



*FOLKEVALGT I KOMMUNEN
OG FYLKESKOMMUNEN*





© 2015 Kommuneforlaget AS, Oslo
1. utgave, 1. opplag 2015

Sats: Ståle Hevrøy, www.bly.as
Trykk og innbinding: Interface Media AS
Redaktør: Dag-Henrik Sandbakken

ISBN: 987-82-446-2246-2

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Kommuneforlaget AS 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.

Kommuneforlaget AS
Postboks 1263 Vika
0111 OSLO
Telefon: 24 13 28 50

Henvendelser vedrørende utgivelsen rettes til:
kundeservice@kommuneforlaget.no
www.kommuneforlaget.no



*KS FOLKEVALGTPROGRAM
2015–2019*

KOMMUNEFORLAGET

INNHOOLD

Forord.....	8
Innledning	11

KAP. 1

EN SELVSTENDIG OG NYSKAPENDE

KOMMUNESEKTOR

1.1 Det lokale demokratiet.....	13
1.2 Kommunens og fylkeskommunens oppgaver.....	16
<i>Demokratisk arena</i>	16
<i>Tjenesteyter</i>	17
<i>Samfunnsutvikler</i>	17
<i>Myndighetsutøver</i>	18
<i>Arbeidsgiver</i>	20
1.3 Hvorfor lykkes kommunen?.....	20
1.4 Det lokale selvstyret	22
<i>Frihet</i>	22
<i>Demokrati</i>	24
<i>Effektivitet</i>	24
1.5 Staten og kommunesektoren	25
<i>Prinsipper for samspill</i>	26
<i>Nasjonale hensyn som kan begrense selvstyret</i>	27
<i>Hvordan styrer staten?</i>	28
<i>Kommunesektoren berøres også av EØS-avtalen</i>	29

KAP. 2

FOLKEVALGT LEDERSKAP

2.1 Du skal representere innbyggerne.....	31
2.2 Du har en styringsrolle.....	33
2.3 Du har en folkevalgt lederrolle	34
2.4 Du har en arbeidsgiverrolle	36
2.5 Du er en del av et folkevalgt lederskap	36
<i>Hva innebærer folkevalgt lederskap?</i>	39
<i>Individuelt lederskap</i>	40
<i>Kollektivt lederskap</i>	40
<i>Godt etisk lederskap</i>	41

KAP. 3

FOLKEVALGT STYRING OG LEDELSE AV KOMMUNEN OG FYLKESKOMMUNEN

3.1 God demokratisk styring og ledelse	45
3.2 Politisk organisering	48
3.3 Hvordan får jeg en sak opp til politisk behandling? ..	55
3.4 Hvem skal innstille i saker?	58
3.5 Hvordan gjennomføre en god beslutningsprosess?	59
3.6 Hvordan organisere oppgaveløsningen?	60
3.7 Anskaffelser og offentlig støtte.....	64
<i>Anskaffelser</i>	64
<i>Offentlig støtte</i>	67
3.8 Kommunal og fylkeskommunal planlegging	67
<i>Tidssamsvar i kommunal og regional planlegging</i>	67
<i>Kommunal planlegging</i>	68
<i>Regional planlegging</i>	71
<i>Handlingsprogram</i>	72
3.9 Hvordan bruke de økonomiske verktøyene?	73
<i>Økonomiplan</i>	73
<i>Årsbudsjett</i>	75
<i>Årsregnskap og årsberetning</i>	75
<i>Finansforvaltning</i>	78
3.10 Hvordan gjennomføre egenkontrollen?	78
<i>Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar</i>	78
<i>Kontrollutvalg</i>	79
<i>Revisjon</i>	79
<i>Innsyn og undersøkelser i selskaper</i>	80
<i>Internkontroll</i>	81
<i>Statlig tilsyn og lovlighetskontroll</i>	81
3.11 Folkeskikk for folkevalgte.....	82

KAP. 4

SAMSPILLET MED ADMINISTRASJONEN

4.1 Hva er rådmannens ansvar?	89
4.2 Delegering til rådmannen.....	90
4.3 Roller og rolleforståelse	92

4.4 Tiltak for god samhandling	94
4.5 God arbeidsgiverpolitikk.....	96
4.6 Arbeidsgiveransvaret for rådmannen.....	98

KAP. 5

SAMHANDLE MED LOKALSAMFUNNET

5.1 Folkevalgt lederskap i kommunen som samfunn	103
5.2 Hvordan involvere innbyggerne?	106
<i>Loufestede ordninger for medvirkning</i>	108
<i>En strategi for involvering</i>	109
<i>Hva skal til for å lykkes med involvering?</i>	112
<i>Sosiale medier</i>	113
<i>Medvirkning fra barn og unge</i>	116
<i>Komiteer etter kommuneloven § 10</i>	117
<i>Nærdemokratiske ordninger</i>	118
5.3 Hvordan samhandle med frivilligheten?	119
5.4 Hvordan styre og lede nettverk og partnerskap?.....	121
5.5 Innovasjon og digitale løsninger	122

KAP. 6

KS – KOMMUNSEKTORENS ORGANISASJON

6.1 Hvilke roller har KS?.....	127
<i>KS som interesseorganisasjon</i>	127
<i>KS som arbeidsgiverorganisasjon</i>	128
<i>KS som utviklingspartner</i>	130
6.2 KS styres av medlemmene	130
<i>Fylkesmøtene</i>	130
6.3 KS-konsernet består av mer enn KS	132
6.4 KS' informasjonskanaler.....	133
<i>www.ks.no</i>	133
<i>Nyhetsbrev fra KS</i>	133
<i>Kommunespeilet</i>	133
<i>Facebook</i>	134
<i>Twitter</i>	134

Kjære folkevalgt

GRATULERER MED VALGET. Om du er erfaren eller ny i folkevalgtrollen, vil du oppleve fire interessante og lærerike år. Å være folkevalgt i en kommune eller i en fylkeskommune er et fint oppdrag å få.

Innbyggerne er opptatt av hva som skjer i kommunestyret eller i fylkestinget. For selvsagt er folk interessert i lokalmiljøet sitt. Når sakene er nære og viktige, vil mange ha et ord med i laget. De vil bo og leve godt, de vil ha best mulig barnehager, skoler, veier, helse og omsorg. Lokaldemokratiet står sterkt i det norske folk. Folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner har stor 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.

Derfor har vi gitt denne boka tittelen Tillit. Tillit kan ikke kreves, det må fortjenes. Tillit kan raskt rives ned, men er møysommelig å bygge opp. Tusenvis av folkevalgte før deg har møysommelig bygget opp en tillit hos innbyggerne i landets kommuner og fylkeskommuner. Denne tilliten må du forvalte på en klok måte.

«Som folkevalgte har dere mange roller. Dere skal representere innbyggerne, dere skal styre og lede, og dere skal være arbeidsgivere. Når dere utøver alle disse rollene utgjør dere et folkevalgt lederskap.»

Et vellykket folkevalgt lederskap forutsetter et godt og avklart samspill med administrasjonen og bred



involvering av innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Dette lederskapet følger ikke direkte av det å være folkevalgte, men dere har fått et mandat av innbyggerne til å ta det.

Dette skal KS Folkevalgtprogram hjelpe dere med. Alle bydeler, kommunestyre og fylkesting får inntil fire dager med gratis folkevalgtopplæring. De to første dagene – kjerneprogrammet – bygger på denne boka. Disse to dagene anbefaler vi at dere gjennomfører så snart som mulig etter valget. De ledes av en prosess-

veileder, og tilpasses den opplæringen kommunen eller fylkeskommunen gjør selv. De to neste dagene med folkevalgtopplæring skal være skreddersydde etter det behovet dere ser at dere har. Det kan handle om alt fra skoleeierrollen til kommuneøkonomi.

Boka rommer temaer som gjelder alle folkevalgte, uavhengig av partitilhørighet og fartstid i politikken. KS Folkevalgtprogram må ses som et tillegg til den skoleringen som kommunen eller fylkeskommunen gir i egen regi, og som de politiske partiene gir.

KS ønsker deg lykke til som folkevalgt!

Gunn Marit Helgesen
Styreleder

Lasse Hansen
Adm. direktør

Innledning

DENNE BOKA ER TENKT som en hjelp for deg som er folkevalgt, enten du er helt fersk eller har lang erfaring. Den handler om rollen som folkevalgt i kommunene og fylkeskommunene.

Boka handler ikke om partipolitikk. Det er en sak for de politiske partiene og grupperingene.

Det å være folkevalgt er både lærerikt og givende, men også krevende og utfordrende. Mange sliter med å finne et handlingsrom i lokalpolitikken. Derfor er det viktig at dere diskuterer dette handlingsrommet så tidlig som mulig etter valget. Det handler blant annet om

- rammebetingelsene
- de oppgavene og rollene dere har i kommunestyret eller fylkestinget
- samhandlingen i kommunestyret eller fylkestinget
- samspillet med administrasjonen
- samhandlingen med lokalsamfunnet

Det er dette denne boka vil hjelpe dere med.

Et viktig budskap er at det er dere folkevalgte som skal sette dagsordenen. Dere skal lede og styre både

kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. Det krever god rolleforståelse, godt samspill med administrasjonen og ikke minst god samhandling med og kjennskap til lokalsamfunnet.

Kommunestyret og fylkestinget er arbeidsgivere for store virksomheter. En av kommunesektorens store utfordringer er å sikre god og relevant kompetanse på alle områder. Det er en utfordring som må løses både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Denne boka danner grunnlaget for KS Folkevalgt-program. KS tilbyr alle bydeler, kommuner og fylkeskommuner inntil fire dager med gratis opplæring av folkevalgte. De to første dagene tar utgangspunkt i denne boka.

Gjennom hele boka vil du finne egne KS-bokser. Her vil du finne nyttig informasjon om hva KS gjør, mener og arbeider med. Du vil også finne egne tips bokser med nyttige råd og tips til deg som folkevalgt.

Til slutt i flere av kapitlene har vi satt inn spørsmål til diskusjon og refleksjon. Disse kan tjene som et utgangspunkt for de diskusjonene dere skal ta i kommunestyret eller i fylkestinget.



KOLS-pasient Erik Jørgensen tar i bruk moderne velferdsteknologi for å gjøre sine daglige målinger hjemme i egen stue.

En selvstendig og nyskapende kommunesektor

1.1 DET LOKALE DEMOKRATIET

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 eksemplene som er nevnt ovenfor, er oppgaver som kommunene eller fylkeskommunene skal løse. Det har Stortinget lovfestet. Det er dere folkevalgte som har ansvaret for at innbyggerne får tilgang til de kommunale tjenestene, innenfor de rammene som Stortinget har satt. I tillegg kan dere ta på dere oppgaver som i lovgivningen ikke er lagt til andre. 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. De folkevalgte må stå til ansvar overfor innbyggerne for måten de forvalter dette oppdraget på. I et demokrati er valg viktig. Men også det som skjer mellom valgene, er viktig. Føler innbyggerne at de har gode representanter?

Er det dere som folkevalgte som styrer og leder den kommunale organisasjonen og samarbeidet? Leverer kommunen gode resultater?

I et demokrati er det de 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 også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»



PLATTFORM FOR GODT LOKALDEMOKRATI

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. [Les mer på ks.no](http://ks.no)

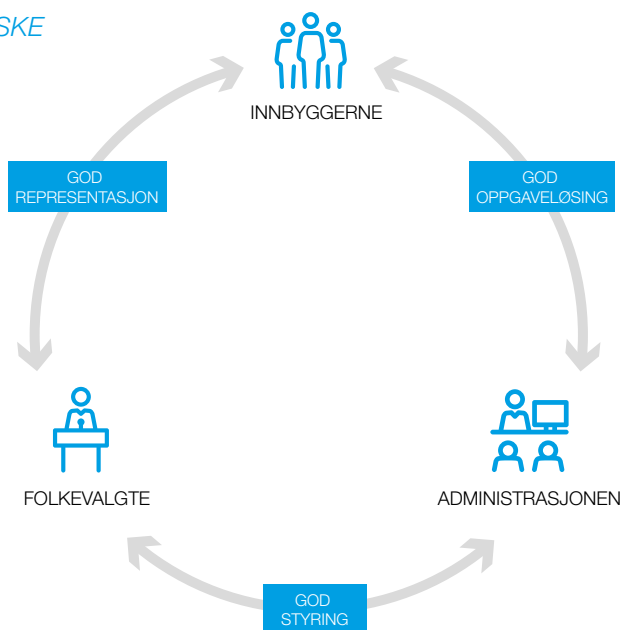
Her er noen kjennetegn på et godt lokaldemokrati med høy tillit:

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

Lokaldemokratiet i Norge er godt, men kan bli bedre. Undersøkelser i forbindelse med lokalvalget i 2011 viser:

- Velgerne synes at de som sitter i kommunestyret, som oftest tar hensyn til det vanlige folk mener, og lytter til innbyggernes synspunkter. Samtidig kan de folkevalgte bli bedre til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne.
- De er fornøyd med muligheten til å påvirke i saker som engasjerer dem. De er noe mer delt i synet på om kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker.
- De synes at det er relativt lett å komme i kontakt med de folkevalgte. Velgerne er mer delt i synet på om innbyggerne blir tatt med i forsøk på å finne løsninger på kommunale problemer. I tillegg er de delt i synet på om kommunene har gode rutiner for

DET LOKALDEMOKRATISKE KRETSLØPET



å ta imot innbyggernes forslag om forbedringer i den kommunale virksomheten.

- De synes at lokale folkevalgte holder et høyt etisk nivå, er ærlige og dyktige og vanligvis vet hva de gjør. De tror samtidig at kommunalt ansatte og folkevalgte tar del i beslutninger der de selv kan tenkes å være en part i saken.
- De opplever ikke at det forekommer korrupsjon eller uetisk atferd blant politikerne. Samtidig mener de at de som har «gode forbindelser» i kommunen, lettere får ivaretatt sine interesser.
- De mener folkevalgte for det meste er opptatt av hva som er til fellesskapets beste. De er delt i synet på om det er særinteresser eller innbyggernes fellesinteresser som får mest gjennomslag.
- De er godt tilfreds med det samlede tjenestetilbudet i kommunen.
- De har høy tillit til ordføreren, men også til lokalpolitikere generelt, kommunestyret, fylkestinget og administrasjonen.

1.2 KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS OPPGAVER

Det er en viktig oppgave for kommunestyret å styre og prioritere den lokale velferden. Men det er også en oppgave for deg å skape et inkluderende og ansvarsfullt lokalsamfunn. Innbyggerne må oppleve at de er en del av et fellesskap, et fellesskap der man interesserer seg for hverandre, bringes sammen og deltar i utviklingen av samfunnet.

Det er vanlig å si at kommunene og fylkeskommunene tar seg av fire grunnleggende oppgaver:

- De er en demokratisk aktør.
- De yter offentlige tjenester.
- De driver lokal eller regional samfunnsutvikling.
- De utøver myndighet.

I tillegg er kommunene og fylkeskommunene store arbeidsgivere.

Demokratisk arena

Det lokale demokratiet er tuftet på at folkevalgte har makt og myndighet. Dere 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. Åpen debatt som involverer innbyggerne er viktig i et godt lokalt demokrati.

Tjenesteyter

Som folkevalgte i kommunene har dere ansvar for en lang rekke tjenester til innbyggerne. Dere har ansvar for store områder som barnehager, grunnskoler, kultur, sosiale tjenester, helse, sykehjem og hjemmebaserte tjenester. Men dere 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 utvikling. I tillegg er fylkeskommunen rådgiver, pådriver og samordner innenfor folkehelsearbeidet.

Samfunnsutvikler

Kommunens rolle som samfunnsutvikler handler 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.

Kommunestyret vedtar planer og andre tiltak som skaper en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Det er kommunestyret som er ansvarlig for arealet innenfor kommunens grenser. Flere særlover stiller krav som kommunestyret må ta hensyn til.

Utvikling av lokalsamfunnet er en viktig politisk oppgave for de folkevalgte. Dere kan legge til rette for å mobilisere, utløse og støtte lokale initiativ, for eksempel innenfor stedsutvikling, inkludering og omdømmebygging. I arbeidet med næringsutvikling har dere lokalkunnskap og gode forutsetninger for å legge forholdene til rette for bedrifter. I tillegg er det viktig å støtte gründere, samfunnsentreprenører, lag, foreninger og ildsjeler.

Fylkeskommunen har ansvar for den regionale samfunnsutviklingen. Dette ansvaret preger alle oppgavene i fylkeskommunen. Den skal fremme samspillet mellom sektorer, kommuner og de ulike delene av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har utviklingsansvar for ulike funksjoner:

- Den skal bidra til samfunnsutviklingen på regionalt nivå, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Den skal foreta regionale avveininger og veilede kommunene.
- Den skal drive samfunnsplanlegging.
- Den skal koordinere samfunnsplanleggingen.
- Den skal sikre helhetlig og tverrfaglig tenkning, for å nå viktige samfunns mål.

