE

Lederrollen for en folkevalgt innebærer å

- fronte kommunen i offentlige sammenhenger
- være visjonær, strategisk og innovativ
- sette dagsordenen og formulere mål
- finne løsninger på utfordringer
- holde nær kontakt med administrasjonen
- skape oppslutning om de løsningene som er valgt
- bygge, utvikle og styrke lokalsamfunnet

Lokale folkevalgte, og særlig ordførere, oppfattes som frontfigurer i lokalsamfunnet. Som folkevalgte må dere ivareta relasjonen til omverdenen, og spesielt til mediene. Mange folkevalgte fyller også rollen som visjonære og nyskapende samfunnsentreprenører.

Lederrollen innebærer at dere skal finne ut hvilke utfordringer lokalsamfunnet står overfor, og sette dem på dagsordenen.

En leder skal peke på hva som kan og bør gjøres for å løse utfordringene. En leder må ha evne til å skape en sammenhengende visjon og en strategi for den politiske innsatsen. Og lederen må greie å omsette strategien til en konkret og realiserbar plan. Det er her dere folkevalgte sammen kan finne måter å løse utfordringene på. Dere kan vise handlekraft og synliggjøre overblikket dere faktisk har. Det vil kreve kunnskap på et bredt felt. Kommunens administrasjon og andre eksperter er sentrale lagspillere i dette arbeidet.

Det tilligger dere som ledere å mobilisere lokalsamfunnet til handling og strategisk styre kommunen som organisasjon. Overfor lokalsamfunnet består oppgaven i å skape tilslutning til problemforståelsen og de politiske løsningene. Uten felles problemforståelse og støtte til løsningene er de ikke mye verdt.

Folkevalgt ledelse har spesielt stor betydning når lokalsamfunnet står overfor store utfordringer. Eksempler på det kan være økonomiske utfordringer, strukturspørsmål eller naturkatastrofer. Dere utøver ledelse når dere mobiliserer næringslivet, frivillig sektor og lokalsamfunnet til lokale klimatiltak eller til en felles dugnad for å fremme folkehelsen.

«Det å bety en forskjell for noen,
at jeg kan være med å endre livet til folk,
det er det folkevalgtrollen handler om.»

Janne Fardal Kristoffersen
Ordfører i Lindesnes (2011–2019)

DU HAR EN STYRINGSROLLE

Styringsrollen inntar du når du er med på å prioritere og å gjøre vedtak i kommunale organer. Vi sier at styringsrollen «utøves i kollegiale organer og kommer til uttrykk gjennom flertallsvedtak». Beslutninger i kommunestyret eller fylkestinget tas i form av vedtak. «Politiske signaler» er dermed ikke noe som formelt sett binder kommunen eller administrasjonen i den videre håndteringen av en sak. Politiske signaler er for eksempel at noe er sagt i kommunestyret eller et politisk utvalg av folkevalgte.

Styringsrollen innebærer at dere

- prioriterer og fatter vedtak
- vedtar egnede virkemidler
- følger opp og kontrollerer iverksettingen av vedtakene

Et særpreg ved kommunal sektor er at myndigheten er lagt til dere folkevalgte – i langt høyere grad enn i statlig sektor. I utgangspunktet er faktisk all kommunal myndighet lagt til de folkevalgte i kommunestyre- eller fylkestingsmøtene.

Kommunestyret og fylkestinget har en rekke virkemidler for å sikre at vedtakene som gjøres, blir satt i verk innenfor gjeldende regelverk og de rammene dere har besluttet. Det er kommunestyret og fylkestinget som har det overordnede kontrollansvaret for virksomheten. Kommunal *egenkontroll* er den kontrollen kommunen eller fylkeskommunen selv gjennomfører overfor egen virksomhet. Egenkontrollen er et viktig element i det lokale selvstyret. Den skal bidra til at kommunen eller fylkeskommunen når de målene som er satt, og at lover og forskrifter blir fulgt, innenfor rammen av de tildelte ressursene. Bestemmelsene om egenkontroll finnes i kommuneloven, og egenkontrollen utøves gjennom kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar, kontrollutvalg, revisjon og ved kommunedirektørens internkontroll.

DU HAR EN ARBEIDSGIVERROLLE

Som folkevalgt har du en rolle som arbeidsgiver. For å sikre god kompetanse og kvalitet i tjenestene er det viktig å gjennomføre en strategisk og god arbeidsgiverpolitikk. Den skal synliggjøre de verdiene kommunen eller fylkeskommunen står for.

Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret eller fylkestinget som kollegialt organ. De har det overordnede arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Dette overordnede ansvaret og myndigheten som arbeidsgiver ivaretas best gjennom å vedta en arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategi. Det løpende arbeidsgiveransvaret ligger til kommunedirektøren.

Arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren ligger til kommunestyret eller fylkestinget.

Les mer om arbeidsgiveransvaret i [kapittel 5](#).

EN KULTUR BASERT PÅ ÅPENHET OG TILLIT

Gjennom det å være folkevalgt har du fått lokalsamfunnets tillit til å ivareta deres interesser på en åpen og etisk god måte. Tillit mellom lokalsamfunnet og dere som folkevalgte er en grunnleggende forutsetning i vårt demokrati. Men det er også viktig med tillit mellom dere som folkevalgte og de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Sist er det også viktig med tillit folkevalgte mellom.

Åpenhet er en forutsetning for å skape tillit. Det handler om åpenhet både innad i kommunen mellom de folkevalgte og mellom de folkevalgte og administrasjonen, og utad mot befolkningen. God informasjon og åpenhet i beslutningsprosesser er viktig for å sikre tillit og god demokratisk styring.

Åpenhet overfor innbyggerne skaper dere gjennom god informasjon, men også ved å gi innsyn når noen ber om det, og å vise frem grunnlaget for beslutninger dere fatter, og uenighetene som finnes. Åpne opp og la folk få innsyn i debattene, i argumentene og begrunnelsene.

Tiltak for å skape åpenhet kan være å:

- informere aktivt og systematisk om kommunens planer, vedtak og måloppnåelse – gjerne gjennom flere kanaler
- informere om uenigheter i kommunestyret
- gi innsyn i saker og saksforberedende dokumenter når noen ber om det
- gi innsyn i politiske prosesser og åpne for debatt

Tydelig ansvarsfordeling og klar rolleforståelse

Undersøkelser viser at det å ha klare ansvarlinjer har betydning for om den demokratiske styringen fungerer godt. Det innebærer å ha klare regler for hvem som har ansvar for hvilke oppgaver samt hvor og når i prosessen. Roller og ansvar mellom ulike politiske nivåer bør være tydelig nedfelt i reglementene, altså må det være klart hvilken myndighet og hvilket ansvar henholdsvis formannskap, kommunestyre og utvalg og kommunestyre- og fylkestingskomiteer har. Det samme gjelder for forholdet mellom politikk og administrasjon, for eksempel synliggjort i delegeringsreglementet. Når i beslutningsprosessen har henholdsvis administrasjon eller folkevalgte hånden på saken? Hvem har hvilken rolle i de ulike fasene? Tydelig ansvarsfordeling er viktig for klar rolleforståelse.

Tilstrekkelig informasjon til alle

Tilgang til god informasjon er en forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter overfor kommunen og fylkeskommunen når den opptrer som myndighetsutøver. Kommunen og fylkeskommunen skal for det første aktivt informere om egen virksomhet. I tillegg plikter kommunene og fylkeskommunene å informere om virksomhet som andre utfører på vegne av kommunen og fylkeskommunen. Dette er viktig fordi mange kommuner og fylkeskommuner har opprettet selskaper eller inngått interkommunalt samarbeid for å løse oppgavene. Mange kommuner og fylkeskommuner har også overlatt til private eller ideelle stiftelser og organisasjoner å utføre visse oppgaver. Hvis for eksempel kommunen har opprettet et interkommunalt renovasjonsselskap sammen med andre kommuner, må kommunen informere innbyggerne om denne virksomheten også.

Det er også viktig at informasjonen gis på en måte som sikrer at alle får tilgang til den.

HVA ER FOLKEVALGT LEDERSKAP?

I representative valgdemokratier, slik som det norske lokaldemokratiet, delegerer folk makten til politiske representanter gjennom stemmeseddelen. Folket velger sine representanter, som formelt blir folkevalgte ledere. De folkevalgte lederne skal dermed lede folket på vegne av folket selv. Derfor er tillit fra innbyggerne et grunnleggende vilkår for et godt demokrati. Det er utarbeidet noen standarder for hva som kjennetegner et godt lokaldemokrati med høy tillit. De uttrykker hva innbyggere, folkevalgte og andre oppfatter som viktige sider ved lokaldemokratiet. Standardene er pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. I tillegg legger folkevalgte selv vekt på at de kan trives i rollen som politikere.

Undersøkelser viser at det er ulike syn på hvordan innbyggere oppfatter lokaldemokratiet i egen kommune, og det er variasjon mellom kommunene. Folks tilfredshet eller misnøye kan skyldes forhold i kommunen, eller det kan handle om helt andre ting enn hvordan lokaldemokratiet fungerer, for eksempel individuelle forhold. Det finnes derfor ikke bare én oppskrift på hvordan dere som er folkevalgte, kan være med på å utvikle et godt lokaldemokrati.

Det er likevel noen felles kjennetegn ved kommuner som innbyggerne oppfatter som gode på lokaldemokrati. Men det handler ikke bare om styringsmodell, organisering av oppgaveløsning, konkurranseutsetting eller delegering. Det handler i større grad om en kultur kjennetegnet av åpenhet og tillit, om en struktur med tydelige ansvarlinjer og klar rolleforståelse og om informasjon og åpenhet.

Som folkevalgt har du flere funksjoner. Du skal representere, styre, lede og være arbeidsgiver. I KS Folkevalgtprogram bruker vi «folkevalgt lederskap» som en samlebetegnelse for de rollene som følger med det å være folkevalgt. Så vil det være forskjellig fra person til person og kommune til kommune hvordan de ulike funksjonene vektlegges. Det kan også være at det noen ganger er viktigere å representere innbyggerne, mens det andre ganger er viktigere å mobilisere for en endring.

Representasjonsrollen innebærer at du som folkevalgt representerer det politiske partiet du er valgt inn for, at du er lydhør overfor innbyggernes synspunkter, og at du taler enkeltindividens eller enkeltgruppers sak i tråd med ombudsrollen. Politisk representasjon innebærer dermed at dere som

folkevalgte gjør innbyggernes stemmer, meninger og perspektiver hørt når dere utformer politikken. Fordi det hersker ulike oppfatninger om hvordan dette skal gjøres, stilles folkevalgt lederskap ofte overfor uforenlige forventninger. Det kan for eksempel forventes at dere som folkevalgte både skal holde dere til det programmet dere ble valgt inn på, og at dere fleksibelt skal tilpasse dere nye omstendigheter eller gode innspill. Representasjon kan imidlertid aldri bli perfekt, og spesielt i kontroversielle saker hender det at dere kan oppleve at bildet må nyanseres eller at dere trenger mer informasjon enn det dere selv har for øyeblikket. Velgerne må dermed hjelpe dere til å representere dem på en god måte, og i norske kommuner gjøres dette gjennom ulike former for medvirkningstiltak, eller tiltak for innbyggerdeltakelse.

Styringsrollen innebærer at dere som folkevalgte fatter vedtak og følger opp og kontrollerer hvordan vedtakene settes ut i livet. Det kan for eksempel gjelde vedtak om intern delegering, om retningslinjer for tildeling av hjemmehjelp og satser i barnehagen, eller vedtak av kommuneplaner, reguleringsplaner og budsjetter, for den saks skyld. Her opererer du som folkevalgt på systemnivå. Vedtakene gjelder for alle som er berørt, som er i samme situasjon, kategori etc.

Lederrollen innebærer at du som folkevalgt fronter kommunen i offentlige sammenhenger, handler strategisk og visjonært, setter dagsordenen, formulerer mål og skaper oppslutning om de løsningene som er valgt. Ledelse innebærer en betydelig større andel personlig skjønn enn styring. Sammen med ordføreren og andre folkevalgte ivaretar du funksjonen som leder når du for eksempel er til stede blant de pårørende etter en ulykke i bygda eller byen, men også når du samler alle øykommunene til møte for å få til en felles utredning knyttet til spørsmålet om kommunesammenslåing, når du inngår i samarbeid med private for å få etablert en IT-bedrift i bygda, eller når du samler så vel kommunestyret, private bedrifter og befolkningen som sådan i en felles dugnad for å bli landets «helsekommune». Og dere ivaretar ledelsesfunksjonene i måten dere omtaler og omgås kommunedirektøren og kommunens ansatte på. Ivaretagelse av ledelsesfunksjonen handler om å ha situasjonsforståelse og å definere utfordringen, å velge ett av de handlingsalternativene som er aktualisert og, ikke minst, å mobilisere (det politiske) fellesskapet til handling.

Arbeidsgiverrollen innebærer at kommunestyret og fylkestinget har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen og fylkeskommunen.

De ulike rollene kommer til syne overfor ulike aktører. Representasjonsrollen handler om forholdet mellom innbyggerne som velgere og politikerne som folkevalgte, mens ledelses- og styringsrollen utøves så vel overfor innbyggerne som overfor kommunens egen administrasjon og andre aktører kommunen må forholde seg til for å utforme en effektiv politikk og iverksette vedtatte tiltak. Ledelses- og styringsrollen må med andre ord rettes både internt og eksternt:

- du som folkevalgt må styre og lede den kommunale organisasjonen (internt folkevalgt lederskap),
- du må styre og lede samarbeid med andre kommuner, fylkeskommuner, private, frivillige aktører og andre interessegrupper og
- du må styre og lede innbyggerne som sådanne (utadrettet folkevalgt lederskap).

Hvem utøver folkevalgt lederskap?

I prinsippet kan folkevalgt lederskap utøves individuelt, for eksempel av ordføreren eller andre sentrale politikere, eller det kan utøves kollegialt, av hele kommunestyret samlet.

Representantrollen utøves både av hver enkelt kommunestyrerepresentant, av partiene og av kommunestyret i fellesskap. Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret som kollegialt organ.

I noen grad er utøvelsen av folkevalgt lederskap avhengig av en formell posisjon som leder, men rolleinnhaveren kan i større eller mindre grad velge å utnytte sin formelle posisjon og den autoritet som ligger i denne, for å utøve folkevalgt lederskap. Som folkevalgt kan du både velge om du vil påta deg en rolle som folkevalgt leder eller ikke, og du vil kunne påvirke og utforme den rollen du går inn i.

Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte

Ordføreren har en sentral rolle som kommunens fremste folkevalgte, og ordføreren er også det viktigste bindeleddet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Ordføreren har møte- tale- og forslagsrett i organer hvor ordføreren ikke er medlem, med unntak av kontrollutvalget hvor ordføreren har bare møte- og talerett.

Hvordan utøves folkevalgt lederskap?

Vi kan skille mellom tre hovedtyper av folkevalgt lederskap: mobiliserende, representerende og inkluderende lederskap. Disse tre måtene å utøve lederskap på varierer med hensyn til hvordan mål settes, hvordan virkemidler identifiseres og hvordan oppslutning skapes.

Mobiliserende lederskap innebærer at dere som folkevalgte alene definerer hvilke problemer som må løses, peker ut mål og virkemidler og jobber for å skape oppslutning om disse målene. Fokuset er på de folkevalgte ledernes formelle posisjon som overordnet, og det er en forventning om at disse skal vise vei og utøve handlekraft. Det er lederen som entreprenør, med en klar og sterk visjon som utgangspunkt for retningsvalgene, som her beskrives.

Representerende lederskap innebærer at dere som folkevalgte ikke har satt målene på forhånd, men at dere lytter til befolkningen og setter mål og velger virkemidler ut fra befolkningens ønsker. Ombudsrollen passer godt for en slik måte å utøve lederskap på, det samme vil den samlende ordføreren være som låner øre til alle kommunestyrets partier og finner frem til et kompromiss alle kan enes om. Noen vil argumentere for at et fullstendig representerende lederskap ikke er lederskap i det hele tatt, men ren representasjon. Som idealtipe er likevel det representerende lederskapet verdifullt, fordi det beskriver et ideal politiske ledere blir konfrontert med og i stor grad forsøker å leve opp til.

Inkluderende lederskap innebærer at dere som folkevalgte inkluderer det politiske fellesskapet – innbyggere, næringsliv, administrasjon og hele kommunestyret – i å sette mål og peke ut løsninger. Den folkevalgte ledelsen styrer den politiske prosessen ved å operere på en inkluderende måte overfor andre aktuelle aktører. Inkluderende lederskap styrker andre aktører, gir dem en rolle i politiske prosesser og fokuserer på utviklingen av felles mål og forpliktelser.

Hvorvidt mobiliserende, representerende eller inkluderende lederskap vinner oppslutning og dermed er mulig og ønskelig, avhenger av hvilke forventninger innbyggerne har til måten de skal representeres på.

I den virkelige verden vil folkevalgt lederskap ha både mobiliserende, representerende og inkluderende innslag. Det innebærer at dere folkevalgte inviterer til medvirkning og er lydhøre, men at dere også i noen tilfeller treffer beslutninger som går på tvers av innbyggernes ønsker. Og å finne balansen mellom nettopp det å representere og å lede er en utfordring folkevalgte i alle representative demokratier står overfor.

Samtidig er viktige målsettinger både for utadrettet folkevalgt politisk ledelse og som et godt demokratiltak å opprette en kontakt med innbyggerne, slik at deres engasjement kommer i inngrep med politikktutviklingen. Medvirkning gjennom slike demokratiltak kan dermed bidra til å styrke det utadrettede folkevalgte lederskapet, og slik sett bygge opp under og være et tiltak for godt folkevalgt lederskap.

Mulighetene for faktisk å utøve folkevalgt lederskap er ikke uten videre gitt gjennom det å være valgt av innbyggerne. Det er viljen og evnen dere har, som skaper lederskapet.

Press fra omverdenen

Som folkevalgte kan dere oppleve press fra mange hold:

- Ovenfra er dere under press fra en sterk stat. Gjennom finansiering og lovregulering av tjenester setter staten rammer for lokalpolitikernes handlingsrom. Det kan gjøre kommunepolitikken lite synlig for folk.
- Nedenfra er dere under press fra innbyggere som forventer å bli hørt og få innflytelse i saker som angår dem.
- Innenfra er dere under press gjennom de ansattes forventninger og fra et voksende antall oppgaver og sammensatte beslutningsprosesser.
- Utenfra presses dere av en våken og kritisk presse, men også av innspill og uttrykk via sosiale medier.

Det er en utfordring å utøve lederskap i denne situasjonen, der presset kommer fra alle kanter.

Tar ikke kommunestyret eller fylkestinget lederskapet, er det mange aktører i lokalsamfunnet som griper hele eller deler av det. Næringslivsaktører, aktører i frivillig sektor, ressurspersoner og andre vil gjerne ta

lederskap. Men det er bare kommunestyrene og fylkestingene som har et mandat til å gjøre det på vegne av fellesskapets interesser.

Godt utadrettet folkevalgt lederskap innebærer å finne en balanse mellom de ulike måtene å utøve lederskap på sånn at man klarer å representere og inkludere befolkningen samtidig som man gir prosessen fart og retning. Det folkevalgte lederskapet må kontinuerlig avveie mellom det å mobilisere til støtte for en bestemt retning, lytte til hva innbyggerne mener og inkludere innbyggerne i diskusjonen om hvilken retning man skal ta. Ideelt sett skal man gjøre alt dette hele tiden, i praksis ser vi at det er en tid for alt – en tid for å lytte, en tid for å diskutere og en tid for å fatte beslutninger – noen ganger også på tvers av det befolkningen ønsker.

Godt etisk lederskap

Som folkevalgt har du et stort ansvar, for du kan lett komme i situasjoner som gjør det mulig å misbruke posisjon, tillit og makt eller oppleve pressituasjoner som setter din integritet på prøve. Du bør ha en bevisst oppfatning om hvor grensen går mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning. Arbeidet med å sikre en høy etisk standard blant folkevalgte krever derfor kontinuerlig oppmerksomhet i alle kommuner og fylkeskommuner.

Det finnes mange eksempler på krevende situasjoner som dere folkevalgte møter. Det kan være fortvilte pårørende som ikke får innvilget sykehjemsplass for sine nære, og som varsler i mediene, eller det kan være utbyggere med store ressurser, som presser på for å realisere sine visjoner. Det kan også være lokalsamfunn hvor folkevalgte innehar mange roller også utenfor kommunestyret, noe som kan by på interessekonflikter.

Undersøkelser viser at verken folkevalgte eller administrative ledere oppfatter korrupsjon i form av pengeytelser som noe stort problem. Mange opplever derimot et stort press på andre måter – ofte i gråsoner mot det som er ulovlig. Eksempler kan være favorisering eller press om å omgå et regelverk.

Det er heller ikke alltid like lett å gjenkjenne slikt press. Gjennom åpenhet og diskusjon om etiske dilemmaer er det lettere å unngå feilvurderinger. Etiske retningslinjer og gode rutiner for varsling er viktige hjelpemidler i vanskelige situasjoner.

Her kan du lese mer om [Gode råd for etikkarbeid](#).

FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER

Som folkevalgt i en kommune eller en fylkeskommune har du en del rettigheter og plikter. Disse står oppført i kommuneloven.

I enkelte tilfeller vil KS også gi råd om hvordan kommunestyret og fylkestinget kan håndtere gjennomføringen av en eller flere av kommunelovens bestemmelser. Hensikten med disse rådene er både å bidra til å sikre folkevalgte gode og forutsigbare vilkår for å utføre sitt verv, og å bidra til å oppnå lovens formål om blant annet et sterkt og representativt lokaldemokrati og effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner og fylkeskommuner. Dette vil likevel kun være generelle råd, og kommunestyret og fylkestinget står selvsagt fritt til å gjøre egne vurderinger – det er de folkevalgte selv og det folkevalgte kollegium som vet best hvor skoen trykker.

Folkevalgte vedtar reglement for godtgjøring og rettigheter

De fleste kommunestyrer og fylkesting vedtar reglement for godtgjøring og andre goder/rettigheter av økonomisk art som dere folkevalgte har rett på.

Selv om kommuneloven ikke krever at dette skal gjøres samlet, i ett reglement, anbefaler KS at man fortsetter denne innarbeidede praksisen. Dette for at dere folkevalgte både skal kunne få en helhetlig oversikt, men også fordi det gjør det lettere for den enkelte folkevalgte å finne frem til vilkår for utøvelse av sitt verv.

Det er viktig å understreke at selv om det etter loven er valgfrihet omkring *hvordan* man vedtar å etterleve lovens regler, vil det for de fleste av paragrafene som listes opp under, være *krav* om at man gjør vedtak, og i mange tilfeller er det krav om å gi forskrift.

Noen rettigheter gjelder for alle, slik som arbeidsgodtgjøring, mens en del er avhengig av at vervet som folkevalgt er en hovedbeskjeftigelse eller ikke. Her er det viktig å merke seg at det å være folkevalgt kan være hovedbeskjeftigelse selv om vervet utgjør mindre enn 50 prosents stilling.

Kommunestyret og fylkestinget er pålagt å gi forskrift om godtgjøringer og permisjoner, men har en viss frihet til å for eksempel fastsette størrelsen på godtgjøringen.

Nedenfor er de ulike økonomiske og sosiale rettighetene satt inn i en matrise for å synliggjøre om rettigheten gjelder for alle eller for dem med vervet som sin hovedbeskjeftigelse, og om det er krav om forskrift eller ikke.

Rettighet	Gjelder for alle	Der vervet er hovedbeskjeftigelse	Krav om forskrift?
Dekning av utgifter og økonomisk tap	Skal		Ja
Arbeidsgodtgjøring	Skal		Ja
Godtgjøring frikjøp	Kan	Kan	
Ettergodtgjøring	Kan	Skal	Ja
Pensjonsordning	Kan	Kan	
Sykepenger	Kan	Skal	
Yrkesskade	Kan	Skal	
Permisjoner	Kan	Skal	Ja

Møteplikt og rett til fri fra arbeid

Som folkevalgt har du både *rett* og *plikt* til å delta i møter i kommunestyret og fylkestinget, eller i andre folkevalgte organer du er medlem av, med mindre du har gyldig forfall.

Det er det folkevalgte organet selv som avgjør hva som anses som gyldig forfall. Det vil være vanskelig å vedta en uttømmende liste over hva som er gyldig forfall, og vurderinger bør derfor tas løpende ved behov.

En god måte å ivareta dette på kan være at kommunestyret og fylkestinget ved begynnelsen av en periode, gjerne i forbindelse med sak om reglement for de folkevalgte organer i kommunen og fylkeskommunen, diskuterer hvilken praksis man ønsker på dette området. Formålet med en slik diskusjon vil ikke nødvendigvis være å vedta retningslinjer, men snarere å øke bevisstheten rundt rollen som folkevalgt og betydningen av deltakelse i de folkevalgte organer som representant for innbyggerne. Dersom det folkevalgte organet finner det ønskelig, kan man vedta en bestemmelse i reglementet som sier noe om hva gyldig forfall innebærer. Der man tidligere har gjort dette, har det vært vanlig å gi eksempler på gyldige forfallsgrunner, i tillegg til mer generell informasjon om prosedyrer og frister for å melde inn forfall.

Godtgjøring og utgiftsdekning

Godtgjøring og utgiftsdekning handler om at du som folkevalgt har krav på dekning av dine utgifter i forbindelse med at du utfører vervet.

Som folkevalgt har du krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med utførelsen av det folkevalgte vervet. Kommunestyret og fylkestinget må selv gi forskrift om slik godtgjøring.

Dersom du blir påført utgifter som følge av ditt kommunale eller fylkeskommunale verv, har du krav på å få dekket disse, men kun opp til et visst fastsatt beløp per dag. Det er kommunestyret og fylkestinget som selv fastsetter denne øvre beløpsgrensen i en lokal forskrift.

Dersom du taper inntekt fordi du må utføre ditt folkevalgte verv, har du krav på erstatning for dette. Også her gjelder det opp til et visst fastsatt beløp per dag, og dette beløpet fastsettes av kommunestyret og fylkestinget i en lokal forskrift. Kommuneloven gir i tillegg krav om at det skal fastsettes ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte tap.

Arbeidsgodtgjøring

Som folkevalgt har du krav på godtgjøring, ofte kalt møtegodtgjøring, for arbeidet i de folkevalgte organer. I tillegg til å gjelde for arbeid i folkevalgte organer gjelder retten til godtgjøring etter loven også for personer valgt av kommunen og fylkeskommunen til statlige organer på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, og normalt også når en lov regulerer at kommunen og fylkeskommunen skal velge ett eller flere medlemmer til et organ. Det er vanlig at man fastsetter en fast sum per møte som godtgjøring, og at denne godtgjøringen er ment også å dekke forberedelsene til møtet. Flere fastsetter også en fast årlig sum til gruppeledere og utvalgsledere i tillegg til møtegodtgjøringen. Kommunestyret og fylkestinget gir selv forskrift om denne godtgjøringen, det vil si både innretning og størrelse på denne.

For å sikre forutsigbarhet, og at kjennskap til nødvendig arbeidsmengde blir utslagsgivende, anbefaler KS at godtgjørelse for de folkevalgte bør fastsettes av det avgående kommunestyret og fylkestinget (dvs. rett i forkant av valg). KS anbefaler også at godtgjøringen bør fastsettes for hele 4-årsperioden av gangen. Dette blir særlig viktig for ordfører og andre folkevalgte som er frikjøpt for å utføre et politisk verv.

I enkelte tilfeller representerer folkevalgte kommunen og fylkeskommunen i organer som ikke er å anse som folkevalgte organer etter kommuneloven. Det gjelder for eksempel samarbeidsutvalg med næringslivet. I slike tilfeller har de ikke krav på arbeidsgodtgjøring etter loven. Kommunestyret og fylkestinget kan likevel bestemme at det i slike tilfeller skal gis godtgjøring. Dette må i så tilfelle avklares og vedtas i forbindelse med behandling av reglement for godtgjøringer.

Godtgjøring ved frikjøp

Enkelte folkevalgte frikjøpes for å være folkevalgt på hel- eller deltid. I de fleste kommuner og fylkeskommuner vil dette gjelde ordfører og eventuelt varaordfører. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som avgjør om folkevalgte som helt eller delvis tar seg fri fra ordinært arbeid for å utføre sitt folkevalgte verv, skal kompenseres for dette gjennom en fast godtgjøring for frikjøpte, eller gjennom en kombinasjon av erstatning for tapt inntekt og arbeidsgodtgjøring.

Ettergodtgjøring

Folkevalgte som har sitt verv som sin hovedbeskjeftigelse, kan, dersom de ønsker det, søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Dette kan gjøres for å sikre den folkevalgte inntekt dersom det ikke lar seg gjøre for vedkommende å starte opp i ordinært arbeid den dagen vervet opphører eller reduseres i omfang.

Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å avgjøre lengden på slik ettergodtgjøring, men den kan etter kommuneloven ikke overstige alminnelig oppsigelsestid (tre måneder).

KS anbefaler at det gis ettergodtgjøring på 1,5 måneder dersom den folkevalgte har jobb å gå tilbake til. KS anbefaler videre at det gis ettergodtgjøring på 3 måneder dersom den folkevalgte ikke har jobb å gå tilbake til, slik at vedkommende har tid til å områ seg i arbeidsmarkedet.

Ettergodtgjøringen avkortes krone for krone mot annen inntekt, og dette gjelder også ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

Sykepenger og yrkesskade

Rett til sykepenger

Om du som folkevalgt har vervet som din hovedbeskjeftigelse, har du rett til full godtgjøring ved sykdom, på samme måte som ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Denne bestemmelsen regulerer likevel ikke forholdet mellom deg og NAV, men mellom deg og kommunen og fylkeskommunen. Det vil si at det er kommunen og fylkeskommunen som er ansvarlig for å sørge for at du i praksis får samme rett til sykepenger som de ansatte i kommunen og fylkeskommunen.

Siden de folkevalgte ikke er arbeidstakere, men frilansere i folketrykkløvens forstand, er det to muligheter for å sikre de folkevalgte samme rett til sykepenger som ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Kommunen og fylkeskommunen kan enten fortsette å betale full godtgjøring ved sykefravær, men vil da ikke få refusjon fra NAV for godtgjøring opp til 6 G. Alternativt kan folkevalgte få sykepenger som frilansere direkte fra NAV, samt godtgjøring utover 6 G fra kommunen og fylkeskommunen. I begge tilfeller må kommunen og fylkeskommunen utbetale godtgjøringen de første 16 dagene.

Rettigheter ved yrkesskade

Om du som folkevalgt har vervet ditt som hovedbeskjeftigelse, har du rett til yrkesskadeytelser på samme måte som ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Denne bestemmelsen regulerer ikke forholdet mellom deg og NAV, men mellom deg og kommunen og fylkeskommunen. Det vil si at det er kommunen og fylkeskommunen som er ansvarlig for at du i praksis får samme rett til ytelser ved yrkesskade som ansatte i kommunen og fylkeskommunen.

Dette kan kommunen og fylkeskommunen gjøre ved å tegne yrkesskade-forsikring og eventuelt andre tilleggforsikringer.

Permisjoner og pensjonsordning

Permisjoner

Om du som folkevalgt har vervet ditt som hovedbeskjeftigelse, har du permisjonsrettigheter etter arbeidsmiljøloven. Det omfatter blant annet svangerskapskontroll, svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon, delvis permisjon, varslingsplikt, ammefri, barns og barnepassers sykdom, omsorg for og pleie av nærstående, militærtjeneste, offentlige verv, tvisteløsning og religiøse høytider.

Under svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon og permisjon ved barns og barnepassers sykdom skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at de folkevalgte får rett til å beholde godtgjøringen etter de samme reglene som gjelder for ansatte i kommunen og fylkeskommunen.

Pensjonsordning

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette, eller slutte seg til, pensjonsordning for folkevalgte.