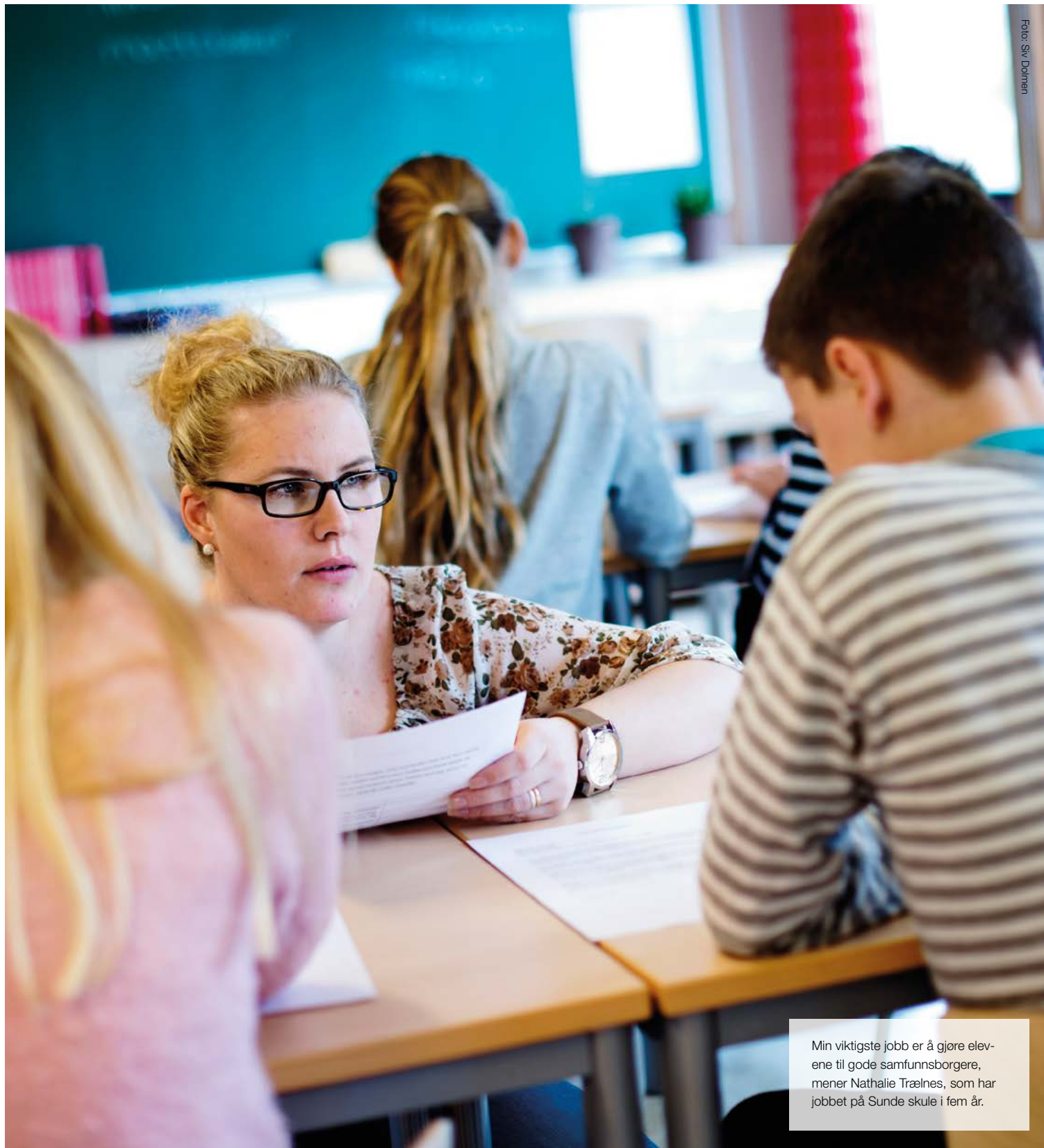
Myndighetsutøver

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

Som nevnt er det fylkeskommunen som 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, det vil si dere. Det er ikke alltid hensiktsmessig at kommunestyret eller fylkestinget gjør vedtak om f.eks. tildeling av sykehjemsplass og spesialundervisning. Slik myndighetsutøvelse delegeres som regel til rådmannen. De prinsipielle avklaringene gjøres likevel av kommunestyret/fylkestinget på forhånd. Myndighetsrollen må utøves ut fra et



Min viktigste jobb er å gjøre elevene til gode samfunnsborgere, mener Nathalie Trælnes, som har jobbet på Sunde skule i fem år.

faglig og politisk skjønn innenfor de rammene lovgivningen setter. Det er viktig å ta hensyn til likebehandling og innbyggernes rettssikkerhet.

Arbeidsgiver

Ledere og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen er virksomhetenes viktigste ressurs i arbeidet med å utvikle og levere gode tjenester.

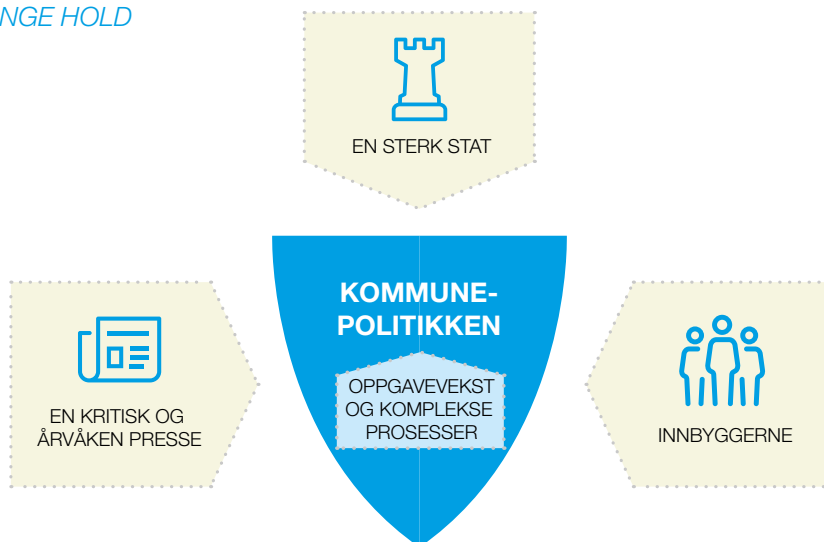
Kommunesektoren står overfor store utfordringer i framtiden. De viktigste er blant annet å møte den demografiske utviklingen og innbyggernes behov for velferdstjenester. Derfor er det nødvendig å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. Samtidig må kommunene bidra til å fornye tjenestene og arbeidsformene. Det handler om å se og bruke de ansattes potensial best mulig. Blant annet må kommunene 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. Kommunene må ha evne til nytenkning og innovasjon. Da kan tjenestene endres og fornyes i takt med innbyggernes behov.

1.3 HVORFOR LYKKE KOMMUNEN?

De fleste folkevalgte driver lokalpolitikk på fritiden, og ansvaret er stort. Som folkevalgt blir du presset fra flere kanter. 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. Oppgavene for kommunestyret og fylkestinget er over tid blitt flere og mer komplekse. Samtidig skal alt løses innenfor stramme økonomiske rammer.

Kommunene har en enestående evne til å ta ansvar og forvalte samfunnets forpliktelser overfor innbyggerne. De har vist at de utfører

KOMMUNEPOLITIKKEN ER UNDER PRESS FRA MANGE HOLD



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.

EUROPARÅDETS CHARTER

Stortinget har sluttet seg til Europarådets charter om lokalt selvstyre. Her omtales det lokale selvstyret slik: «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.»

**MER OPPTATT AV
LOKALT SELVSTYRE**

Innbyggerne er mer opptatt av demokrati og lokalt folkestyre enn man kan få inntrykk av i den offentlige debatten. Velgerne mener at det norske demokratiet ikke kunne ha fungert like bra uten lokalt selvstyre. De mener også at det lokale folkestyret er viktigere enn at de offentlige tjenestene blir opprettholdt. (Lokalvalgundersøkelsen 2011)

Lokalpolitiske uenigheter synes å ha en særegen evne til å skape tillit. Kompromisser skapes mellom skiftende interesser. Ansvar er konkret og forpliktende overfor et fellesskap der mange kjenner hverandre. Tillit er slik sett et produkt av spesielle måter å løse konflikter på. Selv de sterkeste uenigheter blir sjelden til alvorlige konflikter.

1.4 DET LOKALE SELVSTYRET

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.

Det kommunale 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.

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



Foto: Torkleip Stetten

All makt i denne sal. Fra kommunestyremøte i Alvdal kommune.

«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.»

«Frihet til likeverd», Telemarksforskning.
Rapport 281, 2011.

initiativ. Framveksten 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 den kan tilpasses lokale forhold.
- Kommunenes/fylkeskommunenes kompetanse eller myndighet er negativt avgrenset. Det vil si at de kan ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre ved lov.

Demokrati

Kommunalt selvstyre innebærer nærhet mellom innbyggerne og de 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 de folkevalgte gir politikere innsikt i hva innbyggerne ønsker. Politisk deltakelse, både i valg og mellom valgene, gir 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 politiske konstellasjoner.

Effektivitet

Effektivitet handler om at kommunene og fylkeskommunene på best mulig måte kan svare på krav som kommer fra innbyggerne. Kommunesektoren har et bredt spekter av oppgaver. Gjennom nærhet og kunnskap om lokale forhold kan tjenestene og samfunnets utvikling tilpasses 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 tjenestoområder. 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.



Landets ordførere samlet foran Det kongelige slott under grunnlovsjubileet i 2014.

1.5 STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

Kommuner og fylkeskommuner er formelt sett likestilte. 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, med mindre annet følger av lov.

Forholdet mellom staten og kommunesektoren preges både av hierarkisk styring og partnerskap. Siden begynnelsen av 1990-årene har skiftende regjeringer og storting gått inn for at forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av likeverdighet og partnerskap. Samtidig har Stortinget og skiftende regjeringer medgitt at omfanget av den statlige detaljstyringen har økt. Den statlige styringen har økt i takt med at kommunene har fått flere oppgaver.

Prinsipper for samspillet mellom staten og kommunesektoren

Det er i dag særlig tre prinsipper som er viktige for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren, skal utformes og håndteres:

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har et lovpålagt ansvar for de samme oppgavene. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene. Generalistkommuneprinsippet er gjennomført i kommuneloven ved at myndighet skal legges til kommunestyret. Slik blir de øverste direkte folkevalgte organene, kommunestyret og fylkestinget, ansvarlige for å løse de lovpålagte oppgavene.

Rammestyring, både økonomisk og juridisk, vil si at kommunene og fylkeskommunene står fritt til å utforme tjenestetilbudet innenfor lovens rammer. Men samtidig skal statens interesser ivaretas gjennom veiledning og dialog. Juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ta seg av – men uten å ta inn

Når Stortinget pålegger kommunesektoren nye oppgaver, skal økonomiske og administrative konsekvenser være utredet og avklart.



Foto: Shutterstock

bestemmelser i loven om *hvordan* oppgavene skal løses. Økonomisk rammestyring innebærer at kommunene får overført frie midler gjennom inntektssystemet – ikke gjennom øremerking eller refusjoner.

Det finansielle ansvarsprinsippet innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar for en oppgave, også har ansvar for å finansiere løsningen av denne oppgaven.

Stortinget fastsetter inntektsrammen for kommunesektoren. Sektoren selv har ansvar for å tilpasse aktivitetsnivået til inntektsrammen. Når Stortinget pålegger kommunesektoren nye oppgaver, skal økonomiske og administrative konsekvenser være utredet og avklart.

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. Eksempler kan være

- 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 ha mulighet til å 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 de folkevalgte og tjenesteutøverne er tilgjengelige og er i stand til å bruke tid og skjønn.

Hvordan styrer staten?

Staten styrer kommunesektoren gjennom juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler.



Det er viktig at du som folkevalgt er klar over at veiledere ikke er juridisk bindende, men gir råd og anbefalinger.

Juridisk

Staten trenger hjemmel i lov for å gripe inn i det lokale selvstyret. Verken regjeringen, departementene eller fylkesmennene har adgang til å instruere eller overprøve kommunestyret eller fylkestinget. Det kan staten bare gjøre når det er gitt adgang til det gjennom lov eller gjennom forskrifter som er fastsatt etter lover som er vedtatt av Stortinget.

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

Økonomisk

Skatt og rammetilskudd er kommunesektorens viktigste inntektskilder. De utgjør over 75 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

KONSULTASJONSORDNINGEN

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.

kommunene og 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. Kartlegginger viser at det har vært en sterk økning i den skriftlige veiledningen rettet mot kommunene. Veiledningen skjer gjennom rundskriv, retningslinjer og skriftlige veiledere. Staten har også ulike samhandlings tiltak og er i dialog med kommunesektoren.

Kommunesektoren berøres også av EØS-avtalen

EUs regelverk påvirker også det lokale selvstyret. Gjennom EØS-avtalen har Norge både forpliktelser og muligheter. Forpliktelsene gjelder direktiver eller forordninger vedtatt av EU og som er tatt inn i norsk lov. Mulighetene ligger blant annet i at kommunene eller fylkeskommunene aktivt kan ta del i EUs forsknings- og utviklingsprogrammer.



KS gir ut publikasjonen «På gang i EØS» om aktuelle saker med særlig relevans for kommunesektoren. [Les mer på ks.no](https://www.ks.no)



Stort engasjement når kommunestyret i Tynset diskuterer omorganiseringen av pleie- og omsorgstilbudet i kommunen.

Folkevalgt lederskap

Din egen rolle som folkevalgt er noe av det viktigste du bør tenke over når valgperioden begynner. Som folkevalgt har du fire sentrale roller: representasjonsrollen, styringsrollen, lederrollen og arbeidsgiverrollen.

Du og de andre folkevalgte skal på den ene siden lytte til og være i dialog med lokalsamfunnet, på den andre siden skal dere fatte beslutninger. Utviklingen har vist at offentlig, frivillig og privat sektor samhandler mer enn tidligere. Det er naturlig at de folkevalgte tar på seg lederskapet i denne samhandlingen.

Som kommunestyre- eller fylkestingsrepresentant er du også en del av et folkevalgt lederskap. Det handler ikke først og fremst om personene, men om at kommunestyret og fylkestinget utøver et lederskap. Til forskjell fra lederskap i for eksempel det private næringslivet, så er lederskapet i et demokrati gitt et mandat av befolkningen. Kort oppsummert skal det folkevalgte lederskapet skape målrettet endring, få ting til å skje, på en effektiv og etisk forsvarlig måte som skaper oppslutning i lokalsamfunnet.

2.1 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 folkevalgte 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



Foto: Siv Dalmen

Du skal representere innbyggerne.

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 folkemeningen! Det gjelder særlig dem som blir berørt, men som ikke nødvendigvis lar høre fra seg.

2.2 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. Kommuneloven § 6 innebærer at ingen andre

enn kommunestyret/fylkestinget, samlet i møte, kan ta avgjørelser på vegne av kommunen eller fylkeskommunen – med mindre noe annet er sagt uttrykkelig i lov eller forskrift, eller kommunestyret/fylkestinget selv har delegert myndigheten, for eksempel til rådmannen.

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/fylkestingets tilsynsansvar, kontrollutvalg, revisjon og ved rådmannens internkontroll.

2.3 DU HAR EN FOLKEVALGT LEDERROLLE



Delegering vil si overføring av myndighet.

Lederrollen for en folkevalgt innebærer

- å fronte kommunen i offentlige sammenhenger
- å være visjonær, strategisk og innovativ
- å sette dagsordenen og formulere mål
- å finne løsninger på utfordringer
- å skape oppslutning om de løsningene som er valgt
- å 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.

Den folkevalgte lederrollen innebærer at dere skal finne ut hvilke utfordringer lokalsamfunnet står overfor, og sette dem på dagsordenen. Eksempler på slike utfordringer kan være befolkningsutviklingen, kommuneøkonomien eller skoleresultatene. Som folkevalgte skal dere løfte utfordringene fram og opp i lyset. Det krever god rolleforståelse og ikke minst god rolleavklaring.

En folkevalgt leder skal peke på hva som kan og bør gjøres for å løse utfordringene. En folkevalgt leder må ha evne til å skape en sammenhengende visjon og en strategi for den politiske innsatsen. Og den folkevalgt 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 folkevalgte 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.

Innbyggerne, næringslivet og frivillige lag og foreninger forventer at de folkevalgte er i dialog med dem i løpet av valgperioden. Derfor er også involvering og medvirkning en viktig funksjon ved det å være folkevalgt.

Alle kommunestyrer eller fylkesting ivaretar styringsrollen. Den folkevalgte lederrollen er derimot ikke alltid virksom eller synlig. 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.

**EN GOD
ARBEIDSGIVERPOLITIKK**

En god arbeidsgiverpolitikk setter gode ledere og medarbeidere i sentrum. Den ser de menneskelige ressursene som grunnlaget for utvikling av gode tjenester for innbyggerne. Arbeidsgiverpolitikken viser vei i et samfunns- og arbeidsliv i endring.

2.4 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 øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Dette ansvaret er hjemlet både i kommuneloven og i avtaleverket. Derfor er det kommunestyret og fylkestinget som innehar det overordnede arbeidsgiveransvaret for alle ansatte. Dette overordnede ansvaret og myndigheten som arbeidsgiver ivaretas best gjennom å vedta en arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategi – ikke gjennom vedtak i enkeltsaker. Den daglige utøvelsen av arbeidsgiveransvaret er delegert til rådmannen gjennom delegeringsreglementet.

Arbeidsgiveransvaret for rådmannen er det imidlertid dere som folkevalgt organ som har. Det handler om å opptre på en måte som forebygger at det oppstår konflikter, basert på gjensidig tillit og forståelse for hverandres roller.

Sentralt i utøvelsen av arbeidsgiverrollen er delegeringsreglementet og forankringen av den lokale arbeidsgiverpolitikken og arbeidsgiverstrategien. For arbeidsgiverrollen er særlig delegeringsreglementet viktig for å avklare myndighet og roller mellom folkevalgte og administrasjon.

2.5 DU ER EN DEL AV ET FOLKEVALGT LEDERSKAP

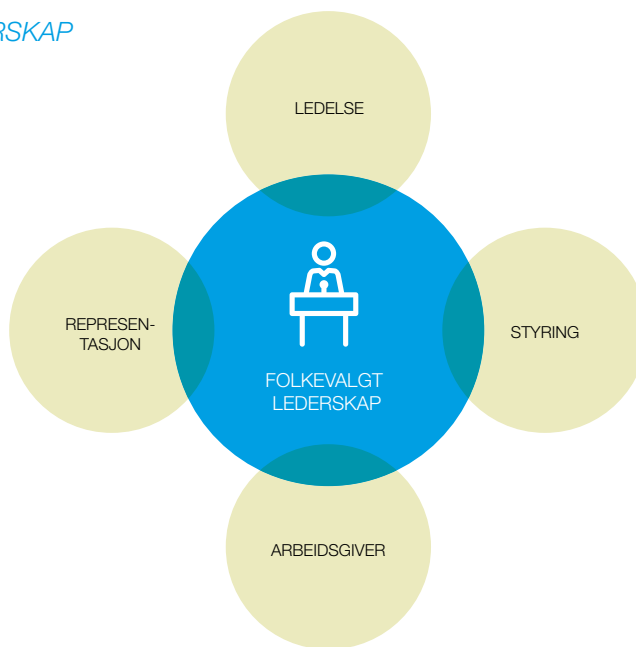
Folkevalgt lederskap handler om funksjonen og ikke personene som utøver lederskapet. Folkevalgte ledere er avhengig av *både* å lede og å styre, og de to funksjonene er nært knyttet til hverandre. Som folkevalgte er dere under press fra mange hold:

- 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 fra et voksende antall oppgaver og komplekse beslutningsprosesser.
- Utenfra presses dere av en våken og kritisk presse.

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

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

FOLKEVALGT LEDERSKAP



«Styring uten ledelse vet ikke hvor den skal, og ledelse uten styring kommer ikke noen vei.»

Sørhaug (2010:71)

Tar dere ikke 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 lederskapet. Men det er bare dere som har et mandat til å gjøre det. Mandatet har dere ikke som enkeltpersoner. Det er kommunestyret eller fylkestinget som kollegialt organ som må ta lederskapet.

Hva innebærer folkevalgt lederskap?

Lederskapets kjerneoppgave er å utforme og utvikle lokalsamfunnet som dere representerer. Men det handler også om å utøve myndighet, være arbeidsgiver, vedta budsjetter og planer, osv.