KS anbefaler at dette diskuteres i kommunestyret og fylkestinget, og at pensjonsordninger innføres i alle kommuner og fylkeskommuner for ordfører og eventuelt andre som er folkevalgte på hel- eller deltid.

Uttreden, fritak og suspensjon

Uttreden og fritak

Om du som folkevalgt ikke lenger er valgbar etter [valgloven § 7-2](#), trer du endelig ut av vervet. Dersom du som folkevalgt ikke lenger er valgbar fordi du er folkeregistrert i en annen kommune, kan du likevel tre inn igjen i vervet dersom du flytter tilbake til kommunen innen to år.

Dersom det medfører vesentlig ulempe for deg å ivareta ditt verv, kan du få fritak fra dette etter søknad til kommunestyret og fylkestinget. Dette fritaket kan være midlertidig eller for resten av perioden. Kommuneloven bestemmer at det ved søknadsbehandling i kommunestyret og fylkestinget skal legges vekt på om grunnlaget for søknaden (dvs. den vesentlige ulempen) var kjent for deg på det tidspunktet du takket ja til å stille til valg. Dersom du søker om fritak og er under stemmerettsalderen, har du krav på fritak.

Suspensjon

Kommunestyret og fylkestinget kan suspendere en folkevalgt, eventuelt ordfører, under visse forutsetninger, for eksempel om det blir tatt ut tiltale mot en folkevalgt for forhold som:

- stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning
- stemmesalg
- uberettiget valgdeltakelse
- etterfølgende påvirkning av valgresultatet

- krenking av rettsavgjørelse
- tjenestefeil
- grovt uaktsom tjenestefeil
- misbruk av offentlig myndighet
- rettsstridig tilegnelse av forretningshemmelighet
- brudd på taushetsplikt
- grovt brudd på taushetsplikt
- mindre skadeverk
- vinningslovbrudd og bedrageri
- skattesvik og liknende økonomisk kriminalitet

Er forholdet knyttet til den folkevalgtes utøvelse av sitt verv for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret og fylkestinget vedta å suspendere den folkevalgte inntil saken er rettskraftig avgjort. Dersom det er snakk om forhold som stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning, stemmesalg, uberettiget valgdeltakelse eller etterfølgende påvirkning av valgresultatet, gjelder ikke vilkåret om at forholdet må være knyttet til utøvelse av verv for kommunen eller fylkeskommunen.

Dersom det blir tatt ut tiltale mot ordfører for forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, kan kommunestyret og fylkestinget selv vedta å suspendere ordføreren til saken er rettskraftig avgjort. Et slikt vedtak må treffes med 2/3 av de avgitte stemmene.

Suspenderte folkevalgte har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter kommunelovens regler i inntil ett år. Dette gjelder kun dersom den folkevalgte det gjelder har et verv som utgjør minimum 20 prosent stilling.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å frata en ordfører ordførervervet dersom ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Et slikt vedtak må treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

Et vedtak om å suspendere en folkevalgt, eller å frata en ordfører ordførervervet, er et enkeltvedtak etter [forvaltningsloven § 2](#).

Et enkeltvedtak er et «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», og skiller seg fra en forskrift, som er et vedtak som retter seg mot «et ubestemt antall eller ubestemt krets av personer».

BRUK KLART OG GODT SPRÅK

Som politiker, og bærer av folkets stemme, har du et spesielt ansvar for å bruke, og også kreve, et forståelig språk.

Klarspråk er den nye normen for forvaltningsspråk. Det betyr at de politiske sakspapirene og tekstene kommunen skriver, skal være skrevet i et språk som er tilpasset dere politikere og innbyggerne dere representerer.

Klart språk er en forutsetning for et fungerende demokrati. Som politikere ser dere hva lokaldemokratiet betyr for innbyggerne i Norge – hver eneste dag. Vi vet at lokaldemokratiet motvirker at innbyggere faller utenfor, og at det forsterker inkludering. Samtidig ser vi tendenser til økende mistillit både blant folk og til demokratiet. For å motvirke dette må vi involvere og engasjere innbyggerne. Når folk skjønner hva de skal mene noe om, mener de gjerne også noe. Klarspråk innebærer å la være å skjule eller utnytte makten som ligger i språket.

Du som folkevalgt må tenke over hvordan du velger å møte innbyggerne gjennom tekst. Du må bruke et språk som folk forstår, som tar dem på alvor, og som viser respekt for mennesker i ulike livssituasjoner. Hvis du ikke gjør det, er det en risiko både for at innbyggerne ikke forstår, og også at de mister tilliten til kommunen, politikerne og forvaltningen. Tillit er sårbart og også helt avgjørende for at demokratiet skal fungere.

Tekstbasen med kommunale tekster

KS har samlet tekster som kommunene og fylkeskommunene kan dele med hverandre. Alle tekstene finnes på bokmål og nynorsk, og gode eksempler finner dere her:

www.klarspråk.no/kommunesektoren

Å VÆRE FOLKEVALGT I DE SOSIALE MEDIERS TIDSALDER



En arena for dialog

I et inkluderende folkestyre blir innbyggerne sett og hørt. Det innebærer at du som folkevalgt må lytte og være i dialog med dem, også mellom valg. Slik kontakt er viktig fordi innbyggerne sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger som kan bidra til å gjøre de politiske beslutningene bedre.

Grunnloven § 100 slår ikke bare fast prinsippet om allmenn ytringsfrihet og offentlighet i norsk forvaltning. Den slår også fast at offentlige myndigheter skal legge til rette for en åpen og opplyst samfunnsdebatt. Også kommunesektorens egen «grunnlov» – kommuneloven – slår fast at et levende lokaldemokrati forutsetter aktiv innbyggerdeltakelse. Sosiale medier er et godt supplement for dialog med innbyggerne, ut over de mer formelle og tradisjonelle høringskanalene.

«Skal du treffe innbyggerne må du
bevege deg ut av de tradisjonelle
politiske arenaene.»

Einar Busterud,
Ordfører i Hamar

Sosiale medier er et nyttig verktøy i så måte. Over 80 prosent av nordmenn har profil på Facebook, og rundt 50 prosent bruker henholdsvis Snapchat og Instagram. På Twitter har rundt 25 prosent av nordmenn profil. For deg som folkevalgt betyr det at du enklere kan nå og komme i dialog med innbyggerne.

Til forskjell fra tradisjonelle medier er sosiale medier en direkte kanal mellom deg som folkevalgt og innbyggerne du representerer. Det betyr at det er du som bestemmer innhold, vinkling og budskap. I tillegg gir sosiale medier en ny mulighet for informasjonsdeling ved at andre enkelt kan dele og spre videre.

Viktige vurderinger

Mange folkevalgte bruker Facebook som foretrukket måte å kommunisere med innbyggerne på, enten gjennom sin private Facebook-profil eller en offentlig politiker-profil. Her kan man skrive og kommentere på innlegg, dele bilder, videoer eller streamer direkte fra for eksempel et kommunestyremøte.

Andre deler bilder og oppdateringer gjennom Instagram, Snapchat eller Twitter. Enkelte velger å være på flere plattformer for å nå ulike målgrupper.

Det finnes ikke en oppskrift på hvordan du kan lykkes som folkevalgt på sosiale medier, men flere momenter spiller inn. Det lønner seg å stille noen spørsmål før du setter i gang:

- Hvor privat vil du være på sosiale medier?
- Hvor mye tid vil du bruke på sosiale medier?
- Hvem kan bli venn med deg?
- Hvor engasjerende vil du være?
- Hva ønsker du å bruke sosiale medier til?

Når du finner en form du er komfortabel med, er det viktig å finne en balansegang med hensyn til hva du legger ut. I heftet «[Folkevalgt i sosiale medier](#)» fra KS i 2017 er det tre forhold som spiller inn: *politikk, personlig og privat*.

Politikk handler om de aktuelle sakene, prioriteringene og veivalgene du ønsker å involvere innbyggerne i. *Personlig* handler om hvorfor du og innbyggerne skal engasjere dere i en konkret sak. Det handler om verdier, meninger og om nærheten til saken – hvordan saken berører din og innbyggernes hverdag. *Privat* handler om personen som befinner seg bak rollen som folkevalgt.



Et godt innhold handler også om språk. Entusiastisk, kort og korrekt er gode stikkord. De færreste henger med på faguttrykk, stammespråk og forkortelser i sosiale medier. Det er derfor lurt å lese gjennom teksten nøye før du publiserer. Folk engasjeres av godt, interessant, saksopplysende og personlig innhold.

Slik sikrer du meningsmangfold

På samme måte som i det offentlige ordskiftet i tradisjonelle medier, er det vel så viktig å ha et meningsmangfold i sosiale medier. Innbyggerne skal bli sett og hørt, også når du er uenig i innholdet. I dag styres innholdet på sosiale medier av algoritmer, tilpasset deg som bruker. Det vil si at nyhetsstrømmen på Facebook, Instagram, Snapchat mv. ser annerledes ut avhengig av om du er kvinne eller mann, ung eller gammel, hvor du bor og hvilke interesser du har. Individuell tilpasning av innhold er nyttig i en ellers så informasjonsrik omverden, men det er også noen utfordringer. Dersom du aldri blir eksponert for andre meninger enn de du selv er enig i, har du havnet i det man kaller et ekkokammer.

For å unngå å havne i et ekkokammer må du av og til «lure» algoritmene. Sørg for å følge eller kommentere på innlegg eller personer du ikke alltid er enig med, tagg personer du er uenig med, inn i innleggene dine osv.

Å være kritisk til hva som deles på sosiale medier, er like viktig som å være kritisk til det som skrives i tradisjonelle medier. Finnes det flere kilder som underbygger påstanden? Hvem er det som uttaler seg? Når er saken skrevet? Hvilket bilde er brukt til saken? Stemmer overskriften med innholdet? osv.

NETTHETS, HAT OG TRUSLER MOT FOLKEVALGTE

Mange folkevalgte har i den senere tid stått frem og fortalt om hvordan de er blitt utsatt for hets og trusler, ofte etter å ha frontet vanskelige lokalpolitiske saker. De forteller om redusert livskvalitet, nedsatt lyst til å være lokalpolitiker, eller at de vegrer for å ytre seg. Enkelte har også trukket seg fra sine politiske verv. Hat og trusler mot folkevalgte er ingen ny problemstilling, men med fremveksten av sosiale medier og tilgangen til internettbaserte diskusjonsplattformer kan det synes som om omfanget er økende.

I et godt og trygt debattklima tolereres meningsbrytning. Konstruktive argumenter møtes med konstruktive motargumenter. Dette er avgjørende

kjennetegn på et fungerende demokrati. Som representant for innbyggernes vilje og mening har folkevalgte et ansvar for å bidra til en opplysende debatt om problemstillinger av betydning for samfunnsutviklingen. På samme måte skal folkevalgte lytte til argumenter og motta innspill fra innbyggerne – også når det uttrykkes uenighet. At argumenter både spisses og populariseres av folkevalgte og andre aktører i en offentlig debatt, er også en alminnelig og fullt akseptert del av demokratiet og ytringsfriheten.

Når folkevalgte utsettes for hat og trusler, er ikke dette bare et tegn på at den samfunnsdialogen som kjennetegner et velfungerende demokrati, svekkes. Det utgjør også en trussel mot det fremtidige demokratiet ved at politisk interesserte personer unnlater å engasjere seg i lokalpolitikken, delta i den politiske debatten og stille til valg av frykt for selv å bli utsatt for hat og trusler.

Ipsos har på oppdrag fra KS gjennomført et FoU-prosjekt som viser omfanget av hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte, i hvilke fora og sammenhenger disse hendelsene forekommer, samt hvilke konsekvenser hendelsene har hatt for lokalpolitikkerne. 1700 lokale folkevalgte fra hele landet har deltatt i undersøkelsen ([KS, 2019](#)).

Med «hat og trusler» menes hatefulle ytringer, trusler, sjikane, vold og annen utilbørlig verbal eller fysisk atferd som kan knyttes til utøvelse av politisk verv. Blant de viktigste funnene er følgende:

- 43 prosent av norske lokalpolitikere har opplevd hatefulle ytringer eller trusler. Halvparten har vurdert å gi seg i politikken på grunn av dette. 15 prosent har sluttet.
- Jo yngre man er, jo større er sannsynligheten for å bli utsatt for hatefulle ytringer.
- 39 prosent har mottatt hatefulle ytringer, mens 13 prosent har blitt utsatt for trusler. Totalt 8 prosent har opplevd både hatefulle ytringer og konkrete trusler.
- 14 prosent av lokalpolitikkerne som har opplevd hatefulle ytringer eller trusler, har anmeldt forholdet til politiet. I tillegg har nesten 20 prosent vurdert å gjøre det.
- Hoveddelen skjer på internett, og som regel via sosiale medier. Kommentarfelt og nettforum blir også hyppig brukt for å spre slik ytringer. Trusler, som for eksempel trussel om å skade politikkerne eller noen nær dem, skjer derimot oftest gjennom direkte kontakt.



- 59 prosent av politikerne antar at avsenders motiv har vært å påvirke deres handlinger eller beslutninger, mens 57 prosent tror at motivet har vært å fornærme eller ydmyke.

Det er mange årsaker til at enkelte velger å hetse eller true lokalpolitikere. Vanligvis er det på grunn av misnøye over konkrete beslutninger i lokalpolitikken, men flere folkevalgte opplever å bli hetset på bakgrunn av deres partitilhørighet, kjønn, etnisitet, legning eller religion.

Konsekvensene av hets og trusler er alvorlige, både for den enkelte folkevalgte, det lokalsamfunnet han eller hun lever i, og for lokaldemokratiet. Folkevalgte som har opplevd hets og trusler, kjenner på redsel, sinne, en avmaktfølelse og tristhet. Dette påvirker motivasjonen til å fortsette som folkevalgt og at man tilpasser seg og justerer egen atferd. Det kan handle om at man unnlater å engasjere seg eller uttale seg i en bestemt sak eller et saksfelt, reduserer sine politiske og sosiale aktiviteter, nøler med å stå frem med et bestemt standpunkt eller vurderer å slutte som politiker.

Når det koker over – hvordan håndtere dette?

I heftet [Folkevalgt i sosiale medier](#) kan du få tips til hvordan du kan avslutte en debatt på sosiale medier som har sklidd ut. Et eksempel kan være:

«Nå avslutter jeg debatten for denne gang ettersom diskusjonen har gått utover det saken dreier seg om. Jeg takker for alle gode innspill.»

Om du opplever usaklige debatter og kommentarer, er det to hovedfunksjoner du kan benytte: Du kan slette kommentaren, og så velge om du vil opplyse om hvorfor du slettet den, eller du kan blokkere vedkommende fra å skrive på din profil.

Flere kommuner har utarbeidet reglement for bruk av sosiale medier, både for ansatte og folkevalgte. Men det er ofte lurt at dere som er folkevalgte, diskuterer hva slags debattklima dere ønsker dere imellom, både i og utenfor kommunestyresalen. Når kommentarfeltet koker over, eller hetsen mot en enkelt folkevalgt tar av, bør kommunestyret handle. Det kan for eksempel skje ved at ordføreren går ut med en uttalelse, at kommunestyret vedtar en uttalelse, eller at en annen folkevalgt går inn i debatten og sier fra om at hets og trusler ikke er greit. Et eksempel kan være:

«Det er bra med engasjement, men vi unngår hets, mobbing, skjellsord og usaklige kommentarer. Vi behandler hverandre med respekt og folkeskikk, selv om vi er uenige.»

Visste du at ...

Kjenner du til [Valgløfte 2019](#) som alle landets ordførere overrakte til stortingspresidenten på Kommunalpolitisk toppmøte i 2019?

Her kan du lese mer om [netthets og trusler og om Hat og trusler mot folkevalgte](#).

Råd for å forebygge og håndtere hat og trusler mot folkevalgte

Ipsos har på oppdrag for KS [skissert noen tiltak](#) for å forebygge og håndtere hat og trusler mot folkevalgte:

Til den folkevalgte selv – en god ytringskultur starter med den enkelte:

- En ytringsplakat for individuell bruk – en enkel og kortfattet retningsgivende guide om god ytringskultur
- En redaktørplakat på sin egen profil på sosiale medier som kunngjør etiske retningslinjer og ansvar for atferd på den enkelte politikers sosiale medier-profil
- Netthatfilter (No Hate) – pop-up-filter som reagerer på visse trigger-ord når de blir skrevet i kommentarfeltet. Pop-up-en gir avsenderen beskjed om at meldingen inneholder ord og uttrykk som kan oppleves som støtende eller være brudd på norsk lov.

Til kommunen eller fylkeskommunen

- Kontaktperson i kommunen som tar imot og vurderer ubehagelige eller hatefulle henvendelser som politikerne får. Kontaktpersonen(e) skal gi juridisk vurdering, eventuelt også ha en viktig rolle som rådgiver og emosjonell støttespiller
- Uttalelser eller avtale i kommunestyret om «godt debattklima», gjerne inspirert av Valgløftet 2019 fra KPT
- Regler for bruk av sosiale medier i kommunestyrets eller fylkestingets møter

- Åpenhet i politiske prosesser
- Avklare felles kjøreregler for ordskiftet i valgkampen – mellom partiene
- Gjennomføre workshops for folkevalgte – inspirert av Europarådets «[Stopp hatprat](#)»

Til de politiske partiene

- Etablere ressursgruppe i de politiske partiene som håndterer henvendelser
- Tverrpolitisk erklæring om ytringskultur og debattklima, med bevisstgjøring og ansvarliggjøring av retorikk
- Nettverk mellom folkevalgte, eller ordførere, enten i samme parti eller på tvers
- Tilpasse partivedtekter om trakassering til også å omfatte hatefulle ytringer og netthets
- Oppslagshefte om nettvett og sosiale medier for kandidater
- Redaktørplakat på partienes sosiale medier-profil – om etiske retningslinjer og ansvar for atferd
- En kontrakt som alle kandidater må undertegne i forkant av valget
- Utarbeide og implementere forebygging- og håndteringstiltak
- Kurs eller workshop om debattkultur

Til mediene

- Samtaleforum/dialogmøte mellom lokalaviser og politikere
- Begrensninger for kommentarfelt
- Obligatorisk brukerkonto med fullt navn

Til KS

- Utvikle håndbok om forebygging og håndtering av hets og trusler
- Mer eksplisitt omtale av nettvett og ytringskultur i KS Folkevalgprogram
- Etablere et KS-organ som bistår folkevalgte i å vurdere og håndtere hatefulle ytringer og trusler de blir utsatt for
- Lage en bilderamme folkevalgte kan bruke på sin profil på sosiale medier-profil, samt ta initiativ til en hashtag på sosiale medier som oppfordrer politikere til å støtte opp om andre politikere som blir utsatt for netthets eller hatefulle ytringer



Parlamentarismen som styringsform

For de aller fleste er parlamentarismen kjent som en nasjonal styringsform, der hovedtrekket er Stortingets makt til å avsette regjeringen. Ikke alle er klar over at denne modellen også benyttes i kommuner og fylkeskommuner. Mens de aller fleste kommuner og fylkeskommuner styres etter formannskapsmodellen, har altså noen valgt å innføre parlamentarisme. Dette er ikke et valg uten konsekvenser. Hvilken styreform man har valgt, har betydning for de politiske prosessene, både formelt og praktisk. Samtidig spiller lokal politisk kultur en avgjørende rolle i hvilke utslag den politiske styringsformen får. Dette skaper variasjon. Ingen kommuner eller fylkeskommuner er helt like. Alle har sine unike politiske utfordringer og sin egen politiske kultur.

Dette kapitlet kommer derfor ikke til å være en komplett gjennomgang og sammenligning av fordeler og ulemper med disse to styringsformene. Det som derimot er målet, er å gi et overblikk over parlamentarismen som styringsform, gi en gjennomgang av de viktigste formelle reglene i systemet, og samtidig bidra til å løfte frem noen spørsmål det er viktig å reflektere omkring, både i prosesser hvor styringsformen i seg selv er oppe til diskusjon, men også ellers.

I dette kapitlet benytter vi kommunelovens betegnelser på funksjoner i parlamentarismen, og da særskilt de kommunale variantene. Det betyr

at når vi snakker om kommuner, kommunestyre og kommuneråd, er disse betegnelsene også for enkelthets skyld ment å omfatte tilsvarende i fylkeskommuner og i de største byene, for eksempel fylkesting, bystyre, fylkesråd og byråd.

DET PARLAMENTARISKE SYSTEMET

Det er kommuneloven som regulerer de formelle sidene ved den politiske styringsformen i en kommune og fylkeskommune, enten det gjelder parlamentarisme eller formannskapsmodellen. Utover bestemmelsene i kommuneloven, og til en viss grad i andre lover som for eksempel offentlighetsloven og forvaltningsloven, vil styringsformens virkemåte avhenge av lokale bestemmelser og lokal politisk kultur. Vi kommer tilbake til eksempler på slik variasjon.

I det parlamentariske systemet er det kommunerådet som representerer den utøvende makten. Det vil si at de har ansvaret både for å forberede saker til kommunestyret, bestemme innstillingen i saken samt å sette vedtaket som kommunestyret gjør, ut i livet. I tillegg til dette har kommunerådet ansvar for den daglige driften av kommunen, og dermed også det øverste ansvaret for kommunens administrasjon. I formannskapsmodellen er det kommunedirektøren som har disse oppgavene. Dersom man trekker en parallell til det nasjonale styringssystemet, vil kommunerådet sitte i regjeringens posisjon.

Kommunestyret i den parlamentariske modellen har på mange måter samme oppgaver som i formannskapsmodellen, men i tillegg har de makt over kommunerådet. Som i den nasjonale modellen sitter kommunerådet på kommunestyrets nåde; kommunerådet kan til enhver tid bli tvunget til å gå av dersom et mistillitsforslag får flertall i kommunestyret.

Kommunerådet

I henhold til kommuneloven finnes det to måter et kommuneråd kan tiltre på. Det kan enten velges av kommunestyret ved votering (såkalt positiv parlamentarisme), eller gjennom at ordføreren¹ utpeker en kommunerådsle-

1 Ordføreren, i kraft av sin rolle som leder av kommunestyret.

der som deretter setter sammen et kommuneråd. I sistnevnte variant kreves ikke en votering i kommunestyret; det nye kommunerådet må unngå et mistillitsvotum (negativ parlamentarisme).

Et kommuneråd skal bestå av kommunerådsleder, nestleder og øvrige medlemmer. Loven stiller ikke noe krav til antallet medlemmer ut over dette. Vanlig praksis er at kommunerådets medlemmer får hver sin saksporfølje, som for eksempel helse- og sosial, skole- og barnehage mfl. Unntaket her er kommunerådslederen, som har som oppgave å lede kommunerådet som kollegium. Nok en gang er parallellene til systemet vi kjenner fra det nasjonale politiske nivået, åpenbare: en statsminister leder et regjeringsskollegium bestående av statsråder med tilhørende fagporteføljer.

Et medlem av kommunerådet kan ikke samtidig sitte i kommunestyret eller i øvrige kommunale verv. Vedkommende må fratre disse vervene i funksjonsperioden, og kommunestyret velger selv settemedlemmer til erstatning for vedkommende for den perioden det måtte gjelde. En kommuneråd kan derimot velges blant personer som ikke sitter i kommunestyret, og blant personer som innehar andre politiske verv i kommunen.

Det er vanlig at kommunerådets sammensetning endres i løpet av en valgperiode, enten som følge av kommunerådets eget ønske, kommunerådslederens ønske eller kommunestyrets ønske (mistillit). I slike tilfeller skal rådet i førstkommende møte i kommunestyret foreslå nytt medlem av rådet, eventuelt foreta andre endringer i rådet som bøter på situasjonen. Dersom kommunerådet er tiltrådt gjennom utpeking, gjør rådet selv endringer i sin sammensetning, og sender deretter melding med orientering om dette til kommunestyret.

Dersom den som fratrer er kommunerådsleder, stiller saken seg annerledes. I et slik tilfelle skal hele rådet fratre. Nytt råd tiltres enten ved valg i kommunestyret, eller ved at ordfører utpeker en kommunerådsleder-kandidat som får i oppdrag å danne nytt kommuneråd.

På samme måte som på den nasjonale politiske arenaen finnes det mange mulige konstellasjoner som kan danne kommuneråd. Et flertallskommuneråd har kommunestyreflertallet i ryggen, og er dermed mindre utsatt for et mistillitsvotum, mens et mindretallskommuneråd må søke støtte i kommunestyret fra sak til sak. Sistnevnte er noe mer utsatt for et mistillitsvotum, noe som har ført til at flere mindretallskoalisjoner har formalisert samarbeidet med partier som ikke inngår i rådet. Disse kalles støttepartier.

Som tidligere nevnt er det kommunerådet som i en parlamentarisk styrt kommune har ansvaret for den daglige driften av kommunen. I praksis betyr dette at det er kommunerådet som leder administrasjonen, legger frem saker for kommunestyret og har innstillingsretten.

På denne måten blir det enklere for deg som politiker å initiere saker, sette dagsorden og ta politisk lederskap til saksfelt. Man kan også si at ansvarsforholdene blir tydeligere. Velgernes preferanse representeres i større grad i alle ledd av beslutningsprosessen, og dere folkevalgte arbeid med å fremme egen politikk forenkles. Samtidig er det en viss fare for at konfliktlinjene blir skarpere når man ikke lenger har en nøytral tredjepart (kommunedirektøren i en formannskapsstyrt kommune eller fylkeskommune) som sørger for innstillinger og iverksetting av vedtak.

Når kommunerådet får ansvaret for å lede kommunens administrasjon, er det også avgjørende å påpeke at de bestemmelsene i kommuneloven som gjelder for kommunedirektøren, også gjelder for kommunerådet, hvis ikke noe annet er bestemt i lov. Medlemmer av et kommuneråd kan derfor med fordel sette seg inn i de plikter og oppgaver som i formannskapsstyrte kommuner tilfaller kommunedirektøren.

Kommunerådet, kommunestyret og ordføreren

Som tidligere nevnt må personer som velges til kommunerådet, fratrukket øvrige kommunale verv. Vedkommende kan følgelig ikke sitte i kommunestyret. Dette betyr ikke at kommunerådet ikke har en rolle i kommunestyret. Kommuneråd som velges av kommunestyret, er avhengig av kommunestyrets eksplisitte tillit, og alle kommuneråd, uavhengig av hvordan de tiltrer, er avhengige av å unngå mistillit i kommunestyret.

Samtidig som kommunestyret åpenbart har en viktig rolle i et hvert kommuneråds tiltredelse og overlevelse, er det i samspillet mellom disse to organene kommunen styres. Kommunerådet, i samspill med kommunens administrasjon, legger frem saker for kommunestyret. Det er også kommunerådet som står for sakens innstilling. Det er derimot kommunestyret som tar den endelige avgjørelsen.

Det er derfor gode grunner for at kommunerådet etter loven har både *møteplikt* og *talerett* i kommunestyret.

I et parlamentarisk system har kommunen flere fremskutte politiske posisjoner: ordføreren og kommunerådslederen. Ordføreren har mange av de samme oppgavene som en ordfører i en kommune styrt etter formannskapsmodellen. Vedkommende har ansvaret for å lede kommunestyremøtene på en forsvarlig måte i henhold til loven og kommunens eget reglement. Samtidig har ordføreren møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale organer, med unntak av kontrollutvalget hvor vedkommende kun har tale- og møterett.

Utover disse oppgavene som ordføreren har, uavhengig av styreform, gir ikke loven noen føringer for hvordan rollen endres av at den opererer i et parlamentarisk system. Det er likevel klart at *noe* blir annerledes.

Kommunerådslederen har en ikke ubetydelig politisk tyngde. Vedkommende styrer kommunen fra dag til dag (sammen med sitt kollegium), og setter dagsordenen for den politiske styringen av kommunen gjennom den nærmest eksklusive myndigheten til å legge frem politiske saker med innstilling for kommunestyret.

Praksisen i flere av de parlamentarisk styrte kommunene har derfor blitt at ordføreren har en mer nedtonet politisk rolle enn i formannskapsmodellen. Fokuset blir i større grad på å lede kommunestyremøtene, være kommunens offisielle representant i forbindelse med å representere kommunen i formelle sammenhenger, og være brobygger mellom posisjon og opposisjon. Det må likevel understrekes at det vil kunne variere hvordan denne rollen utøves, både som følge av politisk kultur, og som følge av personlighetene som innehar rollene som ordfører og kommunerådsleder.

I en formannskapsstyrt kommune kan kommunestyret delegere avgjørelsesmyndighet til kommunedirektøren. På samme måte kan kommunestyret i en parlamentarisk styrt kommune delegere myndighet til kommunerådet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Kommunestyret kan også vedta at kommunerådet kan gi enkeltmedlemmer av rådet ansvaret for å lede deler av den kommunale administrasjonen. Dersom dette gjøres, kan dette rådsmedlemmet også få delegert myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

I henhold til kommuneloven skal kommunerådet minst en gang i halvåret rapportere til kommunestyret om vedtak de har gjort i saker som har prinsipiell betydning.

«Ved å spørre innbyggerne hva de er opptatt av etablerer du den viktige dialogen mellom folkevalgt og innbygger. Og du får kanskje uventede svar!»

Marte Mjøs Persen
Ordfører i Bergen

Politisk ansatte

Parlamentarisk styrte kommuner har gjerne flere politiske stillinger enn formannskapsstyrte kommuner. Selv om mye av denne forskjellen kan forklares med at Norges to største byer i skrivende stund er blant de relativt få parlamentarisk styrte kommunene i landet, er nok noe av forklaringen også at en større del av ansvaret for å styre kommunen, inkludert den daglige driften, overføres til politisk nivå. Kommuneloven åpner da også for en særordning med politiske stillinger som er knyttet til virketiden for kommunerådet eller for enkeltmedlemmer i kommunerådet (for eksempel en politisk rådgiver eller en byrådssekretær). For å bli ansatt i en slik stilling må vedkommende etter loven fratru andre kommunale verv, og må også automatisk fratru stillingen dersom kommunerådet eller kommunerådsmedlemmer som stillingen er tilknyttet, fratru.

INNFØRE ELLER AVSKAFFE PARLAMENTARISMEN?

Alle kommuner og fylkeskommuner kan på eget initiativ innføre eller også avskaffe parlamentarismen. Kommuneloven setter tydelige prosessuelle regler for dette. Skal man avskaffe parlamentarismen, kreves alminnelig flertall i kommunestyret, og ny styreform (i praksis formannskapsmodellen) må være vedtatt innen 1. januar i det andre hele året av valgperioden. Å innføre parlamentarisme er en noe mer tidkrevende prosess. Her krever loven at kommunestyret må votere over dette i to påfølgende kommunestyreperioder. Det kreves ikke flertall i første votering, det er nok at voteringen finner sted. I den påfølgende kommunestyreperioden kreves 2/3 av de avgitte stemmene. Her kreves det at begge voteringer må ha funnet sted før 1. januar i det andre hele året av valgperiodene.

KOMMUNEDELSUTVALG

Kommunedelsutvalg (også kjent under benevnelsen bydelsutvalg) er et lokalt utvalg, det vil si et utvalg som representerer hele befolkningen i et gitt geografisk område som er mindre en kommunen som helhet. En kommune kan ha kommunedelsutvalg for deler av kommunen, eller det kan opprettes

kommunedelsutvalg som til sammen dekker kommunens samlede areal ([Røiseland, Ringholm & Aarsæther, u.å.](#)).

Kommunedelsutvalg kan opprettes både i kommuner med formannskapsmodell og med parlamentarisme, og det er kommunestyret som har denne myndigheten. I den forbindelse bestemmer de også om medlemmene i kommunedelsutvalgene skal utpekes av kommunestyret selv, eller om de skal velges av innbyggerne gjennom direkte valg. Dersom kommunedelsutvalgets medlemmer er utpekt av kommunestyret, står også kommunestyret fritt til å avvikle ordningen med kommunedelsutvalg, eller eventuelt å gjennomføre geografiske omorganiseringer. Er kommunedelsutvalgenes medlemmer derimot direkte valgt, innskrenkes denne muligheten. Eventuelle omorganiseringer eller avskaffing av kommunedelsutvalgsordningen kan da kun finne sted knyttet til overgangen mellom to valgperioder.