Til forskjell fra lederskap i det private næringslivet har det folkevalgte lederskapet i et demokrati fått et mandat av befolkningen. Målene for lederskapet er dermed bestemt av innbyggerne. Samtidig finnes noen mer generelle og allmenngyldige mål som et folkevalgt lederskap bør innfri:

- *Skape målrettet endring.* For å få til dette kreves evne til å mobilisere til kollektiv handling. Endring kan innebære å finne nye løsninger eller nye tjenester. Det kan også innebære å trygge og bevare eksisterende strukturer fra truende hendelser, men også å skape nye strukturer.
- *Være effektivt.* Man må prøve å nå de målene som er satt med minst mulig ressurser.
- *Være etisk forsvarlig.* Resultatene av den politikken som føres, skal være gode både for den gruppen lederskapet omfatter, og for dem som er utenfor. I tillegg må lederskapet utøves på en etisk forsvarlig måte.
- *Vinne oppslutning fra befolkningen,* fra hele kommunestyret og fra de ansatte. – Politikken som gjennomføres, må være i tråd med gjeldende normer om hvordan politikk skal føres. Og resultatene av politikken må oppfattes som gode. Videre kan det innebære å inkludere hele kommunestyret og de ansatte i utformingen av politikk og i beslutningsprosesser.

- *Utvikle og styrke det lokale fellesskapet.* Det må være et mål å styrke gruppeidentiteten og å gi lokalsamfunnet en følelse av sammenheng.

Folkevalgt lederskap er også knyttet til spørsmålet om hvilke politiske aktører som er de sentrale. Det handler både om individuelt og kollektivt lederskap.

ORDFØRERENS ROLLE

Ordførerens formelle rolle er definert i kommuneloven. Ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet eller fylkestinget og fylkesutvalget. Han eller hun er kommunesektorens rettslige representant og har møte- og talerett i alle kommunale organer.

Videre kan ordføreren få myndighet til å innstille i saker, samt å gjøre vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Ordføreren har ingen utøvende myndighet og kan ikke instruere rådmannen eller kommuneadministrasjonen.

Individuelt lederskap

Ordføreren eller fylkesordføreren er den viktigste folkevalgte lederen i norske kommuner og fylkeskommuner. Men også andre folkevalgte kan utøve individuelt lederskap. Det kan være gruppeledere, utvalgs- eller komitéledere osv. Det er grunn til å anta at frikjøp gir bedre rom for individuelt politisk lederskap. Frikjøp kan oppfattes som et tegn på økende profesjonalisering av den politiske ledelsesrollen.

Flere sider ved rådmannens funksjon i norske kommuner og fylkeskommuner griper tett inn i de politiske prosessene. Det gjør at også rådmannen blir å regne som en del av den utøvende myndigheten. Rådmannen er aktivt involvert i alle faser av lokale politiske prosesser, fra forslag til iverksetting og evaluering. Han eller hun inntar gjerne rollen som «politisk byråkrat». I mange kommuner og fylkeskommuner opptrer ordføreren og rådmannen i tospann. Mønsteret er at de to funksjonene utfyller hverandre i utformingen av politikken.

Kollektivt lederskap

Det er kommuneloven som bestemmer myndighetsområdet til kommunestyret og fylkestinget, som er de «øverste» kommunale organene og «treffer vedtak på vegne av kommunen [...] så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak». Formannskapet velges av kommunestyret og skal behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Tilsvarende velges fylkesutvalget av fylkestinget. Men hvordan det kollektive lederskapet i disse organene skal utøves ut over dette, er ikke formalisert.

Forskning gir grunn til å tro at det kollektive lederskapet som utøves i



Som folkevalgt bør du ha en bevisst oppfatning om hvor grensen går mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning.

kommunestyrene og fylkestingene, i høy grad er konsentrert til et mindre utvalg av folkevalgte.

Godt etisk lederskap

Arbeidet med å sikre en høy etisk standard krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Som folkevalgt har du et stort ansvar på dette området. Du kan lett komme i situasjoner som utfordrer din egen selvstendighet. Personer utenfor kommunen kan utøve press som kan være vanskelig å håndtere. Bevissthet, gode holdninger og rutiner for kontroll kan gjøre det lettere. Som folkevalgt bør du ha en bevisst oppfatning om hvor grensen går mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning.

Få saker er mer uheldige for tillit og omdømme enn kameraderi, maktmisbruk, dårlige holdninger og korrupsjon.

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

ETIKKUTVALGET

Kommunesektorens etikkutvalg har sagt: «Etikkutvalget ønsker å utfordre og oppfordre kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter til å legge vekt på etisk lederskap og gjennomføre etiske diskusjoner og dilemmatrening, utvikle strategier for å styrke kommunens verdier i praksis og sette i verk tiltak for å styrke den etiske beredskapen i organisasjonen.»



RESSURSER

Les mer om etikk og lederskap på disse nettsidene:

www.etikkportalen.no

www.styrevervregisteret.no

www.etikkutvalget.no

mot det som er ulovlig. Eksempler kan være favorisering eller press om å omgå et regelverk.

Dette er det ikke alltid like lette å gjenkjenne. Gjennom åpenhet og diskusjon om etiske dilemmaer er det lettere å unngå feilvurderinger. Etiske prinsipper og retningslinjer i kommunen kan være viktige hjelpemidler i vanskelige situasjoner.

Det finnes mange eksempler på krevende situasjoner som folkevalgte møter. Det kan være fortvilte pårørende som ikke får innvilget sykehjemsplass for sine nære, og som varsler at lokalavisen er neste skritt. Lokalavisen følger opp med krasse oppslag om «politikeren som nekter sykehjemsplass for 95 årige Petter». Medieoppslag om dårlige erfaringer med barnevernet er heller alltid ikke lett å håndtere.

Disse sakene krever at den enkelte er rustet til å stå imot.

Man kan drive etikkarbeid langs to spor: Sikre god struktur gjennom regler og rutiner og utvikle en kultur med høy etisk bevissthet. Kommune-styrene og fylkestingene bør vedta egne etiske retningslinjer som skal gjelde for folkevalgte og for ansatte. Det er viktig å gjennomføre interne prosesser for å styrke den etiske bevisstheten. En god strategi er å synliggjøre etiske dilemmaer på ulike nivåer – fra folkevalgte og administrasjon til tjenesteyterne i ytterste ledd. Håndteringen av etiske dilemmaer bør ses i sammenheng med kommunesektorens øvrige mål og verdier. De folkevalgte og administrasjonen bør legge til rette for trening i etisk refleksjon.



TIL DISKUSJON OG REFLEKSJON

- Mange folkevalgte føler at de er en del av et B-lag. A-laget, som gjerne er formannskapet eller fylkesutvalget, tar hele lederskapet. Hvordan kan dere tilrettelegge slik at hele kommunestyret eller fylkestinget blir en del av det folkevalgte lederskapet?
 - Hvilke utfordringer står lokalsamfunnet overfor som det er viktig at dere setter på dagsordenen?
 - På hvilken måte kan dere involvere innbyggerne i arbeidet med å finne løsningene på utfordringene?
 - Administrasjonen er kommunestyret og fylkestingets faglige ressurs. Hvordan samspille godt med dem i arbeidet med å definere utfordringene og finne løsningene?
 - Hvordan kan du som folkevalgt bidra til å skape «en tillitskappende forvaltning som bygger på en høy etisk standard»?
 - Bør det stilles strengere etiske krav til folkevalgte enn til personer som er ansatt i privat sektor?
 - Bør det stilles samme etiske krav til folkevalgte som til ansatte i kommunen?
 - Hvilke etiske utfordringer og dilemmaer kan oppstå i rollen som folkevalgt?
-



I Nome kommune har de folkevalgte iverksatt tiltak for å rekruttere nyutdannede ungdom.

Folkevalgt styring og ledelse av kommunen og fylkeskommunen

Som vi så i kapittel 2, er du som folkevalgt en del av lederskapet i kommunen eller fylkeskommunen. Resten av denne boka tar for seg hvordan du kan løse de oppgavene du har. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan du kan være med og styre og lede kommunen eller fylkeskommunen som organisasjon.

3.1 GOD DEMOKRATISK STYRING OG LEDELSE

Det er ulike syn på hva som er god lokaldemokratisk styring og ledelse. Folks tilfredshet eller misnøye kan skyldes helt andre ting enn hvordan lokaldemokratiet fungerer. Det finnes derfor heller ikke bare én oppskrift på hvordan folkevalgte kan være med på å utvikle et godt lokaldemokrati.

Det er utarbeidet noen standarder for hva som kjennetegner et godt lokaldemokrati. De kan være et godt utgangspunkt. De uttrykker hva innbyggere, folkevalgte og andre oppfatter som viktige sider ved god folkevalgt styring. Standardene er pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. I tillegg legger folkevalgte selv vekt på trivsel i rollen som politiker.

Det finnes ikke noe entydig svar på hvilke strategier som virker. Undersøkelser som KS har gjennomført, viser at politisk styringsmodell, graden av delegering til politiske utvalg og/eller til administrasjonen, organisering av oppgaveløsning, målstyring, møteledelse, konkurranseutset-

ting eller kanaler for innbyggerdeltakelse ikke har noen direkte betydning for folk og folkevalgtes vurdering av kommunens demokratiske styring. De organisatoriske forholdene som har betydning, er den interne organisasjonskulturen, at det er tydelige ansvarslinjer, og at det gjennomføres mange informasjonstiltak.

Noen forhold er likevel grunnleggende, uansett hvilke tiltak man velger:

- Åpenhet og informasjon er en forutsetning for god demokratisk styring og ledelse. Det gjelder overfor befolkningen, men også innad – mellom folkevalgte og administrasjon og mellom alle folkevalgte.
- Viktige premisser for at demokratiltak skal fungere godt, er klare ansvarslinjer, oversikt over hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, og kunnskap om hvor i prosessen sakene er til enhver tid.
- Aktiv involvering av et eventuelt mindretall kan også være et godt demokratiltak. Inkludering av mindretallet i kommunestyret eller fylkestinget er svært viktig for folkevalgtes trivsel i rollen.

Grunnleggende for et vellykket lokaldemokrati er også at dere kontinuerlig stiller spørsmål om hva som kan forbedres, og hvorfor. Gode løsninger må være tilpasset den lokale egenarten og lokale utfordringer og behov. Det har vist seg at kommuner og fylkeskommuner med høy grad av tillit har bedre muligheter for å lykkes.

Disse tiltakene kan trekkes fram:

- *Åpenhet*: Gi informasjon og innsyn til befolkningen, pressen og de alle folkevalgte!
- *Debat*t: Ta den reelle politiske debatten inn i kommunestyrene/ fylkestingene og ut i mediene!
- *Pålitelighet*: Ha skriftlige prosedyrer og gi innsyn i beslutningsgrunnlag!
- *Ansvarlighet*: Lag en tydelig og skriftlig nedfelt rolle- og ansvarsklaring mellom de politiske organene og mellom politikere og administrasjon!



Standarder ved god lokaldemokratisk styring

- **Pålitelig styre** preges av likebehandling, politisk redelighet og respekt for spilleregler. Denne standarden berører kommune-politikkens omdømme. Det handler om innbyggernes tillit til at de blir behandlet likt.
- **Ansvarlig styre** fremmer oversiktlig politikk og skal sørge for at innbyggerne har tilstrekkelig informasjon til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar.
- **Borgernært styre** stimulerer innbyggernes engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og muligheter for debatt og deltakelse. Ved borgernært styre er det etablert kanaler for innbyggermedvirkning i beslutningene, også i prosesser der det ikke er lovpålagt med slik medvirkning.
- **Effektivt styre** vil si at de folkevalgte har god styring og gode resultater. Et effektivt styre kjennetegnes blant annet av ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen. I tillegg må kommunen oppnå resultater som innbyggerne og de folkevalgte er tilfreds med.
- **Trivsel i rollen som folkevalgt** innebærer blant annet åpenhet og inkludering av opposisjonen i politiske beslutninger.

- *Borgernærhet:* Etabler kanaler for deltakelse, rutiner for å innarbeide innspill og informer om hvordan innspill følges opp!
- *Effektivitet:* Vis god tjenesteproduksjon, ta beslutninger og sett dem i verk på en effektiv måte!
- *Rolletrivsel blant politikerne:* Aktiviser hele kommunestyret og inkludere alle folkevalgte i reelle politiske diskusjoner!

3.2 POLITISK ORGANISERING

Du er nå valgt inn i kommunestyret eller fylkestinget. Og du er personlig valgt. Selv om du skifter partitilhørighet i løpet av perioden, vil du fremdeles inneha vervet.

Det er viktig å huske på at ingen andre enn kommunestyret/fylkestinget, samlet i møte, kan ta avgjørelser på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Unntaket er hvis noe annet er sagt uttrykkelig i lov eller forskrift, eller kommunestyret/fylkestinget selv har delegert myndigheten til et annet folkevalgt organ, rådmannen eller til et inter(fylkes) kommunalt samarbeid.

På det første og konstituerende møtet i kommunestyret eller fylkestinget blir det foretatt mange valg. Det er i hovedsak kommuneloven som regulerer det. Først og fremst blir det valgt et formannskap eller et fylkesutvalg av og blant kommunestyrets/fylkestingets medlemmer. Det skjer enten som et avtalevalg eller som et forholdstallsvalg. Når formannskapet/fylkesutvalget (inkludert varamedlemmer i nummerrekkefølge) er valgt, velger kommunestyret/fylkestinget en ordfører og en varaordfører blant formannskapets/fylkesutvalgets medlemmer.

Det følger også direkte av kommuneloven at det skal velges et kontrollutvalg og et administrasjonsutvalg. Administrasjonsutvalget kan erstattes av en annen ordning etter avtale med de ansatte. I tillegg har enkelte andre lover bestemmelser om pliktige organer, blant annet eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Ut over det er det helt opp til det enkelte kommunestyret eller fylkestinget hvordan man velger å organisere seg. Det er kommunestyret og fylkestinget selv som vurderer om det skal velges kommunale eller fylkeskommunale komiteer eller utvalg. Kommunestyret og fylkestinget kan selvsagt også bestemme at det ikke skal velges slike hjelpeorganer. De fleste vurderer det likevel som nyttig og avlastende.

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste organene i lokaldemokratiet. Det er disse organene som fatter vedtak, med mindre noe annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Kommunestyret og fylkestinget blir satt sammen på bakgrunn av kommunevalget eller fylkestingsvalget – i tråd med reglene i kommuneloven og valgloven. Medlemstallet blir fastsatt av det foregående kommunestyret eller fylkestinget. Etter kommuneloven skal det være et ulikt tall representanter, og det skal være et minstetall som avhenger av kommunens eller fylkets innbyggertall. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder. Det innebærer blant annet at det er i kommunestyre- eller fylkestingsmøtene at saker skal behandles og vedtak fattes. Disse møtene er offentlige.

Formannskapet og fylkesutvalget består av minst fem medlemmer, som velges av og blant representantene i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder ikke for kommuner eller fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styringsform. Valget skjer som avtalevalg, med mindre noen krever forholdvalg – jamfør reglene i kommuneloven, som også har bestemmelser om kjønnsbalanse. Medlemmene velges for fire år. Formannskapet eller fylkesutvalget behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. I tillegg behandler det alt kommunestyret eller fylkesutvalget har fastsatt at det skal behandle. Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker der ikke annet følger av lov. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder.

Faste utvalg er noe kommunestyret eller fylkestinget kan velge å opprette. De faste utvalgene opprettes for kommunale eller fylkeskommunale formål eller for deler av virksomheten i kommuner eller fylker. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgenes



Hvordan kommunestyret eller fylkestinget organiserer seg, har også sammenheng med delegeringsreglementet. Husk at dette reglementet skal behandles innen utløpet av det første året i perioden!

virksomhet. Utvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker der ikke annet følger av lov. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer, som velges av kommunestyret eller fylkestinget. Medlemmene trenger ikke være medlem av kommunestyret eller fylkestinget. De generelle valgbarhetsreglene gjelder. Det vil si at de som har stemmerett og bor i kommunen eller fylket, er valgbare og pliktige til å ta på seg vervet. En del personer med sentrale eller ledende stillinger i kommunen eller fylkeskommunen og fylkesmannen kan likevel ikke velges. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder.

Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å opprette *kommunestyre- og fylkestingskomiteer*. Dette er saksforberedende organer, og de kan ikke gis avgjørelsesmyndighet (i motsetning til utvalgene). Kommunestyre- og fylkestingskomiteene skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret kan velge å dele alle kommunestyrets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer. Det er altså bare medlemmer av kommunestyret som er valgbare. Og de er pliktige til å ta imot valg dersom man velger denne organiseringen. Fylkestinget gjør det samme etter de samme reglene. Dersom man velger en løsning der ikke alle kommunestyremedlemmene eller fylkestingsmedlemmene er medlem av en komité, får komiteene status som *faste utvalg* eller *ordinære komiteer*. Det vil blant annet ha betydning for kravet til kjønnsmessig balanse. Kravet skal gjennomføres ved en kjønnsfordeling i alle kommunestyre- og fylkestingskomiteer ut fra fordelingen blant dem det velges fra i kommunestyret eller fylkestinget.

Kommunestyret eller fylkestinget kan også velge om de ønsker å opprette *komiteer*, for eksempel en byggekomité. Slike komiteer opprettes for å forberede behandlingen av saker og for å utføre særskilte verv. Det går ikke uttrykkelig fram av loven, men det er lagt til grunn at slike komiteer er av mer kortvarig karakter enn de faste utvalgene og kommunestyre- eller fylkestingskomiteene. Slike komiteer kan tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag. Etter kommuneloven gjelder saksbehandlingsreglene også for komiteer. Men kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at disse reglene



Bildet viser Trondhjems
Formannskap 1905-1907.



KOMMUNELOVEN

Når kommuneloven bruker begrepene «velger selv» eller «skal selv», kan ikke myndigheten delegeres til andre organer eller til administrasjonen. Det er med andre ord noen beslutninger som det bare er kommunestyret eller fylkestinget som kan ta.

ikke skal gjelde, bortsett fra reglene om valg og om kjønnsrepresentasjon. Ellers kan kommunestyret eller fylkestinget for eksempel bestemme at komitémøtene ikke skal være åpne. Som følge av at komiteene på mange måter står i en særstilling, omfattes de ikke av de alminnelige reglene om valgbarhet og plikt til å ta imot valg.

Kommunestyret eller fylkestinget kan velge å opprette et *styre for institusjoner*. Slike styrer skal ha minst tre medlemmer. Ellers kan kommunestyret eller fylkestinget selv i stor grad bestemme sammensetningen av slike styrer. Medlemmene kan oppnevnes eller velges av administrasjonssjefen, de ansatte, brukerne eller kommunestyret/fylkestinget. Styret kan gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Saksbehandlingsreglene for et styre er de samme som for komiteer. I utgangspunktet gjelder disse reglene, men utenom reglene for valg og kjønnsbalanse kan kommunestyret eller fylkestinget bestemme at de ikke skal gjelde.

Kontrollutvalg er et organ kommunen og fylkeskommunen må ha. Kontrollutvalget skal kontrollere den kommunale/fylkeskommunale virksomheten på vegne av kommunestyret/fylkestinget. Kommunestyret/fylkestinget velger medlemmer til dette utvalget. Det skal være minst tre medlemmer. Minst ett av medlemmene skal velges blant representantene i kommunestyret/fylkestinget. Kontrollutvalget skal føre løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen. Utvalget skal blant annet føre kontroll med at regnskapet blir revidert, med kommunens/fylkeskommunens økonomiforvaltning og med oppfølging og konsekvenser av de vedtakene som gjøres. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder i de fleste tilfeller.

Partssammensatte utvalg/administrasjonsutvalg skal opprettes i alle kommuner og fylkeskommuner. De skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Men med støtte av minst 3/4 av de ansatte kan også andre ordninger velges. I utvalget sitter representanter fra kommunestyret eller fylkestinget og fra de ansatte. Sentralt her er at de ansatte har med-

bestemmelsesrett. Hovedavtalen regulerer nærmere oppgavene til det partsammensatte utvalget. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder. Kommunedelsutvalg kan kommunestyret opprette for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og leder, hvis det ikke er vedtatt at medlemmene skal velges av innbyggerne selv ved direkte valg. Kommunedelsutvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker som gjelder kommunedelen, med mindre noe annet følger av lov. Saksbehandlingsreglene gjelder også for kommunedelsutvalgene.

Klageorganer. Det er først og fremst de som er part i en sak, som har rett til å klage. Det er de som skal få fastsatt sin rettslige stilling overfor kommunen, som regnes som parter. Det kan for eksempel være de som blir pålagt noe eller blir nektet noe, eller de som søker om en tillatelse, dispensasjon eller ytelse. Det er bare avgjørelser i denne type saker, som kalles *enkeltvedtak*, det er adgang til å klage på. Klagebehandlingen følger detaljerte regler i forvaltningsloven. Ifølge denne loven skal klagen gå til en *kommunal klageinstans*. En del særlover (lover om kommunale oppgaver) har imidlertid bestemmelser som avviker fra forvaltningsloven. De fastsetter at klager skal gå til en *statlig klageinstans*. Dette gjelder for eksempel klager på områder som sosial- og helsetjenester, utdanning og plan- og bygningssaker.

Kommunestyret avgjør om den kommunale klageinstansen skal være kommunestyret selv, formannskapet eller én eller flere særskilte klagenemnder. En særskilt klagenemnd kan ikke ha andre oppgaver enn nettopp å være klageinstans. De fleste kommuner har valgt å ha særskilt klagenemnd som klageinstans. Tilsvarende gjelder for fylkeskommunene.

Klageinstansen kan omgjøre eller oppheve underinstansens avgjørelse. Det trenger ikke bare være fordi den er ulovlig, men også i tilfeller der klageinstansen vurderer saken annerledes enn underinstansen.

«Åpenhet og informasjon er en forutsetning for god demokratisk styring og ledelse. Det gjelder overfor befolkningen, men også innad – mellom folkevalgte og administrasjonen og mellom alle folkevalgte.»

3.3 HVORDAN FÅR JEG 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.

Som folkevalgt har du gått til valg på et valgprogram. Dette valgprogrammet ønsker du å få gjennomført. Spørsmålet er hvordan det kan gjøres. Og når, og hvordan, kan du ta opp en sak til politisk behandling?

I kapittel 2 kunne du lese om folkevalgt lederskap. Løsningene på de utfordringene du ser, vil gjerne inneholde både små og store politiske beslutninger. Kanskje ligger noen av dine hjertesaker i disse beslutningene.

Alt kan ikke vente til dere har definert de store utfordringene. Virksomheten går sin gang. 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. Et eksempel på en slik sak er kommunal og fylkeskommunal planstrategi, som skal behandles innen et år etter det konstituerende møtet.

Dere bør derfor sette dere inn i hvilke overordnede planer og strategier som skal opp til behandling, og når de skal behandles. Ofte vil det være fornuftig å vurdere de sakene du vil ta opp i forbindelse med arbeidet med budsjettet eller økonomiplanen, eller kanskje arbeidet med kommuneplanen eller andre sektorplaner. Litt avhengig av hvordan dere har organisert dere (kommunestyre- og fylkestingskomiteer eller utvalg), kan det være lurt å spille inn saker eller synspunkter i det forberedende arbeidet. På den måten kan administrasjonen gi sin faglige vurdering før den politiske prosessen starter. Husk 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. Det kan være et godt tips å drøfte ordlyden med rådmannen før du fremmer forslaget, slik at lovligheten kan bli vurdert.



Det er viktig å huske på at de planene dere har vedtatt, gir føringer for enkeltsakene som du er opptatt av. Når budsjettet er vedtatt, vil det være lite rom for å komme med nye forslag som koster penger. Da må du i så fall fremme forslaget når budsjettet skal revideres.

Gjennom godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse skal Hovedavtalen bidra til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor. I saker som angår de ansatte, gir Hovedavtalen rammer slik at de tillitsvalgte gjennom drøftinger skal kunne påvirke beslutningene før arbeidsgiveren tar en endelig avgjørelse. Fremmes det et benkeforslag i en slik sak, som ikke har vært drøftet med de tillitsvalgte, må saken drøftes med dem. I saker som angår ansatte, er det viktig at kommunestyret opptrer ryddig og i samsvar med Hovedavtalen.

Videre står du helt fritt til å fremme forslag om at administrasjonen skal forberede en sak. Det vil da være opp til kommunestyret eller fylkestinget å beslutte at saken skal forberedes.

I kommuneloven står det at medlemmer av folkevalgte organer kan «rette forespørsler til lederen i møtet, også om saker som ikke står på sakslisten». Loven gir verken lederen eller administrasjonen noen plikt til å følge opp med et fullstendig svar eller en saksutredning.

For å fylle ut denne bestemmelsen i kommuneloven har mange kommunestyrer og fylkesting vedtatt egne reglementer for det vi kaller *grunngitte spørsmål og interpellasjoner*. Dette reglementet er det viktig at dere behandler tidlig i den nye perioden.

Et grunngitt spørsmål vil vanligvis være en forespørsel som gjelder et helt konkret forhold. Grunngitte 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.

I mange kommunestyrer holdes det en muntlig spørretime i tilknytning til kommunestyremøtet. Man kan for eksempel stille



Folkevalgte i Tynset benytter pausen til å diskutere alternative forslag til vedtak.

spørsmål til ordføreren, eller til medlemmer av byrådet i kommuner som er parlamentarisk styrt. Slik kan de folkevalgte selv bidra til å sette saker på dagsordenen.

Den gruppen du er en del av, kan også være en god arena for å diskutere hvordan sakene dere er opptatt av, kan fremmes.

De fleste kommuner og fylkeskommuner har også ungdomsråd, de unges kommunestyre eller de unges fylkesting. Et godt tips kan være at dere er lydhøre for de sakene de unge er opptatt av. Kanskje bør du vurdere å ta opp noen av deres saker eller innspill?

3.4 HVEM SKAL INNSTILLE I SAKER SOM SKAL BEHANDLES I DE FOLKEVALGTE ORGANENE?

I de fleste kommuner og fylkeskommuner som er styrt etter formannskapsmodellen, er det praksis at rådmannen innstiller til de politiske organene. Dette er en myndighet som kommunestyret har gitt rådmannen 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.

3.5 HVORDAN GJENNOMFØRE EN GOD BESLUTNINGSPROSESS?

Det finnes ikke noen fast oppskrift på hva som er en god beslutningsprosess. Det er mange forhold som virker inn. Ikke minst er sakens omfang og betydning viktig. Åpenhet er en viktig forutsetning for en god beslutningsprosess. Det er også viktig at det faglige grunnlaget for en sak er godt opplyst, og at saken er utredet i sin fulle bredde. Dette er rådmannens ansvar. Ditt ansvar er å sørge for at administrasjonen har motivasjon og gode rammevilkår, slik at den kan opprettholde og videreutvikle sin faglige kompetanse.

Eventuelle interessekonflikter må avklares i god tid. Personer som er inhabile, må avstå fra å delta i saksforberedelsene og beslutningsprosessene.

Avhengig av sakens omfang og betydning kan det være et godt grep å involvere innbyggerne før dere fatter vedtak. Men også samspillet med rådmannen og de andre politikerne i kommunestyret eller fylkestinget er viktig. Hvordan dere velger å organisere det politiske arbeidet, kan også ha betydning. Som ellers er klare ansvarslinjer og god informasjon viktig. Vi må heller ikke glemme de ansatte i beslutningsprosessen! I Hovedavtalen er det understreket at formålet er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Hovedavtalen skal være et virkemiddel for å sikre gode prosesser og en positiv utvikling av gode tjenester. Samarbeidet skal være basert på tillit og gjensidig forståelse for hverandres roller. Hovedavtalen skal gjennom ordningen med tillitsvalgte gi arbeidstakerne innflytelse på hvordan arbeidsplassen blir organisert. I tillegg skal det utvikles arbeidsmetoder som bidrar til en fleksibel og brukervennlig tjenesteyting. Det er et prinsipp at de ansatte og deres organisasjoner blir involvert så tidlig som mulig.

Som en del av beslutningsprosessen er det viktig at man prøver å finne fram til nye og effektive løsninger. Involvering av lokalsamfunnet kan være fornuftig, og det kan bidra til å utfordre vanetenkningen. Dette kan du lese mer om i kapittel 5.

3.6 HVORDAN ORGANISERE OPPGAVELØSNINGEN?

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere virksomheten slik de finner det hensiktsmessig. – Enten gjennom egen driftsorganisasjon, etablere selvstendige rettssubjekter eller kjøpe tjenestene. Som folkevalgt er det viktig at du er klar over at det er kommunestyret eller 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*. *Kommunale foretak* er ikke spesielt utbredt som verktøy for oppgaveløsning. De blir i størst grad benyttet på eiendomsområdet. Dette området omfatter drift, vedlikehold og investeringer i boliger og kommunale bygg.

De fleste kommuner kjøper tjenester av private, og noen kommuner kjøper tjenester fra ideelle organisasjoner.

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. Her er de vanligste formelle samarbeidsformene:

- *Vertskommune (kommuneloven)*. Denne samarbeidsformen er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet.
- *Interkommunalt samarbeid – eget styre, eller «§ 27 samarbeid» som det ofte kalles (kommuneloven)*. Slikt samarbeid brukes ofte for å løse driftsmessige og administrative oppgaver som ikke er av forretningsmessig karakter, eller oppgaver som ikke er lovpålagte. Denne samarbeidsformen kan ikke benyttes ved utøvelse av myndighet.
- *Interkommunalt plansamarbeid*. Plan- og bygningsloven gir hjemmel for å samordne planlegging som berører flere kommuner. Det er viktig å være klar over at det endelige planvedtaket skal fattes av det enkelte kommunestyret.

Det er to varianter av vertskommunesamarbeid:

Administrativ vertskommune. Denne 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 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.

Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om å opprette samarbeid etter kommuneloven § 27. Det opprettes et eget styre for å løse felles driftsoppgaver. Til slikt samarbeid kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å ta avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. § 27-samarbeid kan være et eget rettssubjekt. Det avhenger av hvilken myndighet som er overført.

To eller flere kommuner kan samarbeide om planlegging etter plan- og bygningsloven når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Interkommunalt plansamarbeid kan settes i gang for å gjennomføre regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan også be kommunene om å innlede et slikt samarbeid når man mener det er nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Når det blir ansett som nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Departementet kan i slike tilfeller bestemme organiseringen av plansamarbeidet, hvilke oppgaver



Du kan lese mer om KS' anbefalinger om aktivt og godt eierskap på www.ks.no



Sjefingeniør og leder for Miljøpakken
Tore Langmyhr og Henning Lervåg
foran en av de reklamefrie og grønne
bussene i Trondheim sentrum.

samarbeidet skal ha og hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal alle berørte kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Kommunesektoren kan også utføre oppgaver i egne selskaper. Her er de vanligste:

- *Interkommunalt selskap (IKS)*. Kommuner eller fylkeskommuner kan etablere et interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper) for å drive virksomhet med forretningsmessig preg.
- *Aksjeselskap*. Med hjemmel i aksjeloven kan det etableres aksjeselskap for virksomheter som har et økonomisk formål.



Du kan lese mer om interkommunalt samarbeid på www.ks.no

Selskapene er egne rettssubjekter og står dermed utenfor selve kommuneorganisasjonen. Slik disse selskapene er organisert, skal de ledende organene ha en betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer om god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene eller fylkeskommunene som eier disse selskapene, kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Det er også viktig å være klar over at selskapene ikke er underlagt de bestemmelsene om offentlighet og innsyn som gjelder for kommunen og fylkeskommunen.

God folkevalgt styring og kontroll med kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper (IKS) forutsetter at de folkevalgte og administrasjonen er bevisste på hvilke krav eierstyringen stiller. Som vi så i punkt 3.1, har vi utviklet noen standarder for god lokaldemokratisk styring. Standardene gjelder også når deler av oppgaveløsningen er lagt til selskaper. En systematisk og organisert oppfølging av selskapene fra rådmannens side er viktig for at de folkevalgte skal kunne oppfylle standardene om pålitelig og ansvarlig styre. Derfor bør dere vurdere om det er kapasitet og kompetanse hos rådmannen til å utøve denne støttefunksjonen.

For å oppfylle standarden om borgernært styre har de folkevalgte ansvar for å se eventuelle politiske konsekvenser av selskapets forretningsmessige strategi, og se dem i lys av kommunepolitikken for øvrig.

Om selskapene styres effektivt, avhenger av mange forhold. Det er

viktig at kommunen eller fylkeskommunen legger opp til at eierskapspolitikken er godt forankret i. Et grep for å sikre dette kan være å forankre eierskapsmeldingen i kommuneplanens samfunnsdel. Dersom flere kommuner eller fylkeskommuner eier selskaper i fellesskap, bør man ha egne møtesteder for politiske avklaringer.

Innbyggere, næringsliv og frivillige lag og foreninger forventer at de folkevalgte er i dialog med dem i løpet av valgperioden. Derfor er også involvering og medvirkning en viktig funksjon ved det å være folkevalgte ledere.

3.7 ANSKAFFELSER OG OFFENTLIG STØTTE

Alle kommuner og fylkeskommuner kjøper varer og tjenester av eksterne leverandører. Om lag en tredel av en kommunes samlede utgifter består av anskaffelser.

Anskaffelser

En kommunal anskaffelse er all ressursbruk som ikke løses ved direkte lønnet arbeid, kommunal tilskuddsyting eller ren frivillig innsats. Å sette i verk kommunens handlingsprogram og å følge opp kommunestyrets vedtak innebærer ofte én eller flere anskaffelser. Til anskaffelsesfunksjonen er det også knyttet eksterne aspekter som samfunnsansvar, omdømme og ledelsens styring og oppfølging.

Offentlige anskaffelser styres av både nasjonalt regelverk og av regelverk gjennom EØS-avtalen. Regelverkene gir et lokalt folkevalgt handlingsrom. Derfor kan anskaffelsene også fremme innovasjon. Innovative offentlige anskaffelser innebærer økt samspill mellom det offentlige og leverandørene. Kommunene legger til rette for anskaffelsesprosesser som bidrar til løsninger som i størst mulig grad er tilpasset behovet. Det er store muligheter for samspill i planleggingsfasen når det gjelder å identifisere nye eller alternative produkter og løsninger. Regelverket om offentlige

anskaffelser er ikke til hinder for at offentlige virksomheter er i dialog med leverandører før konkurransen utlyses. Det er likevel viktig å passe på at dialogen ikke utelukker konkurranse, og at det blir tatt hensyn til likebehandling. Det handler om å gjennomføre anskaffelser med god behovsvurdering, brukerinvolvering og dialog med markedet. Man må også være åpen for nye løsninger og spesifikasjoner i konkurransen og aktiv kontraktsoppfølging. Effektive anskaffelser fører til besparelser for kommunen. Mindre gode anskaffelser kan påvirke kvaliteten på de tjenestene kommunen tilbyr lokalsamfunnet.

Anskaffelser skal oppfylle hovedintensjonene i regelverket om offentlige anskaffelser:

- bidra til økt verdiskaping
- sikre effektiv ressursbruk
- sikre det forretningsmessige
- sikre likebehandling
- gjennomføre innkjøp på en tillitvekkende måte

NASJONALT PROGRAM FOR LEVERANDØRUTVIKLING

KS er blant eierne av Nasjonalt program for leverandørutvikling. Programmet skal bidra til at offentlige anskaffelser i større grad stimulerer til innovasjon og verdiskaping. Det tilbyr metodikk og veiledning som legger til rette for anskaffelsesprosesser som kan utfordre og utvikle leverandørmarkedet innenfor gjeldende regelverk.

Arkitekt: Hille Melbye Arkitekter as Fotograf: Helge Gårke



Oslo kommune ønsket å utvikle morgendagens omsorgsboliger gjennom en innovativ anskaffelsesprosess. Innkjøpet etter den nye kravspesifikasjonen er gjennomført på Kampen Omsorg+.

I tillegg til dette kan dere velge å gi politiske føringer av ulikt slag:

- Ivaretagelse av det ytre miljøet kan skje ved å stille krav til leverandører og produksjon, styre innsatsfaktorer og legge vekt på livssyklus-kostnader.
- Krav om etisk handel, som skaper sosiale vilkår og sikkerhet for arbeidere som produserer varer i lavkostland.
- Krav til oppfølging og rutiner som motvirker sosial dumping og sikre at lokal produksjon skjer i tråd med reglene i arbeidslivet. Dessuten må helse, arbeidsmiljø, sikkerhet og lønn være innenfor gjeldende tariff og i tråd med FN/ILO-konvensjonene.
- Sikre lærlingplasser.
- Legge til rette for at lokale leverandører skal kunne delta i kommunale anbuds konkurranser. Men dette må ikke skje på en måte som bryter med kravet om ikke-diskriminering. Det er altså ikke anledning til å velge en lokal leverandør bare fordi den er lokal. Å dele opp anskaffelsen i flere delkontrakter kan gjøre det lettere for lokale småskala-bedrifter å delta i konkurransen. Det kan bidra til å sikre mangfold, konkurranse og nærhet mellom sluttbrukeren og leverandøren.
- Ta hensyn til behovet for vernede arbeidsplasser gjennom reserverte kontrakter. Det vil si at man kjøper tjenester eller varer fra bedrifter som har en overvekt av ansatte med en eller annen form for funksjonshemming.
- Forbeholde en konkurranse for ideelle organisasjoner. Det er imidlertid usikkert om dette unntaket blir videreført.



Les mer om anskaffelser og etikk på www.ks.no eller i boka *Etikk og offentlige anskaffelser* (Kommuneforlaget 2014).

Det er dere folkevalgte som må drøfte og bestemme om en tjeneste skal utføres i egenregi, eller om det skal utlyses en konkurranse etter anskaffelsesregelverket. Det er mange faktorer som påvirker en slik beslutning: gode tjenester til innbyggerne, lokale lønns- og arbeidsvilkår, næringsutvikling osv. Det er dere som beslutter om en konkurranse skal bidra til å nå politiske mål innenfor rammen av regelverkene.