Det er også opp til kommunestyret å bestemme hvilke arbeidsoppgaver kommunedelsutvalgene har. Dette medfører at de erfaringene vi i Norge har med kommunedelsutvalg, er varierte. Erfaringen tilsier likevel at de fleste kommunedelsutvalg er indirekte valgt (utpekt av kommunestyret) og fungerer som en høringsinstans for kommunestyret. Oslos bydelsutvalg representerer det tydeligste unntaket her: de er direkte valgt, og de har blant annet fått delegert ansvar for kommunal tjenesteproduksjon.

Uavhengig av hvilke oppgaver kommunestyret ønsker å delegerer til kommunedelsutvalgene, bør det også drøftes og avklares hvordan man skal sikre at kommunedelsutvalgene skal få tilfredsstillende, og stabile, administrative ressurser til å kunne fylle den tiltenkte rollen. Det gjelder enten dette gjøres gjennom å bygge opp en egen administrasjon for kommunedelsutvalgene, eller gjennom at disse benytter seg av kommunens eksisterende administrative ressurser. I Oslo har man valgt å etablere egne lokale bydelsadministrasjoner som fungerer som politisk sekretariat for bydelsutvalget, og som ivaretar ledelsesfunksjonene for de tjenestene som ytes til befolkningen. Bydelsadministrasjonen ledes av en bydelsdirektør, som ansettes på åremål av byrådet.



Kommunestyret i Solund kommune

Folkevalgte organer, delegering og saksbehandling

Organisasjonsfriheten er en viktig del av det kommunale selvstyret. Organisasjonsfriheten gjelder både den folkevalgte delen og den administrative delen av kommunen. Det er få folkevalgte organer som kommunene er pålagt ved lov å opprette, og det er også svært få pålegg når det gjelder den administrative organiseringen.

Selv om det skal være organisasjonsfrihet, har Stortinget lagt noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal være. Dette er gjort for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommunene, og for at visse grunnleggende prinsipper blir fulgt.

FOLKEVALGTE ORGANER

En ny og tydelig regel i kommuneloven er at kun de organene som er nevnt i lov kan opprettes. De mest sentrale organene må bruke det navnet som loven bestemmer: kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg, kommuneråd og fylkeråd, utvalg (inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg) og kommunestyre- og fylkestingskomiteer.

Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter:

- virkeområde og eventuelt vedtaksmyndighet
- tidsperioden som organet er opprettet for
- eventuelt andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet

Folkevalgte organer (§ 5-1)

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h) styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- i) representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j) representantskap for et kommunalt oppgavefelleskap
- k) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov

Formannskapet/fylkesutvalget og utvalg kan opprette et arbeidsutvalg blant sine medlemmer.

Andre kommunale organer (§ 5-2)

- a) partssammensatte utvalg
- b) styret for en institusjon
- c) underordnede styringsorganer for et kommunalt oppgavefelleskap
- d) styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- e) eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom

FOLKEVALGTE

Det er nytt at kommuneloven regulerer hvem som er folkevalgte. Siden det knytter seg rettigheter og plikter til det å være folkevalgt, er det viktig at det er klarhet rundt dette.

Loven nevner to grupper som er folkevalgte. Den første er de som er direkte valgt av innbyggerne. Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget er naturligvis folkevalgte. Medlemmer i kommunedelsutvalg som velges gjennom direkte valg skal også regnes som folkevalgte i kommunelovens forstand.

Den andre gruppen er de som er indirekte valgt. Personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ eller annet kommunalt organ er folkevalgte, unntatt disse:

- De ansattes representanter i partssammensatte utvalg og i styret for kommunale eller fylkeskommunale foretak er ikke folkevalgte.
- I underordnede organer i kommunalt oppgavefelleskap kan administrativ ledelse velges inn uten å bli ansett som folkevalgte.
- Dersom kommunestyret eller fylkestinget fastsetter at styret helt eller delvis skal oppnevnes av kommunedirektøren, eller at styret helt eller delvis skal velges av de ansatte eller brukerne ved institusjonen det gjelder, er disse ikke folkevalgte.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner velger kommunestyret eller fylkestinget selv om de vil opprette kommuneråd eller fylkesråd ved å velge medlemmene av kommune- eller fylkesrådet eller at ordføreren utpeker en kommuneråds- eller fylkesrådsleder, som selv setter sammen rådet. Medlemmer av kommune- og fylkesrådet skal anses som folkevalgte etter den nye kommuneloven enten de er valgt eller utpekt.

ORDFØRERENS FORMELLE ROLLER

Ordføreren har en sentral rolle som kommunens fremste folkevalgte og ordføreren er også det viktigste bindeleddet mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Med ny kommunelov er den formelle delen av ordførerrollen styrket. Tanken har vært at ved å styrke ordførerrollen, så styrker man også den folkevalgte delen av kommunen. Samtidig har det vært viktig at en styrking av ordførerrollen ikke skal gå på bekostning av de kollegiale organene.

Som tidligere har ordføreren møte- og talerett i organer hvor ordføreren ikke er medlem. Den nye loven utvider dette til også å gjelde forslagsrett.

Som tidligere kan kommunestyret delegere myndighet til ordføreren om å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker. Det er nytt at ordføreren kan få myndighet til å treffe vedtak i hastesaker. Men det er kommunestyret som bestemmer om ordføreren skal få denne myndigheten.

Etter den nye kommuneloven kan kommunestyret bestemme om ordføreren kan få myndighet til å opprette utvalg på eget initiativ. Disse utvalgene vil bare kunne få i oppgave å forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Ordføreren skal rapportere til kommunestyret om hvordan den delegerte myndigheten til å treffe vedtak (i ikke-prinsipielle saker og hastesaker) og opprette utvalg på eget initiativ er benyttet. Kommunestyret kan gi nærmere regler om denne rapporteringen.

DELEGERING AV BESLUTNINGSMYNDIGHET

I en kommune eller fylkeskommune blir det tatt beslutninger fortløpende på alle tjenesteområder. Myndigheten til å ta disse beslutningene ligger etter kommuneloven hos kommunestyret eller fylkestinget. Men det er verken hensiktsmessig eller effektivt at de folkevalgte organene skal fatte alle beslutninger selv. En av de viktigste beslutningene et kommunestyre eller fylkesting skal gjøre, er derfor å bestemme hvem som skal bestemme hva. For å understreke at all myndighet er forankret i kommunestyret og fylkestinget, står det i kommuneloven at det i hver periode skal gjøres et *delegeringsvedtak* innen utgangen av det første hele året etter at valget har vært holdt. Delegering vil kort og godt si overføring av myndighet. Å delegere myndighet er en viktig side ved det å utforme en organisasjon. Gjennom delegeringsvedtaket får kommunestyret og fylkestinget et aktivt forhold til organisasjonen og sitt eget maktgrunnlag. Delegering av

«Min jobb som ordfører er også å gjøre folkevalgte trygge i sin rolle.»

Rune Høiseth
Ordfører i Larvik (2011–2019)

myndighet til andre politiske organer er også avgjørende for gode politiske beslutningsprosesser.

Det er flere grunner til at kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til kommunedirektøren. Først og fremst er det en avlastning for kommunestyret og fylkestinget, som er det organet som formelt innehar myndigheten. Det å delegerer bidrar til at det blir nok kapasitet til å ta beslutninger. Dernest trenger ikke folkevalgte organer å behandle enkeltsakene når de prinsipielle spørsmålene i sakene er avklart politisk. Det er også en effekt av delegeringen at de folkevalgte organene får en armlengdes avstand til vedtakene, slik at de kan fungere som klageorgan for innbyggerne.

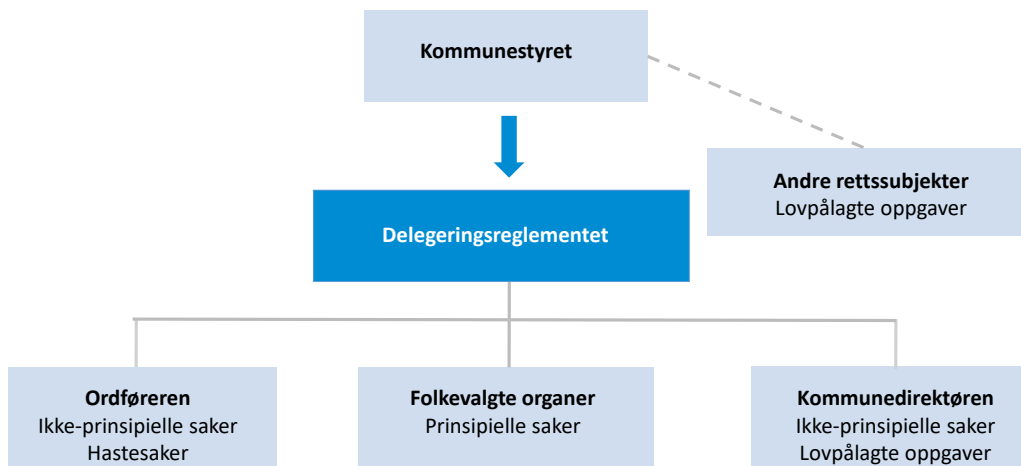
I en rettsstat skal all maktutøvelse være hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). I de tilfellene der beslutninger tas av andre enn kommunestyret og fylkestinget selv, må man for at beslutningene skal være gyldige, vise til at man er tildelt en slik myndighet gjennom et delegeringsvedtak. Noen avgjørende vedtak kan ikke delegeres, det vil si at de bare kan gjøres av kommunestyret eller fylkestinget selv, men de fleste beslutninger kan delegeres videre til andre organer. I realiteten må de aller fleste beslutninger delegeres til kommunedirektøren for at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne fungere effektivt.

Kommuneloven slår fast at kommunestyret eller fylkestinget bare kan delegerer myndighet til ett sted i administrasjonen, nemlig til kommunedirektøren. En viktig oppgave for kommunedirektøren blir derfor å utforme organisasjonen og delegerer myndighet videre ut til lederne for de ulike enhetene som yter tjenester. Kommunedirektøren må derfor sørge for å få utarbeidet et eget *delegeringsreglement* for det administrative nivået. Et slikt system er en naturlig del av kommunesektorens overordnede styringsystem. Det må derfor oppdateres og utvikles i takt med de oppgavene og det lovverket kommunen og fylkeskommunen skal forvalte. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om hvordan styringssystemet fungerer, som en del av den årlige rapporten om arbeidet med internkontrollen.

Et beslutningssystem med utstrakt delegering må bygge på tillit, åpenhet og forutsigbarhet. Delegering fungerer i et samspill med tydelige mål, oppgaver og ressurser. Det må derfor være god rapportering, og ikke minst en god styringsdialog, på tvers av styringsnivåene i organisasjonen.

Hvem kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til

Kommunestyret eller fylkestinget kan delegere myndighet til andre folkevalgte organer, til ordføreren og til kommunedirektøren. Dette gjøres via delegeringsreglementet. Kommunestyret eller fylkestinget kan også delegere myndighet til andre rettssubjekter:



Kommunestyret kan delegere myndighet til ordføreren om å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker. Ordføreren kan få myndighet til å treffe vedtak i hastesaker, men det er kommunestyret som bestemmer om ordføreren skal få denne myndigheten.

Etter kommuneloven av 2018 kan kommunestyret bestemme om ordføreren kan få myndighet til å opprette utvalg på eget initiativ. Disse utvalgene vil bare kunne få i oppgave å forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Ordføreren skal rapportere til kommunestyret om hvordan den delegerte myndigheten til å treffe vedtak (i ikke-prinsipielle saker og hastesaker) og opprette utvalg på eget initiativ er benyttet. Kommunestyret kan gi nærmere regler om denne rapporteringen.

Et førende prinsipp i kommuneloven av 2018 er at det er forbud mot å delegere myndighet til å treffe vedtak som har prinsipiell betydning til enkeltpersoner og private. Det betyr at slike saker kun kan delegeres til folkevalgte organer. Hva som er prinsipielle saker, vil avhenge av vedtakets karakter og konsekvens for kommunen og fylkeskommunen, men også ut

fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sidene av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak.

Det understrekes at det er *vedtaksmyndigheten* som ikke kan delegeres til andre enn folkevalgte organer. Dette hindrer ikke en kommune i å sette driften av for eksempel et sykehjem ut på anbud eller å organisere brannvesenet som et interkommunalt selskap. Loven begrenser heller ikke adgangen til å sette ut arbeidet med saksforberedelser til private.

En godt fungerende delegeringspraksis er avhengig av høy grad av tillit mellom dere folkevalgte og administrasjonene i kommunen og fylkeskommunen. Den er også avhengig av god rolleforståelse, klare ansvarslinjer, åpenhet og god informasjonsflyt fra administrasjonen til dere som er folkevalgt.

Delegering av myndighet fra politikere til administrasjon er helt nødvendig for å kunne få fattet beslutning i alle saker det skal fattes beslutning i. Delegering er en måte å lette arbeidsbelastningen til politikerne og har dermed en effektivitetsbegrunnelse. Videre har delegering en faglig begrunnelse: det å fatte vedtak i enkeltsaker kan kreve stor faglig innsikt i feltet det skal fattes beslutninger om, og kommunalt ansatte som er ansatt i dette øyemed og vier all sin tid til dette vil dermed være bedre skikket enn politikere – som jo er lekfolk. Delegasjon av myndighet er imidlertid ikke uproblematisk. Retten til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet er gitt av velgerne ved valg, og det oppleves som viktig at de folkevalgte har kontroll med de beslutningene de har delegert bort. En del informanter opplever at utstrakt delegering kan forkludre og utydeliggjøre ansvarslinjene i kommunen, og at det er vanskelig å holde kontroll med implementeringen av overordnede vedtak når vedtak i enkeltsaker er delegert til administrasjonen. Videre kan utstrakt delegering gjøre det vanskelig for politikerne å utøve ombudsrollen, fordi de ikke har mulighet til å gå inn i enkeltsaker.

[NIBR-rapport 2013:24](#)

SAKSBEHANDLING I FOLKEVALGTE ORGANER

Forvaltningsloven gir regler for all offentlig virksomhet. Siden kommunen og fylkeskommunen er et organ som er styrt av kollegiale organer, er det særskilte regler i kommuneloven, i tillegg til forvaltningsloven.

Folkevalgte skal alltid behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter i organer opprettet etter kommuneloven eller særlov. Hovedregelen er at alle folkevalgte organer og andre kommunale organer må følge alle saksbehandlingsregler.

At man behandler sine saker omfatter også orientere og drøfte om saker de senere skal treffe vedtak i, eller bare skal orienteres om. Folkevalgte som møtes utenom disse organene er ikke lovlig saksbehandling. Vil man ha et fora hvor alle gruppelederne møtes, så kan man opprette et utvalg, men ikke gi det noen myndighet.

Kommunestyret fastsetter selv et saksbehandlingsreglement for folkevalgte organer. Reglementet kan være ulikt fra organ til organ, så lenge det ikke er i strid med lovens krav til saksbehandlingen.



Kommunestyremøte i Osterøy kommune

Møte

Møteprinsippet er et viktig prinsipp i reglene for saksbehandling. Folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter.

Hvem er det som avgjør om det skal holdes et møte? Det er organet selv eller kommunestyret som vedtar møtetidspunkter, eller så kan organets leder beslutte at det er nødvendig å holde et møte, eller så kan minst 1/3 av medlemmene kreve det (kravet fra disse trenger ikke å komme i et fysisk møte). Og er det først et møte, så gjelder alle saksbehandlingsreglene.

Hvem er det som kan avlyse et møte? Det er i utgangspunktet de samme som bestemte møtetidspunktet som kan vedta avlysning av det aktuelle møtet, men ikke hvis det er slik at 1/3 krever møte.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte (møte på telefon, video eller lignende). Et møte som skal lukkes, kan ikke holdes som fjernmøte.

Innkalling, saksliste og kunngjøring

Det er organets leder som har ansvar for å sette opp sakslisten. Dersom minst 1/3 av organets medlemmer krever det, må en sak settes på sakslisten. Et slikt krav må ikke nødvendigvis fremsettes i et møte.

Sakslisten skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Hva som er rimelig varsel, kan variere, men normalt er det en (snau) ukes tid. Sakslisten skal inneholde liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i saken.

Møtene skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også dersom man antar at møtet vil bli helt eller delvis lukket. Sakslisten og andre møtedokumenter som ikke er unntatt offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten.

Møteledelse

Organets leder eller nestleder er møteleder. Hvis begge disse har forfall, velges særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Det er alltid mulig å stille spørsmål til organets leder under møte, men man har ikke alltid krav på svar. Det må være mulig å si at man kommer tilbake til saken i neste møte.

Huskeliste for møteledelse

1. **Åpning av møtet**
 - a) Velkommen. Bruke klubba til å markere.
 - b) Spørretime for publikum dersom kommunestyret har vedtatt en slik ordning.
2. **Navneopprop.** Dersom minst halvparten av kommunestyre-representantene, medregnet møtende vararepresentanter, er til stede, kan ordføreren slå fast at kommunestyret er vedtaksført (klubbe).
3. **Merknader til innkallingen.** Dersom det ikke er vektige inn-vendinger mot innkallingen:
4. **Erklære møtet for lovlig satt** (klubbe).
5. a) **Godkjenning av sakslista** (klubbe).
 - b) Valg av to representanter til å skrive under protokollen sam-men med ordføreren dersom ikke dette er gjort for hele valgperioden.
6. Behandling av sakene på saklista
 - a) **Godkjenning av protokollen fra forrige møte** dersom ikke protokollen ble godkjent på det forrige møtet, eller dersom ikke de som skal skrive under, har fått fullmakt til å godkjenne protokollen.
 - b) Hver enkelt sak på saklista.

Ordføreren leser opp saksnummer og navnet på saken og refe-rerer innstillingen. Ved enkelte saker kan det også være aktuelt for ordføreren å gi ytterligere korte opplysninger i forbindelse med sakene. Dersom det skal gis eller det blir bedt om **mer fyldig infor-masjon** om en sak, er det best at kommunedirektøren eller andre fra administrasjonen gir denne informasjonen.

Ordføreren bør konsentrere seg om å lede møtet. Selvsagt kan ordføreren sette seg selv på talerlista og holde et innlegg, men da er det varaordføreren som tar over møteledelsen.

Varaordføreren eller en utvalgsleder kan også gi mer informasjon om en sak.

Ordet fritt. Representantene får ordet i den rekkefølgen de har bedt om det. Varaordføreren hjelper til med å holde talerlista à jour.

Ordføreren skal konsentrere seg om taleren og om det han eller hun sier. Taleren skal vende seg mot ordføreren, ikke mot representantene. Det er en fordel å bruke talerstol i kommunestyret. Det kan ofte bli nødvendig å foreslå og vedta **begrenset taletid** og eventuell **sluttstrek** for debatten.

Bli det fremmet forslag om utsetting av ei sak, skal ordføreren straks ta utsettingsforslaget opp til votering. Men etter visse regler er det anledning til å få ordet til utsettingsforslaget.

Ordføreren markerer følgende med klubba:

- Debatten er over
 - Voteringsmåte
 - Om det er prøvevotering eller endelig votering
 - Når votering skjer
 - Utfallet av voteringa
7. Behandling av eventuelle interpellasjoner og grunngitte spørsmål.
 8. Eventuell godkjenning av protokoll.
 9. Ordføreren erklærer møtet for hevet og markerer med klubba.

[Håndbok for ordførere](#) (2017)



Innstilling i saker til folkevalgte organer

I de fleste kommuner og fylkeskommuner som er styrt etter formannskapsmodellen, er det praksis at kommunedirektøren innstiller til de politiske organene. Dette er en myndighet som kommunestyret har gitt kommunedirektøren gjennom delegeringsreglementet. Delegeringsreglementet skal besluttes innen utgangen av det første hele året i valgperioden.

Riktignok har flere kommunestyrer valgt å la kommunestyrekomiteer innstille til kommunestyret. Andre velger å utnevne saksordførere i de enkelte sakene, og at saksordfører gis myndighet til å innstille. Det samme gjelder for fylkestingene. Noen kommuner praktiserer at ordføreren innstiller i de fleste sakene som skal behandles i formannskapet eller i kommunestyret.

Før 2012 hadde kommuneloven ingen bestemmelser om hvem som har rett til å innstille. Kommuneloven sier nå at kommunestyret innen

utgangen av det første hele året etter valget skal vedta hvem som skal innstille til de folkevalgte organene. Det kan være hensiktsmessig å vurdere dette i sammenheng med delegeringsreglementet. Poenget med lovendringen har vært å etablere en bevissthet rundt retten til innstilling. I tillegg ville man synliggjøre at dere som organ faktisk har valgmuligheter. I mange saker kan det ligge mye politikk i å foreslå hva det folkevalgte organet skal vedta. Politisk eller administrativ innstilling handler også i høyeste grad om samspillet mellom dere som folkevalgte og administrasjonen.

Slik får du en sak opp til politisk behandling

Det følger av kommuneloven at det er lederen av det folkevalgte organet som setter opp saksliste til møtet. For kommunestyret eller fylkestinget er det altså ordføreren som bestemmer hvilke saker som skal behandles.

Alle folkevalgte har gått til valg på et valgprogram. Dette valgprogrammet ønsker dere å få gjennomført. Spørsmålet er hvordan det kan gjøres. Så når og hvordan får du en sak opp til politisk behandling?

Ikke alt kan vente til dere har definert de store utfordringene. Virksomheten går sin gang, og det er behov for å arbeide med mange saker og gjøre vedtak fortløpende. Lovverket har bestemmelser om hvilke saker som må behandles innen en viss frist.

Sett deg inn i hvilke overordnede planer og strategier som skal opp til behandling, og når de skal behandles. Så vil det ofte være fornuftig å fremme de sakene du vil ta opp, i forbindelse med arbeidet med budsjettet eller økonomiplanen, eller kanskje kommuneplanen eller andre sektorplaner. Husk også at en god beslutningsprosess ofte involverer innbyggerne før dere fatter vedtak.

Når en sak behandles i et folkevalgt organ, kan du selvsagt fremme alternative forslag til vedtak. Drøft gjerne ordlyden med kommunedirektøren før du fremmer forslaget, slik at lovligheten kan bli vurdert.

Et grunnlagt spørsmål er vanligvis en forespørsel som gjelder et helt konkret forhold. Grunnlagte spørsmål rettes til ordføreren, gjerne noen dager før møtet, slik at han eller hun kan forberede svaret. Dersom det du vil ta opp er av mer prinsipiell karakter, fremmes det vanligvis som en interpellasjon. Husk at dersom spørsmålet/interpellasjonen skal følges opp videre, må kommunestyret gjøre vedtak om det med eventuelle føringer

for oppfølgingen. Noen kommuner har en ordning der de folkevalgte kan komme med private forslag i kommunestyret om saker som naturlig hører inn under kommunestyrets virkeområde. Kommunestyrets eget regelverk setter rammer for hvordan dette foregår. Kommunestyrets og fylkestingets reglement bør inneholde bestemmelse om interpellasjoner og grunngitte spørsmål, eventuelt private forslag.

Ved interpellasjoner er det vanlig at enten interpellanten eller den som svarer på interpellasjonen kan fremme forslag som tas opp til votering. Slike forslag kan, dersom de blir vedtatt, oversendes kommunedirektøren for utredning. En interpellasjon fremmes skriftlig av en representant overfor ordføreren/fylkesordføreren innen en bestemt frist, som til vanlig er minst en uke før kommunestyrets og fylkestingets møte. Det vanlige er at interpellasjoner og svar sendes ut som saker (ev. tilleggsaker) før kommunestyrets og fylkestingets møte. Likeledes er det vanlig med en begrenset total behandlingstid (f.eks. maks. 30 min) i kommunestyret og fylkestinget, og at interpellant og svarer får ordet to ganger hver, mens øvrige talere kan få ordet én gang hver.

Grunngitte spørsmål fremmes vanligvis skriftlig av en representant innen en bestemt frist, f.eks. senest tre hverdager før kommunestyremøtet eller fylkestingsmøtet. Det grunngitte spørsmålet rettes til ordføreren eller fylkesordføreren. Representantens spørsmål og svaret legges i mange kommunestyrer og fylkesting ut på representantenes bord til møtet. Det er vanlig at representanten får ordet for å legge frem spørsmålet sitt, og deretter får svareren (som regel ordføreren eller fylkesordføreren – og da er varaordføreren møteleder) ordet til svar. Spøreren får anledning til tillegsspørsmål og svareren får tilleggs-svar. Begrenset taletid er vanlig. Det fremmes ikke forslag i forbindelse med grunngitte spørsmål. Andre enn spørre og svarer deltar som regel ikke i ordskiftet i forbindelse med grunngitte spørsmål.

Vedtak og avstemning

For at et folkevalgt organ skal kunne treffe vedtak, må minst halvparten av medlemmene være til stede og avgi stemme i saken. Medlemmene i et folkevalgt organ har møteplikt og stemmeplikt. Vedtak treffes som hovedregel ut fra hva som får flertall i avstemningen. Ved stemmelikhet avgjør som hovedregel møteleders stemme.

Økonomiplan og årsbudsjett stemmes over som helhet i den endelige avstemningen. Hvis det er fremmet flere alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, skal det deretter bare stemmes over de to forslagene som fikk flest stemmer i første avstemning.

Det er egne regler for valg av medlemmer til andre organer.

Saksavvikling og møtebok

Når det gjelder avvikling av sakslisten, er det klare utgangspunktet naturligvis at dere skal følge den. Organet kan med alminnelig flertall velge å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten. Det er da greit å huske på at en debatt og avstemning om utsettelse, så langt det er mulig skal holdes atskilt fra en eventuell debatt om selve saken.

Organet kan fatte vedtak i saker som ikke er på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende motsetter seg det. Det samme gjelder i saker hvor saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen. Dette er en ny presisering i kommuneloven av 2018.

Det skal føres møtebok i alle folkevalgte organer. Alt som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal (minst) inneholde:

- tid og sted for møtet
- hvem som møtte, og hvem som var fraværende
- hvilke saker ble behandlet
- hvilke vedtak ble truffet
- avstemningsresultatet

Møteoffentlighet og taushetsplikt

Hovedregelen i kommuneloven er at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer. Det vil med andre ord si at hovedregelen er at møtene skal være åpne for alle. Imidlertid kan det komme saker til behandling som krever at møtet lukkes for allmennheten:

- Et folkevalgt organ *skal* vedta å lukke et møte når
 - det skal behandles en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold
 - det skal behandles en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt

- Et folkevalgt organ *kan* vedta å lukke et møte når
 - hensynet til personvern krever det
 - hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det

Hvis man lukker møtet med utgangspunkt i det siste punktet over, så skal møteboken også henviser til relevant unntakshjemmel i offentlighetsloven.

Det at et møte er lukket, innebærer ikke i seg selv at dere folkevalgte får taushetsplikt om alle opplysningene som fremkommer i møtet. Dere er kun pålagt taushetsplikt om de taushetsbelagte opplysningene som fremkommer. Det er ikke adgang til å innføre en særskilt taushetsplikt i et kommunalt reglement.

Hastesaker

Når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken, kan kommunestyret gi andre organer myndighet til å treffe vedtak i slike saker.

Lederen av et folkevalgt organ kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Ved hastefjernmøte kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis 1/3 av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte.

Når en hastesak skal behandles skriftlig, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det fremlagte forslaget og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

Inhabilitet og fritak

De fleste folkevalgte vil på et eller annet tidspunkt komme i en situasjon hvor det kan reises spørsmål om man er inhabil til å være med å fatte vedtak i en sak som er til behandling. At en person er «inhabil» eller «ugild», innebærer at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet. Som folkevalgt vil du være inhabil om du har tilknytning til en sak eller sakens parter, som er egnet til å skape tvil om

du vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte. Noen forhold, for eksempel nært slektskap, fører til automatisk inhabilitet. I tillegg finnes en skjønnsmessig regel som sier at man er inhabil dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. Hvis dette skulle gjelde deg, forutsettes det at du ikke skal delta i behandlingen og i avgjørelser av den konkrete saken. Det er flere hensyn som taler for at du, dersom du har egeninteresse i utfallet av en sak eller har et nært slektskap eller vennskap til noen av partene, ikke bør behandle eller avgjøre denne saken. For det første kan det være fare for at du vil opptre partisk. For det andre er det av stor betydning at folk har tillit til at folkevalgte opptrer upartisk. For det tredje tjener reglene om inhabilitet til å beskytte den enkelte folkevalgte mot utilbørlig press utenfra.

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om han eller hun skal fritas.

Det er på ingen måte kritikkverdige å være inhabil i en sak, men det er kritikkverdig ikke å si fra dersom du er inhabil, eller hvis du er i tvil om du er inhabil eller ikke. Det er det folkevalgte organet selv som avgjør habilitetsspørsmål.

Det er et godt tips å melde fra til ordfører i god tid før møtet dersom du er i tvil om du er habil til å være med å behandle en sak. Dette gir ordføreren mulighet til å undersøke saken nærmere, eventuelt til å innhente juridiske råd.

Folkevalgte som ser at de er direkte inhabile i en sak, eller som er usikre på hvorvidt de er inhabile til å være med i behandlingen av en sak, plikter å informere om dette, slik at det folkevalgte organet som skal behandle saken, kan vurdere og beslutte hvorvidt vedkommende er inhabil eller ikke. Bestemmelser om habilitet finnes i forvaltningsloven og i kommuneloven.

Innsynsrett og taushetsplikt

Når det gjelder innsyn i kommunale saksdokumenter, har folkevalgte organer rettigheter som strekker seg lenger enn de rettigheter alle (også folkevalgte) har, til innsyn med hjemmel i offentlighetsloven.

Kommuneloven legger retten til organet – ikke til enkeltmedlemmene. Det er et viktig prinsipp at dokumenter som kommer fra administrasjonen, gis til alle medlemmene av det folkevalgte organet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan kreve innsyn i alle kommunale saksdokumenter. Andre folkevalgte organer kan kreve innsyn i de deler av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Et vedtak om å kreve innsyn treffes med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

Dersom det folkevalgte organet ønsker innsyn i dokumenter med taushetsbelagte opplysninger, er det to vilkår som må være oppfylt: Det må være «nødvendig» for behandlingen av en konkret sak, og [forvaltningsloven § 13 b](#) må hjemle unntak fra taushetsplikten. Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter andre ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gjelder ikke den utvidede innsynsretten i følgende tilfeller:

- notater fra det enkelte rådsmedlemmet til rådet
- notater mellom rådsmedlemmene
- sakslister til og møtebøker for forberedende møter i kommuneråd/fylkesråd der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge frem innstilling

Saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet unnta fra innsyn hvis saksdokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger.

Den utvidede innsynsretten gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort av administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet, gjelder innsynsretten fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet.

Hovedregelen i kommuneloven er at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer. Det vil med andre ord si at hovedregelen er at møtene skal være åpne for alle. Imidlertid kan det komme saker til behandling som krever at møtet lukkes for allmenheten:

- Et folkevalgt organ *skal* vedta å lukke et møte når
 - det skal behandles en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold
 - det skal behandle en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt
- Et folkevalgt organ *kan* vedta å lukke et møte når:
 - Hensynet til personvern krever det
 - Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det

Det at et møte er lukket innebærer ikke i seg selv at de folkevalgte får taushetsplikt om alle opplysningene som fremkommer i møtet. Folkevalgte er kun pålagt taushetsplikt om de taushetsbelagte opplysningene som fremkommer. Det er ikke adgang til å innføre en særskilt taushetsplikt i et kommunalt reglement.

I FORMÅL

→ HVA ØNSKER VI
Å OPPNÅ?

→ Skal finne til
"all-round solution"
- nok
kennskap til
i "i bank
design

Hva vil
~~XXXXXXXXXX~~
- "i bank"
in??
Definer trading

1-0-1

trasjon

Samspillet med administrasjonen

Ethvert folkevalgt lederskap er avhengig av et godt samspill med sin egen administrasjon. Skal forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen bli godt, kreves det respekt og aksept for de ulike rollene. Tillit er helt sentralt i dette samspillet. Kommuneloven tydeliggjør blant annet skillet mellom politikk og administrasjon, hvor kommunedirektøren har fått lovfestet det løpende persona-lansvaret. Kommunedirektøren har en sammensatt rolle i norske kommuner og fylkeskommuner. Kjernen i dette er at kommunedirektøren er aktivt involvert i alle faser av de lokale politiske prosessene, fra forslag, til iverksetting og evaluering. Føringer og instruksjoner som dere folkevalgte gir, skal skje i kraft av vedtak, ikke gjennom mer vage signaler, eller ordførers forventninger til kommunedirektøren, eller gjennom det kommunedirektøren har oppfattet er flertallets syn. Dersom kommunedirektørens rolle skal begrenses eller styres av kommunestyret, må det skje i kraft av vedtak.

Kommunedirektøren vil også være sentral i politikktutviklingen gjennom å legge frem kunnskapsgrunnlag, tilrettelegge både for politiske prosesser og ikke minst for innbyggermedvirkning.

Kommunedirektøren skal være både uavhengig av og lojal mot hele kommunestyret eller fylkestinget. Med «uavhengig» menes at kommunedirektørens ansettelsesforhold skal være uberørt av endringer i kommunestyrets

Kommuneloven av 2018 har innført kommunedirektør som ny kjønnsnøytral tittel for rådmann, fylkesrådmann og administrasjonssjef. Imidlertid er ikke dette en lov-pålagt tittel. I denne boka brukes tittelen kommunedirektør.

og fylkestingets sammensetning. Med «lojal» menes at kommunedirektøren skal gjennomføre alle vedtak som er fattet av folkevalgte organer, men også at kommunedirektøren melder fra om det er faktiske eller rettslige utfordringer som har vesentlig betydning for iverksetting av et vedtak. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre organet oppmerksom på dette.

Kommunedirektøren har etter kommuneloven en utredningsplikt. Dette innebærer at saker som legges frem for folkevalgte organer, skal være forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette betyr at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for å fremlegge et slikt grunnlag, uavhengig om det strider mot de folkevalgtes virkelighetsoppfatninger eller meninger.

Det er dere folkevalgte som har det overordnede styrings- og beslutningsansvaret. Det innebærer et overordnet resultatansvar og et ansvar for at kommunen eller fylkeskommunen er hensiktsmessig organisert for å løse de oppgavene den er pålagt, og for å utvikle de kommunale tjenestene og lokalsamfunnet som helhet.

Den politiske ledelsen er uløselig knyttet til ønsket om å skape forandring til det bedre for lokalsamfunnet. Å involvere innbyggerne aktivt kan bidra til å gjøre lokalpolitikken mer synlig for dem, skape et bredt samspill og gi dem en følelse av eierskap til de beslutningene som tas. Kommunedirektøren utøver funksjonen som selvstendig fagadministrasjon, med rett til å hevde selvstendige faglige vurderinger. Denne fagadministrasjonen skal samtidig være et politisk sekretariat for dere som er folkevalgte. Beslutningene deres skal bygge på faglige vurderinger, for så å gjøre deres egne vurderinger ut fra et mer allment folkelig og politisk skjønn.

Skillet mellom politikk og administrasjon er ikke alltid entydig. Det kan være politikk i mange saker som tilsynelatende er av administrativ karakter. Det kan være ulike oppfatninger av hva som er politikk og hva som er administrasjon, både blant dere folkevalgte og blant de ansatte i kommunen. Rolleforståelsen kan derfor ikke avklares en gang for alle, men må drøftes kontinuerlig, både blant dere folkevalgte og i dialog med administrasjonen.

Kommunedirektørens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at vedtakene er tydelige, selv om det kan være utfordrende. Tydelige og klare vedtak gir administrasjonen den beste forutsetningen for å iverksette vedtaket. I situasjoner der det er konstant

knapphet på ressurser, vil det å velge nesten alltid innebære at man må velge bort noe annet. En fordel på ett område må som regel betales med en ulempe på et annet. Som folkevalgt vil du tjene på å være ryddig og tydelig når slike dilemmaer oppstår.

Riktig og god informasjon om kommunens virksomhet og leveranser er en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring. Kommunedirektøren og ordføreren må gi løpende og god informasjon til hverandre. Tillit i systemer med mye delegering forutsetter at dere som folkevalgte har innsikt i og føler dere trygge på de vurderingene administrasjonen gjør fortløpende.

SPILL HVERANDRE GODE

Det er et godt råd å etablere en god styringsdialog mellom folkevalgte og administrasjon så tidlig som mulig. Det er behov for gode styringsverktøy som synliggjør hva som skal leveres. Videre er det viktig å utvikle formelle arenaer for utveksling av informasjon. Det gjelder å spille hverandre gode. Det å være en dyktig folkevalgt er ingen soloprestasjon. Det skjer alltid i samspill med andre folkevalgte og med administrasjonen. Legg vekt på det dere får til, og bygg videre på det.

Kommunedirektøren er en sentral aktør i styringsdialogen mellom dere folkevalgte og administrasjonen. Han eller hun må bidra til å bygge tillit og legge til rette for en god dialog. Kommunedirektørens oppgave er blant annet å innhente balansert og helhetlig informasjon til dere som er folkevalgte. Som folkevalgt må du sette deg inn i denne informasjonen og forholde deg aktivt til den når sakene skal behandles.

Politiske føringer gis til kommunedirektøren av folkevalgte organer gjennom vedtak. Du må også alltid huske på at du styrer som medlem av kommunestyret og fylkestinget eller et utvalg eller en kommunestyre- eller fylkestingskomité. Som enkeltpolitiker må du gjerne komme med politiske utspill, men du kan ikke utøve arbeidsgiverrollen eller styringsrollen utenfor det folkevalgte organet som har myndighet til det.

God informasjon til dere folkevalgte fra kommunedirektøren om kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og leveranser, er en viktig betingelse for å kunne utøve godt folkevalgt lederskap. Det kan lett bli

et underskudd av informasjon til dere folkevalgte hvis det ikke er gode nok rutiner for rapportering. God styringsinformasjon viser ikke bare hva ytelsene koster, men også hvilke effekter de har på innbyggerne. Penger er viktig, men de er bare et virkemiddel for å skape gode tjenester i et samfunn i utvikling. Sørg derfor for å skaffe deg oversikt over resultater og mål for de ulike delene av den kommunale forvaltningen. Hvordan er kvaliteten i eldreomsorgen? Hvor fornøyd er foreldrene og elevene i skolen? Hvor lang er saksbehandlingstiden for byggesaker?

Kommunedirektøren bør jevnlig gi dere folkevalgte informasjon om tilstanden i administrasjonen og tjenesteproduksjonen. Slik informasjon gis som regel i formaliserte, skriftlige rapporter. Spørsmålet er ofte ikke om informasjonen skal gis til de folkevalgte, men om hvem som skal styre informasjonen. Det er derfor viktig at kommunedirektøren tar aktive grep for å synliggjøre åpenhet og vilje til strukturert informasjonsflyt. Kommunedirektøren bør se til at hele kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til samme informasjon.



Rådmann Erling Hanssen og ordfører Bernhardt Halvorsen i Lavangen kommune

DELEGERING TIL KOMMUNEDIREKTØREN

Internt i kommunen eller fylkeskommunen bør det være vid adgang til å delegere myndighet. Dette er viktig for at kommunene og fylkeskommunene selv skal finne effektive og lokalt tilpassede arbeidsordninger. Kommuneloven slår fast at kommunestyret eller fylkestinget bare kan delegere myndighet til ett sted i administrasjonen, nemlig til kommunedirektøren. Alt løpende personalansvar er etter kommuneloven av 2018 lagt direkte til kommunedirektøren.

Rolleavklaring mellom folkevalgte og administrasjonen har blant annet kommet ved at vi har fått endringer som styrker den politiske styringen: Prinsipielle saker, også enkeltsaker, skal behandles av folkevalgte organer. Det er forbud mot å delegere til kommunedirektøren i saker av prinsipiell betydning – også i enkeltsaker. Dette er et uttrykk for at det er dere folkevalgte som tar avgjørelser i de sentrale sakene i kommunen eller fylkeskommunen. Se for øvrig mer om delegering i [kapittel 4](#).

TILRETTELEGGER FOR POLITISKE PROSESSER OG INNBYGGERDELTAELSE

Den samfunnsmessige utviklingen skjer i raskt tempo, og kommunene og fylkeskommunene står overfor en rekke utfordringer som ikke har noen standardløsning eller kjente løsninger. Regjeringens perspektivmelding og andre sentrale dokumenter peker i retning av at kommunene og fylkeskommunene vil få en trangere økonomi, samtidig som både sentrale myndigheter og lokalsamfunnet stiller krav, og gjerne høyere krav, til løsningen av lokale, regionale, nasjonale og globale utfordringer. Dette vil kreve nytenkning og innovasjon, noe som igjen forutsetter politisk mot og politisk lederskap. Du som folkevalgt kan med fordel utnytte innbyggernes engasjement og vilje til å finne nye løsninger og styrke evnen til lokal problemløsning.

Kommunedirektøren vil være sentral i arbeidet med denne politikktutviklingen, gjennom for eksempel å legge frem kunnskapsgrunnlag og å legge til rette for både politiske prosesser og innbyggermedvirkning. Et godt råd kan være at kommunestyret og fylkestinget avklarer både gjensidige forventninger og rammer for dette.

YTRINGSFRIHET OG VARSLING

Kommuner og fylkeskommuner forvalter fellesskapets ressurser og løser viktige samfunnsoppdrag. Åpenhet er med på å sikre at de løser oppdraget til beste for innbyggerne. Åpenhet er også en forutsetning for både å avdekke og å rette opp feil.

Som folkevalgt må du kjenne rammene for ytringsfrihet og varsling for ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Varslingsreglene følger av arbeidsmiljøloven. Varsel til eller om politikere er ikke lovregulert.

Et velfungerende demokrati er avhengig av en åpen og opplyst debatt. Ansatte med kunnskap om fagområder og tjenester er viktige aktører i det offentlige ordskiftet. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner arbeider aktivt og målrettet for å sikre en god ytringskultur, som også gjør det trygt å ytre seg kritisk om forhold i egen virksomhet.

Den alminnelige ytringsfriheten verner den enkelte borgers frihet til å bestemme hva han eller hun ønsker å ytre seg om, uavhengig av innhold, tid, form og medium. En kronikk, SMS, tegning eller det å trykke «liker» på Facebook, vil normalt være en ytring. Den alminnelige ytringsfrihet er nedfelt i [Grunnloven § 100](#) og i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Vernet om ytringsfriheten strekker seg langt, og det skal mye til for at ytringsfriheten begrenses. Det gjelder både for politikere og ansatte i kommuner og fylkeskommuner.

Ansattes ytringsfrihet er en del av den alminnelige ytringsfrihet som beskyttes av [Grunnloven § 100](#).

Et ansettelsesforhold reiser imidlertid spørsmål om ytringsfrihet fordi arbeidsgiver har krav på lojalitet fra sine ansatte. For å overholde sin lojalitetsplikt kan den ansatte være nødt til å avstå fra enkelte ytringer. Ansattes rett til å ytre seg i det offentlige rom strekker seg likevel langt. Det lar seg ikke gjøre å trekke opp en generell grense; det må vurderes konkret.

Lojalitetsplikten gjelder ikke på samme måte for politikere fordi dere har et verv og er ikke ansatt.

Varsling er en spesiell form for ytring som handler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kritikkverdige forhold omfatter lovbrudd, men også brudd på interne regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Reglene for vern av varslere som er ansatt i en virksomhet, følger av arbeidsmiljøloven. Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes, og å gjøre noe med det. Gjengjeldelse mot en arbeidstaker som varsler i samsvar med loven, er forbudt.

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha rutiner for varsling, det følger av arbeidsmiljøloven. Rutinene skal inneholde en oppfordring til ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold, og å legge til rette for at det er trygt å varsle. Rutinene skal også inneholde fremgangsmåten for varsling, for eksempel hvem det skal varsles til og hvordan det kan varsles. De skal også si noe om arbeidsgivers fremgangsmåte ved mottak, behandling og oppfølging av et varsel.

Det bør også fremgå av rutinene hvordan varsling på kommune- eller fylkesnivå skal håndteres. Hvor skal det varsles, og hvilken saksbehandling skal gjøres hos mottaker av varsel? Hvem skal foreta nærmere undersøkelser av varselet før for eksempel en annen kommunedirektør eller en kommuneadvokat i en annen kommune undersøker varselet nærmere?

Ledere på alle nivå har et stort ansvar for å legge til rette for et godt yringsklima der det oppleves som trygt å ta opp kritikkverdige forhold.

Les mer i KS' «[Veileder om yringsfrihet og varsling](#)» for ansatte i kommuner og fylkeskommuner.



Som omtalt foran gjelder reglene om varsling i arbeidsmiljøloven for arbeidstakere og ledere som er ansatt i kommunen. Dersom du som politiker mottar varsel om et kritikkverdig forhold i kommunen og fylkeskommunen, skal du oppfordre varsleren til å varsle gjennom de kanalene som følger av varslingsrutinene. På den måten sikres det at administrasjonen blir kjent med det kritikkverdige forholdet, og kan gjøre noe med det.

Varsel på politikere fra andre politikere eller varsel fra innbyggere om kritikkverdige forhold reguleres ikke av arbeidsmiljøloven. De fleste politiske partier har imidlertid innført egne varslingsregler som langt på vei bygger på de samme prinsippene som arbeidsmiljøloven. Enkelte kommuner, for eksempel Oslo, har innført systemer for varsling også i slike saker.

«Vi folkevalgte har et ansvar for å peke på utfordringene, men de kloke svarene kommer i grensesnittet mellom folkevalgte, innbyggere og næringsliv.»

Lisbeth Hammer-Krog
Ordfører i Bærum

FREMTIDSRETTET ARBEIDSGIVERPOLITIKK

For å utvikle og levere gode tjenester i fremtiden må kommunesektoren fremstå som en attraktiv arbeidsgiver, som tiltrekker seg, utvikler og beholder kompetent arbeidskraft. En selvstendig og nyskapende kommunesektor kan realiseres gjennom en fremtidsrettet arbeidsgiverpolitikk.

Hvorfor arbeidsgiverpolitikk er viktig

KS har definert arbeidsgiverpolitikk som de verdier, holdninger og handlinger som arbeidsgiver står for og praktiserer.

En god arbeidsgiverpolitikk

- ser de menneskelige ressursene som grunnlag for utvikling av gode tjenester for innbyggerne
- utgjør et felles verdigrunnlag for folkevalgte, ledere, medarbeidere og tillitsvalgte
- bidrar til å gi organisasjonen et godt omdømme som arbeidsgiver, og legger grunnlaget for å tiltrekke seg den beste kompetansen
- legger til rette for innovasjon og nyskaping, både i organisering og utøvelse av tjenestene
- synliggjør organisasjonens arbeidsgiverpolitiske retning og prioriteringer

Arbeidsgiverpolitikken må bygge på hovedavtalens formål, som er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer, som skal bidra til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor til det beste for innbyggerne. Hovedavtalen regulerer blant annet tillitsvalgtes rett til medbestemmelse og medinnflytelse.

Partiprogrammet som du har gått til valg på, formulerer ulike mål og peker på virkemidler for å nå politiske mål i lokalsamfunnet. Den lokale arbeidsgiverpolitikken er også preget av partipolitikk, og politiske skillelinjer kan komme til syne i debatter og vedtak om den lokale arbeidsgiverpolitikken.

Som arbeidsgiver står kommunesektoren overfor to hovedutfordringer fremover – evnen til å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere og evnen til utvikling og nyskaping.



Visste du at ...

KS' veileder «[Skodd for framtida](#)» har de siste årene vært verktøy for utvikling av arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategier lokalt for å møte utfordringene fremover.

En arbeidsgiverstrategi er en plan som skal bidra til å konkretisere og realisere arbeidsgiverpolitikken gjennom en beskrivelse av nåsituasjonen, prioriterte mål og tiltak. Temaene i arbeidsgiverstrategien vil variere etter hvilke utfordringer og behov den enkelte kommune og fylkeskommune har. Det kan handle om ledelse, arbeidskraft og rekruttering, kompetansestyring, heltidskultur, sykefravær og inkludering, lokal lønnspolitikk og annet.

Det anbefales at arbeidsgiverstrategier, lokal arbeidsgiverpolitikk og delegeringsreglementet blir behandlet og vedtatt i kommunestyret eller fylkestinget i sammenheng. Det anbefales også at arbeidsgiverstrategier blir revidert og oppdatert jevnlig.

Som tidligere nevnt kan kommunestyret eller fylkestinget bare delegerer myndighet til kommunedirektøren. Kommunedirektøren kan så delegerer videre til nivåer i egen administrasjonen. Det utøvende arbeidsgiveransvaret for de ansatte i kommunen ligger etter kommuneloven av 2018 hos kommunedirektøren. Det betyr at det er kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner. Nær alle fylkeskommuner og flertallet av kommunene har vedtatt en egen arbeidsgiverstrategi.

Hvordan dere som er folkevalgte utøver den overordnede arbeidsgiverrollen, påvirker kommunens og fylkeskommunens omdømme og hvor attraktiv kommunen og fylkeskommunen oppfattes som arbeidsgiver. Som en del av dette overordnede arbeidsgiveransvaret skal dere som folkevalgte vedta en god arbeidsgiverpolitikk. Det innebærer å vedta arbeidsgiverstrategier, reglementer, etterspørre resultater og sørge for rapportering tilbake fra administrasjonen. Kommunedirektøren har ansvaret for å utøve arbeidsgiverrollen.

KS anbefaler en politisk vedtatt arbeidsgiverpolitikk som gir kommunedirektøren trygghet til å være handlingsorientert, og som sikrer rom for ledelse slik at administrasjonen kan nå de politiske målene som de folkevalgte har vedtatt for kommunen eller fylkeskommunen.

HVA VIL DET SI Å VÆRE ARBEIDSGIVER?

I arbeidsgiverrollen er det viktig at kommunestyret og fylkestinget er konsensusorientert, langsiktig og strategisk. I samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene utgjør kommunestyret eller fylkestinget og kommunedirektøren arbeidsgiversiden. De tillitsvalgte i de ansattes organisasjoner representerer medlemmene. Innenfor rammen av det lokalpolitiske demokratiet regulerer kommuneloven og Hovedavtalen de tillitsvalgtes rett og plikt til medvirkning i spørsmål som angår forholdet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerne. Ved at hovedavtalen er rammepreget, bør kommunedirektøren og de tillitsvalgte avklare nærmere hvordan medinnflytelsen skal praktiseres på alle nivå i kommunen eller fylkeskommunen. Medvirkningsprosessen må ikke undergrave kommunedirektørens daglige arbeidsgiveransvar og styringsrett. På samme måte må det ved delegeringsreglement avklares nærmere hvilke oppgaver som skal behandles i partssammensatte utvalget (administrasjonsutvalg). I henhold til kommuneloven skal utvalget behandle saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Utvalgets oppgaver er også nærmere regulert i hovedavtalen.

Det løpende personalansvaret – hva betyr det

Kommuneloven § 13-1, 7. ledd

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Kommuneloven gir kommunedirektøren et lovfestet ansvar for det løpende personalansvaret. Det helhetlige ledelsesansvaret er ved lovendringen tydeliggjort, og det lovfestede ansvaret bidrar til å styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Kommunestyret eller fylkestinget – som kollegium – har likevel fortsatt et overordnet ansvar som arbeidsgiver. Men når myndigheten er lagt direkte til kommunedirektøren ved lov, kan myndigheten ikke fratras kommunedirektøren. Det kan eksempelvis ikke bestemmes at oppsigelse eller avskjed skal vedtas av et

folkevalgt organ. Lovendringen innebærer med andre ord en klar rollefordeling mellom folkevalgt nivå og administrasjonen. Folkevalgt organ kan etter kommuneloven av 2018 ikke ha meninger om hvordan kommunedirektøren utøver det løpende personalansvaret. For eksempel betyr dette at folkevalgt organ ikke har en rolle i ansettelsesprosesser, oppsigelsessaker og lønnsforhandlinger. Omvendt skal heller ikke kommunedirektøren fremme slike saker for et folkevalgte organ. Ansvar for å avgjøre slike saker ligger hos kommunedirektøren.

Hvor stramt kommunestyret eller fylkestinget ønsker å styre gjennom arbeidsgiverstrategier og vedtak, eller hvilket handlingsrom som gis kommunedirektøren, vil variere.

KS anbefaler at kommunestyret eller fylkestinget ikke velger å detaljstyre administrasjonen. Det er viktig at kommunedirektøren gis best mulig handlingsrom for å iverksette og gjennomføre politiske vedtak. Ved for eksempel nedbemanning bør det delegeres til kommunedirektøren å vedta antall stillinger som skal fjernes innenfor de ulike fagområder. Kommunestyret eller fylkestinget bør begrense sine vedtak til å angi det totale innsparingskravet.

KS anbefaler videre at det delegeres i størst mulig utstrekning til kommunedirektøren å bestemme antall stillinger og type stillinger innenfor det enkelte arbeidsområde, så lenge dette ligger innenfor budsjett. Særlig bør kommunestyret og fylkestinget overlate til kommunedirektøren å bestemme type stillinger.

Kommunedirektørens ansvar for administrasjonen innebærer at kommunedirektøren har ansvar for de som er ansatt i administrasjonen, og at de rette personene blir ansatt. Det er kommunedirektøren som er nærmest til blant annet å vurdere hvilken kompetanse som trengs for å følge opp og gjennomføre de politiske vedtak som treffes. Kommunedirektøren skal sørge for at de vedtak som treffes av dere som er folkevalgte, blir fulgt opp, og vil gjennom å ha ansvar for det løpende personalansvaret, styre og lede dette. Kommunedirektøren er den som sørger for at omstillinger iverksettes, og beslutter oppsigelse om nødvendig. Det er kommunedirektøren som må

håndtere og følge opp sykefravær, mens dere folkevalgte kan vedta strategier for å få ned et høyt sykefravær.

KS anbefaler at arbeidsgiverpolitikken også omfatter en lokal lønnspolitikk. Folkevalgte gir rammer ved forhandlingsmandatet til kommunedirektøren, men deltar ikke i lokale forhandlinger.

Folkevalgtes arbeidsgiveransvar for kommunedirektøren

Kommunestyret og fylkestinget er arbeidsgiver for kommunedirektøren. Kommunedirektøren ansettes av, og rapporterer til, kommunestyret og fylkestinget. Kommunedirektøren har slik sett ingen enkeltperson å forholde seg til som sin arbeidsgiver, men et kollegialt organ. Måten kommunestyret og fylkestinget oppfyller rollen som arbeidsgiver på overfor kommunedirektøren, har betydning for samarbeidet mellom kommunedirektøren og dere folkevalgte, for styring og ledelse, for omdømme og for mulighet til å rekruttere dyktige ledere. Det følger av Hovedtariffavtalen at kommunedirektøren skal ha sin lønn vurdert en gang i året. Grunnlaget for vurderingen er blant annet oppnådde resultater ut fra de målene som er satt, og måten lederskapet er utført på. Hvem fra det politiske systemet som skal vurdere kommunedirektørens lønn, må avgjøres av folkevalgt organ. Det kan være de samme folkevalgte som deltar i utviklingssamtalen med kommunedirektøren.

Arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren handler blant annet om å opptre på en slik måte at konflikter forebygges, og at det er et godt til-litsforhold mellom dere folkevalgte og kommunedirektøren. Kommunedirektørens arbeidsavtale og utviklingssamtalene er i tillegg til den årlige lønnsvurderingen viktige verktøy for dere som er folkevalgte for å sikre at kommunedirektøren utøver sitt ansvar på best mulig måte.

Ansettelse og arbeidsavtale

Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale med kommunedirektøren.

Det følger av kommuneloven at kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at ledende administrative stillinger skal være åremålsstillinger. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

Ved inngåelse av arbeidsavtale med ny kommunedirektør anbefaler KS at det heller enn åremål avtales at oppsigelsesvernet ikke gjøres gjeldende, samtidig som det ved avtaleinngåelsen avtales etterlønn, [jf. arbeidsmiljøloven § 15-16 \(2\)](#).

Utviklingssamtale

Kommunedirektøren rapporterer som nevnt ikke til en enkeltperson som arbeidsgiver, men til et kollegialt organ. Dette skal skje i en strukturert samtale mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, som KS har valgt å kalle utviklingssamtale. I samtalen bør det være rom for å drøfte utviklingen av forholdet mellom dere folkevalgte og kommunedirektøren, og blant annet ta opp forventninger og arbeidsform, kommunikasjon, rolleavklaring og oppnådde resultater. Dette kan bidra til å forebygge konflikter og tillitsbrudd. Utviklingssamtalen bør gjennomføres minst en gang i året. Samtalen skal ikke erstatte den løpende dialogen mellom dere folkevalgte og kommunedirektøren.

Formålet med utviklingssamtalen vil være å

- avklare gjensidige forventninger til samarbeidet, arbeidsformen og resultatet
- skape tillit og åpenhet
- legge grunnlag for god kommunikasjon i relasjonen mellom de folkevalgte og kommunedirektøren
- bidra til god rolleavklaring
- identifisere og avtale utviklingsbehov og utviklingstiltak for kommunedirektøren

KS anbefaler at utviklingssamtalen med kommunedirektøren ikke gjennomføres av ordføreren alene, men av et mindre og representativt utvalg bestående av folkevalgte fra kommunestyre eller fylkesting, som sikrer bred forankring.

Samtidig er dette forumet lite nok til å kunne gjennomføre en utviklingssamtale preget av gjensidig åpenhet og fortrolighet. Det bør være et allment krav at samtalen gjennomføres på profesjonell måte, og at det ikke uten videre refereres fra selve samtalen. Imidlertid bør det skrives et referat fra samtalen, som oppsummerer de viktigste hovedtemaene og hva det er enighet om, knyttet til mål, forventninger og utviklingstiltak. Referatet bør gjøres kjent for kommunestyret og fylkestinget og vil slik sett være åpent.

Utviklingssamtalen med kommunedirektøren bør også innebære en dialog om utviklingsbehov og utviklingstiltak for kommunedirektøren. Det er viktig å identifisere hvilke muligheter og behov som foreligger for kompetanseutvikling for kommunedirektøren.

[KS Hovedstyre](#) vedtok i sitt møte 24. juni 2019 noen prinsipper knyttet til arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren:

1. Ved rekruttering av kommunedirektør skal det sikres avklaring av forventninger til kommunedirektøren, hvilken rolle som skal fylles, og hvilken kompetanse som er viktig.
2. Ved ansettelse av kommunedirektør skal det inngås en arbeidsavtale. Kommunestyre eller fylkesting anbefales å vurdere valg av ansettelsesvilkår, herunder åremål eller fast tilsetting, for kommunedirektøren ut fra kommunens eller fylkeskommunens behov og prioriteringer.
3. Ved tilsetting anbefales det å forhandle frem en sluttavtale om at kommunedirektøren frasier seg sitt oppsigelsesvern som øverste administrative leder mot etterlønn og ev. andre løsnin-ger. Dette gir forutsigbarhet for arbeidsgiver og arbeidstaker dersom behovet oppstår.
4. Det løpende arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren omfatter å søke å forebygge konflikter, avklare roller og bygge tillitsrelasjoner mellom folkevalgte og kommunedirektøren, som er bredt forankret i kommunestyre og fylkesting.
5. Det bør gjennomføres utviklingssamtale med kommunedirektør en gang i året. Det må sikres nødvendig forankring i kommune-styre og fylkesting, og utviklingssamtale anbefales gjennomført med forhandlingsutvalg utgått fra kommunestyre og fylkesting.
6. Som del av medlemservice til kommuner og fylkeskommuner bistår KS med å utforme arbeidsavtaler for kommunedirektør i tråd med den enkelte kommunes og fylkeskommunes behov og lokale forhold.



Samspeilet med lokalsamfunnet

HVA ER INNBYGGERMEDVIRKNING?

Det norske lokaldemokratiet er godt forankret i en representativ styringsmodell. Gjennom valg hvert fjerde år får folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner sitt mandat til å representere befolkningen og til å forvalte og prioritere felles ressurser. Kontakten mellom innbyggere og folkevalgte strekker seg likevel utover selve valgperioden. I løpet av valgperioden er de fleste folkevalgte i kontakt med de menneskene de representerer. Denne kontakten er viktig for tilliten til lokaldemokratiet, men også fordi befolkningen sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger som kan bidra til å gjøre de politiske beslutningene bedre.

Innbyggermedvirkning innebærer å involvere innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen, både gjennom valg, men også gjennom valgperioden.

Det finnes ikke én oppskrift på hvordan man kan involvere innbyggerne. Det varierer fra sak til sak, og etter hvem man ønsker å oppnå kontakt med. Det bør være tydelig hva som er formålet med medvirkningen og hvem som bør inkluderes.

Innbyggermedvirkning er i noen sammenhenger lovpålagt. Dette gjelder innenfor kommunens eller fylkeskommunens planprosess, innbyggerforslag, rådgivende folkeavstemninger, eldreåd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

LOVFESTEDE MEDVIRKNINGSORDNINGER

Medvirkning i kommunale og fylkeskommunale planprosesser

Plan- og bygningsloven legger stor vekt på at planleggingen skal være åpen og deltakende, og stiller krav til medvirkning. I loven står det at kommunen skal «sørge for å gjøre de mest aktuelle spørsmål i kommuneplanarbeidet kjent på en måte den finner hensiktsmessig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt». Dette innebærer at kommuner eller fylkeskommuner som fremmer et planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal sørge for at dette er oppfylt også i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Videre har kommunen et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

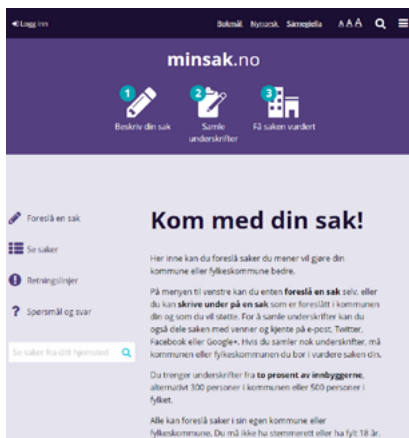
Innbyggerforslag

Bestemmelsen i kommuneloven pålegger kommunestyret og fylkestinget å ta stilling til en sak som innbyggerne ønsker til behandling.

Forslaget må for det første gjelde kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og det må ikke ha samme innhold som et tidligere forslag i valgperioden, eller ha samme innhold som en sak som har vært behandlet tidligere i valgperioden. Videre må minst to prosent av innbyggerne stå bak forslaget (det holder likevel med tre hundre underskrifter i en kommune og fem hundre i et fylke). Kommunestyret og fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om de avgjørelsene som treffes og de tiltakene som gjennomføres som følge av forslaget.

«Innbyggermedvirkning er viktig for å få legitimitet til saker, særlig de som skal stå seg i lengre tid.»

Stine Akselsen
Ordfører i Lebesby (2011–2019)



Det er mange måter å samle underskrifter på, blant annet gjennom minsak.no – en nettside der man både kan starte en underskriftskampanje og skrive under på saker man er interessert i.

Folkeavstemninger

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Eldreråd

Alle kommuner og fylkeskommuner er pålagt å ha et *eldreråd*. Det er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvaret for å velge eldrerådet. Eldrerådet fungerer som et rådgivende organ og skal behandle alle saker som gjelder levekår for eldre. Eldrerådet skal blant annet behandle årsbudsjett, økonomiplan, kommunal og fylkeskommunal plan, tiltak og planer i helse- og sosialsektoren, idretts- og kulturtiltak, boligutbygging og reguleringsaker, samferdselssaker og kommunikasjonsplaner.

Råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Kommuneloven pålegger kommunene og fylkeskommunene også å ha en *representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne*, slik at de sikres åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktig for dem. Dette gjelder blant annet saker om universell utforming og tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering, og offentlige tjenester rettet mot mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom

Også et tredje organ er lovpålagt for kommuner og fylkeskommuner, nemlig *ungdomsråd* eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Også her gjelder det at de er rådgivende organer med rett til å uttale seg i saker som gjelder dem.



Ungdomsråd i Melhus kommune

Utvalg

Det følger av kommuneloven at kommuner og fylkeskommuner har omfattende handlefrihet når det gjelder om og på hvilke måter man ønsker å involvere innbyggere i de lokaldemokratiske prosessene. Kommunestyret kan etter kommuneloven opprette utvalg som kun fungerer over kort tid, med nærmere utredningsoppgaver, og hvor formålet kun er å vurdere og uttale seg om en konkret sak.

Kommunestyret kan også opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Denne ordningen innebærer at kommunen deles inn i mindre, geografisk avgrensede områder. Medlemmene av kommunedelsutvalgene kan enten velges direkte av innbyggerne i kommunedelen, eller av kommunestyret selv. Kommunestyret fastsetter hva slags saker kommunedelsutvalget skal behandle, og de kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke annet følger av lov.

STRATEGIER FOR INNBYGGERMEDVIRKNING

Formålet med involveringen bør bestemme formen for involvering. Men det er også andre hensyn du må ta med i betraktningen. I tillegg til formålet med deltakelsen må du stille spørsmålet om hvem du ønsker å komme i dialog med, og når i prosessen du ønsker innspill. Når du har svar på

disse spørsmålene, har du gode forutsetninger for å velge form for involvering – altså hvordan du vil gå frem for å involvere innbyggerne i prosessen.

Hvorfor involvere innbyggerne?

Det første spørsmålet vi bør stille i planleggingen av en involveringsprosess, er hvorfor vi ønsker å involvere befolkningen i denne beslutningsprosessen. Ønsker vi å konsultere befolkningen, eller ønsker vi å gi dem beslutningsrett? Hva ønsker vi å oppnå gjennom innbyggermedvirkning? Formålet med deltakelsen må bli tydelig kommunisert når innbyggerne inviteres til deltakelse. Det er viktig at innbyggerne opplever at deltakelsen deres kan påvirke utfallet – at det ikke fremstår som en skinnprosess. Ofte har deltakelsen mange formål. Noen eksempler kan være å informere innbyggerne eller å få informasjon, få rede på behovet blant innbyggerne i kommunen og sikre innspill fra de som vanligvis ikke engasjerer seg i samfunnet eller tar kontakt med politikerne. Videre handler det om å få ideer, forankre og øke engasjementet for en sak, ansvarliggjøre befolkningen eller å styrke beslutningsgrunnlaget for en sak. Presise, velformulerte spørsmål er første skritt i god innbyggerinvolvering. Det er viktig å ha klart for seg hvilken status innbyggernes deltakelse skal ha. Skal deltakelsen være rådgivende? Eller skal den i større grad være bindende?

Hvem skal involveres?

Det er viktig å tenke over hvem man ønsker innspill fra. Noen politiske vedtak og beslutninger berører enkeltgrupper i kommunen spesielt sterkt, mens andre beslutninger berører en større andel eller hele befolkningen. Hvis en sak berører en spesiell gruppe i særlig stor grad, er det en god grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat denne gruppen i tale. Svaret på spørsmålet om hvem som skal involveres, varierer fra sak til sak. Noen målgrupper må oppsøkes der de er, og deltakelsen må skje på deres premisser. Andre grupper kan for eksempel inviteres til kommunehuset. Men uansett er det viktig å huske på at dere folkevalgte også skal representere dem som ikke selv roper høyest. Det er viktig at beslutninger ikke tas i et «ekkokammer», men at dere henvender dere til aktuelle målgrupper.

Når i prosessen ønsker dere innspill?

Svaret på dette spørsmålet sier noe om når det skal inviteres til deltakelse, og om hvor mye forarbeid kommunen selv må gjøre før det inviteres: Skal folk få komme med innspill i idé- og utredningsfasen, eller skal dere få innspill på enkelte alternativer. Tidspunkt for deltakelse avhenger av formålet med deltakelsen. Er målet å få frem nye ideer, er det viktig å involvere innbyggere så tidlig som mulig i prosessen. Hvis målet er å få innspill til hvordan et vedtak skal settes i verk, kan deltakelsen komme senere. En av de tingene som det spesielt er verdt å tenke over, er hvor grundig utredet en sak trenger å være for at befolkningen skal kunne mene noe om den. Muligheten for å påvirke er større tidlig i en beslutningsprosess, men det er vanskelig å få folk til å komme med gode innspill hvis rammene for beslutningene ikke er kartlagt. For eksempel: Hvor mye penger har man til rådighet? Hvor stort areal skal det bygges på? Er det utfordringer ved nettopp denne plasseringen? Er det førende premisser som vi må ta hensyn til? Hvor stort er handlingsrommet?

Hvorfor + hvem + når = Hvordan

Når dere har klart for dere formålet med deltakelsen, altså hvorfor dere ønsker deltakelse, hvem dere ønsker å komme i dialog med, og når i prosessen det er best å få innspill, har dere et godt grunnlag for å velge hvordan involveringen skal skje.

Hva det vil si å lykkes med innbyggermedvirkning, avhenger av hva som er målet med involveringen. Noen ganger er det viktig å få mange på banen, andre ganger er det viktigere å nå ut til spesielle grupper. Andre ganger kan det være viktigere å få gode ideer og innspill enn at det er mange som deltar.

Et viktig moment for vellykket medvirkning er naturligvis at innbyggerne føler at saken angår dem, og at de faktisk blir hørt. At de blir hørt, betyr ikke nødvendigvis at de får det som de vil, men at kommunen og fylkeskommunen kan dokumentere at innspillene deres er vurdert.

Derfor er det viktig å vurdere nøye i hvilke saker og hvordan innbyggermedvirkningen skal skje. Det bør være konkrete og ikke altfor kompliserte saker. Det kan for eksempel være en idédugnad for bedre oppvekstmiljø eller såkalt barnetråkk ved planlegging av fysiske omgivelser. Et godt råd er å gi god informasjon på forhånd.

Viktige faktorer for vellykket involvering

- Saken er konkret, viktig og innbyggernær.
- Formålet er tydelig.
- Innbyggerne får god informasjon om muligheten for å involvere seg.
- Ulike medvirkningstiltak tas i bruk – for å nå flest mulig.
- Det arbeides systematisk for å involvere dem som ellers ikke deltar.
- Politikerne er der folk er.
- Tidlig medvirkning gir mest motivasjon.

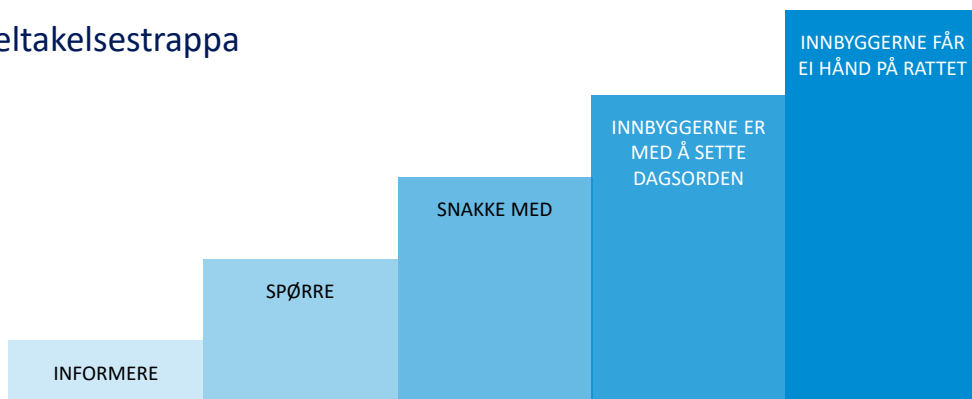
Noen nyttige tips

- Forankring i – og kobling til – det representative demokratiet.
- Etabler en «spor innspill»-funksjon, slik at innbyggerne får vite hvor saken står.
- Ha prosedyrer for å bringe innspill videre.
- Ha en stillingsressurs med ansvar for demokratiarbeid og innbyggerinvolvering.
- Gi tilbakemelding til innbyggerne.
- Etabler skriftlige prosedyrer, slik at involveringen kommer inn i systematiske former.

Deltakelsestrappen

Formålet med deltakelsen bestemmer hvilket trinn i «deltakertrappen» (se figur) som skal brukes når dere skal velge en metode for involvering.

Deltakelsestrappa



Hvis ønsket er å få folks syn på en sak som allerede er utredet, kan kommunen spørre innbyggerne om den konkrete saken. Hvis en sak skal diskuteres med innbyggerne, vil en metode for dialog være mer egnet. Det finnes metoder som egner seg godt hvis målet med involveringen er å få opp nye, gode ideer *ved dagsordensetting*, eller om dere ønsker å gi innbyggerne reell innflytelse og får en hånd på rattet i beslutningsprosessen (for eksempel kommunedelsutvalg). Ofte har deltakelsen mange formål.

Eksempler på noen formål er å:

- informere eller få informasjon
- få rede på behov
- sikre innspill fra de som ikke tar kontakt
- få ideer
- forankre
- øke engasjement
- ansvarliggjøre befolkningen
- å styrke beslutningsgrunnlaget

Samfunnsplanlegging og innbyggerinvolvering

Samfunnet trenger nye løsninger og samarbeidsmodeller for å møte velferdsstatens utfordringer.

I kommunene er det et voksende antall komplekse problemer som ikke kan løses gjennom standardløsninger eller kun ved å øke budsjettene. Mange kommuner utarbeider derfor strategier for hvordan komplekse oppgaver kan løses gjennom å involvere innbyggere og næringsliv både

mer og på nye måter. Samskaping og sterkere involvering av innbyggerne i politikktutforming er viktig for å fornye og styrke lokaldemokratiet, men også for å gjøre bedre bruk av ressurser som finnes i lokalsamfunnene. Når innbyggere og næringsliv er reelle samarbeidspartnere, vil dette gi andre verdier, perspektiver og kunnskap inn i de nye løsningene vi jakter på. Det trenger vi for å få økt legitimitet for vanskelige prioriteringer og nødvendige endringer fremover.

I heftet [La oss gjøre det sammen!](#) kan du finne gode råd for samskaping.

KS satte våren 2019 i gang et utviklingsarbeid der vi sammen med kommuner skal se på hvordan dere som er folkevalgte kan legge grunnlag for bedre politikk og resultater på de utfordringene som er viktigst å løse, gjennom å arbeide med samfunnsdelen i kommuneplanen. Hensikten med utviklingsarbeidet er å styrke det folkevalgte lederskapet i samfunnsplanleggingen. Ved å bruke samfunnsplanen som et mer aktivt styringsverktøy, og involvere lokalsamfunnet på nye måter, kan dere folkevalgte bygge legitimitet rundt nye løsninger, og forebygge mangel på tillit til politikk generelt og politiske løsninger spesielt.

Utviklingsarbeidet skal følges av forskere for å innhente kunnskap og erfaringer som vil komme alle kommuner til gode.

Mer informasjon [her](#).



«Hele politikkens vesen er at vi er valgt av folket for å representere dem. Derfor er medvirkning noe av det viktigste vi kan holde på med.»

Even Aleksander Hagen
Fylkesordfører i Oppland



Samfunnsplanlegging

Kommuneloven av 2018 fastslår at både kommuner og fylkeskommuner skal drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Plan- og bygningsloven har helt siden 1985 hatt dette som et formål, og etter 2008 tydeliggjør loven at samfunnsutviklingen skal være bærekraftig.

KOMMUNAL PLANLEGGING

Det er kommunestyret som er planmyndighet og som selv har ledelsen i den kommunale planleggingen. Arbeidet med den kommunale planleggingen er et viktig redskap for kommunestyret når det gjelder å styre samfunnsutviklingen. Gjennom planleggingen kan kommunestyret sette de lokale utfordringene på dagsordenen. Her kan det vurderes hva som kan og bør gjøres for å løse ulike utfordringer. Det kan for eksempel handle om å gi føringer for prioriteringer innenfor samferdsel, nye boligområder, oppvekstvilkår, kvalitet i omsorgstjenestene, kulturtilbud, m.m. Det er kommunestyrets ansvar å sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler er forankret både i kommuneloven og plan- og bygningsloven. Begge lovene understreker også at utviklingen skal være bærekraftig. Plan- og bygningsloven legger til grunn at samfunnsdelen skal være kommunens overordnede styringsverktøy. Kommuneloven har også en bestemmelse om at økonomiplanen skal

viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

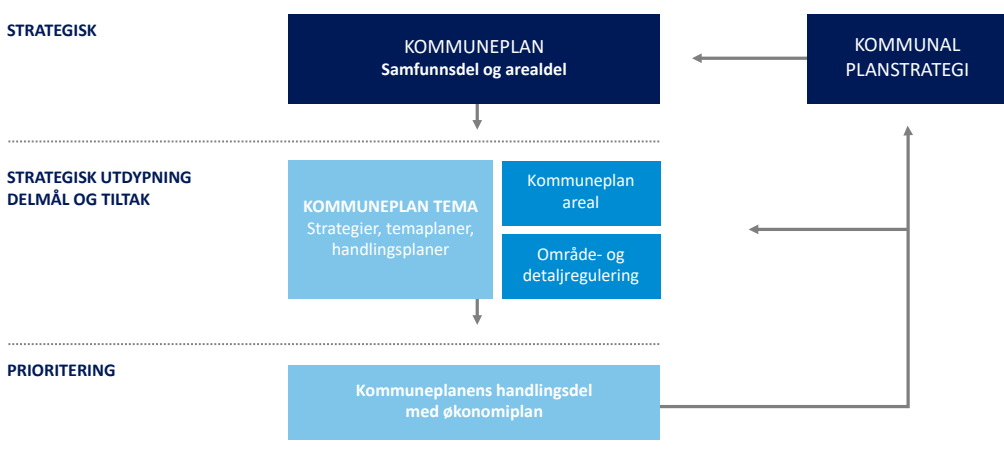
DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET

Det kommunale plansystemet har en hierarkisk struktur og består av tre nivåer.

- 1 Strategisk nivå med vurdering av behov for planrevisjon (kommunal planstrategi) og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.
- 2 Strategisk utdyping (ved behov) med kommunedelplaner (både samfunn og areal), temaplaner og strategier, samt område- og detaljregulering.
- 3 Prioritering av tiltak gjennom kommuneplanens handlingsdel, handlingsprogram og økonomiplan. (Mange kommuner velger at økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel, slik at plansystemet ikke blir unødvendig komplisert.)

Samfunnsdelen må være dynamisk og et uttrykk for det representative demokratiets prioriteringer. Arealdelen må være langsiktig og forutsigbar. Arealdelen som juridisk dokument tar det lengre tid å utarbeide, noe som skyldes kravene til offentlighet og medvirkning, samt at store verdier ofte «fordeles» gjennom kommunens arealpolitikk. Det er derfor naturlig å utvikle samfunnsdel og arealdel som separate prosesser.

Sammenhengene og arbeidsdelingen i det kommunale plansystemet



Politikken må på plass tidlig i kommunestyreperioden

For at samfunnsdelen skal fungere som politisk styringsverktøy, må den vedtas tidlig i perioden. Ideelt bør den vedtas før sommeren 2020, slik at politikken kan komme til uttrykk i økonomiplan/budsjett 2021.

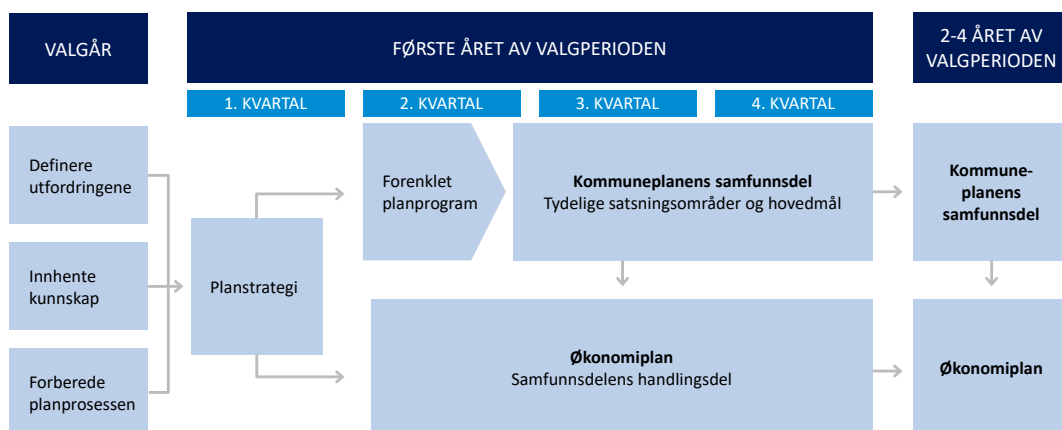
Dersom samfunnsdelen skal videreføres, kan det være et godt råd at den vedtas på nytt, slik at det er tydelig at innsatsområder og mål i denne er det som skal legges til grunn som overordnede politiske prioriteringer. Det er også mulig å gjøre mindre endringer.

Innholdsmessig er det viktig at samfunnsdelen har tydelige prioriteringer slik at den blir et reelt styringsverktøy, som også kan brukes av kommunedirektøren i prioritering og virksomhetsstyring.

Hvordan få det til innenfor dagens plan- og bygningslov?

Dagens plan- og bygningslov har mange elementer som gjør at samfunnsdelen ofte vedtas for sent og dermed ikke blir et reelt politisk styringsverktøy. En tilpasning som kan gjøres, er gode administrative forberedelser før valget, at politiske prioriteringer legges inn i planstrategien, et forenklet planprogram for samfunnsdelen og at samfunnsdel og økonomiplan jobbes ut parallelt med vedtak i 4. kvartal 2020. Figuren under illustrerer hvordan dette kan gjøres.

Hvordan kan vi vedta en samfunnsdel tidlig i valgperioden?



Administrative forberedelser og tilrettelegging

For å komme i mål med samfunnsdelen tidlig i perioden må administrasjonen gjøre nødvendige forberedelser i god tid før valget. Disse forberedelsene omfatter:

- Et klargjort utfordringsbilde med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget.
- En vurdering av forventet strategisk planbehov som peker på hvilke nye planer kommunen trenger, hvilke som er utdatert og hvilke som kan videreføres. I tillegg bør det synliggjøres hvilke større prosjekter som anbefales videreført.
- En klargjort prosess for planstrategi, samfunnsdel og økonomiplan, som tydelig viser tidsvinduene for politikkutvikling og politiske prioriteringer.

POLITIKKUTVIKLING SOM EN DEL AV PLANSTRATEGIEN

Når du og de andre folkevalgte skal utforme ny politikk, krever dette en god prosess og at administrasjonen legger godt til rette for dette. Det er viktig at dere som er folkevalgte, avsetter tid til å få innsikt i kunnskapsgrunnlag og administrasjonens klargjorte bilde av hvilke utfordringer kommunen står overfor. Videre er det behov for å sjekke ut de politiske veivalgene og strategiene med de øvrige aktørene, og å avstemme disse i lys av mulighetene til å påvirke og eventuelt endre. Til slutt handler det om å prioritere innsatsområder og mål.

Ytterligere konkretisering gjøres i samfunnsdelen.

Når politikken er på plass, må kommunedirektøren sikre at de ulike sektorene i kommunen vurderer hvilke prioriteringer som gjelder dem, og sektorens oppfølging av disse må synliggjøres for kommunestyret.

MEDVIRKNINGSSTRATEGI OG INNBYGGERDIALOG

Innbyggerdialog og medvirkning er viktige budskap i både kommune-loven og plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven har også egne bestemmelser om medvirkning. Innbyggerdialog kan med fordel ses som en løpende aktivitet gjennom kommunestyreperioden og spesielt som en del av kunnskapsgrunnlaget for planleggingen.

Medvirkning må til enhver tid tilpasses behovet for og mulighetene til å påvirke. Utvikling av den overordnede politikken og det å peke ut innsatsområder og mål, ligger til det representative demokratiet, det vil si til dere folkevalgte. Det forutsettes da at administrasjonen har utarbeidet et kunnskapsgrunnlag/utfordringsbilde i dialog og samspill med andre myndigheter og interesser.

Når mer konkrete strategier og tiltak skal utvikles, vil medvirkning kunne gi økt kunnskap og idétilfang. Dermed økes også behovet for medvirkning i takt med konkretiseringsnivå.

For arealplanleggingen er reglene om offentlighet og medvirkning også viktige som rettsvern for berørte og utbyggere.

SAMFUNNSDELEN SOM POLITISK STYRINGSVERKTØY

Politikk virker når samfunnsdelen får fungere som politisk styringsverktøy. Dette innebærer i stor grad å rendyrke samfunnsdelen som nettopp dette. Da kan den ikke samtidig være en visjonsprosess eller et identitetsprosjekt. Resultatet kan ikke være for omfattende, og det må prioriteres. Formatet må være egnet for politisk bruk. Tenk eksempelvis at samfunnsdelens innsatsområder skal følges opp med klimabudsjett, stedsutviklingsbudsjett og mangfold- og inkluderingsbudsjett.

«Et velfungerende lokalsamfunn karakteriseres av et godt samspill. Premisset er at vi tenker sammen med næringsliv, innbyggere, frivillige og organisasjoner hvordan vi kan utvikle samfunnet vi er en del av.»

Frode Fjeldsbø
Ordfører i Gjesdal

Viktige temaer som «samskaping», «kommune 3.0» og FNs bærekraftsmål kan bygge opp under samfunnsdelen som politisk styringsverktøy.

Du kan lese mer om kommunal planlegging her:

[Den handlekraftige kommunen](#)

[Kommunens rolle som arealplanmyndighet](#)

REGIONAL PLANSTRATEGI – SAMFUNNSPLANLEGGING I FYLKESKOMMUNEN

Samfunnsutvikling, særlig på regionalt nivå, krever samordning av ulike offentlige virkemidler. Her er regionale planer et viktig virkemiddel når dere folkevalgte skal utforme en regional politikk som samordner flere nivåers virkemiddelbruk. I tillegg har fylkeskommunene fått et mer strategisk virkemiddel, regional planstrategi. Dette skal støtte opp under dere fylkespolitikeres strategiske styring av utviklingen. Ved hjelp av den regionale planstrategien kartlegges det regionale utfordringsbildet, og dere kan meisle ut langsiktige utviklingsmål som tar opp og svarer på utfordringene, for så å si hvordan planvirkemidlene skal brukes for å komme dit.

Visste du at ...

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.



Samfunnsutfordringer som klimaomstilling, vekst og innovasjon, folkehelse, infrastruktur mv. kan være sammensatte og grenseoverskridende både med hensyn til geografiske grenser og sektorgrenser. Å utvikle en politikk som tar opp disse problemstillingene og finner løsninger på dem, må være dypt politisk forankret i kommuner, næringsliv, sivilsamfunn, så vel som i fylkeskommunen selv.

Vi kan si at samfunnsutviklerrollen på regionalt nivå har tre dimensjoner:

- Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
- Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk

Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen handler om å avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer. Det handler om å etablere mål man er blitt enige om, velge strategisk retning for utviklingen av regionen, og forankre dette hos alle relevante aktører. Fylkespolitikkerne skal være regionalpolitiske aktører, og utforme en regional politikk som gir tydelig retning for samfunnsutviklingen. Dette er viktig for å sikre oppmerksomheten rundt, og legitimiteten til, et regionalt folkevalgt nivå.

Å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn innebærer å få aktører på banen, få i gang (plan)prosesser, stimulere til samarbeid og etablere arenaer og møtesteder. Fylkeskommunen er også et nettverksknutepunkt som legger til rette for og etablerer disse arenaene. Til slutt handler det om å bygge opp incentivordninger som støtter opp om den valgte retningen. Det er imidlertid først når vi definerer mobilisere «for hva» at begrepene gir innholdsmessig mening. Det kan dreie seg om strategisk retning for arealbruken, samordning i vindkraftpolitikken eller mobilisering for løsninger som bidrar til bedre folkehelse, osv.

Å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk betyr å samordne sektormyndigheter (fylkesmannen, sametinget m.fl.) og forplikte dem. Sektormyndigheter er ofte styrt gjennom særlover og av ulike departementer, og styringssignalene fra ulike departementer kan ofte være motstridende. Den regionale planen får da en retningsgivende rolle for samordnet innsats og virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører. Avslutningsvis handler det om å være bindeledd mellom ulike forvaltningsnivåer, og veilede ved behov.

Hvordan finne handlingsrommet?

Det har fra forskerhold blitt hevdet at de som skulle utvikle politikken, altså dere folkevalgte, har blitt administratorer, mens de som skulle administrere, har blitt de egentlige politikktutviklerne. Å snu denne utviklingen og ta politikerrollen tilbake, er det dere folkevalgte som må gjøre.

Regionalisering av nasjonal politikk handler om at den samme løsningen ikke passer for alle. Staten vil gjerne ønske og arbeide for én løsning, basert på sektorpolitikk, mens fylkeskommunene må tenke helhetlig. Å tilpasse den nasjonale politikken regionalt vil gi en mer treffsikker politikk, og legitimere de beslutningene som tas.

Påvirkning, igangsetting og utvikling av ny nasjonal politikk handler om å være initiativrik og innta en aktiv rolle, også i politikktutviklingen nasjonalt, i stedet for bare å respondere på stortingsmeldinger og nasjonale strategier.

Samordningen av sektorinteresser skjer primært gjennom regional planlegging. Dette handler om å avveie ofte motstridende interesser, for eksempel jordvernpolitikk i møte med samferdselspolitikk og stedsutvikling.

Utvikling av løsninger sammen med andre kommuner handler om å sette på dagsordenen og finne løsninger på utfordringer som kommunene ikke kan eller også har utfordringer med å håndtere alene.

Regionalpolitikken har også en egenverdi og gir merverdi gjennom rollen som initiativtaker, dagsordensetter og demokratisk retningsgiver. Det handler om å bruke de regionalpolitiske brillene – om å se det som ingen andre gjør og ta initiativ der ingen andre tør.

For å finne handlingsrommet i den regionale politikken må dere tenke større og bredere enn fylkeskommunens egne ansvarsområder og tradisjonelle virkemidler, og det kan dreie seg om å utvikle politikk på mange områder, som kompetanspolitikk, innovasjonspolitikk, regionalpolitikk, boligpolitikk, jordvernpolitikk m.m.

Hvordan lykkes?

Det finnes ikke én oppskrift på hvordan dere kan lykkes i rollen som regional samfunnsutvikler. Samtidig er det flere bein dere kan stå på.

For det første er god samhandling med kommunene avgjørende for å lykkes i rollen. Dette krever gode politiske dialoger som er tid- og ressurskrevende. Samhandling med kommunene via interkommunalt politisk råd (tidligere regionråd) kan være hensiktsmessig i mange tilfeller, men gir ikke nødvendigvis god nok forankring i formannskap og kommunestyre. God samhandling mellom kommunene og fylkeskommunen er et gjensidig forpliktende ansvar.

Regionale partnerskap kan være en løsning, og mange fylkeskommuner har etablert dette. Slike samarbeid kan ha stor verdi, men kan også fremstå som maktallianser som utfordrer politikken. Det er derfor hensiktsmessig å avklare partnerskapenes rolle.

Videre kan den regionale samfunnsutviklerrollen styrkes gjennom kollegial samhandling med regjeringen, noe som skjer gjennom konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS og regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene. Her kan du lese mer om [konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS](#).

Næringsliv og organisasjoner er viktige samhandlingsaktører som også administrasjonen har løpende dialog med, bl.a. knyttet til innhenting av kunnskapsgrunnlag og i planprosesser. Den politiske samhandlingen med næringsliv og organisasjoner kan samtidig være viktig for å synliggjøre det regionale folkestyret ute blant folk og i mediene.

Samarbeid med Fylkesmannen er nyttig og nødvendig for å koordinere innsatsen mot kommunene. Med dels overlappende roller mellom Fylkesmann og fylkeskommune kan forholdet også preges av maktkamp. Mens administrasjonen ofte har et pragmatisk forhold til fylkesmannsembetet, kan man på politisk nivå ofte ha mer prinsipielle tilnærminger til et tydeligere skille i rollene.

Kommuner og fylkeskommuner er formelt sett likestilte folkevalgte nivåer. Fylkeskommunene har samtidig en viktig posisjon som bindeledd mellom det nasjonale og det lokale nivået. Dette er særlig viktig for å legge til rette for et godt samspill mellom staten og kommunesektoren, slik at den samlede virkemiddelbruken trekker i samme retning og ikke underminerer hverandre. Fylkeskommunen har en viktig rolle i å kanalisere kommunale utfordringer og lokal problemforståelse oppover, for på den måten å påvirke

og ta initiativ til nasjonal politikk. Den har også en viktig rolle i å tilpasse nasjonal politikk til regional kontekst.

I de siste årene har oppmerksomheten i offentligheten i større grad vært rettet mot sektortenkningens manglende evne til å håndtere utfordringer som berører flere sektorområder. Fylkeskommunens oppgave er å utvikle politikk for en bærekraftig regional utvikling, på tvers av kommunegrenser. Dermed kan det fylkeskommunale nivået bidra til samordning, særlig gjennom regional planlegging, av ulike sektormyndigheters virkemiddelbruk – for eksempel overfor kommunene.

I tillegg har fylkeskommunen en viktig rolle som understøtter av kommunene, særlig kommuner som mangler relevant fagkompetanse.

I rollen som regional samfunnsutvikler, hvor både retningsgivning, mobilisering og samordning er viktige dimensjoner, er det nødvendig å bruke den verktøykassen som finnes. Fylkeskommunene har et bredt spekter av politiske virkemidler som kan tas i bruk, av både visjonsbyggende, økonomisk, juridisk, regulatorisk og informativ karakter (se figur). Kommuner og fylkeskommuner som er gode i å ta en tydelig samfunnsutviklerrolle, bruker hele spekteret av politiske virkemidler. De er også gode på å se hvordan de politiske virkemidlene spiller sammen.

Politiske virkemidler

Visjonsbygging	De økonomiske	De juridiske og regulatoriske	De informative, pedagogiske og samarbeidende
<ul style="list-style-type: none"> → Som en del av politikkutvikling og planlegging → Som mobilisering rundt FN sine bærekraftsmål 	<ul style="list-style-type: none"> → Fylkeskommunens budsjett → Fylkeskommunale eierskap → Spleiselag med andre → Regionale utviklingsmidler → Tilskuddsordninger og programsatsinger → Anbudsmakt og innkjøpsstrategier 	<ul style="list-style-type: none"> → Regional planstrategi og regionale planer → Retningslinjer og regionale planbestemmelser → Innsigelsesmyndigheten → Avtaler 	<ul style="list-style-type: none"> → Kunnskapsproduksjon og formidling → Veiledning og rådgivning → Arenaer, møteplasser → Mobilisering, partnerskap og prosjektsamarbeid → Kampanjer

HVORDAN TA I BRUK FNS BÆREKRAFTSMÅL I SAMFUNNSUTVIKLINGEN

FNs bærekraftsmål ble vedtatt av FNs generalforsamling høsten 2015. Bærekraftsmålene er en felles arbeidsplan for å utrydde store samfunnsutfordringer som fattigdom, ulikhet og klimaendringer. Demokrati, godt styresett og en rettsstat er avgjørende for bærekraftig utvikling, og de 17 målene skal påvirke globale og nasjonale politiske agendaer for alle land i verden frem mot 2030.