Det er viktig å være klar over at det finnes et handlingsrom i det konkurranseregelverket vi har. Størst handlingsrom ligger i forberedelsesfasen før en anskaffelse. Hvordan prosessen faktisk gjennomføres, er derimot regelstyrt.

Offentlig støtte

For deg er det viktig å være oppmerksom på regelverket om offentlig støtte. Ikke minst gjelder det ved støtte til nærings- og samfunnsutvikling og transaksjoner som gjelder næringsdrivende. Reglene om offentlig støtte begrenser det offentlige handlefrihet på en del områder, blant annet når private aktører skal utføre tjenester, for eksempel kollektivtransport. Tilrettelegging av tomter for næringsvirksomhet eller idrett er et annet eksempel. Det er EØS-avtalen som setter rammene for regelverket. Ved en planlagt støttetildeling bør spørsmålet om hvordan støtten kan utformes innenfor regelverket, reises tidlig i prosessen. Kan noen av de mange unntakene benyttes?

3.8 KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING

Tidssamsvar i kommunal og regional planlegging gir synergieffekter

Alle kommuner og fylkeskommuner skal senest innen ett år etter konstituering utarbeide og vedta planstrategier. Dette gir store muligheter for samarbeid mellom kommunene og med fylkeskommunen. Kommunene kan samarbeide om kommunal planstrategi og ulike temaplaner. Samtidig kan de også bidra til bedre koordinering mellom kommunale og regionale planer. Prosessen fram til vedtak av regionale planstrategier bør avklare hvilke utfordringer og plantema som skal håndteres lokalt, og hvilke utfordringer og plantema som følges opp gjennom interkommunalt plansamarbeid og regionale planer.



Foto: M. Amesen

Folkemøte om arealplanen.

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 dere når det gjelder å styre samfunnsutviklingen. Gjennom planleggingen kan kommunestyret sette de lokale utfordringene på dagsordenen. Her kan dere vurdere 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, osv. Det er kommunestyrets ansvar å sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Kommunal planstrategi

Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

I vedtaket skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan (samfunnsdel og arealdel) – eller deler av planen – skal revideres, og hvilke plantema som skal tas opp i revisjonen. Vedtaket bør også konkludere med hvilke planer som skal utarbeides, hvilke interkommunale planbehov som finnes, og innspill til fylkeskommunen om regionale planbehov.

Utarbeiding og behandling av den kommunale planstrategien kan slås sammen med, og være en del av, arbeidet med kommuneplanen. Det innebærer at det kan lages ett dokument, som er en kombinasjon av planstrategi og planprogram.

Kommuneplanen – det viktigste verktøyet for samfunnsutvikling

Plan- og bygningssloven har innført begrepet kommuneplanens samfunnsdel. Det er den langsiktige kommuneplanleggingen, med en bred samfunnsmessig tilnærming. Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer knyttet til bl.a. miljø, universell utforming og folkehelse. Mål og strategier for kommunen som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper skal også være med i samfunnsdelen av kommuneplanen.

Samfunnsdelen bør gi grunnlag for konkrete prioriteringer. Den bør bidra til bedre helhetsløsninger og mer forutsigbare rammevilkår både for sektorenes virksomhet og for befolkningen. Samfunnsdelen skal også danne grunnlag for prioriteringer i arealdelen, for eksempel knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, boligpolitikk og næringspolitikk, kommunal service, osv.

Kommunen skal også ha en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom den framtidige samfunnsutviklingen og arealbruken. Det er dette som kalles kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen. Den skal også sette opp rammer og betingelser for hvilke nye tiltak som kan settes i verk, og for ny arealbruk. I tillegg skal den si noe om hvilke hensyn som må tas ved disponeringen av arealene. Det kan utarbeides arealplaner også for deler av kommunens areal.

I kapittel 2.3 ble den folkevalgte lederrollen beskrevet. Kommuneplanens samfunnsdel er et godt verktøy når lokalsamfunnets utfordringer og løsningene på disse skal utformes på et overordnet nivå. God involvering av innbyggere, næringsliv og frivillig sektor er en forutsetning for en god prosess.



Lokalsamfunnets utfordringer og løsningene som dere har kommet fram til, må inn i økonomiplanen og eventuelt i budsjettet.

Handlingsdel og kobling til økonomiplanen

Kommuneplanen og kommunedelplanene skal ha en egen handlingsdel for gjennomføringen av målsettinger innenfor kommuneplanperioden. Handlingsdelen bør gjenspeiles i økonomiplanen, slik at det blir satt av ressurser til å gjennomføre de tiltakene som ligger i handlingsdelen. Videre er det en forutsetning med rullering og eventuell revisjon i sammenheng med rulleringen av handlingsprogrammet og arbeidet med økonomiplanen, som skal skje hvert år.

Planprogram

Før planarbeidet starter, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for arbeidet. Dette gjelder for alle kommuneplaner og regionale planer. Det gjelder også for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljøet og samfunnet. Planprogrammet skal gjøre rede for

- formålet med planarbeidet
- planprosessen, med frister og deltakere
- opplegget for medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt
- hvilke alternativer som vil bli vurdert
- behovet for utredninger

Arealpolitikk

Arealplanlegging er politikk og politikkkutforming. Når det vedtas arealplaner, er det ofte store verdier som omfordeles, og viktige samfunns-hensyn må veies mot hverandre. Det er bare folkevalgte organer som kan gjøre denne jobben, for eksempel å avveie om utbygging skal gå foran hensynet til landskapet, eller om jordvernet skal gå foran utbyggings-interesser. Gjennom arealplanleggingen er det store samfunnsverdier som er involvert.

Det er viktig at arealdelen holdes på et overordnet nivå og blir sett i sammenheng med føringer i samfunnsdelen. I samfunnsdelen kan det gis uttrykk for hva kommunen vil i arealpolitikken, uten at man forholder

seg til arealdelens rettsvirkninger direkte. Mange kommuner passer på å vedta samfunnsdelen før revisjonen av arealdelen blir slutført.

For å redusere potensielle konflikter er det viktig at kommunen gjør en selvstendig vurdering av mulige konflikter med nasjonale og regionale interesser.

Når det gjelder medvirkning i arealpolitikken, er det viktig at medvirkningen er avgrenset til forhold som kan la seg påvirke, og ikke det som uansett ligger fast. For å legge til rette for en meningsfull medvirkning kan det være nyttig å tenke igjennom hvem medvirkningen er myntet på. Medvirkning skal i første rekke sikre at også de som ikke gjennom makt i form av innsigelsesmyndighet, eller andre ressurser, kan komme til «planleggingsbordet». Dere skal gi dem mulighet til å gi innspill og til å være en del av plandialogen.

En utbyggingsavtale er en avtale mellom en utbygger/grunneier og kommunen om gjennomføring av en arealplan. Bruk av utbyggingsavtaler er regulert gjennom egne bestemmelser i plan- og bygningsloven. Det er vanlig og svært nyttig å bruke utbyggingsavtaler i tilknytning til reguleringsplaner som er utarbeidet av private. Utbyggingsavtaler er et viktig verktøy for å fordele kostnader til felles infrastruktur mellom kommunen og utbyggeren, og mellom flere utbyggere innenfor et større utbyggingsområde.

Regional planlegging

Planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner. Fylkestinget velger selv om det skal lages en plan for hele fylket eller om det i stedet, eller i tillegg, skal utarbeides planer for bestemte områder eller formål.

Planstrategien skal ta stilling til hvilke regionale planspørsmål det er viktig å arbeide med for nyvalgte fylkesting og kommunestyre. Strategien bør omfatte en beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene i fylket eller i ulike deler av regionen. Den skal ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. På denne måten

blir strategien målrettet og forpliktende for aktørene i den regionale utviklingen.

Planstrategien skal inneholde en oversikt over prioriterte planoppgaver regionalt og interkommunalt, og den skal gjøre rede for hvem som skal delta i den enkelte planen. Det kan også være aktuelt å ta stilling til om det skal utarbeides en regional planbestemmelse i tilknytning til en regional plan for arealbruk. Det er avgjørende at kommunene og regionale statlige aktører trekkes aktivt med i arbeidet med selve utarbeidningen av planstrategien. Hver plan skal ha en handlingsdel som sier noe om planprosessen.

En hensiktsmessig tilnærming til de viktigste utviklingstrekkene i fylket kan være å se på

- næringsutviklingen
- den kulturelle utviklingen (for eksempel samarbeid om kulturtiltak)
- den fysiske utviklingen (for eksempel utbygging av samferdsel, lokalisering av boliger og næring, stedsutvikling, fritidsbebyggelse)
- folkehelse
- den miljømessige utviklingen (for eksempel vern eller planmessig forvaltning i bestemte områder, vassdrag, osv.)
- utdanning, forskning og utvikling av kompetanse

Det regionale planarbeidet skal ta utgangspunkt i fylkets egendefinerte utfordringer og i nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget, jamfør bestemmelsen om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Videre må planer, prosjekter og programmer tilpasses regionale og lokale forhold.

En regional planstrategi skal sendes til aktørene som har vært med i forberedelsesfasen, for en formell avklaring. Det er i denne fasen aktørene må si fra om de har merknader til strategien og de forpliktelser som ligger i det oppfølgende planarbeidet. Den regionale planstrategien er grunnlaget for det videre plansamarbeidet i fylket med sikte på å nå omforente mål.

Handlingsprogram

Alle regionale planer skal ha et handlingsprogram. Siden de økonomiske ressursene i mange tilfeller er knyttet til årlige budsjettvedtak, bør handlingsprogrammet anslå ressursbehovet. I tillegg skal det pekes ut ansvarlige organer og samarbeidspartnere for å gjennomføre planen. Arbeidet med handlingsprogrammet bør klargjøre behovet og mulighetene for statlig medvirkning, slik at de delene av planen som krever statlig medvirkning, blir mest mulig realistiske. En tematisk plan som i hovedsak er rettet mot tjenesteyting, vil kreve andre virkemidler enn planer med retningslinjer for arealplanleggingen. Handlingsprogrammet må gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever.

3.9 HVORDAN BRUKE DE ØKONOMISKE VERKTØYENE?

Økonomiplan

Kommunestyret eller fylkestinget skal en gang i året vedta en økonomiplan, som skal omfatte minst de fire neste budsjettårene. Planen skal rulleres hvert år, slik at den alltid har en tidshorisont på minst fire år. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Den skal gi en realistisk oversikt over inntekter, utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. For hvert år i planen må det vises hvordan man skal få dekning for de utgiftene og oppgavene som er ført opp. Hvis det vedtas en plan i ubalanse, vil reglene om statlig kontroll etter kommuneloven § 60 gjelde. Kommunen eller fylkeskommunen vil da komme i det såkalte ROBEK-registeret (Register for betinget godkjenning og kontroll). 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 skal kontrolleres.

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



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.
- Forstår du hva som står i dokumentene? Gjør du ikke det, er du ikke den eneste. Be 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?
- 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.
- 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/fylkeskommunens økonomireglement.
- Det er nyttig å vedta politiske føringer tidlig i prosessen.

opp til kommunene og fylkeskommunene selv å styre tidspunktet for økonomiplanprosessen. Friheten er også stor når det gjelder utformingen av planen. Planen må ikke bli for detaljert: Det er de store linjene som skal trekkes opp, både på utgiftssiden og inntektssiden.

Årsbudsjett

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. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. I årsbudsjettet skal kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer komme tydelig fram. Årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel.

Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er stort nok til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Det tekniske beregningsutvalget for kommuner og fylkeskommuner har anbefalt at netto driftsresultat over tid bør være på minst 1,75 prosent av inntektene for kommunene og minst 4 prosent av inntektene for fylkeskommunene. Anbefalingene gjelder for kommunene og fylkeskommunene samlet, slik at formuen blir bevart. Det er viktig å være klar over at omfanget av gjeldsfinansieringen varierer. Dermed gjelder ikke anbefalingen om minimumsnivå direkte for den enkelte kommune. Anbefalingen gir likevel en god indikasjon på hva minimumsresultatet bør være.

Det er ikke lov å vedta et budsjett i ubalanse. Gjør kommunestyret eller fylkestinget det, meldes de inn i ROBEK, jmfør avsnittet om økonomiplan ovenfor. Endringer av budsjettet skal gjøres av kommunestyret eller fylkestinget, eller i tråd med det delegeringsreglementet som er vedtatt.

Årsregnskap og årsberetning

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide årsregnskap og årsberetning for hvert kalenderår. Årsregnskapet består av driftsregnskap, investeringsregnskap og balanse, og det skal omfatte alle økonomiske midler



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

kommunen har hatt til disposisjon i løpet av året. Det skal også vise hvordan disse midlene er brukt. Kommunestyret skal vedta årsregnskapet etter at det er revidert, og senest seks måneder etter utløpet av regnskapsåret.

Når kommunestyret eller fylkestinget vedtar regnskapet, må det angis hvordan et regnskapsmessig overskudd skal disponeres, eller hvordan et regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn. Hvis et underskudd ikke kan dekkes inn de første to årene (inneværende budsjett og neste budsjettår), fører det til at kommunen eller fylkeskommunen meldes inn i ROBEK og dermed må ha statlig godkjenning for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.

Årsberetningen er rådmannens redegjørelse for kommunens virksomhet gjennom året. Den presenterer og analyserer kommunens utvikling på et overordnet nivå. Årsberetningen skal utformes slik at den gir et dekkende bilde av kommunens utvikling, resultat og økonomiske stilling. Framstillingen 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 økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, og som ikke går fram av årsregnskapet. Vesentlige avvik mellom regnskap og regulert budsjett skal kommenteres i årsberetningen.
- Iverksatte og planlagte tiltak for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.
- Tilstanden når det gjelder likestilling, informasjon om iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven.
- Iverksatte og planlagte tiltak for å fremme formålene i diskriminerings- og tilgjengelighetslovgivningen.

Rådmannen legger årsberetningen fram for det organet kommunestyret/fylkestinget har bestemt. Dersom dette ikke er kontrollutvalget, skal

«Det er ikke lov å vedta et budsjett i ubalanse. Gjør kommunestyret eller fylkestinget det, meldes de inn i ROBEK.»

årsberetningen oversendes kontrollutvalget til uttalelse. Årsberetningen vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Årsberetningen og årsregnskapet behandles samtidig.

Finansforvaltning

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

Alle kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til finansforskriften. Der står det at det er kommunens eget ansvar å ha klare og tydelige regler. Forskriften stiller tydelige krav til rapportering til kommunestyret og fylkestinget. Det er særlig framhevet at kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning må være i samsvar med egen kunnskap om finansene. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som gir reglene. Reglene skal sørge for at midlene blir forvaltet slik at man oppnår en tilfredsstillende avkastning uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko. Minst to ganger i året skal det legges fram rapporter for kommunestyret/fylkestinget.

3.10 HVORDAN GJENNOMFØRE EGENKONTROLLEN?

Egenkontroll er den kontrollen som kommunestyret eller fylkestinget selv har ansvaret for. Den omfatter både kontrollutvalget, revisjonen, rådmannens internkontroll og selskapskontrollen. Egenkontrollen er et viktig element i det lokale folkestyret. Den skal bidra til at kommunen eller fylkeskommunen når de målene som er satt, innenfor det regelverket som gjelder og de ressursene som står til disposisjon.

Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsynet med den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen. Som folkevalgte kan dere

forlange enhver sak lagt fram for dere til orientering eller avgjørelse. Dere kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne gjøre vedtaket selv. Kommunestyret og fylkestinget skal se til at de kommunale og fylkeskommunale regnskapene blir revidert på en betryggende måte.

Kontrollutvalg

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsynet med den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen. Kontrollutvalget skal se til at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, og at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper osv.

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget, skal den ha vært lagt fram for rådmannen.

Kontrollutvalget kan kreve å få innsyn i enhver opplysning, enhver redegjørelse og ethvert dokument, uten hinder av taushetsplikten, slik at de kan gjøre de undersøkelser som utvalget finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Revisjon

Revisjonsarbeidet skal omfatte både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Formålet med regnskapsrevisjon er å gjøre revisoren i stand til å avgi uttalelse om hvorvidt kommunens/fylkeskommunens årsregnskap er i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk.

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

Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller



INTERNKONTROLL

Internkontroll er i stor grad sunn fornuft og god praksis satt i system (fra KS-heftet «Rådmannens internkontroll»). [Les mer på ks.no](http://ks.no)

Staten stiller krav til internkontroll i 18 lover og 24 forskrifter. KS arbeider for å samordne og redusere kravene til internkontroll slik at kravene primært blir knyttet til kommunelovens bestemmelse om betryggende kontroll.



ARBEIDER FOR REDUSERT STATLIG TILSYN

KS arbeider for at omfanget av statlig tilsyn blir redusert, at det er klart avgrenset som lovlighestilsyn, og at tilsynet i sin praksis tar mer hensyn til den kommunale egenkontrollen.

fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor. Vedtaket blir fattet på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

Kommunens eller fylkeskommunens revisor skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Innsyn og undersøkelser i selskaper

I interkommunale selskaper, interkommunale styrever og aksjeselskaper har kommunesektorens kontrollutvalg og revisoren rett til å kreve at de opplysningene de finner nødvendige for å føre kontroll, blir lagt fram. Dette gjelder der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen

«I årsberetningen skal det gjøres rede for tiltak som er satt i verk, og tiltak som planlegges, for å sikre en betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.»

med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper, direkte eller indirekte, eier alle aksjene. Opplysningene kan kreves framlagt 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.

Internkontroll

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

I årsberetningen skal det gjøres rede for tiltak som er satt i verk, og tiltak som planlegges, for å sikre en betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Det finnes ikke tilsvarende krav til årlig rapportering fra kontrollutvalget til kommunestyret eller fylkestinget. Men det kan være gode grunner til å ha en slik praksis, blant annet for å bedre styringsinformasjonen. Det vil også bidra til å understreke kommunestyrets og fylkestingets overordnede ansvar på området.

Statlig tilsyn og lovlighetskontroll

Det er viktig å være klar over at staten kan føre tilsyn med lovligheten av kommunesektorens oppfyllelse av plikter der departementet i lov er gitt myndighet til å føre slikt tilsyn.

Departementet kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Når det gjelder kommunene, er en slik kontroll delegert til Fylkesmannen. Det vil si at staten kan kontrollere om avgjørelser truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, er lovlige eller ikke. Det samme gjelder avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, og avgjørelser om habilitet. Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed skal ikke utsettes for lovlighetskontroll, heller ikke spørsmål om det har skjedd brudd på bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser.



—

Dette kan du lese mer om i Kommuneforlagets utgivelse *Habilitet* (Kommuneforlaget 2012)

3.11 FOLKESKIKK FOR FOLKEVALGTE

Den interne kulturen i kommunestyret eller fylkestinget har betydning for deg i rollen som folkevalgt. Den har også betydning for innbyggernes oppfatning av lokaldemokratiet.

I alle sammenhenger der mennesker er sammen, er vi med på å skape miljøet, eller klimaet, i forsamlingen. Den enkeltes væremåte, kroppsspråk og talespråk påvirker stemningen. I politiske forsamlinger, for eksempel i et kommunestyre, vil uenighet være både vanlig og realt. Ja, det kan i mange sammenhenger være nødvendig for at det skal skje en positiv utvikling. Måten vi opptrer på, avgjør om uenigheten eller enigheten kan føre fram til et positivt resultat. Det forplikter å være møtedeltaker. For at møtene skal bli gode, må som regel noen generelle vilkår være oppfylt:

- Formålet med møtet må være klart på forhånd. Det må gå fram av møteinnkallingen hvilke saker som skal behandles.
- Alle må få samme innkalling til samme tid.
- Av innkallingen må det gå tydelig fram hvor møtet skal holdes, og når det skal begynne. Kanskje det også burde stå noe om når møtet skal slutte?
- Det må ikke være noen tvil om hvem som leder møtet, hvem som er møtedeltakere med tale-, forslags- og stemmerett, hvem som er møtesekretær, og hvem som bare har møte- og talerett i en viss utstrekning.
- Møtelokalet må være godt egnet.
- Som møtedeltaker bør du være godt forberedt.
- Sosiale medier har kommet for å bli, også i møtesammenheng, men følg med i møtet og ikke bare på sosiale medier.

Undersøkelser har vist at graden av tillit og samhandling mellom de politiske partiene, og mellom kommunestyret/fylkestinget og administrasjonen, betyr mye for hvordan de folkevalgte generelt sett trives i rollen. Dette kan du selv være med å påvirke, innenfor de rammene som følger



Undersøkelser har vist at graden av tillit og samhandling mellom de politiske partiene, og mellom kommunestyret/fylkestinget og administrasjonen, betyr mye for hvordan de folkevalgte generelt sett trives i rollen.

av kommune- eller fylkestingsvalget. For eksempel har politisk avstand, grad av fragmentering og størrelsesforhold mellom partier i kommunestyret eller fylkestinget betydning for hvordan de folkevalgte opplever den demokratiske styringen og muligheten til å utøve rollen som folkevalgt. Sammensetningen i kommunestyret eller fylkestinget kan naturligvis ikke påvirkes annet enn når det er valg. Samarbeidsviljen, derimot, er noe kommunestyret, fylkestinget og du som folkevalgt til dels rår over. Det samme gjelder forholdet mellom posisjon og opposisjon, blant annet hvilken kultur man har for å inkludere opposisjonen.

Ordførerens rolle er viktig når det gjelder å bygge tillit mellom de folkevalgte og mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Det betyr mye for de folkevalgtes rolleforståelse, trivsel og opplevelse av åpenhet

- i hvilken grad de som sitter i posisjon, er innstilt på å inkludere opposisjonen i det politiske arbeidet
- i hvilken grad de samsnakker
- i hvilken grad avgjørelser blir tatt på forhånd ved at noen «snakker sammen»



TIL DISKUSJON OG REFLEKSJON

- Hva innebærer standardene på godt lokaldemokrati i praksis? Hvilke tiltak og aktiviteter kan du som folkevalgt selv bidra til?
- Innbyggerne i Norge har høy tillit til de folkevalgte. Åpenhet er et viktig tiltak for å opprettholde denne høye tilliten. Hvordan kan dere innrette det politiske arbeidet slik at alle har innsyn i politikutviklingen?
- Diskuter hvordan dere ønsker å utøve rollene som folkevalgte, og hvilken organisering som da passer best?
- Hvilke planer og strategier skal opp til behandling i kommunestyret eller i fylkestinget det kommende året? Diskuter hvordan løsningene på lokal-samfunnets utfordringer og dine valgkampsaker kan passes inn i disse.
- Når et nytt kommunestyre eller fylkesting er valgt, skal dere etter kommuneloven i løpet av det første kalenderåret vedta hvem som skal innstille i sakene som legges fram for de folkevalgte organene. Hvilke organer eller funksjoner (ordfører, saksordfører, rådmannen) ønsker dere skal ha denne retten?
- Kommunenes anskaffelser gir mulighet til å utvikle nye tjenester og produkter. Hvordan kan dere bruke anskaffelser som et strategisk politisk verktøy?
- Hvordan kan dere bruke resultatene fra arbeid med egenkontroll, revisjon og statlige tilsyn til å forbedre og utvikle egne virksomheter?
- Hva legger du i god møtekultur og god møteledelse?
- Hva mener du er en god omtaleform i kommunestyret eller i fylkestinget?
- Hvordan kan de politiske diskusjonene best tas i de åpne møtene og ikke bare i gruppemøtene?
- Hvordan kan dere legge til rette slik at alle i kommunestyret eller fylkestinget blir inkludert?



«Det er en viktig oppgave for kommunestyret å prioritere den lokale velferden.»





Kommunalsjef Helge Sæterdal,
ordfører Olve Grotle og rådmann
Ole John Østenstad i Førde
kommune.

Samspillet med administrasjonen

4.1 HVA ER RÅDMANNENS ANSVAR?

Rådmannen, eller administrasjonssjefen, som er den formelle tittelen, er øverste leder for den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Det følger av kommuneloven. I tillegg legger det enkelte kommunestyret eller fylkestinget rammer for rådmannens ledelse, blant annet ved å delegerer avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker og i saker som ikke er prinsipielle.

Videre plikter rådmannen å sørge for at sakene er forsvarlig utredet før de legges fram for folkevalgte organer, og at de vedtakene de folkevalgte gjør, blir satt i verk. Det er også rådmannens ansvar å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter, og at driften er betryggende kontrollert.

Rådmannen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget.

Rådmannen har ansvaret for at vedtak i folkevalgte organer blir fulgt opp. Rådmannen må bidra til å bygge tillit. Han eller hun må legge til rette for en god dialog, framskaffe en helhetlig og god styringsinformasjon til de folkevalgte og presentere informasjonen på en pedagogisk måte. Da kan de folkevalgte lettere tilegne seg en god forståelse av situasjonen.

4.2 DELEGERING TIL RÅDMANNEN

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 kan gjøre, er derfor å bestemme hvem som skal bestemme hva. For å understreke at all myndighet er forankret i kommunestyret og fylkestinget, er kommuneloven endret slik at det i hver periode skal gjøres et delegeringsvedtak innen utgangen av det kalenderåret valget har vært holdt. Å delegerer myndighet er en viktig side ved det å utforme en organisasjon. Gjennom delegeringsvedtaket får kommunestyret eller fylkestinget et aktivt forhold til organisasjonen og sitt eget maktgrunnlag. Delegering av myndighet til andre politiske organer er også avgjørende for gode politiske beslutningsprosesser.

Delegering vil kort og godt si overføring av myndighet. Det er flere grunner til at kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til rådmannen. Først og fremst er det en avlastning for kommunestyret/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 eller fylkestinget selv, må man vise til at man er tildelt en slik myndighet gjennom et delegeringsvedtak for at beslutningene skal være gyldige. 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



Averøy kommune fikk nytt rådhus i 2014.

delegeres til rådmannen 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 rådmannen. En viktig oppgave for rådmannen blir derfor å utforme organisasjonen og delegerer myndighet videre ut til lederne for de ulike enhetene som yter tjenester. Rådmannen må derfor sørge for å få utarbeidet et eget delegeringsreglement for det administrative nivået. Et slikt system er en naturlig del av kommunesektorens overordnede styringssystem. Det må derfor oppdateres og utvikles i takt med de oppgavene og det lovverket kommunen eller fylkeskommunen skal forvalte. Rådmannen skal rapportere til kommunestyret/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.

4.3 ROLLER OG ROLLEFORSTÅELSE

Ethvert folkevalgt lederskap er avhengig av et godt samspill med sin egen administrasjon. Og 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.

Rådmannen har på mange måter en kompleks og tvetydig rolle i norske kommuner og fylkeskommuner. Kjernen i denne tvetydigheten er på den ene siden at rådmannen er aktivt involvert i alle faser av de lokale politiske prosessene, fra forslag til iverksetting og evaluering. Ikke minst utreder og ofte innstiller rådmannen til kommunestyret eller fylkestinget. På den andre siden er rådmannen ansatt og ikke folkevalgt. Han eller hun har ikke noe direkte mandat fra innbyggerne. Rådmannen er dermed i en situasjon der det forventes at han eller hun tar initiativ og forsøker å få gjennomslag for forslag som etter en faglig utredning, vurderes som forsvarlige og hensiktsmessige.

Det er dere som 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.

Folkevalgt lederskap retter seg mot det politiske fellesskapet. I kommuner og fylkeskommuner består det politiske fellesskapet av alle innbyggerne, både som enkeltindivider og som del av organisasjoner og næringsliv, men også av administrasjonen og de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen – altså hele lokalsamfunnet. Det administrative lederskapet retter seg mot den kommunale organisasjonen.

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 og skape et bredt samspill og gi en følelse av eierskap til de beslutningene som tas. Rådmannen utøver funksjonen som selvstendig fagadministrasjon, med rett til å hevde

selvstendige faglige vurderinger. Denne fagadministrasjonen skal samtidig være et politisk sekretariat for de folkevalgte. De folkevalgte skal bygge på faglige vurderinger, for så å gjøre sine 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 de folkevalgte og blant de ansatte i kommunen. Rolleforståelsen kan derfor ikke avklares en gang for alle, men må drøftes kontinuerlig, både blant de folkevalgte og i dialog med administrasjonen.

Rådmannens oppgave er å fortolke og omsette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at politikerne er tydelige i vedtakene, selv om det kan være utfordrende. I situasjoner der det sannsynligvis 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. Møteplasser for de folkevalgte og administrasjonen er viktig for å utveksle informasjon og å rapportere resultater. Rådmannen 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. Denne typen informasjon kan formidles både i formelle organer og på mer dialogpregede arenaer.

Samfunnet er i endring, med økt behov for innovasjon og nyskaping både i den daglige virksomheten og i et mer langsiktig perspektiv. Derfor er det viktig å få til et godt innovasjonsarbeid, med godt samspill mellom administrasjonen, de ansatte, lokalsamfunnet og de folkevalgte.

«Samspillet mellom folkevalgte organer og administrasjonen forutsetter en kontinuerlig og god rolleavklaring og respekt for hverandres roller.»

4.4 TILTAK FOR GOD SAMHANDLING

Samspeilet mellom folkevalgte organer og administrasjonen forutsetter en kontinuerlig og god rolleavklaring og respekt for hverandres roller.

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.

Rådmannen er en sentral aktør i styringsdialogen mellom de folkevalgte og administrasjonen. Han eller hun må bidra til å bygge tillit og legge til rette for en god dialog. Rådmannens oppgave blir å innhente balansert og helhetlig informasjon til de folkevalgte. Som folkevalgt må du sette deg inn i denne styringsinformasjonen og forholde deg aktivt til den.

Politiske føringer gis til rådmannen fra formelle folkevalgte organer gjennom vedtak. Du må også alltid huske på at du styrer som medlem av kommunestyret/fylkestinget eller et utvalg eller en komité. Som enkelt-politiker 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 og «riktig» informasjon 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 de folkevalgte hvis man ikke har gode nok rutiner for rapportering.

I tillegg må det være møteplasser for samtaler mellom de folkevalgte og administrasjonen. 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?

Rådmannen bør jevnlig gi de 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 rådmannen tar aktive grep for å synliggjøre åpenhet og vilje til strukturert informasjonsflyt. Rådmannen bør se til at hele kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til samme informasjon.

4.5 GOD ARBEIDSGIVERPOLITIKK

For å utvikle og levere gode tjenester i framtiden er det nødvendig at kommunesektoren er, og framstår som, en attraktiv arbeidsgiver, som tiltrekker seg og beholder tilstrekkelig kompetent arbeidskraft. En selvstendig og nyskapende kommunesektor kan realiseres gjennom en framtidig arbeidsgiverpolitikk.

Arbeidsgiverpolitikken bygger på Hovedavtalens mål om samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse. Det bidrar til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor, til beste for innbyggerne.

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

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

blir revidert og oppdatert jevnlig. Kommunestyret eller fylkestinget kan bare delegerer myndighet til rådmannen. Men rådmannen kan få fullmakt til å delegere videre til nivåer utover i organisasjonen. Det utøvende arbeidsgiveransvaret for de ansatte i kommunen bør ligge hos rådmannen. Nær alle fylkeskommuner og flertallet av kommunene har vedtatt en arbeidsgiverstrategi.

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 kommer til syne i debatter og vedtak om den lokale arbeidsgiverpolitikken. I arbeidsgiverrollen er det likevel viktig at kommunestyret eller fylkestinget er konsensusorientert, langsiktig og strategisk. Kommunestyret eller fylkestinget og rådmannen har ulike arbeidsgiverroller, men utgjør sammen den ene parten i samarbeidet med de arbeidstakerorganisasjonene. De tillitsvalgte i de ansattes organisasjoner representerer medlemmene. Innenfor rammen av det lokalpolitiske demokratiet

VERDIER, HOLDNINGER OG HANDLINGER

KS har definert arbeidsgiverpolitikk som verdier, holdninger og handlinger som en arbeidsgiver står for og praktiserer. Som arbeidsgiver står kommunesektoren overfor to hovedutfordringer framover – evnen til å rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere og evnen til utvikling og nyskaping.

Foto: iStock



For å utvikle og levere gode tjenester i fremtiden er det nødvendig at kommunesektoren er, og framstår som, en attraktiv arbeidsgiver.



SKODD FOR FRAMTIDA

«Skodd for framtida» er KS' verktøy for utvikling av arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategier lokalt for å møte utfordringene framover. For å lykkes som arbeidsgiver må vi løse noen floker. Vi får ikke løst dem ved å gjøre det samme som vi gjorde i går. [Last ned heftet på www.ks.no.](http://www.ks.no)

regulerer kommuneloven og Hovedavtalen de tillitsvalgtes rett og plikt til medvirkning i spørsmål som angår forholdet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerne. Hovedavtalen er rammepreget, og rutiner for medvirkning må derfor fastsettes i den enkelte kommune.

Medvirkningsprosessen må ikke undergrave rådmannens daglige arbeidsgiveransvar. På samme måte må det avklares hvilke oppgaver som skal behandles i det partssammensatte utvalget, som er hjemlet både i kommuneloven og i Hovedavtalen.

4.6 ARBEIDSGIVERANSVARET FOR RÅDMANNEN

Kommunestyret eller fylkestinget er arbeidsgiver for rådmannen. Rådmannen ansettes av, og rapporterer til, kommunestyret eller fylkestinget. Rådmannen har slik sett ingen enkeltperson å forholde seg til som sin arbeidsgiver, men et kollektivt organ. Måten kommunestyret eller fylkestinget oppfyller rollen som arbeidsgiver på overfor rådmannen, har betydning for samarbeidet mellom rådmannen og de folkevalgte, for styring og ledelse, for omdømme og mulighet til å rekruttere dyktige ledere. Det følger av Hovedtariffavtalen at rådmannen skal ha sin lønn vurdert en gang i året. Grunnlaget for vurderingen er blant annet oppnådde resultater i forhold til målene som er satt, og måten lederskapet er utført på.

Arbeidsgiveransvaret for rådmannen handler blant annet om å opptre på en slik måte at konflikter forebygges, og at det er et godt tillitsforhold mellom de folkevalgte og rådmannen. Rådmannens arbeidsavtale og jevnlig utviklingssamtaler er i tillegg til lønnsfastsettelsen viktige verktøy for dere. Det er i spennet mellom nødvendig forankring i hele kommunestyret eller fylkestinget på den ene siden og nødvendig fortrolighet på den andre at dere må finne en egnet form på utviklingssamtalen mellom de folkevalgte og rådmannen. Formannskapet eller fylkesutvalget kan være et egnet forum. Da er man sikret en god forankring i kommunestyret/fylkestinget. Samtidig er dette forumet lite nok til å kunne gjennomføre

en utviklingssamtale preget av gjensidig åpenhet og fortrolighet. I noen kommuner/fylkeskommuner kan det være andre organer, for eksempel et ansettelsesutvalg eller andre utvalg nedsatt av og med de folkevalgte, som kan være mest egnet. Formålet med utviklingssamtalen er

- å avklare gjensidige forventninger til samarbeid, arbeidsvilkår og resultater
- å skape tillit og åpenhet og legge grunnlag for god kommunikasjon mellom de folkevalgte og rådmannen – herunder rolleavklaring
- å identifisere og avtale utviklingsbehov og utviklingstiltak for rådmannen

De folkevalgte og rådmannen spiller på samme lag. Utviklingssamtalen bør derfor handle om hvordan de folkevalgte kan være en støtte for rådmannens ledelse – og hvordan rådmannen kan være en støtte for det folkevalgte lederskapet. I tillegg til utviklingssamtalen vil en kontinuerlig dialog være en viktig faktor. Skulle det for eksempel oppstå misforståelser knyttet til rolleforståelsen i samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen, må dette tas opp underveis.

UTVIKLINGSSAMTALEN

KS anbefaler at som et minimum bør ordføreren, varaordføreren og en ledende politiker være med under utviklingssamtalen.



TIL DISKUSJON OG REFLEKSJON

- Mange folkevalgte synes at saksdokumentene blir lange og krevende å komme gjennom. Diskuter med rådmannen hvordan dere vil ha saksframleggene. Et regjeringsnotat er aldri på mer enn to sider, uavhengig av hvor komplisert saken er ...
- Hvordan kan dere og rådmannen legge til rette for definering av rollene?
- Hvordan kan dere og rådmannen være tydelige på avklaringer rundt forventningene til rollene og samspillet?
- Hvordan kan du skaffe deg oversikt over mål og resultater for de ulike delene av den kommunale forvaltningen?
- Hvilke møtearenaer, hvilken form for dialog og hvilket tidspunkt for dialog vil være nyttig for dere?
- Hvilke verdier skal prege samspillet mellom folkevalgte, administrative ledere, ansatte og tillitsvalgte?
- Hvilke verdier skal kjennetegne oss som organisasjon og som arbeidsgiver?
- Hvordan blir de folkevalgtes arbeidsgiveransvar synliggjort og forankret?
- Med hvem og hvordan bør utviklingssamtalen med rådmannen gjennomføres?



Olaf Johan Pedersen junior er tredje generasjon som driver fiskeværet Gela videre på Røst.

Samhandle med lokalsamfunnet

Folkevalgt styring og ledelse av kommunen som organisasjon og det konkrete samspillet med administrasjonen er viktige sider ved det å være folkevalgt. En annen viktig side er å utøve folkevalgt lederskap i det politiske fellesskapet som hele kommunen utgjør.