Agenda 2030 består av 17 mål og 169 delmål for bærekraftig utvikling. Tidshorisonen er frem mot 2030. Samtlige medlemsland i FN har forpliktet seg til å lage nasjonale handlingsplaner for implementering av bærekraftsmålene. FN anslår at 65 prosent av de 169 delmålene ikke kan bli oppfylt uten omfattende deltakelse av eller samordning med lokale og regionale myndigheter. Som bindeleddet mellom innbyggerne og beslutningstakerne er lokale og regionale myndigheter de mest egnede til å forene de globale målene med den lokale virkeligheten. Fordi bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng, innebærer oppfølgingen av målene en helhetlig tilnærming til fremtidig oppgaveløsning.

Mange norske kommuner og fylkeskommuner legger allerede FNs bærekraftsmål til grunn for sitt strategiske planarbeid. For kommuner og fylkeskommuner kan arbeidet med bærekraftsmålene være et verktøy og gi mulighet til å vurdere nåværende ambisjoner, prioriteringer og løsninger i nytt lys. Videre kan bærekraftsmålene være et instrument for å knytte lokalt utviklingsarbeid, gode tjenester til innbyggerne og forpliktelser som arbeidsgiver til globale prosesser. Målene kan også tjene som en internasjonal målestokk for å kommunisere aktiviteter og resultater.

INNOVASJON OG DIGITALISERING

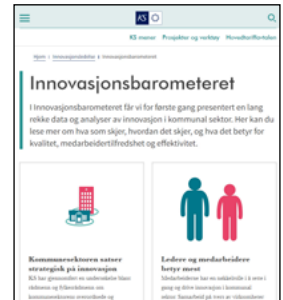
Ofte, og i større og større grad er det ikke tilstrekkelig å effektivisere de tjenestene kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for. Innbyggerne forventer i høyere grad at tjenester blir levert digitalt og at vi bruker ny teknologi for å forbedre tjenestene. Ny teknologi er en driver for innovasjon.

Systematisk arbeid for å utvikle nye løsninger i kommunene kan med en fellesbetegnelse kalles innovasjon. KS' definisjon er Nytt, Nyttig og Nyttiggjort, det vil si at det ikke er en innovasjon før løsningen er tatt i bruk.

[KS' Innovasjonsbarometer](#) viser at hele 75 % av kommunene har tatt i bruk en ny løsning i løpet av de to siste årene. Dette er på nivå med innovasjonstakten i de andre nordiske landene, og viser en kommunal sektor som er opptatt av nyskaping.

Den viktigste årsaken til at kommunene driver med innovasjon, er at de støter på samfunnsutfordringer de ikke klarer å løse bare ved å gjøre mer av det samme. Kombinasjonen av at a) vi får flere eldre pr. arbeidstaker og dermed økt press på helsetjenester og økonomi, b) økende oppmerksomhet om klima- og miljøproblemene, c) behov for et mer inkluderende samfunn, d) innbyggernes stadig økende forventninger til kvaliteten av kommunale tjenester og e) økte krav til effektivisering, gjør at kommunal sektor i økende grad må evne å finne nye løsninger i årene fremover.

Vi skal her nevne noen av de viktigste tilnærmingene til innovasjon som kommunene typisk møter i dag.



Nye løsninger skapes sammen med andre

De nye løsningene vi trenger, må i stor grad skapes ved at kommunene samarbeider med innbyggere, næringsliv, forskning og academia, med sosiale entreprenører og andre deler av offentlig sektor, alt avhengig av hva man vil oppnå. Innovasjon krever derfor evne til å samarbeide systematisk med mange andre aktører. Dette omtales gjerne som «samskaping». KS har utviklet verktøy og veiledere for å understøtte ulike former for samskaping. [Ler mer om samskapingsverktøyet her.](#)

Innovative anskaffelser

En viktig og kraftfull måte å jobbe med innovasjon på, skjer gjennom innovative anskaffelser. Da bruker vi vår innkjøpsmakt til å oppnå flere effekter på én gang. Innovative anskaffelser er et strategisk og praktisk verktøy for å oppnå bedre produkter og tjenester, besparelser i offentlig sektor, et konkurransedyktig næringsliv med flere arbeidsplasser og bedre løsninger for miljøet. Når kommuner og fylkeskommuner er tydelige på sine behov og etterspør innovasjon i sine anskaffelser, utfordres markedet til å utvikle nye løsninger for kommunal sektor. Mange kommuner går ofte sammen i felles anskaffelser for å bli en attraktiv kunde for næringslivet, og for å redusere egen risiko.

Erfaring viser at vellykket bruk av innovative anskaffelser krever godt samspill mellom politikere, administrativ ledelse, innkjøpsmiljøet og fagavdelingen som skal anskaffe. Mange interessante eksempler og beskrivelser av fremgangsmåten finnes på www.innovativeanskaffelser.no

Smarte byer og lokalsamfunn

Stadig flere kommuner samler sin utviklingsinnsats i en såkalt «smartbytilnærming», og de knytter det gjerne til FNs bærekraftsmål. «Smart bærekraft» blir dermed en samlende overskrift. Smart-tilnærmingen er ikke bare relevant for større bykommuner, men også for mindre kommuner og fylkeskommuner. Også her knyttes fornyelse av offentlig sektor og næringsutvikling sammen gjennom bruk av ny teknologi og deling av åpne data.

Smartby defineres gjerne slik: «Smarte byer og lokalsamfunn setter innbyggerne i sentrum, og tar i bruk ny teknologi, innovative metoder, samarbeid og samskaping for å bli mer bærekraftige, produktive og tilpassningsdyktige.» (DOGA, 2019).

Dette betyr at *innbyggerinvolvering* er det sentrale utgangspunktet slik at vi klarer å utvikle samfunn som svarer på innbyggernes behov

og forventninger. Dette overses ofte i jakten på teknologisk avanserte løsninger, som selvkjørende busser, parkeringsplasser som selv forteller om de er ledige, søppelbøtter som melder når de er fulle, digitale velferds-tjenester osv.

Til hjelp for å forstå hva smartby-tilnærmingen betyr, utarbeides nå et «Veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn». Mange kommuner har bidratt, og DOGA har ført dette i pennen. Se DOGAs hjemmesider for mer om dette veikartet. (www.doga.no)

Design og arkitektur Norge (DOGA) er en stiftelse under Nærings- og fiskeridepartementet som jobber for å styrke design- og arkitekturfagenes rolle i utformingen av morgendagens Norge.

Digitalisering og innovativ bruk av teknologi

Den enorme utviklingen som har skjedd innen informasjonsteknologi, har gjort digitalisering til en viktig driver for innovasjon i offentlig sektor. Digitalisering kan bidra til mer effektive og brukervennlige tjenester, og er noe innbyggere og næringsliv forventer. Det kan for eksempel være muligheten til å se avtaler med hjemmetjenesten, få innsyn i byggesakarkivet eller lese digital post fra kommuner og fylkeskommuner.

Å digitalisere arbeidsprosesser handler ikke bare om å erstatte papir med elektroniske skjemaer – det innebærer at organisasjonen endres, ansvar flyttes, regelverket skrives om eller prosesser designes på nytt. Kombinasjonen av teknologiske og organisatoriske endringer gjør digitalisering utfordrende. Organisatoriske endringer krever en høy grad av skreddersøm, mens det lønner seg å velge standardiserte løsninger når man investerer i ny teknologi.

De digitale tjenestene som kommuner og fylkeskommuner tilbyr – for eksempel barnehagesøknad og søknad om videregående utdanning – er ganske like. Derfor har digitalisering av tjenester til innbyggere og næringsliv stort gjenbrukspotensial. For å oppnå dette må kommunal sektor samordne seg på digitaliseringsområdet. Samordning vil i denne sammenhengen si at kommuner og fylkeskommuner legger kommunale og nasjonale fellesløsninger til grunn for digitaliseringsarbeidet og utvikler fellesløsninger der det er hensiktsmessig.

Kommunal sektor har siden gjennomføringen av KommIT-programmet (2012–2015) styrket samordningen gjennom etableringen av [KommIT-rådet](#) med underliggende utvalg, flere nye stillinger i KS, satsing på



kommunedirektørnettverk for utvikling av strategisk IKT-kompetanse og etablering av finansieringsordningen [DigiFin](#). I tillegg har KS sammen med KommIT-rådet utarbeidet [Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner \(2017-2020\)](#) med visjonen: «*Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggere og næringsliv og gir gode lokalsamfunn.*»

Én digital offentlig sektor

I takt med at de digitale tjenestene blir mer avanserte og brukervennlige, øker behovet for samordning i hele offentlig sektor og ikke bare innen kommunal sektor. Derfor har det vært et tett samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS om en felles digitaliseringsstrategi: «Én digital offentlig sektor».

Nye digitale tjenester bygges i stadig større grad rundt en IKT-arkitektur som betegnes som plattform. Plattformene er en form for økosystemer som gjør det enklere å utnytte tilgjengelige data på nye måter.

Hovedgrepene i strategien retter seg mot en tydelig brukersentrert tjenesteutvikling og mer effektiv og samordnet utnyttelse av felles IT-løsninger gjennom utvikling av felles økosystem for digital samhandling i offentlig sektor. Strategien forutsetter at digital sikkerhet bygges inn i tjenesteutvikling, drift og forvaltning av felles IT-løsninger, i tråd med målene i [Nasjonal strategi for digital sikkerhet](#).

Mål for arbeidet frem mot 2025

- Offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte.
- Flere oppgaver løses digitalt og som sammenhengende tjenester.
- Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor.
- Offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet.
- Kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt system for samhandling.

- Kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte.

For å oppnå disse målene og understøtte digital transformasjon fokuserer strategien på følgende innsatsområder:

- Brukerne skal settes i sentrum gjennom utvikling av mer sammenhengende tjenester basert på viktige livshendelser.
- Offentlig sektor skal samhandle bedre om digitale tjenester og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer og gjennom systematisk uthenting av gevinster fra digitaliseringen.
- Data skal i større grad deles og gjenbrukes i offentlig sektor, og åpne data skal publiseres for å bidra til innovasjon og verdiskaping i næringslivet.
- Nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling, fellesløsninger og felles systemarkitektur skal etableres i et helhetlig og overordnet styrt og koordinert system.
- Samarbeid med privat sektor på digitaliseringsområdet skal styrkes for å oppnå bedre og mer effektive tjenester og for å legge til rette for innovasjon.

HOVEDMÅL	<ul style="list-style-type: none"> • Enklere hverdag for innbyggere og næringsliv
DELMÅL	<ul style="list-style-type: none"> • Effektiv offentlig ressursbruk • Økt verdiskaping
MÅL	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte • Flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende digitale tjenester • Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor • Offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet • Kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling • Kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte
INNSATSONOMRÅDER	<ul style="list-style-type: none"> • Sammenhengende tjenester • Samordning på tvers • Digitaliseringsvennlig regelverk • Deling av data • Nasjonale fellesløsninger i økosystem • Samarbeid med privat sektor

Du finner hele digitaliseringsstrategien for offentlig sektor [her](#).

Akson: Løsning for helhetlig samhandling og felles kommunal journal

Helse- og omsorgstjenestene står overfor store utfordringer i årene fremover. Allerede i dag er det en betydelig utfordring at innbyggere opplever helsetjenesten som fragmentert, og i liten grad evner å ivareta behovet for sammenhengende helsetjenester. Som et viktig tiltak i arbeidet med realisering av visjonen om «En innbygger – en journal» har regjeringen besluttet igangsetting av forprosjekt for «[Akson: Løsning for helhetlig samhandling og felles kommunal journal](#)». Helse- og omsorgssektoren på tvers av geografi og forvaltningsnivå har vesentlig behov for enklere og bedre samhandling, og kommunene har et stort behov for bedre journalløsninger. IKT-systemene i kommunene er silobaserte og i hovedsak avgrenset til hver enkelt virksomhet. En ny løsning skal gi bedre samhandling og helsepersonell skal få bedre tilgang til oppdatert og relevant informasjon om pasienten. Samtidig pågår et samordningsløp mellom sykehusene utenfor Midt-Norge. I Midt-Norge er det allerede initiert et større prosjekt der ambisjonen er å realisere en felles journalløsning for sykehus og kommuner, kalt [Helseplattformen](#).

Velferdsteknologi

Velferdsteknologi kan være et eksempel på både innovative anskaffelser og på såkalt «smart» utvikling. I praksis innebærer det at bedrifter har utviklet i hovedsak digitale løsninger på helseområdet som skaper bedre tjenester og helst besparelser for kommunene. For å få effekt av slike teknologiske løsninger kreves det omfattende arbeid med organisering, kompetanseutvikling og endring av måten tjenestene utføres på. Kommunene må derfor typisk gjennomføre tjenesteinnovasjon i forlengelse av at bedriftene har skapt et produkt. Mer enn 340 kommuner jobber nå med å ta i bruk velferdsteknologiske løsninger, og samarbeider om dette gjennom [Nasjonalt Velferdsteknologiprogram](#).

Behov for å eksperimentere

Når vi ikke kjenner løsningene på en utfordring, må vi ofte prøve ut, teste og modifisere for å finne frem til gode løsninger. Enkelte ganger vil slike eksperimenter mislykkes, men allikevel skape viktig læring. Det gjelder

derfor å eksperimentere tidlig og billig, mens konsekvensene er små. Innovasjon innebærer likevel en viss usikkerhet, og denne risikoen må man kunne tåle som del av sitt innovasjonsarbeid.

Hvilken rolle har dere folkevalgte i innovasjonsarbeidet?

Nye løsninger i kommunal sektor krever ikke bare samskaping med omgivelsene, men også utstrakt samarbeid internt i kommunen. Ofte må større innovasjonssatsinger også være et politisk prosjekt der kommunestyret eller fylkestinget utøver et folkevalgt lederskap sammen. Samspillet mellom dere folkevalgte og administrasjon kan være avgjørende for å skape retning og ambisjoner, gi legitimitet til nye satsinger og tåle uforutsette konsekvenser og resultater på en god måte.

Folkevalgtes rolle omfatter typisk å:

- gi retning, sette dagsorden og prioritere
- bygge politisk aksept og samarbeid i kommunestyret eller fylkestinget for politisk fredning av innovative satsinger – det gir rom for å feile
- kommunisere med innbyggerne – om behovene og de mulige løsningene
- støtte administrasjonen og ta felles ansvar ved veivalg og utprøving av nye løsninger



Kommuneøkonomi for folkevalgte

Kommuneloven stiller krav til kommunenes økonomiforvaltning, krav som kommunestyret eller fylkestinget ofte må konkretisere og fylle med innhold. Et eksempel på dette er det generelle kravet om langsiktighet i økonomiforvaltningen for å sikre at kommunens økonomiske handlingsevne over tid blir ivaretatt. Kravet er nytt og gjelder fra og med budsjettåret 2020.

Kommunestyrets og fylkestingets selvstendige ansvar i planleggingen og styringen av økonomien er tydeliggjort i loven ved at kommunestyret og fylkestinget selv skal vedta følgende:

- økonomiplan og årsbudsjett
- årsregnskap og årsberetning
- finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
- regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Når det i kommuneloven brukes begrepet «kommunestyret eller fylkestinget selv», betyr det at myndigheten ikke kan delegeres til andre folkevalgte organer eller andre aktører.

Dette ansvaret gir samtidig muligheter til å styre og utforme prosessene frem mot vedtak slik at de er tilpasset kommunestyrets og fylkestingets

behov. Å tilrettelegge arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett på en måte som sikrer ønsket grad av politisk involvering eller innbyggerdeltakelse, er eksempler på dette.

KOMMUNEØKONOMI GENERELT

Kommuneloven slår fast at «Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom». Stortinget har ved gjentatte anledninger fastslått at den statlige styringen av kommunene skal baseres på det som kalles rammestyring.

Rammestyring vil si at Stortinget gjennom å vedta lover og budsjetter fastsetter rammene for kommunesektoren. Innenfor rammestyringsprinsippet kan kommune A vedta noe annet enn kommune B. Stortingets vedtak utdypes og konkretiseres nærmere når departementer og direktorater utarbeider forskrifter som vedtas av Kongen i statsråd. I tillegg utarbeider staten veiledninger osv. som kommunene kan velge å benytte som støtte for sitt arbeid.

Det er av grunnleggende viktighet for vårt demokrati at befolkningen kan påvirke hvordan nasjonale velferdstjenester skal tilbys i lokalsamfunnet. Dette er også en forutsetning for et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Det lokale demokratiet gir innbyggerne mulighet til selv direkte å påvirke politikken som har innvirkning på deres egen hverdag.

Det er ingen ting som tyder på at staten kan drive barnehager, skoler, pleie- og omsorg og helsetjenester mer effektivt og brukertilpasset enn kommunene. Det er befolkningen og deres kommunale og fylkeskommunale folkevalgte som best kjenner de lokale forholdene og kan tilpasse tjenestene ut fra lokale behov. Kommunestyret er også meget godt egnet til å avveie kryssende hensyn.

Dessuten er Norge et mangfoldig land, og ingen kommuner er helt like. Alle har ulike forutsetninger: Vi har tettbygde og spredtbygde kommuner. Noen kommuner har en høy andel barn i skolepliktig alder, andre har en høy andel pleietrengende. Noen kommuner kan i en periode slite med konsekvensene av en nedlagt nøkkelbedrift, andre har et blomstrende næringsliv.

«Jeg tror det også er viktig at vi stopper opp av og til, setter en fot i bakken, og spør oss selv: hvem er det vi er til for og hvordan skal vi forvalte lokaldemokratiet?»

Rune Høiseth
Ordfører i Larvik (2011–2019)

Derfor er det viktig at det er et handlingsrom for dere lokalpolitikere slik at dere kan tilpasse den nasjonale politikken til lokalsamfunnet deres.

Sist, men ikke minst, har dere folkevalgte i kommunen og fylkeskommunen legitimitet fordi dere er valgt gjennom demokratiske valg.

Når Stortinget legger viktige velferdstjenester som skoler og eldreomsorg til det folkevalgte nivået lokalt, følger det med at de vil kontrollere at kommunene følger den politikken som Stortinget har vedtatt. Derfor er det etablert kontroll- og tilsynsfunksjoner. Utfordringen vil alltid være å finne den riktige balansen mellom lokalt selvstyre og statlig kontroll.

En annen side ved rammestyringen er at Stortinget har full kontroll over en stor utgiftspost på statsbudsjettet. Kommunesektorens inntekter tilsvarer om lag 18 prosent av fastlands-BNP. Utgangspunktet er at kommunene får sin bevilgning og må klare seg med denne i året som kommer, uansett hva som skjer.

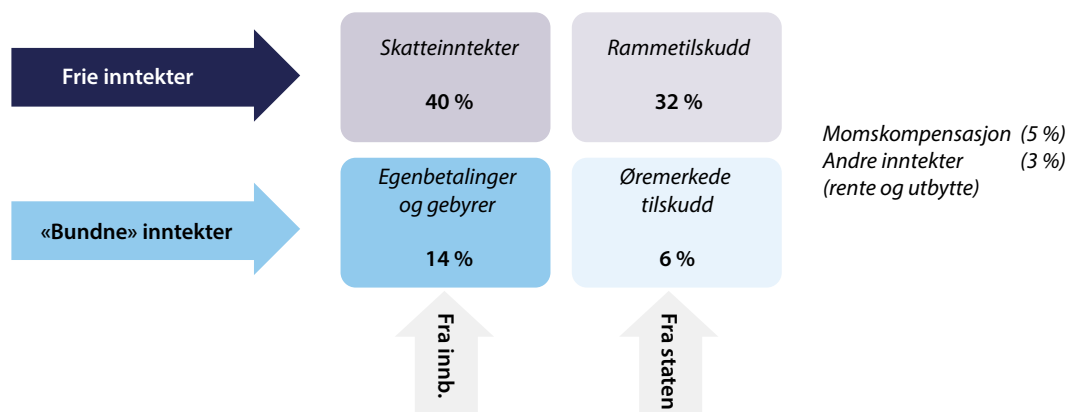
Kommunenes inntektssystem

Kommunene og fylkeskommunene får sine inntekter fra flere kilder:

- Skatteinntekter fra innbyggerne
- Rammetilskudd fra staten
- Gebyr- og egenbetalinger fra innbyggerne
- Øremerkede tilskudd fra staten

Skatteinntekter fra innbyggerne og rammetilskudd fra staten er såkalte frie inntekter. Frie inntekter er midler kommuner og fylkeskommuner kan disponere uten særskilte føringer fra staten. Inntektssystemet fordeler disse inntektene til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet er utformet i tråd med de grunnleggende prinsippene for statlig rammestyring av kommuner og fylkeskommuner, det vil si at Stortinget fastsetter rammene, mens kommunestyrene og fylkestingene prioriterer hvordan inntektene skal brukes. Innenfor disse rammene må likevel kommunestyre og fylkesting prioritere slik at lovpålagte forpliktelser knyttet til de ulike tjenestene blir ivaretatt.

Denne figuren illustrerer sammensetningen og fordelingen av kommunesektorens inntekter:



Likeverdige tjenestetilbud til alle innbyggere uavhengig av hvilken kommune man bor i, er en grunnpilar i det norske samfunnet. Dette prinsippet sikres gjennom to rene omfordelingsordninger i inntektssystemet for kommunene:

- Gjennom **skatteutjevningen** må kommuner med høye skatteinntekter fra skatt på inntekt og formue overføre deler av sine inntekter til kommuner med lave skatteinntekter.
- I **utgiftsutjevningen** får hver kommune beregnet et behov ut fra hvilken sammensetning av innbyggere kommunen har, både når det gjelder alderssammensetning og visse sosioøkonomiske og geografiske karakteristika. De kommunene som har et behov per innbygger over landsgjennomsnittet, får et tillegg i sitt rammetilskudd. Dette blir i sin helhet finansiert gjennom tilsvarende trekk i rammetilskuddet fra kommuner med lavere behov enn landsgjennomsnittet.

Vil du lære mer om inntektssystemet, kan du se videoen [Inntektssystemet på fem minutter \(nesten\)](#)

Stortinget fastsetter inntektene

Kommunestyret og fylkestinget kan bare i liten grad påvirke sine inntekter. Stortinget fastsetter størrelsen på det statlige tilskuddet – rammetilskuddet. Stortinget fastsetter også hvor stor andel av innbyggernes skatteinntekter

som går til kommunene eller fylkeskommunene, og bestemmer hvordan skatteinntektene utjevnes mellom kommunene og fylkeskommunene.

Hvor store skatteinntekter kommunene og fylkeskommunene vil få i kommende år, er likevel usikkert, da dette blant annet avhenger av den økonomiske utviklingen nasjonalt og lokalt. Statens anslag for kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter på nasjonalt nivå har stor betydning for den enkelte kommunes og fylkeskommunes inntekter gjennom skatteutjevningen.

Blir landets skatteinntekter høyere enn statens anslag, får kommunene og fylkeskommunene i utgangspunktet beholde denne merinntekten, og motsatt: kommer det inn mindre skatteinntekter enn beregnet, får kommunene og fylkeskommunene mindre inntekter enn det de har lagt til grunn. Dette prinsippet gjelder likevel bare fullt ut på kort sikt. Dersom den høyere eller lavere skatteinngangen enn forventet kommer etter at Revidert nasjonalbudsjett (RNB) er lagt frem på våren, vil den ikke bli videreført til kommende år, siden en i statsbudsjettet for det påfølgende året tar utgangspunkt i det nasjonale nivået for skatteinntekter i RNB.

Stortinget vedtar også en annen viktig forutsetning, nemlig anslaget på pris- og lønnsveksten – den såkalte deflatoren. Deflatoren legges til grunn når veksten i kommunesektorens økonomi beregnes. Er anslaget for lavt, må kommunesektoren normalt dekke denne merkostnaden selv, og omvendt.

Kommunene og fylkeskommunene har på den ene siden plikt til å tilpasse aktiviteten til de inntektsrammene de disponerer, samtidig som de har lovpålagte krav om å tilby visse tjenester.

Den eneste frie inntekten dere folkevalgte i kommunene selv kan fastsette, og hvor det ikke er noen utjevningsmekanismer, er eiendomsskatten. Dette er en skatt dere selv kan vedta å innføre, og det gjelder også nivået på denne skatten. Staten har likevel lagt noen begrensninger både gjennom å fastsette en maksimal eiendomsskattesats og gjennom begrensninger på hvor mye eiendomsskattesatsen kan øke fra et år til et annet.

Noen kommuner og fylkeskommuner får i tillegg inntekter gjennom eierskap i kraftselskaper eller fra produksjon av kraft i sin kommune eller fylkeskommune.

Eiendomsskatt

Eiendomsskatten er en kommunal skatt og kan fritt disponeres av kommunen. Kommunestyret i den enkelte kommune avgjør om kommunen skal ha eiendomsskatt og vedtar også satsstrukturen innenfor lovens rammer. Eiendomsskatten regnes som både sikker og forutsigbar, og skatteyterne kan i liten grad påvirke skattegrunnlaget. Også eiendomsskatten påvirkes av svingninger i markedene, men utslagene kommer ofte mer gradvis enn for andre inntekter.

Synliggjøring av nytteverdien av denne typen skatt er viktig for at innbyggerne skal oppfatte den som legitim.

Kommunale avgifter

Noen av kommunens tjenester finansieres gjennom gebyrer eller egenbetalinger fra kommunens egne innbyggere. Dette gjelder hovedsakelig enkelte tekniske tjenester, blant annet vannforsyning, avløp, renovasjon og plan- og byggesaksbehandling, men også noen andre tjenester som barnehage og sykehjem. For disse tjenestene er hovedregelen at gebyrene fra innbyggerne i sum ikke kan overstige hva det koster å levere tjenesten.



ØKONOMIPLANEN

Økonomiplanen skal vise kommunens mål, strategier og økonomiske prioriteringer for minimum de neste fire årene. Gjennom dette tydeliggjøres prioriteringene kommunen gjør når det gjelder oppfølging av de langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommuneplanen (regionale planer for fylkeskommunen).

Økonomiplanen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget innen utløpet av hvert kalenderår. Planen skal med andre ord rulleres hvert år, slik at den alltid har en tidshorison på minst fire år. Formannskapet eller fylkesutvalget skal innstille til vedtak om økonomiplan. Innstillingen, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler planen.

Økonomiplanen skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel, og omfatte hele kommunen eller fylkeskommunen som juridisk rettssubjekt. Dette innebærer at planen også må omfatte økonomiske rammer for kommunale og fylkeskommunale foretak, som foretakenes styrer så må planlegge innenfor. Planen skal gi en realistisk oversikt over inntekter og utgifter. Utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi i planperioden, det innebærer også utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser, skal vises i planen. De premisser og forutsetninger planen er basert på, skal også fremgå av planen.

Økonomiplanen skal settes opp i balanse. Dette betyr at summen av årets utgifter og avsetninger (bruk av midler) ikke kan være større enn summen av årets inntekter og bruk av avsetninger fra tidligere år (tilgang på midler). Dette gjelder for hvert år. Hvis det vedtas en plan i ubalanse, vil reglene om statlig kontroll etter [kommuneloven § 28-1](#) gjelde. Det samme gjelder hvis planen ikke er vedtatt innen årsskiftet. Kommunen eller fylkeskommunen vil da komme i *Register for betinget godkjenning og kontroll*, det såkalte ROBEK-registeret. Det innebærer at kommunen eller fylkeskommunen må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler. Også lovligheten av budsjettvedtakene vil da kontrolleres (for mer om ROBEK, se side [152](#)).

De fleste utarbeider økonomiplanen om høsten, sammen med årsbudsjettet. Da utgjør årsbudsjettet første år i planen. Det er imidlertid opp

til kommunene og fylkeskommunene selv å styre tidspunktet for økonomiplanprosessen. Planen bør ikke bli for detaljert: Det er de store linjene som skal trekkes opp. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven.

ÅRSBUDSJETTET

Kommunestyret eller fylkestinget skal innen utgangen av året vedta budsjettet for det kommende året. Årsbudsjettet er en bindende plan for bruken av kommunens eller fylkeskommunens midler gjennom budsjettåret. Dette betyr at kommunedirektøren eller politiske utvalg som har disposisjonsfullmakt til bevilgningene, må sørge for at man holder seg innenfor de bevilgningsrammene kommunestyret har gitt, og at bevilgningene disponeres i samsvar med premissene for disse. Årsbudsjettet skal omfatte kommunen og fylkeskommunen som juridisk rettssubjekt. I årsbudsjettet skal kommunestyrets og fylkestingets prioriteringer komme tydelig frem. Årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel, og stilles opp på samme måte som i økonomiplanen. Det er også formannskapet eller fylkesutvalget som innstiller til vedtak om årsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner kan som hovedregel kun ta opp lån for å finansiere investeringer i varige driftsmidler som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv. Driftsbudsjettet kan *ikke* finansieres med lån.

Det er ikke lov å vedta et budsjett i ubalanse. Gjør kommunestyret eller fylkestinget det, meldes de inn i ROBEK, jamfør avsnittet om økonomiplan ovenfor. Tilsvarende gjelder om budsjettet ikke vedtas innen årsskiftet.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Endringer i budsjettet skal gjøres av kommunestyret eller fylkestinget. I delegeringsreglement kan det fastsettes at omdisponeringer innenfor vedtatte budsjetttrammer kan foretas av andre folkevalgte organ eller av kommunedirektøren. Som et minimum må årsbudsjettet endres når det er nødvendig for å oppfylle kommunelovens krav om realisme og balanse.

Noen råd for en god budsjettprosess

- Vedta et årshjul som viser når de ulike økonomisakene skal behandles, og hvordan de henger sammen. Gjennom årshjulet blir økonomiarbeidet forutsigbart, og det legger grunnlaget for gode prosesser.
- Husk å sette av tilstrekkelig med tid i den politiske kalenderen til arbeidet med økonomiplanen og årsbudsjettet. Innstillingen fra formannskapet eller fylkesutvalget skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret og fylkestinget behandler saken.
- Forstår du ikke hva som står i dokumentene? Det er det sikkert mange andre som heller ikke gjør. Be derfor om forklaringer og at innholdet gjøres forståelig.
- Se årsmeldingen, regnskapet og budsjettet/økonomiplanen i sammenheng. Også delegeringsreglementets bestemmelser kan være aktuelle.
- Følg med på hvordan det går i forhold til det vedtatte budsjettet. Hvor ofte trenger dere rapporter om status? Hver måned, hvert kvartal eller hvert tertial?
- Bli enige om faste rutiner for eventuelle budsjettjusteringer.
- Når fjorårets regnskap er til behandling, kan det være naturlig å legge inn føringer for neste års budsjett. Viser regnskapet merforbruk, må det vurderes om hele eller deler av dette kan dekkes inn allerede i inneværende budsjettår.
- Vurder om dere kan samle saker som har konsekvenser for budsjettet, til noen få kommunestyre eller fylkestingsmøter i året. Slik kan dere se flere saker i sammenheng og få bedre prioriteringer innenfor handlingsrommet. Dette kan også vedtas i kommunens og fylkeskommunens økonomireglement.
- Det er nyttig å vedta politiske føringer tidlig i prosessen.
- Har dere nylig vedtatt kommuneplanens samfunnsdel er det viktig at den følges opp i økonomiplanen og eventuelt i årsbudsjettet

ÅRSREGNSKAPET OG ÅRSBERETNINGEN

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide årsregnskap og årsberetning for egen virksomhet hvert kalenderår. Årsregnskapet består av driftsregnskap, investeringsregnskap og balanse, og det skal omfatte alle økonomiske midler kommunen og fylkeskommunen har hatt til disposisjon i løpet av året. Det skal også vise hvordan disse midlene er brukt. Kommunestyret og fylkestinget skal vedta årsregnskapet etter at det er revidert, og senest seks måneder etter utløpet av regnskapsåret. Som en del av årsregnskapet skal det også utarbeides et konsolidert regnskap for kommunen og fylkeskommunen som rettssubjekt. Dette vil si et samlet regnskap for kommunen og fylkeskommunen inkludert kommunale og fylkeskommunale foretak og eventuelt andre virksomheter med eget regnskap, slik som lånefond. I tillegg skal regnskapet til interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, inngå i det konsoliderte regnskapet til den kommunen som samarbeidet er lagt til. Det konsoliderte regnskapet vil gi kommunestyret bedre oversikt over kommunens og fylkeskommunens samlede økonomiske utvikling og stilling, som ikke er påvirket av den interne organiseringen av virksomheten.