5.1 FOLKEVALGT LEDERSKAP I KOMMUNEN SOM SAMFUNN

I et godt lokalt folkestyre bør innbyggerne være involvert i utviklingen av kommunen eller fylkeskommunen. De kan gjerne inviteres til å bidra før beslutningene blir tatt. Og de skal kjenne til bakgrunnen for beslutningene. Innbyggerne skal merke at dere som sitter i kommunestyret eller fylkestinget, er opptatt av å skape en god kommune eller et godt fylke, ut fra de mulighetene dere har lokalt.

Uavhengig av utviklingsperspektivet i din kommune eller ditt fylke er det en oppgave for det folkevalgte lederskapet å stille seg i spissen for den lokale utviklingen. Det er også en viktig oppgave å stille spørsmål ved det bestående. Dagens løsninger er ikke alltid gode nok i framtiden – enten fordi innbyggerne forventer noe annet, eller fordi økonomien eller samfunnsutviklingen tvinger fram nye løsninger.

Det vil alltid være behov for omstilling og fornying. Det handler ofte

om at innbyggerne må påvirkes til å gjøre noe annet eller tenke på en annen måte. Et eksempel: Hvis dere i kommunestyret har store ambisjoner om å satse mer på hjemmebasert omsorg framfor institusjonsomsorg, er det avgjørende at innbyggerne blir medspillere og blir motiverte til å endre sine holdninger til hva som er god omsorg.

Et annet eksempel: Lokalt ønsker dere å bidra til det grønne skiftet ved å legge til rette for at innbyggerne reiser kollektivt, sykler eller går. Det hjelper ikke å bevilge penger til et bedre kollektivtilbud eller bygge gang- og sykkelveier dersom dere ikke får innbyggerne til å parkere privatbilen.

Et sterkt lokaldemokrati er viktig både for dere som er representanter i kommunestyret og fylkestinget og for de politiske partiene. Det er ikke bare når valget nærmer seg at utfordringene og de politiske løsningene må få oppmerksomhet. Dialogen og samspillet med innbyggerne bør utvikles gjennom hele perioden. For deg ligger det en stor oppgave i å finne gode måter å være i dialog med innbyggerne på.

Samfunnsutviklingen krever at vi tenker nytt om hvordan vi tar i bruk nye muligheter innenfor teknologi, digitalisering og forskning. Det krever bred involvering og tverrfaglig samarbeid. Møtet mellom aktører med forskjellige erfaringer, ideer og kompetanse gir grobunn for å utfordre

«Dagens løsninger er ikke alltid gode nok i framtiden
– enten fordi innbyggerne forventer noe annet, eller
fordi økonomien eller samfunnsutviklingen tvinger
fram nye løsninger. »

vanetenkning og etablerte arbeidsformer. Møtene gir også grunnlag for nye og bedre ideer og ny praksis.

Det er viktig at dere som en del av det folkevalgte lederskapet er åpne for nytenkning både i den politiske organiseringen og i den praktiske politikken. Løsningene på utfordringene i en kompleks og foranderlig verden vil alltid kreve et element av nytenkning. Behovet for å involvere lokalsamfunnet og de ansatte blir særlig tydelig når det lanseres løsninger som krever større endringer i arbeidsmåtene og måten å tenke på. Det er en økende interesse for innovasjon i norske kommuner og fylkeskommuner. Det henger kanskje sammen med at folkevalgte opplever et vedvarende krysspess mellom innbyggernes og Stortingets økte krav og forventninger og de økonomiske rammene dere har til disposisjon. En annen forklaring er at mange av de utfordringene vi ser foran oss, ikke kan løses på tradisjonell måte. Et godt eksempel på en slik utfordring er eldreomsorgen, som vi vet må endres, fordi vi står foran en betydelig eldrebølge. Et annet eksempel er klimautfordringene vi står overfor. Alle slike utfordringer må forstås på en ny måte. Løsningene må bli nye, de må prøves ut, justeres og implementeres.

Som folkevalgte kjenner dere innbyggernes behov, og dere har tilgang til fagkompetanse i administrasjonen og hos andre aktuelle eksperter. Dessuten, og det er viktig: Som folkevalgte har dere et engasjement for lokalsamfunnet, og dere er interessert i å finne gode løsninger som får tilslutning blant innbyggerne.

Problemene lar seg imidlertid ikke løse uten at alle relevante og berørte parter er involvert. Et bredt samarbeid med ulike offentlige og private aktører kan hjelpe dere til å forstå utfordringene. Det kan inspirere dere til å utvikle nye strategier og løsninger. Til slutt kan det bidra til å teste ideene og ikke minst til å implementere de løsningene dere velger. Det er nemlig når medarbeidere, brukere, frivillige og andre relevante aktører involveres, at innovasjon skjer. Dere er viktige aktører i denne prosessen, fordi deres aktive deltakelse vil øke sjansene for spredning og realisering av gode ideer og ny praksis.



Mange kommunestyre har innført offentlig spørretid. Dette er innbyggernes «spørretime». Kommunestyret utarbeider selv et reglement for denne ordningen. Der skal det gå fram hva som kan tas opp, og på hvilken måte.

5.2 HVORDAN INVOLVERE INNBYGGERNE I BESLUTNINGSPROSESSEN?

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 valgbehandlingen. I løpet av valgperioden er de fleste folkevalgte i kontakt med de menneskene de representerer. Denne kontakten er viktig fordi befolkningen sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger – som kan bidra til å gjøre de politiske beslutningene bedre.

Som folkevalgte er dere valgt til å representere innbyggerne. Dere har et ansvar for at vedtakene i kommunestyret eller fylkestinget er i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Det krever god kontakt med innbyggerne. Derfor bør dere legge til rette for medvirkning fra innbyggerne også mellom valgene. En viktig begrunnelse for det er også at tilliten mellom innbyggere og folkevalgte blir styrket, og de demokratiske beslutningene blir bedre. Det er ofte viktig å kjenne innbyggernes synspunkter for å kunne prioritere fornuftig. Som folkevalgte får dere bedre innsikt i konsekvensene av de ulike alternativene, og en bedre begrunnelse for de beslutningene dere skal være med på. God innbyggermedvirkning kan også gi politikken bedre forankring blant innbyggerne og gi dem tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til deres behov, og at de blir representert på en god måte.

Innbyggermedvirkning kan gi læring. Som folkevalgte kan dere lære om befolkningens ønsker og behov, og befolkningen lærer om folkevalgtes avveininger og prioriteringer. På den måten kan dialog gi bedre gjensidig forståelse og tillit mellom folk og folkevalgte.

Men innbyggerinvolvering byr også på utfordringer. Det at folk blir hørt, betyr ikke nødvendigvis at de kan få det slik de vil. Det er dere som må veie ulike hensyn opp mot hverandre og som må fatte de endelige

«I løpet av valgperioden er de fleste folkevalgte i kontakt med de menneskene de representerer. Denne kontakten er viktig fordi befolkningen sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger – som kan bidra til å gjøre de politiske beslutningene bedre.»



Undersøkelser har vist at innbyggerne stort sett har høy tillit til lokale folkevalgte og kommunestyret. De viser videre at innbyggerne ikke alltid er fornøyd med mulighetene de har til å påvirke mellom valgene i saker som engasjerer dem. Som folkevalgte bør dere derfor vurdere hvordan dere kan ha en systematisk dialog med innbyggerne i beslutningsprosessen.

beslutningene. Spesielt viktig er det at dere ivaretar interessene til dem som ikke tar kontakt, til dem som ikke hever stemmen.

Deltakelsen må ikke legges opp slik at de folkevalgtes mandat pulveriseres. Folks innspill kan ikke alltid tas til følge, og det kan være utfordrende å forklare hvorfor dere som folkevalgte ikke lytter til de råd og innspill som kommer, og som de kanskje til og med har bedt om.

Gjennom god innbyggermedvirkning kan dere få muligheten til å synliggjøre dilemmaer og avveininger, og begrunne politiske prioriteringer overfor innbyggerne. Folk kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i, hvis de føler seg hørt og opplever at de har fått en god begrunnelse. Men det er viktig at innbyggerne vet hvorfor de blir bedt om å komme med innspill, og at de vet hvordan og hva innspillene deres vil bli brukt til.

Å åpne beslutningsprosessen betyr ikke at rollen som folkevalgt blir mindre viktig. Når flere aktører blir involvert, blir behovet for samordning og konfliktløsning større. I mange situasjoner må derfor det representative systemet og prinsippet om flertallsavgjørelser tre inn – og i beste fall vil det bli tydeligere for de som deltar på alternative måter at det representative systemet er viktig. Det er viktig å huske at partiene og lokallagene spiller en viktig rolle i kommune- og fylkespolitikken.

Lovfestede ordninger for medvirkning

Dere har stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan dere ønsker å involvere innbyggerne i politikktutforming og beslutningstaking lokalt. Det er likevel fire områder hvor det finnes lovfestede krav til medvirkning:

Innbyggerforslag innebærer at kommunestyret eller fylkestinget selv plikter å ta stilling til en sak som innbyggerne ønsker skal behandles – under bestemte forutsetninger. 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 eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget blir behandlet 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.

Medvirkning i kommunale og regionale planprosesser 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.

Videre er det lovfestet at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et *eldreråd*. Det er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvaret for å velge det, og elderrådene er rådgivende organer som skal behandle alle saker som gjelder levekårene for eldre.

Det er også lovfestet at kommuner og fylkeskommuner skal velge *et råd eller en annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Dette for å sikre en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for dem. Dette gjelder for eksempel tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering eller kommunale/fylkeskommunale tjenester som er rettet mot mennesker med nedsatt funksjonsevne.

En strategi for involvering

Det første spørsmålet som bør stilles i planleggingen av en involveringsprosess er: Hvorfor ønsker vi å involvere innbyggerne i denne beslutningsprosessen? Ønsker vi å konsultere innbyggerne eller ønsker vi å gi dem beslutningsrett? Formålet med involveringen bør bestemme metoden for involvering. Formålet med deltakelsen må komme tydelig frem når

innbyggere inviteres til å delta. Det er viktig at innbyggerne opplever at deltakelsen deres reelt sett kan påvirke utfallet av beslutningen. Hvis det i utgangspunktet er klart at det ikke er handlingsrom til å etterkomme innspill, er det kanskje bedre ikke å invitere til deltakelse.

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

Hvis ønsket er å få folks syn på en sak som allerede er utredet, vil en metode for konsultasjon egne seg godt. 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 idéer, eller om man ønsker å gi innbyggerne reell innflytelse i beslutningsprosessen (for eksempel kommunedelsutvalg). Ofte har deltakelsen mange formål. Eksempler på noen formål er:

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



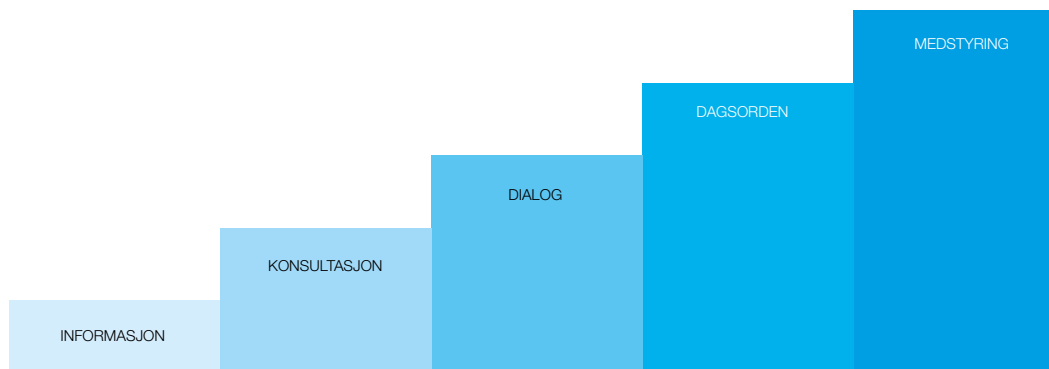
INNBYGGERINVOLVERING

KS har utarbeidet et idéhefte om innbyggerinvolvering. [Det finner du på www.ks.no.](http://www.ks.no)

I tillegg til formålet med deltakelsen, altså hvorfor deltakelse er ønskelig, er det viktig å ha en klar tanke om hvem man ønsker å komme i dialog med, og når i prosessen man ønsker innspill.

Det er viktig å tenke over hvem innspillene skal komme fra. Noen politiske beslutninger berører enkeltgrupper i befolkningen spesielt sterkt, mens andre beslutninger i større grad berører hele befolkningen. Hvis en sak berører bestemte grupper, kan det være grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat denne gruppen i tale. I saker som berører hele befolkningen er utfordringen å nå frem til dem som ikke så lett selv tar kontakt. Noen målgrupper må tas kontakt med aktivt, mens andre

DELTAKERTRAPPA



kommer av seg selv uansett. Noen målgrupper må oppsøkes, og deltakelsen må skje der målgruppen er og på deres premisser. Andre målgrupper kan for eksempel inviteres til kommunehuset. Men uansett er det viktig å huske på at de folkevalgte ikke minst skal representere dem som ikke selv roper høyest. Det er viktig at innbyggermedvirkningen ikke gir «ekstrastemmer» til de som er mest frempå, på bekostning av interessene til dem som ikke har de samme evnene til å hevde seg.

Når i prosessen ønsker vi at innbyggerne skal komme med innspill? Svaret på dette spørsmålet sier oss noe om når det skal inviteres til deltakelse, og om hvor mye forarbeid kommunen selv må gjøre før det inviteres. Tidspunkt for deltakelse avhenger av formålet med deltakelsen. Er målet med deltakelsen å få frem nye ideer, vil det være viktig å involvere folk 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 det er verdt å tenke over spesielt, er hvor grundig utredet en sak trenger å være for at innbyggerne skal kunne klare å mene noe om den. Tidlig i en beslutningsprosess er ofte muligheten til å påvirke større. Men det kan samtidig være vanskelig for folk å komme med gode innspill hvis rammene for beslutningene ikke er klarlagt.

Hva skal til for å lykkes med involvering?

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 eller fylkeskommunen kan dokumentere at innspillene deres er vurdert.

Derfor er det viktig å vurdere nøye i hvilke saker det kan gjelde, 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.

Noen faktorer har vist seg viktige for vellykket involvering i det enkelte medvirkningstiltak:

- 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 for det mer generelle medvirkningsarbeidet:

- 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 demokratarbeid og innbyggerinvolvering.
- Gi tilbakemelding til innbyggerne.

- Etabler skriftlige prosedyrer, slik at involveringen kommer inn i systematiske former.

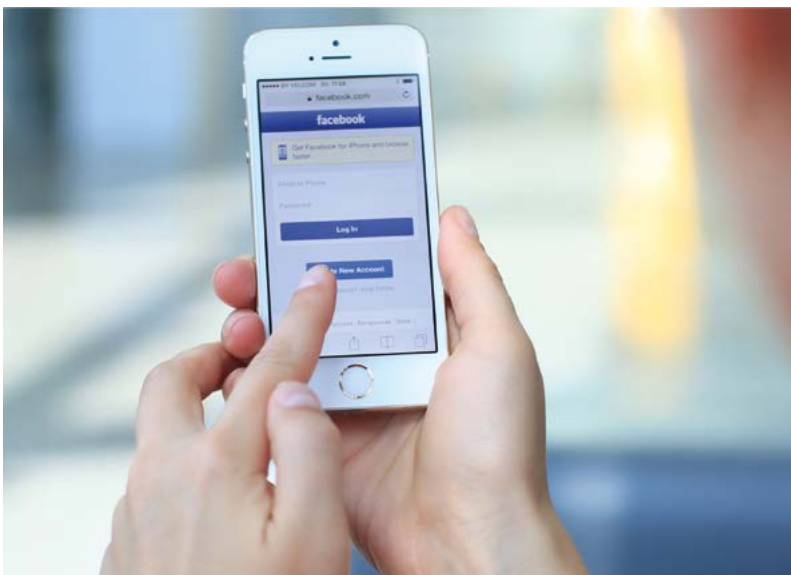
Når man har klart for seg formålet med deltakelsen, altså hvorfor man ønsker deltakelse, hvem man ønsker å komme i dialog med og når i prosessen det er best å få innspill, har man et godt grunnlag for å velge hvordan involveringen skal skje.

Nedenfor følger noen eksempler på ulike verktøy dere kan bruke for å involvere innbyggerne.

Sosiale medier

De siste årene har mengden av informasjon økt formidabelt. En av de store endringene er at sosiale medier og Internett har åpnet for muligheten for at alle kan spre informasjon. Tidligere var det de tradisjonelle mediene som i stor grad sorterte og produserte informasjonen. Det var en «én til mange»-kommunikasjon. I dag snakker vi om at sosiale medier har åpnet opp for «mange til mange»-kommunikasjon. Innholdet blir

Foto: Shutterstock



De siste årene har det vært flere eksempler på folkevalgte som har lagt ut innlegg på sine private Facebook- eller Twitterprofiler som ikke var ment for offentligheten.

En huskeregel er at utsagn du ikke kan stå på torget og rope ut, heller ikke egner seg for spredning i sosiale medier!

Det er også viktig å huske på at det som en gang er blitt publisert på Internett, kan være vanskelig å slette.

skapt av brukerne selv. Alle kan vi delta i debatter, gi tilbakemelding på tjenester og dele og spre informasjon. Det åpner for mange muligheter – også for et levende lokaldemokrati.

Grunnloven § 100 slår ikke bare fast prinsippet om allmenn ytringsfrihet og offentlighet i forvaltningen. Paragrafen pålegger i tillegg offentlige myndigheter å legge til rette for en åpen og opplyst samfunnsdebatt. Et levende demokrati må prøve å være til stede der folk er. Sosiale medier er et slikt sted. Grupper uten formell makt som ellers ikke er aktive i lokaldemokratiet, kan ofte nås gjennom sosiale medier. Kommunen eller fylkeskommunen kan bruke sosiale medier til å invitere innbyggerne til å komme med innspill til saker eller temaer som kommunesektoren bør ta tak i eller prioritere – ut over de mer formelle høringssakene.

De siste årene har det vært flere eksempler på folkevalgte som har lagt ut innlegg på sine private Facebook- eller Twitterprofiler som ikke var ment for offentligheten. En huskeregel er at utsagn du ikke kan stå på torget og rope ut, heller ikke egner seg for spredning i sosiale medier! Det er også viktig å huske på at det som en gang er blitt publisert på Internett, kan være vanskelig å slette.

Sosiale medier gjør at du som folkevalgt ikke lenger helt og holdent er avhengig av journalister som mellomledd for å få spredd budskapet ditt. Og du slipper å være bekymret for at budskapet blir forvridd. De sosiale mediene vil likevel alltid være i et samspill med de tradisjonelle mediene, og kan ikke ses på isolert.

Med egne sosiale mediekanaler kan kommunesektoren selv informere om alt det gode arbeidet som gjøres. Ofte kan det være snakk om saker som mange innbyggere kanskje ikke kjenner til, eller som de tar for gitt. Å bruke sosiale medier kan være et godt «omdømmeprojekt» som kan skape stolthet over kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsplass og et mer levende lokaldemokrati. Sosiale medier kan bidra til å gi kommunesektoren et mer menneskelig og mindre byråkratisk ansikt.