Når kommunestyret og fylkestinget vedtar regnskapet, må det angis hvordan regnskapsmessig merforbruk (underskudd) i kommunens egen virksomhet skal dekkes inn. Kommunestyret og fylkestinget skal vurdere muligheten for å starte inndekning av merforbruket allerede i inneværende budsjettår. Kommunedirektøren har da også en plikt til å komme med forslag om endringer på inneværende års budsjett.

Hvis et underskudd ikke kan dekkes inn i løpet av de første to årene (inneværende budsjett og neste budsjettår), fører det til at kommunen og fylkeskommunen meldes inn i ROBEK og dermed må ha statlig godkjenning for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.

Årsberetningen er en redegjørelse for kommunens og fylkeskommunens virksomhet gjennom året som er tilbakelagt. Den presenterer og analyserer kommunens og fylkeskommunens utvikling på et overordnet nivå. Årsberetningen skal utformes slik at den gir et dekkende bilde av kommunens og fylkeskommunens utvikling, resultat og økonomiske stilling. Fremstillingen skal være balansert og objektiv, slik at positive og negative forhold omhandles på en nøytral måte.

Årsberetningen skal som et minimum inneholde informasjon om disse sakene:

- Forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens utvikling og økonomiske stilling, og om dette ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene, skal kommenteres.
- Virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen og fylkeskommunen eller innbyggerne.
- Iverksatte og planlagte tiltak for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.
- Tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål om likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Kommunedirektøren skal legge frem årsberetningen senest 31. mars. Årsberetningen vedtas av kommunestyret og fylkestinget etter innstilling fra formannskapet og fylkesutvalget. Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret og fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet/fylkesutvalget innstiller til vedtak. Årsberetningen og årsregnskapet behandles samtidig.

Årsberetningen og årsregnskapet er to av de viktigste hjelpemidlene dere har når neste års budsjett skal legges.

Finansielle måltall

Som ledd i den langsiktige styringen av kommunens og fylkeskommunens økonomi skal kommunestyret og fylkestinget vedta finansielle måltall. Finansielle måltall er mål for økonomisk utvikling, eksempelvis mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og fondsreserver. Måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig, langsiktig økonomisk

utvikling. Kommunestyret og fylkestinget må selv ta stilling til hvilke måltall som skal benyttes, og hvilket nivå det skal styres mot.

[Teknisk beregningsutvalg \(TBU\) for kommunal og fylkeskommunal økonomi](#) har for eksempel en anbefaling om at netto driftsresultat over tid bør være på minst 1,75 prosent av inntektene for kommunene og minst 4 prosent av inntektene for fylkeskommunene. Dette for å sikre at formuen for sektoren som helhet blir bevart. Anbefalingene gjelder med andre ord for kommunene og fylkeskommunene samlet. Graden av gjeldsfinansiering varierer fra kommune til kommune og fra fylkeskommune til fylkeskommunene. Dermed gjelder ikke anbefalingen om minimumsnivå fra TBU direkte for den enkelte kommune. Anbefalingen kan likevel gi en god indikasjon på hva minimumsresultatet kan være.



Regler for økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning

Kommunesektoren forvalter store økonomiske ressurser på vegne av samfunnet. Den tar også opp store lån og har «penger på bok» i bank eller i verdipapirer på børs eller i andre større virksomheter bl.a. i kraftsektoren. Dette stiller store krav til oppfølging og kunnskap.

Kommunestyret og fylkestinget skal fastsette et *økonomireglement* med nærmere regler for kommunens egen økonomiforvaltning. Et slikt internt økonomireglement vil utfylle økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter, og vil kunne tilpasses behovene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Sentrale temaer i et økonomireglement vil eksempelvis være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens eller fylkeskommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner. Kommunestyret og fylkestinget har dermed et særskilt ansvar for å følge opp forvaltningen av finansielle midler og gjeld, og som ledd i dette har kommunestyret og fylkestinget plikt til å fastsette et *finansreglement*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan i forskrift fastsette nærmere

regler om hva kommunenes finansreglement og finansrapportering skal inneholde.

Forskrift til kommuneloven av 2018 om finansforvaltning er ennå ikke fastsatt, men høringsforslaget til ny forskrift stiller klare krav til kommunens og fylkeskommunens finans- og gjeldsforvaltning. Reglene skal sørge for at kommunen eller fylkeskommunen ikke tar vesentlig finansiell risiko, som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Kommunestyret eller fylkestinget skal også fastsette avkastningsmål for forvaltningen av de finansielle midlene. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om finans- og gjeldsforvaltningen minst to ganger per år, i tillegg til ved utgangen av året. Nærmere krav til innholdet i rapporteringen fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget i finansreglementet.

ROBEK

ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner og fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet/Fylkesmannen for å kunne foreta låneopptak eller inngå langsiktige leieavtaler. I tillegg foretar departementet/Fylkesmannen kontroll med lovligheten av budsjettvedtakene i disse kommunene og fylkeskommunene.

Kommuneloven fastsetter hvilke kriterier som er grunnlaget for at kommuner eller fylkeskommuner blir innmeldt i ROBEK:

- Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
- Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.

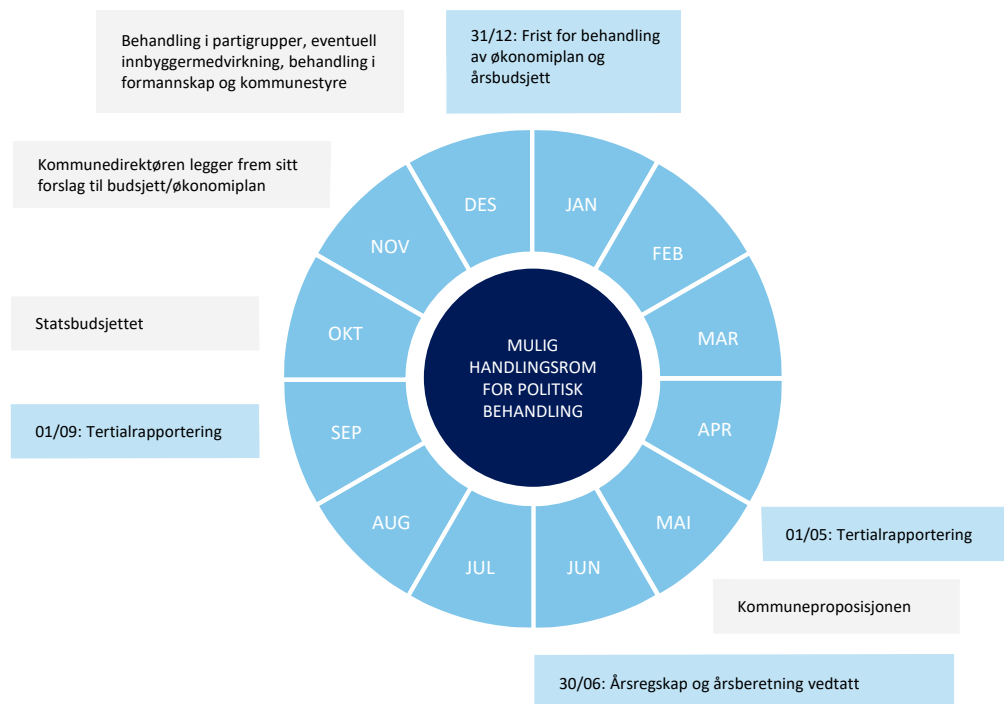
- Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- Departementet har fattet et vedtak etter [inndelingslova § 16 a](#).

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

Det er tilstrekkelig at ett av disse punktene er oppfylt, for at kommunen og fylkeskommunen meldes inn i ROBEK.

Hvis en kommune eller fylkeskommune er oppført i ROBEK-registeret, plikter kommunen eller fylkeskommunen også å fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Det følger også en plikt om å orientere eventuelle avtaleparter om at vedtak om lån eller langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet.

Slik finner du det økonomiske handlingsrommet



I den blå sirkelen ser du viktige tidsfrister og datoer for god økonomistyring. Når regjeringen legger frem kommuneproposisjonen i mai, markert i grått, blir det kjent hvilke inntektsrammer regjeringen legger opp til neste år. Ofte gir de inntektsrammen i et intervall. Den helt nøyaktige veksten vil først bli klar i statsbudsjettet, markert i grått, som vanligvis kommer i begynnelsen av oktober. Kommuneproposisjonen gir en veldig god indikasjon og er et godt grunnlag å starte planleggingen på. Mange kommuner og fylkeskommuner gjennomfører en budsjettkonferanse eller lignende etter at kommuneproposisjonen er lagt frem i mai. I tillegg skal årsregnskap og årsberetning vedtas innen 30.juni. På dette grunnlag kan det være hensiktsmessig at kommunestyret eller fylkestinget vedtar føringer for kommunedirektørens videre arbeid med neste års budsjett og økonomiplan. Det kan for eksempel være saker som dere gikk til valg på. Å vente med budsjettbehandlingen til helt på tampen av året kan være for sent. Husk at det er flertallet som bestemmer hva kommunedirektøren skal legge til grunn for sitt videre arbeid. Kommunedirektøren er ikke pliktig til å utrede «alle» saker som enkeltrepresentanter eller grupper er opptatt av. Når statsbudsjettet legges frem i begynnelsen av oktober, vil kommunedirektøren kunne sette opp de nøyaktige inntektsrammene for kommunen eller fylkeskommunen.

Figuren over forsøker å vise at kommunestyret eller fylkestinget kan vedta når de ønsker å legge føringer på budsjettarbeidet, og når kommunedirektøren skal legge frem sitt forslag til budsjett. Det er viktig å tenke på hvor mye tid dere som folkevalgte trenger for å få en god politisk prosess, eventuelt også tid til innbyggerdeltakelse. Dersom kommunedirektøren legger frem sitt forslag til budsjett i november, og uten at kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt føringer eller bedt om utredning av enkelte saker, vil det ikke være tid til å gjøre store endringer.

Det er også viktig å være klar over at økonomiplanen kan behandles tidligere på året, og at første året i økonomiplanen legger føringer på arbeidet med neste års budsjett.

I noen kommuner legger kommunedirektøren frem sitt forslag til årsbudsjett før statsbudsjettet legges frem i oktober. Det gir god tid til politisk behandling av årsbudsjettet, men kan kreve at kommunedirektøren legger frem en tilleggssak etter at statsbudsjettet er lagt frem for å fange opp alle detaljer som har betydning for årsbudsjettet.

Her kan du se en nyttig film om [Inntektssystemet på fem minutter](#)



Organisering av oppgaveløsningen

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere virksomheten sin slik de finner det hensiktsmessig. Det kan dreie seg om egen driftsorganisasjon, interkommunalt samarbeid, etablering av selvstendige rettssubjekter eller å kjøpe tjenester. Men denne friheten er ikke uten rammer. De vanligste organiseringsformene er lovregulert. Som folkevalgt er det viktig at du er klar over at det er kommunestyret og fylkestinget som har det overordnede ansvaret for oppgaveløsningen, uavhengig av hvordan virksomheten er organisert.

Det vanlige er at kommuner og fylkeskommuner løser oppgavene sine helt eller delvis gjennom egen *driftsorganisasjon*.

De fleste kommuner kjøper tjenester av private, og noen kommuner kjøper tjenester fra ideelle organisasjoner. Kommunene og fylkeskommunene kan også velge mellom ulike måter å løse oppgavene sine på utenfor egen driftsorganisasjon. Ulike måter å organisere på påvirker ulike sider ved lokaldemokratiet. Det er viktig at dere som er folkevalgte er klar over de muligheter og utfordringer det innebærer å organisere oppgaveløsningen utenfor egen driftsorganisasjon.

KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE FORETAK

Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunen og fylkeskommunen. De ledes av et eget styre og en daglig leder, men er direkte underordnet kommunestyret og fylkestinget, som kan styre gjennom vedtekter, budsjettfullmakter og gjennom alminnelig instruksjonsmyndighet. Kommunalt og fylkeskommunalt foretak er først og fremst tenkt brukt for oppgaver av forretningsmessig art, som for eksempel havner. Daglig leder er ikke underordnet kommunedirektøren, men det kan likevel skje en samordning mellom foretaket og kommunens administrasjon ved at kommunedirektøren kan utsette iverksetting av et vedtak fattet av foretakets styre. I tillegg kan kommunedirektøren uttale seg om saker før foretakets styre fatter et vedtak. Kommunestyret og fylkestinget kan også instruere styret i foretaket.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommuneloven fastslår at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver. Det er altså en forutsetning at det gjelder oppgaver som er felles for alle som skal delta i samarbeidet. Det kan samarbeides om både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver, inkludert rent forretningsmessige oppgaver.

Så godt som alle kommuner deltar i *interkommunale samarbeid*. Slike samarbeid er etablert på frivillig grunnlag etter nærmere avtale mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Det er flere formelle samarbeidsformer å velge mellom. Formålet med samarbeidet er avgjørende for hvilken modell som bør velges.

Samarbeidet kan foregå på en av disse måtene:

- Interkommunalt politisk råd
- Kommunalt oppgavefellesskap
- Vertskommunesamarbeid
- Interkommunalt samarbeid (IKS)
- Aksjeselskap (AS)
- Samvirkeforetak, forening
- Eller på annen måte som det er rettslig adgang til, for eksempel kjøp av tjenester fra en annen kommune.

Interkommunalt politisk råd

Bestemmelsen om interkommunalt politisk råd er ny i kommuneloven, og den er ment å regulere hvordan nabokommuner kan organisere et interkommunalt, politisk samarbeid. Et eksempel på hvor disse reglene er aktuelle, er regionråd. Regionråd har vært en type samarbeid som ikke har vært regulert av lov. Regionrådene har tradisjonelt vært organisert som interkommunale selskap (IKS), med eget styre etter kommunelovens tidligere bestemmelser (§ 27-samarbeid), eller basert på en samarbeidsavtale uten noen lovregulert organisasjonsform. De regionrådene som ikke er interkommunale selskaper, må derfor endres i tråd med bestemmelsene i kommuneloven av 2018.

Modellen kan brukes av både kommuner og fylkeskommuner, men ikke dersom det åpnes for private samarbeidspartnere. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som vedtar opprettelsen av et slikt råd. Når kommuneloven bruker ordet «selv», betyr det at denne myndigheten ikke kan delegeres til andre.

Et interkommunalt politisk råd kan tildeles avgjørelsesmyndighet, men det kan ikke treffe vedtak i enkeltsaker (unntatt om interne forhold som for eksempel ansettelse av en rådgiver). Eksempler på avgjørelsesmyndighet som et interkommunalt politisk råd kan få, er å håndtere tilskuddsordninger eller stipender. Eksempler på andre oppgaver som kan legges til et interkommunalt politisk råd, er å avgi høringsuttalelser som berører næringsutvikling i regionen, drive aktivt utviklingsarbeid innenfor samfunns- og næringspolitikk, være pådriver og kontaktpunkt for utviklingen av regionen osv. Interkommunalt politisk råd kan ikke gis oppgaver som går ut på å yte tjenester til innbyggerne. Et interkommunalt politisk råd kan gjennom vedtektene etableres som et eget rettssubjekt.

Eierorganet i et interkommunalt politisk råd er representantskapet. I representantskapet skal alle deltakerkommunene ha minst ett medlem, som er valgt av kommunestyret og fylkestinget. Medlemmene av representantskapet er å regne som folkevalgte etter kommuneloven. Det betyr at kommunedirektøren og kommunalsjefer, etatsjefer eller tilsvarende administrative ledere ikke kan velges inn. Representantskapet kan opprette organer under seg, for eksempel et styre. I slike underorganer kan også kommunedirektøren og andre administrative ledere velges inn.

«Min grunnleggende tanke er at man ikke sitter med de beste ideene selv, men i møte med andre så skapes de gode ideene.»

Marte Mjøs Persen
Ordfører i Bergen

Kommunalt oppgavefellesskap

Bestemmelsen om kommunalt oppgavefellesskap er også ny i kommune-loven. Denne samarbeidsmodellen avløser det som har blitt kalt § 27-samarbeidsmodellen. Reglene for kommunalt oppgavefellesskap er mer omfattende enn den tidligere § 27 la til grunn. Kommunalt oppgavefellesskap skiller seg fra interkommunalt politisk råd ved i større grad å kunne benyttes ved produksjonssamarbeid, som for eksempel felles kommuneadvokatkontor, samarbeid om lønnskjøring, IKT eller HR. Det er ikke noe forbud mot å bruke modellen for mer omfattende samarbeid som for eksempel felles sykehjem.

Også her er eierorganet representantskapet, hvor alle eierkommunene skal ha minst ett medlem. Representantskapet er et folkevalgt organ. Også her kan representantskapet opprette underliggende organer, hvor også administrative ledere er valgbare.

Vertskommunesamarbeid

Denne samarbeidsformen er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet. Et vertskommunesamarbeid vil si at en eller flere kommuner kan avtale med en annen kommune at denne skal være vertskommune og utføre lovpålagte oppgaver og de mer individrettede tjenestene på vegne av alle kommunene. En vertskommune kan også utøve myndighet på vegne av alle i samarbeidet.

Det er to varianter av vertskommunesamarbeid:

- *Administrativ vertskommune.* Denne modellen kan bare benyttes for oppgaver som ikke er av prinsipiell betydning. Deltakerkommunene overfører gjennom denne modellen myndighet til vertskommunen i samarbeidet. Denne myndigheten kan når som helst trekkes tilbake.
- *Vertskommune med felles folkevalgt nemnd.* Denne modellen kan benyttes ved samarbeid som omfatter beslutningsmyndighet i saker som er av prinsipiell betydning. Her delegerer deltakerkommunene myndighet til nemnda. Alle deltakerkommunene skal være representert med minst to representanter i nemnda. Nemnda skal utøve lik myndighet for alle deltakerkommunene. Dersom en kommune vil trekke tilbake myndigheten, må alle deltakerkommunene gjøre det samme. Felles folkevalgt nemnd er et folkevalgt organ, og valgbarhetsreglene i kommuneloven gjelder.

Kommunestyret eller fylkestinget må delegerer den myndigheten de har besluttet å legge til vertskommunen.

Interkommunale selskaper

Et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper kan bare opprettes av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Deltakerne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet. Deltakerne skal opprette en skriftlig selskapsavtale.

Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver enkelt deltaker skal ha minst én representant i representantskapet. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Representantskapet velger også styret. Styret skal ha minst tre medlemmer, og omfattes av kravet om balansert kjønnsrepresentasjon, det vil si minimum en fra hvert kjønn i styret med tre medlemmer, i større styret skal det være minst 40 prosent av hvert kjønn. Daglig leder eller medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Representantskapet som eierorgan utøver kontroll over styret på flere måter:

- bestemmer sammensetningen på styret
- kan instruere styret og omgjøre beslutninger
- kan gjennom selskapsavtalen fastslå at nærmere angitte saker må godkjennes i representantskapet

Aksjeselskaper

Et aksjeselskap kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen.

Gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret

og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

Samvirkeforetak

Kommuner kan også delta i samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er ikke et selskap. Samvirkeforetak har medlemmer, men ikke eiere, og styres av de som handler med foretaket og som dermed har direkte nytte av den virksomhet som drives. Samvirkeforetak har ikke fritt omsettelige eierandeler og kan følgelig ikke kjøpes opp. På årsmøtet – samvirkets øverste organ – fattes beslutninger som hovedregel ut fra prinsippet om ett medlem, én stemme. Det er samvirkelova som regulerer denne organisasjonsformen.

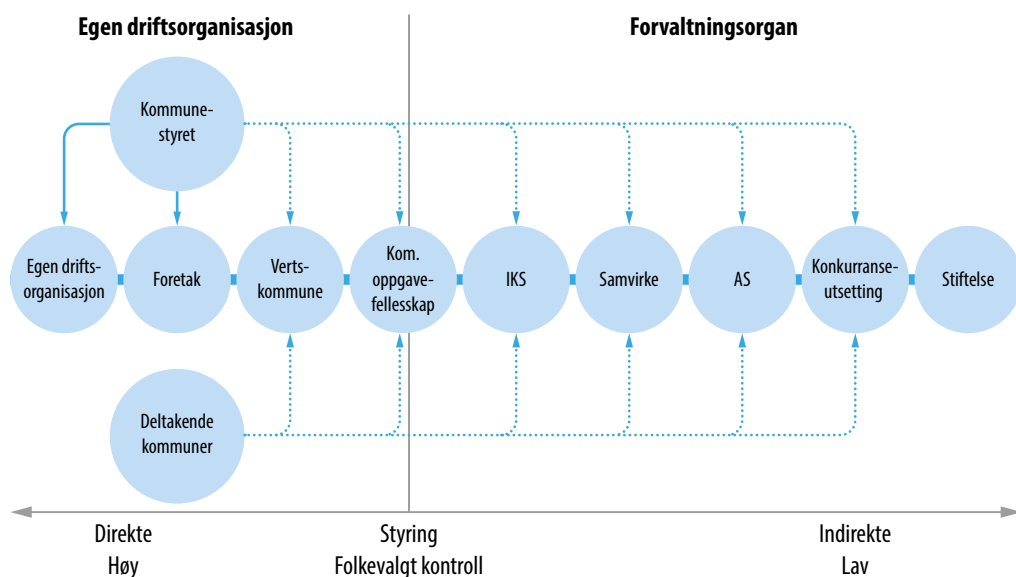
FRA DIREKTE STYRING TIL INDIREKTE STYRING

Når oppgaver legges til et eget rettssubjekt, som for eksempel et interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, kan ikke kommunestyret eller fylkestinget instruere ledelsen i selskapet eller foretaket direkte. Styringen må skje gjennom stiftelsesgrunnlaget, ledende organer (representantskap, generalforsamling eller årsmøte), samarbeidsavtaler og liknende. Kommunen eller fylkeskommunen er heller ikke arbeidsgiver, og selskapet er ikke underlagt kommunedirektørens internkontroll. Styringen blir altså mer indirekte, selv om ansvaret for oppgaveløsningen fortsatt ligger til kommunestyret eller fylkestinget.

De fleste kommuner og fylkeskommuner utarbeider og vedtar eierskapsmeldinger. Eierskapsmeldinger er en oversikt over virksomheter og foretak som kommunen og fylkeskommunen har eierinteresser eller andre interesser i. Videre omhandler disse eierskapsmeldingene hvilke prinsipper kommunen og fylkeskommunen legger til grunn for sin eierstyring. Kommuneloven pålegger alle kommunestyrer og fylkesting å vedta en eierskapsmelding minst en gang i valgperioden.

KS anbefaler at kommunestyrene og fylkestingene vedtar eierskapsmeldinger hvert år.

Organisering av deler av oppgaveløsningen utenfor egen driftsorganisasjon, og i samarbeid med andre, innebærer at styring og ledelse spres og får en mer indirekte form. Kommunen og fylkeskommunen deler ledelsesansvaret med andre eller lar andre styre og lede virksomheten, med større eller mindre mulighet for å påvirke.



Behov for skreddersøm

Det finnes ikke bare én oppskrift på hvordan oppgaveløsningen kan organiseres i kommunene og fylkeskommunene. Organiseringen må tilpasses de lokale forholdene, kultur og kompetanse i den enkelte kommune og fylkeskommune. Gjensidig tillit og godt samarbeid mellom folkevalgte, administrasjonen og andre virksomheter er avgjørende. Organisering utenfor kommunens eller fylkeskommunens egen driftsorganisasjon krever en sterk bevissthet blant dere som er folkevalgte om hvilket handlingsrom dere har og hvilke muligheter og utfordringer det gir.



For mer utfyllende informasjon kan du lese [Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll](#) og Folkevalgt lederskap og kommunal organisering ([bokmål](#)) ([nynorsk](#)).





Fra kommunestyremøte i Sogndal kommune

Egenkontroll

Egenkontrollen er viktig for den folkevalgte styringen av kommunen. Den skal bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenester de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte.

Et annet viktig formål med egenkontrollen er å forebygge misligheter og styrke tilliten til kommunen både blant innbyggerne og hos nasjonale myndigheter. God egenkontroll vil også bygge opp under det kommunale selvstyret, og det vil kunne legge til rette for redusert statlig tilsyn med kommunene.

Kommunestyret og fylkestinget har det overordnede ansvaret for å sørge for at kommunen eller fylkeskommunen er organisert og drives slik at lover og forskrifter blir overholdt, samt at målene med virksomheten blir oppfylt. For å kunne ivareta dette ansvaret er kommunestyret og fylkestinget avhengig av informasjon om kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Kontrollutvalget gjennomfører den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Kontrollutvalget skal ha et sekretariat og en faglig uavhengig revisjon til å hjelpe seg. Kontrollutvalg og revisjon utgjør den ene pilaren i egenkontrollen – nemlig den *folkevalgte kontrollen*.

Den andre pilaren er den *administrative kontrollen*. Dette er internkontrollen, som kommunedirektøren har et lovbestemt ansvar for.



KOMMUNESTYRETS OG FYLKESTINGETS KONTROLLANSVAR

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Dette er et generelt og overordnet ansvar, og gjelder uavhengig av delegeringsvedtak og hvordan kommunen eller fylkeskommunen har organisert seg. Også for kontrollordninger som ved lov er lagt til særlige organer, er det kommunestyret eller fylkestinget som har det overordnede ansvaret.

Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges frem til orientering eller avgjørelse. Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Både kontrollutvalget og kommunedirektøren har ansvar for løpende kontroll. Samspillet mellom kommunestyret eller fylkestinget og disse organene er viktig. For eksempel kan kommunestyret anmode eller pålegge kontrollutvalget å utrede konkrete saker.

[PWC utførte en undersøkelse for KS i 2015](#) om hvordan kommunestyret kan styrke utøvelsen av sitt overordnede kontrollansvar, og hvordan

styrket egenkontroll i praksis kan redusere behovet for statlig kontroll eller tilsynsvirksomhet.

Når det gjelder kontrollrollen til kommunestyret fremhevet PwC spesielt følgende:

- Kommunestyret bør ta aktivt grep og være tydelige premissgivere for kontrollutvalget og administrasjonen. De bør sørge for løpende opplæring innen tema kontroll og tilsyn i styreperioden, ikke kun i folkevalgtopplæringen
- Kommunestyret bør evaluere sekretariats- og revisjonsordningene med tanke på om samarbeidspartnerne tilfredsstillende nødvendige kompetansekrav
- Kommunestyret bør sørge for en mer helhetlig risikostyring koblet mot prioriterte mål i kommunen
- Kommunestyret bør mer systematisk følge opp hvilke kontroll- og tilsynsaktiviteter som foregår gjennom samarbeid med administrasjon og kontrollutvalg
- Kommunestyret bør påse at KS' anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper følges opp. Fokus bør være på utarbeidelse av eierstrategier og eiermeldinger
- Kommunestyret, administrasjon og kontrollutvalg bør sammen sørge for å skape gode kommunikasjonsarenaer der tema tilsyn og kontroll kan diskuteres mer i dybden. De bør vurdere å sette av mer tid til behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøtene



Visste du at ...

I året etter et valgår er det viktig å være oppmerksom på at kommunestyret skal vedta plan for forvaltningsrevisjon. Den skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av virksomheten.

Kontrollutvalg

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll på vegne av kommunestyret og fylkestinget. For å kunne gjøre en god jobb som kontrollorgan – og for å ha den nødvendige tillit og legitimitet – må kontrollutvalget ha relativt stor grad av uavhengighet fra kommunen eller fylkeskommunen. Utvalget

skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets og fylkestingets medlemmer. Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren.

Kontrollutvalget skal se til at

- kommunens og fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens og fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen og fylkeskommunen har eierinteresser i
- det føres kontroll med forvaltningen av kommunens og fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- vedtak som kommunestyret og fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret og fylkestinget når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la et av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunen og fylkeskommunen legger frem enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre slike kontrolltiltak.

Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra

- interkommunale selskaper etter IKS-loven
- interkommunale politiske råd
- kommunale oppgavefellesskap
- aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen og fylkeskommunen. Et unntak er lukkede møter

i kommunestyret og kommunerådet eller fylkestinget og fylkesrådet, hvis kommunestyret og fylkestinget selv bestemmer det.

Sekretariatet jobber på oppdrag for kontrollutvalget og skal være uavhengig av kommunens administrasjon og av revisor. Sekretariatets hovedoppgave er å se til at saker kontrollutvalget behandler, er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Det gjelder også saker som kommer fra revisjonen når disse sakene legges frem for kontrollutvalget. Sekretariatet skal ikke utføre revisjonsoppgaver.

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret og fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret og fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Revisjon

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen og fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor.

Revisjonsarbeidet er todelt:

- Regnskapsrevisjon. Innholdet i regnskapsrevisjon og oppgavene til regnskapsrevisjon er lovbestemt.
- Forvaltningsrevisjon. Revisjon utover det loven legger til regnskapsrevisjon, vil ligge under forvaltningsrevisjon og være underlagt kontrollutvalgets bestilleransvar.

Innsynsrett og retten til undersøkelse gjelder også overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, der dette er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret og fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Kommunestyret og fylkestinget skal vedta planen, men kan delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Planen for forvaltningsrevisjoner skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering både av kommunens og fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens og fylkeskommunens selskaper. Hensikten er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

[En undersøkelse](#) Deloitte gjorde på oppdrag fra KS i 2017 om det kommunale og fylkeskommunale risikobildet for perioden 2016–2020, viste det seg at de fleste kommuner og fylkeskommuner hadde vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

Kommunene og fylkeskommunene mener selv at planene for forvaltningsrevisjon gjenspeiler risikoområdene, men noen utfordringer ble påpekt:

- Manglende risikoanalyse
- Manglende kapasitet/ressurser til å innlemme alle risikoområder
- Endringer oppstår underveis mht. gjennomføring av plan
- Planen tar hensyn til gjennomføring av tilsyn, eller tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner, slik at disse gjerne utelates selv om risikoen er høy

I de planlagte forvaltningsrevisjonene for 2016–2020 var fokus ganske jevnt fordelt på styring, kvalitet, regeletterlevelse og måloppnåelse, og i liten grad på produktivitet.

EIERSTYRING

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene

Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

På samme måte som for forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Også denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv, men kommunestyret og fylkestinget kan delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

INNSYN OG UNDERSØKELSER I SELSKAPER

I interkommunale selskaper, kommunale oppgavefellesskap, interkommunale politiske råd og aksjeselskaper der kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper (IKS) har alle aksjer, har kontrollutvalget og revisoren rett til å kreve at de opplysningene de finner nødvendige for å føre kontroll, blir lagt frem. Opplysningene kan kreves fremlagt så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisoren for selskapet. I den utstrekning utvalget mener det er nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

I kommuneloven av 2018 har kontrollutvalget og revisor fått en utvidet innsynsrett også i andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen og fylkeskommunen. Dette kan være:

- Selskaper som kommunen eier sammen med private
- Private selskaper
- Stiftelser
- Mv.

Denne innsynsretten omfatter all informasjon som er nødvendig for at kommunen og fylkeskommunen skal kunne kontrollere at selskapets forpliktelser etter kontrakten med selskapet er oppfylt.

Kontrollutvalget kan også gjennomføre undersøkelser i selskapet, det vil si at kontrollutvalget kan inspisere institusjoner, anlegg, lokaler osv.

KOMMUNEDIREKTØRENS INTERNKONTROLL

Internkontroll er regler som skal sikre at andre regler følges. Kravene retter seg mot den administrative delen av kommunen eller fylkeskommunen – med andre ord den administrative delen av kommunens og fylkeskommunens egenkontroll.

I kommuneloven av 2018 er det en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse enn i kommuneloven av 1992, men den er mindre detaljert enn mange internkontrollbestemmelser i særlovene.

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommuneloven angir hva som kreves som et minimum av internkontroll. I praksis både kan og vil internkontrollarbeid ofte inneholde flere elementer enn de minstekravene som følger av loven.

Kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen. Internkontrollen gjelder administrasjonens virksomhet. Det omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren, det vil si både ulike sektorer som opplæring, barnevern og så videre, og den sentrale administrasjonen.

Mange kommuner og fylkeskommuner bruker en del private (og ideelle) aktører til å tilby velferdstjenester. Selv om utførelsen av disse tjenestene legges til andre, er det kommunestyret og fylkestinget som har ansvaret for at disse tjenestene utføres i tråd med lover og forskrifter. Kommunens og fylkeskommunens internkontroll inkluderer kommunens og fylkeskommunens oppfølging av private aktører. Kommunen eller fylkeskommunen kan i avtalen kreve at private fører internkontroll etter kommunelovens regler.

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året. Kravet til å rapportere om internkontroll inkluderer å si noe om hvordan kommunen arbeider med å følge opp eventuelle avvik/lovbrudd. Hensikten er både å legge bedre til rette for at kommunestyret eller fylkestinget kan ta det ansvaret de har som øverste organ, og å redusere behovet for særlige rapporteringskrav i særlovgivningen.

Kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at det skal rapporteres oftere (generelt eller innenfor spesielle sektorer) og til andre folkevalgte organer i tillegg. Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme omfang og detaljeringsgrad i rapporteringen og hvordan det skal rapporteres – i egen rapport eller i for eksempel årsberetningen.



Statlig kontroll

LOVLIGHETSKONTROLL

Lovlighetskontroll innebærer å bringe vedtak truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen inn for statlig kontroll av vedtakets lovlighet.

Det er bare endelige vedtak som kan bringes inn for lovlighetskontroll, ikke innstillinger fra et kommunalt organ til et annet, for eksempel fra formannskapet til kommunestyret. I tillegg kan følgende prosessuelle vedtak bli gjenstand for lovlighetskontroll: vedtak om åpne eller lukkede møter og habilitet.

Lovlighetskontroll kan gjøres hvis tre eller flere medlemmer av kommunestyret og fylkestinget krever det. Ordningen er et vern for mindretallet, ved at de har mulighet til å kunne reagere om de mener flertallet opererer i strid med gjeldende regler. De som krever lovlighetskontroll, må stå sammen om kravet. Enkelthenvendelser fra hver av dem er ikke tilstrekkelig. Kravet om lovlighetskontroll må fremsettes til det organet som traff vedtaket, innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Hvis organet opprettholder vedtaket, oversendes kravet til Fylkesmannen eller til departementet (fylkeskommunen).

Fylkesmannen eller departementet kan gjøre lovlighetskontroll på eget initiativ, men det krever at det foreligger særlige grunner. Ordningen skal være en sikkerhetsventil til bruk hvis Fylkesmannen (departementet) blir oppmerksom på saker hvor det er tvil om lovligheten, for eksempel gjennom henvendelser fra innbyggere eller media.

Ved lovlighetskontroll skal Fylkesmannen (departementet) vurdere om vedtaket har lovlig innhold, er truffet av noen med myndighet til å treffe slikt vedtak, og har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen fremsatt av tre eller flere kommunestyre- eller fylkestingsrepresentanter kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Dersom det innenfor lovens vilkår og tolkning er åpnet for at kommunen eller fylkeskommunen selv kan utøve fritt skjønn i et vedtak, kan Fylkesmannen (departementet) ikke prøve kommunens eller fylkeskommunens avveining innenfor dette frie skjønnet. Fylkesmannen (departementet) vil likevel kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk.

Hvis Fylkesmannen (departementet) kommer til at vedtaket er ugyldig, skal vedtaket oppheves. Fylkesmannen (departementet) har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak, slik Fylkesmannen (departementet) har ved klager over enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

En kommune kan etter tvisteloven reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse som opphever kommunens vedtak etter lovlighetskontroll.

STATLIG KLAGEBEHANDLING

Enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken, til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket.

For enkeltvedtak som er truffet av et forvaltningsorgan som er opprettet i medhold av kommuneloven, er klageinstansen kommunestyret og fylkestinget. Kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at klageinstansen i stedet er formannskapet/fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagemønder oppnevnt av kommunestyret og fylkestinget. Staten er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret og fylkestinget.

Klageinstansen kan prøve alle sider av saken og også ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av vedkommende. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge *stor* vekt på hensynet til det

kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket som gjøres hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret. Selv om kommunen får medhold, så vil det ikke alltid få konsekvenser for klageren, og en behandling av klagen skal ikke gå til klagerens ugunst.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Statlige klageinstanser kan omgjøre eller oppheve vedtak som må anses som ugyldige, selv om det ikke er fremmet en klage. Vilkåret for dette er at vedtaket må anses som ugyldig.

En kommune kan etter tvisteloven reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse som opphever kommunens enkeltvedtak etter klage, eller som omgjør enkeltvedtak uten klage. Dette gjelder ikke enkeltvedtak som er truffet i medhold av barnevernloven.

Visste du at ...

KS har vært en pådriver for å styrke det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling, ved at klageinstansen skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret, og at det skal fremgå av selve vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt selvstyret.

[Forsviner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?](#)

Rapport fra KS og Institutt for samfunnsforskning, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2013.



STATLIG KONTROLL MED KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER MED ØKONOMISK UBALANSE

Staten skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll, ROBEK, over alle kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse etter kriterier gitt i kommuneloven (se [kapittel 7](#) om ROBEK).

For kommuner eller fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret, skal staten kontrollere at vedtak om årsbudsjett er lovlig. Et vedtak om å ta opp lån er ikke gyldig før det er godkjent av staten. Heller ikke vedtak om å inngå en avtale om leie av varige driftsmidler hvor leieavtalen kan påføre

kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjett-årene, er ikke gyldig før det er godkjent av staten.

Kommunestyret og fylkestinget skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

STATLIG TILSYN

Staten kan føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner etterlever pålagte plikter.

Kommuneloven regulerer hvordan statlig tilsyn med kommunepliktene skal skje. Med kommuneplikter menes plikter som bare er pålagt kommunene, som for eksempel barnevern, opplæring, kommunale helse- og omsorgstjenester, samfunnsikkerhet, folkehelse og planlegging. Motstykket til kommuneplikter er aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Der en tilsynsmyndighet fører tilsyn med aktørplikter, for eksempel der Arbeidstilsynet fører tilsyn med kommunen som arbeidsgiver, reguleres tilsynet av sektorlovgivningen.

I de fleste tilfeller er det Fylkesmannen som fører tilsyn med kommuneplikter. Det er likevel noen få eksempler på at andre statlige tilsynsmyndigheter fører tilsyn med kommunene direkte. For enkelthets skyld bruker vi her bare begrepet Fylkesmannen.

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av lov (kommunepliktene). At tilsynet skal være lovlighetstilsyn, betyr at tilsynet er underlagt de samme avgrensingene som domstolene, og at tilsynsorganene ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Dette er et uttrykk for rammestyringsprinsippet. At tilsynet skal være lovlighetstilsyn, forutsetter at tilsynsmyndighetene er tydelige på når det føres tilsyn og når det gis veiledning.

Fylkesmannen kan bare føre tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn. Slike hjemler gis i den enkelte særlov, som for eksempel opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og sivilbeskyttelsesloven.

Fylkesmannen samordner planlagte statlige tilsynsaktiviteter og vurderer det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommune

eller fylkeskommune. Alle statlige tilsynsmyndigheter skal underrette Fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg om retting eller andre reaksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen og fylkeskommunen. Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen. Disse samordningsbestemmelsene gjelder også for tilsyn med aktørplikter.

Fylkesmannen skal drøfte med kommunene og fylkeskommunene prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn. Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen og fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen og fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet. Også disse samordningsbestemmelsene gjelder for tilsyn med aktørplikter.

Fylkesmannen kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker og forhold ved kommunens og fylkeskommunens virksomhet som de mener er nødvendige, også overfor selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle saksdokumenter og kan også foreta de undersøkelser som Fylkesmannen mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser.

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen og fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene Fylkesmannen fører tilsyn med oppfyllelsen av. Før Fylkesmannen eller en annen statlig tilsynsmyndighet vedtar pålegg om retting eller annen reaksjon, skal tilsynsmyndigheten vurdere virkningene for kommunens og fylkeskommunens øvrige virksomhet. Tilsynsmyndigheten skal ha dialog med kommunen og fylkeskommunen om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens og fylkeskommunens oppfølging. Kommunen og fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

Kommuner og fylkeskommuner har alminnelige partsrettigheter etter forvaltningsloven for hele saksgangen i en tilsynsprosess, slik at bestemmelser som forhåndsvarsling og klagerett gjelder fullt ut. Det innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan kreve innsyn tidlig i tilsynsprosessen. De kan klage på pålegg om å gi opplysninger, dersom kommunen og fylkeskommunen mener den ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Og de kan klage på pålegg om retting.

En kommune kan etter tvisteloven reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse som pålegger kommunen plikter etter tilsyn. Dette gjelder for alle typer pålegg, som pålegg om retting, pålegg om å gjennomføre særskilte tiltak, vedtak om tvangsmulkt m.m.

Visste du at ...

KS har vært en pådriver for å styrke det kommunale selvstyret i forbindelse med statlig tilsyn. Selvstyret er styrket gjennom konsultasjonsordningen med regjeringen, gjennom dialog med departementer og tilsynsmyndighetene, og gjennom endringer i kommuneloven, forvaltningsloven og tvisteloven. Blant annet kan en kommune eller fylkeskommune nå klage også på pålegg om å gi opplysninger, Fylkesmannen har fått en mer reell samordning også med tilsyn med aktørpliktene, og tilsynet tar nå mer hensyn til den kommunale egenkontrollen. Det har også kommet et enklere og mer samordnet krav til internkontrollen i kommuneloven, til erstatning for detaljerte internkontrollkrav i særlovene, som det føres tilsyn på.

[Statlig tilsyn. Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon. NIBR-rapport 2017:9, på oppdrag fra KS.](#)

[Rammestyring i prinsipp og praksis. NIBR 2019, på oppdrag fra KS.](#)



INNSIGELSER TIL PLANER

Innsigelsesinstituttet er en mekanisme for å sikre at viktige nasjonale og regionale hensyn blir ivarettatt.

Berørte statlige og regionale organer kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag i slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for

næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer; det er ikke tilstrekkelig bare å vise til generelle nasjonale eller regionale føringer som er nedfelt i visse dokument. I tillegg må det gjøres en konkret vurdering av den aktuelle planen, og det må gå frem av og utdypes i begrunnelsen hvilke konkrete forhold i saken som gjør det nødvendig å fremme innsigelse.

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varsling for den aktuelle plantypen.

Bestemmer kommunen seg for ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Når meklingen er avsluttet, treffer kommunen vedtak om planen. Dersom man ikke oppnår enighet i meklingen, og kommunen i sitt vedtak ikke tar hensyn til innsigelsen, sendes planen med innsigelse til departementet. Departementet står fritt til å bestemme om innsigelsen skal tas til følge og planen endres eller oppheves, eller om planen skal bli stående slik kommunen har lagt opp til.

Departementets vedtak i saken kan ikke påklages. Men en kommune kan etter plan- og bygningsloven reise søksmål både om gyldigheten av en innsigelse og om departementets avgjørelse.

Visste du at ...

KS har vært en pådriver for å styrke det kommunale selvstyret knyttet til innsigelsesinstituttet, og tilbyr debatthefte om kommunen som arealplanmyndighet.

KS bidro til at Miljøverndepartementet sendte ut et nytt rundskriv om at innsigelsesordningen skal praktiseres mer i tråd med intensjonene, og at innsigelsesmyndighetene skal vise varsomhet overfor lokaldemokratiet.

KS bidro til den innskjerpede begrunningsplikten til innsigelsesmyndighetene fra 2017, slik at innsigelser må begrunnes i *vedtatt* politikk og hvorvidt nasjonal eller vesentlig regional interesse *faktisk* er berørt.

KS bidro også til at en kommune kan reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse og departementets avgjørelse av innsigelsen.

[Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre.](#) Asplan Viak og Agenda Kaupang, 2012, på oppdrag fra KS.

[Kommunens rolle som arealplanmyndighet.](#) Debatthefte fra KS, 2012.

[Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar](#)





NORGES BYFORBUND



KS – Kommunesektorens organisasjon

KS er kommunesektorens interesseorganisasjon og utviklingspartner i Norge. KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon og forhandler i lønnsoppgjøret for om lag 440 000 kommunalt ansatte. Alle norske kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS. KS arbeider for en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov. Dette har betydning for deg som folkevalgt fordi du er arbeidsgiver for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

HVILKEN ROLLE HAR KS?

KS har tre roller. Alle aktiviteter støtter opp under disse rollene.

Arbeidsgiverorganisasjon

KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Alle landets kommuner og fylkeskommuner, unntatt Oslo, har gitt KS fullmakt til å forhandle og inngå avtaler med arbeidstakerorganisasjonene om lønn og andre vilkår. Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med tariffavtalene.

KS' forhandlingsområde er det største i offentlig sektor og det nest største totalt i Norge. KS forhandler på vegne av samtlige kommuner og fylkeskommuner med unntak av Oslo. Forhandlingene omfatter om lag 440.000 ansatte som utfører om lag 353 000 årsverk, med en samlet lønnsmasse på 270 mrd. kroner. Det forhandles lønn sentralt for de fleste av disse, mens det er lokale lønnsforhandlinger for enkelte grupper akademikere og ledere. 39 prosent av årsverkene som utføres er innenfor helse- og sosialsektoren, 33 prosent er i skolesektoren, mens 10 prosent er i barnehagesektoren. 40 arbeidstakerorganisasjoner er parter i Hovedtariffavtalen. Disse representeres av de fire forhandlingssammenslutningene LO kommune, Unio kommune, YS kommune og Akademikerne kommune.

Administrasjonen i KS gjennomfører forhandlingene, basert på føringer og forhandlingsmandat gitt av hovedstyret i KS. I henhold til vedtektene skal forhandlingsresultater ved revisjon av Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen vedtas av medlemmene gjennom uravstemning. Hvem som avgir stemme på vegne av kommunen og fylkeskommunen, vil normalt gå frem av et eget delegeringsreglement.

Hovedstyret i KS utformer det endelige mandatet for de sentrale forhandlingene etter en organisatorisk prosess med skriftlige vedtak/innspill fra fylkesmøtet eller fylkestyret. For å sikre forankringen av mandatet er det viktig med gode politiske prosesser i kommunen og fylkeskommunen. Før de årlige fylkesvise strategikonferansene sender KS derfor ut et debatt-hefte til medlemmene. I heftet presenteres temaene som man forventer vil prege det kommende tariffoppgjøret, blant annet den økonomiske rammen. I tillegg drøftes arbeidsgiverpolitiske utfordringer og andre aktuelle problemstillinger for kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver. Det oppfordres til politisk behandling av spørsmålene som blir reist. Kommunenes og fylkeskommunenes vedtak er sammen med fylkesvise strategikonferanser sentrale forankringspunkter for KS i det videre forhandlingsarbeidet. I forbindelse med strategikonferansene blir det som regel holdt fylkesmøter som vedtar uttalelser om temaene og prioriteringene inn i det kommende tariffoppgjøret. Vedtakene er et svært viktig grunnlag for Hovedstyrets arbeid med forhandlingsmandatet. Gjennom denne brede prosessen vil du som folkevalgt kunne påvirke hva KS skal legge vekt på i tariffforhandlingene.

Interessepolitisk aktør

KS er en interessepolitisk aktør som arbeider for at alle norske kommuner og fylkeskommuner skal ha sterke nok muskler til å utvikle gode lokalsamfunn som dekker innbyggernes behov. Regjeringen og KS er omforent om behovet for en god dialog mellom staten og kommunesektoren. Siden 2001 har det vært regelmessige konsultasjonsmøter mellom staten ved regjeringen og KS. Som interesseorganisasjon arbeider KS for å sikre kommunesektoren best mulig rammebetingelser og større lokal handlefrihet ved å

- styrke lokaldemokratiet, sikre best mulige rammevilkår for kommuneøkonomien og begrense statlig detaljstyring
- legge til rette for forskning og dokumentasjon innenfor områder som kommuneøkonomi, lønnsutvikling, klimaforbedringer, arbeidsmiljø, utdanning, helse og omsorg
- bidra til at Stortinget, stortingskomiteene og departementene får god innsikt i medlemmenes situasjon og behov
- gjennomføre tre faste politiske møter med regjeringen hvert år, ledet av kommunal- og moderniseringsministeren, det som kalles «konsultasjonsordningen»
- delta aktivt i utvalg og påvirkningsarbeid for å følge opp medlemmenes interesser, blant annet ved utforming av nye lover og forskrifter
- representere og ivareta kommunal sektors interesser overfor staten på digitaliseringsområdet. Posisjoner og innspill forankres med medlemmene gjennom samstyringsmodellen i kommunesektoren.

Utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner

KS er utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner. Aktiviteten på dette feltet er rettet mot kommunesektorens behov og omfatter innovasjon, kvalitetsutvikling i tjenestene, effektivisering, arbeidsgiverutvikling, samfunnsutvikling og utvikling av lokaldemokratiet. KS skal være en pådriver for utvikling av felles kommunale løsninger og felleskomponenter, herunder administrere finansieringsordningen DigiFin. KS skal også være premiss-giver overfor leverandørmarkedet i digitaliseringsarbeidet.

Som utviklingspartner bidrar KS på flere ulike måter, blant annet gjennom tilrettelegging av nettverk og møteplasser for erfaringsutveksling og

læring for folkevalgte, administrative ledere og fagpersonell. Aktiviteter og tilbud administreres og tilbys fra KS sentralt eller KS regionalt. KS er sekretariat for ulike kollegier av politiske og administrative ledere, blant annet kommunedirektørutvalg og Kommunesektorens etikkutvalg. Som arbeidsgiverorganisasjon gir KS råd, bistand og strategisk veiledning til kommunesektoren i arbeidsgiverrelaterte saker og problemstillinger.

KS har også en særskilt satsing på å understøtte innovasjon i kommunesektoren, gjennom arbeid med innovative anskaffelser, FNs bærekraftsmål, tjenesteinnovasjon etc.



Styreleder Gunn Marit Helgesen med representanter for kommunesektoren overleverte kommuner og fylkeskommuners eget valgløfte til stortingspresidenten under Kommunalpolitisk toppmøtes festmiddag i Oslo Rådhus.

Fra venstre: Ordfører i Oslo Marianne Borgen, styreleder i KS Gunn Marit Helgesen, hovedstyremedlem i KS og fylkesordfører i Sogn og Fjordane Jenny Følling, ordfører i Røros Hans Vintervold og stortingspresident Tone Wilhelmsen Trøen.

KS STYRES AV MEDLEMMENE

Alle landets kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS. Faste folkevalgte og kommune- og fylkesråder kan velges til styrene i KS. Tillitsvalgte fra hele landet er representert gjennom fylkesstyrene, Landsstyret og Hovedstyret. Siden KS styres av medlemmene, er vi helt avhengig av engasjerte og aktive kommuner og fylkeskommuner for å kunne fremme visjonen om en selvstendig og nyskapende kommunesektor. Tillitsvalgte fra kommuner og fylkeskommuner skal sikre at KS' arbeid er godt forankret blant medlemmene.

Som folkevalgt har du altså en mulighet til å påvirke arbeidsgiverpolitikken og rammebetingelsene for kommunesektoren. Ditt kommunestyre og ditt fylkesting skal velge utsendinger til fylkesmøtet, som igjen er første skritt til valg av hovedstyret i KS.

Landstinget er KS' øverste styrende organ og avholdes hvert fjerde år etter lokalvalgene. Neste landsting blir i 2020. Hovedstyret ivaretar den daglige, politiske ledelsen av KS og setter i verk Landstingets og Landsstyrets vedtak.

Fylkesmøtene

Alle medlemmene er representert i fylkesmøtene. Etter hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg velger fylkesmøtene delegater til Landstinget og blant disse velges medlemmer og leder til Fylkesstyret. De årlige fylkesmøtene drøfter og forankrer KS' arbeid overfor regjeringen, tariffspørsmål, forpliktende avtaler og andre viktige og prinsipielle saker. Fylkesmøtene kan også ta opp lokale/regionale saker som kan gi retning til fylkesstyrenes arbeid.

Fylkesstyrene

Ingen kjenner lokalsamfunnene og det regionale politiske bildet bedre enn representantene til fylkesstyrene. De støtter KS ved å tilrettelegge og forstå den løpende politiske virksomheten på fylkesnivå og er KS' viktigste knutepunkt for medlemskontakt.

Fylkesstyrene sikrer at KS har nødvendig politisk støtte og gir innspill og anbefalinger som de mener vil styrke kommunesektorens stemme overfor staten og i den offentlige debatten. Både i forberedelsen til sentrale

tariffoppgjør og i politiske spørsmål har det vist seg svært viktig at det på fylkesnivå har vært grundige drøftinger og at det gis tydelige tilbakemeldinger til KS. Fylkesstyrelederne er automatisk oppnevnt til Landsstyret. KS' regionskontorer er sekretariat for fylkesstyrene.

Landstinget

Landstinget består av ca. 240 valgte delegater fra kommuner, fylkeskommuner og bedrifter. Delegatene som ble utpekt av fylkesmøtene, velger representanter til Landsstyret og til Hovedstyret. I tillegg velges Hovedstyrets ledelse.

Landsstyret

Landsstyret møtes minst to ganger i året og består av alle fylkesstyrelederne, hele Hovedstyret og 18 landstingsvalgte representanter. Dette er KS' øverste organ i fireårsperioden mellom landstingene. Landsstyret utpeker retning og vedtar langtidsstrategier for KS. I tillegg behandler Landsstyret spørsmål om KS' krav til staten i forbindelse med de faste møtene med regjeringen.

Hovedstyret

Hovedstyret ivaretar den daglige, politiske ledelsen av KS og setter i verk Landstingets og Landsstyrets vedtak. Hovedstyret vedtar budsjett for KS sentralt og i fylkene. Hovedstyret møtes normalt ti ganger i året og ellers etter behov, for eksempel under tariffoppgjøret. Hovedstyret utpeker representanter til internasjonale organisasjoner som KS er medlem av.

Hovedstyret har 15 medlemmer, hvorav ett medlem velges av Bedriftstyret. Kommunedirektørutvalgets leder er observatør med tale- og forslagsrett.

Kommunedirektørutvalgene (Rådmannsutvalgene)

KS i regionene er sekretariat for de fylkesvise kommunedirektørutvalgene. I tillegg til fylkesstyrene er de gode støttespillere og rådgivende organ for KS. Kommunedirektørlandsmøtet (tidligere Rådmannslandsmøtet), som arrangeres annethvert år, peker ut representantene til det sentrale Kommunedirektørutvalget. Utvalgets leder møter som observatør med tale- og forslagsrett i Hovedstyret.

KS-KONSERNET

I KS-konsernet inngår selskaper som yter faglig bistand til medlemmene, så som konsulenttjenester, konferansetjenester og kursvirksomhet.



KS-Konsulent

KS-Konsulent AS (KS-K) tilbyr rådgivning for kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter. Lederutvikling, organisasjonsutvikling, politisk organisering og styring, analyse og omstilling er sentrale rådgivningsområder.



KF (Kommuneforlaget)

KF (tidligere Kommuneforlaget AS) samarbeider nært med KS og medlemmene i utvikling, kvalitetssikring og oppdatering av informasjons- og kunnskapsprodukter.



Kommunal Rapport

Kommunal Rapport AS er en ukeavis og et nettsted for politikere, administrasjon og andre interesserte i og utenfor kommunesektoren. Avisen redigeres på uavhengig grunnlag og etter de normer og regler som er nedfelt i Redaktørplakaten, Vær varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.



KS Agenda

KS Agenda AS har to virksomhetsområder: Nationaltheatret Konferansesenter i Kommunenes Hus og KS Agenda kurs- og kompetanseutvikling.



Kommunenes Hus

Kommunenes Hus AS er et eiendomsselskap som i sin helhet eies av KS Holding AS. Kommunenes Hus leier ut til KS, Kommuneforlaget, Kommunal Rapport, KS Bedrift og KS Agenda. I tillegg holder den japanske ambassade til i Kommunenes Hus. Blant øvrige leietakere finner du blant annet diverse interesseorganisasjoner, flyselskap, reisebyrå, tannleger, med flere.



KS Bedrift

KS Bedrift er et selvstendig selskap i KS-familien og ikke en del av konsernet. KS-bedrift organiserer om lag 500 offentlig eide bedrifter innen blant annet energi, havn, avfall og beredskap.



HVOR FINNER DU INFORMASJON OM KS?

www.ks.no

KS' hovedkanal ut mot medlemmene og allmennheten er ks.no. På nettsidene våre finner du det meste av det du trenger å vite om kommunesektoren: Hva vi gjør, hvem vi snakker med, resultater av arbeidet vårt og hvordan medlemmene arbeider for å levere gode tjenester til innbyggerne over hele landet. Alle forskningsrapporter og utredninger blir publisert på nettsidene. Der finner du også veiledere og andre verktøy som skal bidra til bedre tjenester i kommunesektoren.

Nyhetsbrev fra KS

De elektroniske nyhetsbrevene sendes til faste abonnenter, inkludert alle kommuner og fylkeskommuner. Målgruppen er alle folkevalgte og dessuten administrative toppledere. Du kan melde deg på nyhetsbrevet [her](#). Nyhetsbrevet inneholder utvalgte saker fra www.ks.no.

Sosiale medier

KS er også til stede på Facebook, Twitter, YouTube og LinkedIn.

Formålet er å synliggjøre organisasjonen overfor omverdenen. Her kommuniserer KS med brukerne og sprer informasjon om KS og kommunesektoren. [Følg oss!](#)

På Twitter formidler vi meningsbærende stoff, viktige nyheter, informerer om arrangementer og synliggjør fagkompetansen i KS. [Følg oss!](#)

På LinkedIn formidler vi viktige nyheter, informerer om viktige arrangementer i KS og publiserer stillingsannonser. [Følg oss!](#)

Referanser

- Arbeidernes faglige landsorganisasjon & Norsk arbeidsgiverforening (1935/2018). Hovedavtalen. Landsorganisasjonen (LO) & Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Hovedavtalen. Henta frå <https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/hovedavtalen/>
- Asplan Viak, Agenda Kaupang & KS (2012). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. Sluttrapport. Oslo: Asplan Viak, Agenda Kaupang og KS. https://www.ks.no/contentassets/01ab86081ab04819b6b4a3d2d1dc8a9a/3105_114014_innsigelsesinstituttet_rapport.pdf
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR (2013). NIBR-rapport 2013:24. *Veier til god lokaldemokratisk styring*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR (2017). NIBR-rapport 2017:9. Statlig tilsyn. *Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR på oppdrag frå KS.
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR (2019). *Rammestyring i prinsipp og praksis*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR på oppdrag frå KS. <https://www.ks.no/fou-sok/2019/184043/>
- DOGA (2019). Veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn. Oslo: Design og arkitektur Norge (DOGA). Hentet fra <https://doga.no/Aktiviteter/arkitektur/sammen-for-smarte-og-baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn/nasjonalt-veikart-for-smarte-og-baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn/>
- Haukelien, H., Vike, H., Hagen, A.L. & Rudningen, G. (2011). *Frihet til likeverd: likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling*. Rapport 281. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- KS (2012). *Kommunens rolle som arealplanmyndighet*. Debattheft. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/Kommunene-rolle-som-arealplanmyndighet-2012.pdf>
- KS (2013). *Godt lokaldemokrati – ei plattform*. www.ks.no/contentassets/888a80bbfc5a411483f22d065926ab08/plattform-godt-lokaldemokrati-2014.pdf
- KS (2015). *Tillit. KS folkevalgtprogram 2015–2019*. Oslo: Kommuneforlaget.
- KS (2015). *Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar*. <https://www.ks.no/fou-sok/2015/154023/>

- KS (2016). *Den handlekraftige kommunen. Fordypningsdag i Folkevalgtprogrammet*. www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/Temahefte-samfunnsutvikling-folkevalgtprogrammet-2016.pdf
- KS (2017). *Folkevalgt i sosiale medier*. www.ks.no/contentassets/0880c768a7af4f239a17c24500264bc5/politisk-lederskap-og-dialog-gjennom-sosiale-medier-idehefte.pdf
- KS (2017). *Veileder om ytringsfrihet og varsling*. Henta frå <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/veileder-om-ytringsfrihet-og-varsling/>
- KS (2017). *Håndbok for ordførere. KS Folkevalgtprogram*. Henta frå <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/handbok-for-ordforere-nettversjon-endelig.pdf>
- KS (2018). *Gode råd for etikkarbeid*. www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/
- KS (2019). *Hat og trusler mot folkevalgte*. FoU-rapport, nr. ***. www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/Hat-og-trusler-mot-folkevalgte.pdf
- KS (2019). *Valgloftet 2019*. Henta frå <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/Valgloftet-2019.pdf>
- KS, Stokstad, S. & Segard, S.B. (2013). *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* Oslo: KS & Institutt for samfunnsforskning. <https://www.ks.no/contentassets/e6c5a6f2f408448a85764edc200d1866/selvstyreklagebehandling.pdf>
- Norsk design- og arkitektursenter (2010). *Barnetråkk. Veileder 2010 – Registrering av barn- og unges arealbruk*. Oslo og Bergen: Norsk design- og arkitektursenter, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Universitetet i Bergen (UiB) og Miljøverndepartementet.
- Røiseland, A., Ringholm, T. & Aarsæther, N. (u.å.). *Kommunedelsutvalg*. Henta 13.08.2019 frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/fae677ad8ebd49809012a5210047920c/notat-kommunedelsutvalg.pdf>

Lovoversikt

Grunnloven – Kongeriket Noregs grunnlov

Europeisk charter om lokalt selvstyre ETS nr. 122

likestillings- og diskrimineringsloven – lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering

forvaltningsloven – lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

folketrygdloven – lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd

opplæringsloven – lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

valgloven – lov av 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre

arbeidsmiljøloven – lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

tvisteloven – lov av 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

offentlighetsloven – lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

plan- og bygningsloven – lov av 27. juni 2006 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

sivilbeskyttelsesloven – lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

helse- og omsorgstjenesteloven – lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

kommuneloven – lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

IKS-loven – lov av 29. januar nr. 6 om interkommunale selskaper

© 2019 KF

Sats: HAVE A BOOK

Bilder: s. 10: ScanStockPhoto, s. 17: LUTH, s. 20: Shutterstock, s. 23: Shutterstock, s. 30: ScanStockPhoto, s. 32: Sturlason, s. 52: Hans Kristian Thorbjørnsen, s. 60: KS / Tillit – folkevalgt i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme, s. 70: Bergens Tidende, Fred Ivar Utsi Klemetsen, s. 79: Bergens Tidende, Fred Ivar Utsi Klemetsen, s. 90: SIKT, s. 94: Norpix / Ulf Antonsen, s. 106: KS / Hvordan involvere innbyggerne? (Idéhefte), s. 111: Gunn Heidi Nakrem/Trønderbladet, s. 118: Colourbox, s. 131: KS, s. 138: Jon Olav Nesvold / NTB scanpix, s. 145: ScanStockPhoto, s. 156: Shutterstock, s. 166: Bergens Tidende, Fred Ivar Utsi Klemetsen, s. 176: Shutterstock, s. 186: Øystein Thorvaldsen, s. 190: KS.

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med KF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

KF

Postboks 1263 Vika

0111 OSLO

Telefon: 24 13 28 50

Henvendelser vedrørende utgivelsen rettes til:

kundeservice@kf.no

www.kf.no