Det er heller ikke noe i veien for at kommunen eller fylkeskommunen kan bruke sosiale medier til å spre informasjon om andre begivenheter



Husk at du kan lage lenker til stoff som står i mediene, men du kan ikke kopiere det og legge det ut i sin helhet på din egen side, hvis du ikke har rettighetene til det.



Du kan lese mer om bruk av sosiale medier på www.ks.no eller i Kommuneforlagets utgivelser:
Sosiale medier i all offentlighet.
Lytte, dele, delta
 (Kommuneforlaget 2011)
Sosiale medier fra innsiden og ut. Intern samhandling og dialog
 (Kommuneforlaget 2012)
Krisehåndtering 2.0. Sosiale medier før, under og etter krisen
 (Kommuneforlaget 2012)
Jus og sosiale medier
 (Kommuneforlaget 2015)

i kommunen eller fylket. Denne typen informasjon kan for eksempel skape engasjement om kultur- og idrettsarrangementer. Likevel kan det være grunn til være varsom med å bruke kommunesektorens ressurser til å promotere rent kommersielle eller private interesser. Det samme gjelder for kommunalt eller fylkeskommunalt eide kommersielle foretak. Rolleforståelse er et nøkkelord – også her.

Krise- og beredskapsinformasjon spres raskt i de sosiale mediene. Derfor kan det være lurt å se sosiale medier i sammenheng med andre krisekanaler som brukes.

Medvirkning fra barn og unge

Barne- og ungdomsråd, eller ungdommens kommunestyre/fylkesting er ikke lovfestet, men svært mange kommuner og fylkeskommuner har etablert slike råd. Den yngre del av befolkningen er ofte mindre aktiv i lokalpolitikken enn den øvrige befolkningen, og slike råd kan være en god måte å få de yngste innbyggerne engasjert i lokalpolitikken. Ofte blir rådene rekruttert fra elevrådene slik at alle skoler blir representert. Rådene tar opp saker på eget initiativ, og de gir tilbakemeldinger i saker som kommunen eller fylkeskommunen ber dem uttale seg om, og som angår dem, for eksempel tiltak for en god skole.



Foto: Røyken kommune

Ungdommens kommunestyre i Røyken kommune.

Komiteer etter kommuneloven § 10

Kommunesektoren har i liten grad lagt til rette for en fleksibel organisering der også andre aktører enn de folkevalgte tas med i det forberedende arbeidet.

Kommunestyremøtene blir ofte lagt til kveldstid og med lange sakslister. Faste utvalg og kommunestyre- eller fylkestingskomiteer har definerte politikkområder de skal behandle.

Kommuneloven § 10 nr. 5 gir kommunestyret eller fylkestinget anledning til å opprette komiteer. Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta at slike komiteer kan følge enklere saksbehandlingsregler enn andre utvalg og kommunestyre- eller fylkestingskomiteer. Slike komiteer kan være midlertidige.

Det vanlige har vært å benytte seg av denne organisasjonsformen til mer ad hoc-pregede oppgaver som for eksempel byggekomiteer.

Å opprette midlertidige komiteer kan også være aktuelt når man vil ha en tverrfaglig politikkutvikling på områder der kommunestyret eller fylkestinget har ambisjoner om å skape forandring. Komiteen kan få rådgivende status, noe som langt på vei gir dem en friere stilling enn en kommunestyrekomité eller et utvalg med et definert ansvarsområde. Her kan man tenke og snakke friere, og kanskje mindre taktisk og partipolitisk, enn i de formelle beslutningsorganene. Og ikke minst: Denne organisasjonsformen gir anledning til å velge inn andre relevante aktører og berørte parter fra lokalsamfunnet. Ved å bringe inn andre relevante aktører kan nye ideer og kompetanse skape grobunn for nye felles løsninger.

Det er dette som kalles «samskaping».

Som folkevalgt får du dermed anledning til å komme tidlig i dialog med innbyggere, næringsliv, frivillig sektor og andre aktører når utfordringene dere står overfor skal presiseres. Kontakten etableres i arbeidet med å utvikle løsningene og ikke minst i implementeringen av de nye løsningene, etter at kommunestyret eller fylkestinget har fattet sine vedtak.

Nærdemokratiske ordninger

Nærdemokratiske organer er en fellesbetegnelse på organer som omfatter et avgrenset geografisk område i kommunen, og som fungerer som plattform for deltakelse og engasjement for innbyggerne i dette avgrensede området.

I Norge åpner kommuneloven for at en kommune kan være organisert etter territorielle prinsipper der sektorutvalg og sektorfunksjoner erstattes av områdeutvalg og områdefunksjoner. I kommuneloven kalles dette kommunedelsutvalg. Få kommuner har organisert seg på denne måten, men Oslo er et eksempel med sine 15 bydeler. Dette er altså en bestemt type politisk utvalg på kommunedelsnivå.

Mange andre ulike typer utvalg er imidlertid relevant for kommunal virksomhet, uten å ha samme formelle stilling som kommunedelsutvalg. Dette er for eksempel mer uformelle organer som nærmiljøutvalg, lokalutvalg og grendeutvalg. Selv om få norske kommuner har etablert formelle kommunedelsutvalg, er det i en stor andel av landets kommuner et samarbeid mellom kommune og lokalsamfunn gjennom slike lokalutvalg. Slike utvalg kan være resultat av et kommunalt initiativ, men kan også være initiert lokalt av organer/organisasjoner som kommunen samarbeider med. De fleste av disse organene er rådgivende og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. De brukes ofte som høringspartnere for kommunen, og kan bidra til å bedre informasjonsgrunnlaget for kommunale beslutninger.

Nærdemokratiske organer har ofte blitt etablert for å styrke demokratiet i sammenslåtte kommuner, eller for å øke det lokale engasjementet i eksisterende kommuner. I nærdemokratiorganene som fungerer godt, opplever deltakerne at utvalgenes arbeid har konkret effekt. Dette krever en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og at man synliggjør hvordan innbyggernes innspill gjør en forskjell. Virkningene på deltakelse og engasjement har i mange tilfeller vært mindre enn ønsket. Men det er også mange eksempler på at de nærdemokratiske organene kan bli gode bindeledd i nærmiljøet, og mellom sivilsamfunnet og kommunepolitikken.


5.3 HVORDAN SAMHANDLE MED FRIVILLIGHETEN?

Frivillig sektor er en stor og viktig aktør i samfunnsutviklingen. Kommunene, frivilligheten og staten kommer stadig med nye initiativ slik at frivillighetspolitikken er i stadig utvikling. I en undersøkelse utført av Frivillighet Norge og KS fra slutten av 2014 sa 93 prosent av kommunene at de ønsket å styrke samarbeidet med frivilligheten. Dette viser at frivilligheten er en viktig aktør, som dere folkevalgte bør ha et aktivt forhold til.

Noen begreper:

- Med frivillig arbeid menes den tiden en person bruker på å utføre en eller flere aktiviteter uten å få betalt – enten gjennom en organisasjon eller direkte overfor andre (utenfor egen husholdning).
- En frivillig organisasjon er en sammenslutning av personer eller virksomheter som driver virksomhet på ikke-fortjenestebasert og ikke-offentlig basis.
- En ideell aktør er en økonomisk virksomhet som drives som ikke-fortjenestebasert foretak slik at eventuelt overskudd investeres i å drifte og tilby allmennyttige tjenester.

Frivillig aktivitet skjer først og fremst i et lokalsamfunn. En aktiv og levende frivillig sektor er av grunnleggende betydning for et aktivt og levende lokalsamfunn. Frivillig sektor lokalt har ofte en aktiv holdning overfor lokaldemokratiet og bidrar til utvikling av nærmiljøet på mange arenaer. Det kan derfor være et godt råd å tilrettelegge for frivillig sektor og å utvikle en egen lokal frivillighetspolitikk.



Frivillig aktivitet skjer først og fremst i et lokalsamfunn. En aktiv og levende frivillig sektor er av grunnleggende betydning for et aktivt og levende lokalsamfunn.

Her følger noen råd og tips:

- Kommuner og frivillige organisasjoner på lokalt nivå kan inngå samarbeidsplattformer hvor prinsippene for samarbeid nedfelles.
- En lokal frivillighetspolitikk kan gjerne inneholde virkemidler som tilrettelegger for frivilligheten. Eksempler på slike virkemidler kan være økonomisk støtte, infrastruktur, lokaler eller møteplasser.
- Det bør utarbeides partnerskap mellom kommuner og frivillige organisasjoner der hvor dette er naturlig. Partnerskap vil sikre dialog og samarbeid mellom partene.
- Kommunen bør ha en arena for kontinuerlig dialog med frivillig sektor. En slik arena kan være frivillighetsforum/frivillighetsråd, der alle frivillige organisasjoner inviteres til å delta.
- Involver gjerne frivillig sektor i planprosesser i de saker der det er naturlig.
- Frivillige organisasjoner er viktige for innovasjon i kommunene. Kommunene og frivillige organisasjoner bør drøfte hvordan man sammen kan finne nyskapende arbeidsformer og nye løsninger for utfordringene i lokalsamfunnet.

5.4 HVORDAN STYRE OG LEDE NETTVERK OG PARTNERSKAP?

Det er utviklet mange organiserte samarbeidsløsninger og partnerskap i kommunal sektor. Det kan være alt fra uformelle faglige nettverk til de mer formaliserte interkommunale samarbeidene. Nettverk og partnerskapsløsninger i kommunal sektor er på ingen måte nye fenomener. Omfanget av dem har imidlertid vokst kraftig og finnes i dag innenfor de fleste sektorer i kommunene. Samarbeidsløsningene har fått større aksept og tiltro, og det til tross for at beslutningene flyttes bort fra de tradisjonelle deltakerarenaene og styringskanalene. Hovedbegrunnelsen for å etablere samarbeidsløsninger kan være fordeler som effektivitet, bedre

tjenester eller bedre økonomi. utfordringene ligger både i å utløse dette potensialet, å skape en balanse mellom de nevnte fordelene og samtidig sikre demokratisk kontroll.

Det er stor variasjon i måten kommunene løser oppgaver og organiserer tjenester. Løsningene er mer eller mindre formelle og omfatter blant annet kommunalt eide aksjeselskaper, interkommunale selskaper, samarbeid etter kommuneloven, avtalebaserte samarbeid, råd, utvalg og prosjektsamarbeid.

Vi kan trekke fram tre faktorer som er viktige for god styring og ledelse i samarbeid:

- 1) Sørg for kontinuerlig demokratisk forankring med klare rammer og med støtte og aktiv oppfølging.
- 2) Spre informasjon og entusiasme om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter.
- 3) Vær ærlig på hva som kan oppnås – på godt og vondt.

5.5 HVORDAN LEGGE TIL RETTE FOR INNOVASJON OG DIGITALE LØSNINGER?

Det vil hele tiden være en dynamikk i de kommunale tjenestene, ikke minst innenfor pleie- og omsorgssektoren og skolesektoren. En stadig eldre befolkning fører til at andelen av befolkningen som er i arbeidsdyktig alder, relativt sett blir mindre.

Kommunesektoren står altså overfor en rekke samfunnsmessige utfordringer. Disse utfordringene er komplekse, og verken årsakene eller løsningene ligger nødvendigvis i én sektor eller innenfor ett fagfelt. utfordringene kan heller ikke alltid løses på en enkel måte eller ved å tilføre flere ressurser. De må ofte løses på tvers av flere sektorer, på ulike nivåer og i samhandling med lokalsamfunnet. Det stiller nye krav til kommunens og fylkeskommunenes evne til å fornye og omstille seg.

Som regel er det ikke tilstrekkelig bare å tilpasse seg den nye virkelig-

INNOVASJON

Vi kan definere innovasjon som en ny og samtidig en så god løsning at folk vil ta den i bruk. Innovasjon er ikke bare teknologiske løsninger og produkter, men også nye arbeids- og organisasjonsformer, nye tjenester og nye måter å samarbeide på.

Foto: Siv Dolinen



Stadig flere kommuner tenker nytt for å møte morgendagens utfordringer. I Sarpsborg kommune har de flere pågående innovasjonstiltak.

heten. Effektivisering av det eksisterende tilbudet er viktig, men ofte ikke nok. Dere må finne nye måter å løse oppgavene på, måter som er bedre tilpasset de utfordringene dere står overfor. Like viktig som nye løsninger er nye arbeidsmetoder og samarbeidskonstellasjoner. Innovasjon er ikke bare nye og kreative ideer, men også innføring av ny praksis, nye tjenester eller nye former for samarbeid.

Framtiden påvirkes også i stadig økende grad av den teknologiske utviklingen. Det gjør det mulig med effektivisering, betydelige innsparinger og bedre service overfor lokalsamfunnet. Digitalisering innebærer at innbyggerne, næringslivet og frivillig sektor flytter noe av den daglige kommunikasjonen med kommunen eller fylkeskommunen over på Internett. Digitaliseringen fører altså til store endringer i forholdet mellom kommunen og innbyggerne.

Men skal digitaliseringen være til hjelp, må den styres økonomisk og politisk. Ofte blir ikke gevinstene realisert før nye arbeidsrutiner er etablert og systemet har vært i drift i noen år. Riktig bruk av IKT gir styringsdata om økonomi, kvalitet, produktivitet og måloppnåelse. Dette gir et godt analysegrunnlag for planlegging og beslutninger.

INNOVASJONSVERKTØY

SLIK (Systematisk ledelse av innovasjon i kommunene) peker på viktige komponenter i kommunens innovasjonssystem. *N3 (Nytt, nyttig, nyttiggjort)* er et konkret prosessverktøy som gir tilbakemelding og veiledning på grunnlag av konkrete caser. «*Veikart for velferdsteknologi*» er et hjelpemiddel for alle som arbeider med velferdsteknologi i kommunene. [Du finner mer om verktøyene på ks.no under innovasjon.](#)



TIL DISKUSJON OG REFLEKSJON

- Hvordan kan dere få innbyggerne engasjert i kommune- eller fylkestingspolitikken?
- Hva er en vellykket innbyggerinvolvering i din kommune eller i ditt fylke?
- Hvordan kan dere legge til rette slik at innbyggerne opplever at dere er lydhøre for deres innspill?
- Hvordan kan dere bruke sosiale medier for å styrke lokaldemokratiet?
- Hvilke fallgruver finnes?
- Hvilke rollekonflikter kan oppstå når folkevalgte bruker sosiale medier?
- Hvilke historier fra kommunen egner seg for deling i sosiale medier?
- Hvor har dere behov for innovasjon?
- Hvordan bygger dere innovasjonskapasitet og innovasjonsevne?
- I hvilken grad har dere realisert innovasjonspotensialet? Hvordan kan dere som folkevalgte legge til rette for innovasjon og nytenkning?
- Hvordan kan dere folkevalgte sikre at digitalisering fører til effektivisering, innsparing og bedre tjenester for innbyggerne?
- Diskuter hvordan dere kan få til et godt samspill med administrasjonen og en god samhandling med innbyggere, næringsliv og frivillig sektor i prosessen fram til beslutning.

Kommunalpolitisk Toppmøte 2015



KS
Kommunalpolitisk
Toppmøte

Radisson
SCANDINAVIAN HOTEL, OSLO

KS-leder Gunn Marit Helgesen åpner
Kommunalpolitisk Toppmøte 2015.

KS – kommunesektorens organisasjon

Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS. KS er kommunesektorens organisasjon og har betydning for deg som er folkevalgt i en kommune eller fylkeskommune. For det første er KS landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Det vil si at KS forhandler på vegne av alle kommuner og fylkeskommuner, med unntak av Oslo, med forhandlingssammenslutningene i kommunal sektor. Dette er det viktig at du er klar over, fordi du er arbeidsgiver for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. For det andre er KS alle kommuners og fylkeskommuners interesseorganisasjon. Som interesseorganisasjon arbeider KS for å sikre best mulig rammebetingelser og større lokal frihet for kommunesektoren. For det tredje er KS en utviklingspartner for medlemmene.

6.1 HVILKE ROLLER HAR KS?

KS som interesseorganisasjon

KS som interesseorganisasjon arbeider 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
- å legge til rette for forskning og dokumentasjon innenfor områder som kommuneøkonomi, lønnsutvikling, klimaforbedringer,

arbeidsmiljø, utdanning, helse og omsorg

- å bidra til at Stortinget, stortingskomiteene og departementene får god innsikt i medlemmenes situasjon og behov
- å gjennomføre tre faste politiske møter med regjeringen hvert år, ledet av kommunal- og moderniseringsministeren, det som kalles «konsultasjonsordningen»
- å delta aktivt i utvalg og påvirkningsarbeid for å følge opp medlemmenes interesser, blant annet ved utforming av nye lover og forskrifter

KS' VISJON:

En selvstendig og nyskapende kommunesektor

KS som arbeidsgiverorganisasjon

Forholdet mellom medlemmene og KS som arbeidsgiverorganisasjon er regulert gjennom egne vedtekter. Alle kommuner og fylkeskommuner (unntatt Oslo) har skriftlig sluttet seg til KS' arbeidsgivervirksomhet. De har gitt KS fullmakt til å inngå og å si opp sentrale tariffavtaler på



Foto: KS

Paneldebatt om lokaldemokratiet og oppgaveoverføring på Kommunalpolitisk Toppmøte 2015.

deres vegne. KS er med dette forpliktet til å forhandle med arbeidstakerorganisasjonene på vegne av medlemmene. Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med tariffavtalene.

Dette gjør KS til landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon, med en samlet lønnsmasse på 215 mrd. kroner og 400 000 ansatte. De sentrale forhandlingene gjennomføres med fire forhandlingssammenslutninger, som til sammen representerer 39 arbeidstakerorganisasjoner. 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/fylkeskommunen, vil normalt gå fram 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 (se punkt 6.2) eller fylkesstyret. For å sikre forankringen av mandatet er det viktig med gode politiske prosesser i kommunen/fylkeskommunen. Før de årlige fylkesvise strategikonferansene sender KS derfor ut et debathefte 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/fylkeskommunen som arbeidsgiver. Det oppfordres til politisk behandling av spørsmålene som blir reist. Kommunenes/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 tarifforhandlingene.

VISSTE DU AT?

Alle landets kommuner og fylkeskommuner er medlemmer av KS, og at KS Bedrift organiserer over 500 kommunale virksomheter?

KS som utviklingspartner

KS er også partner for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for kvalitet, nyskaping og effektivisering. 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 rådmannsutvalg og Kommunesektorens etikkutvalg. Som arbeidsgiverorganisasjon gir KS råd, bistand og strategisk veiledning til kommunesektoren i arbeidsgiverrelaterte saker og problemstillinger.

6.2 KS STYRES AV MEDLEMMENE

KS styres av medlemmene og er derfor 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.

Fylkesmøtene

Alle kommuner og fylkeskommuner er representert i fylkesmøtene. Etter hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg velger fylkesmøtene delegater til Landstinget. Blant disse delegatene velges medlemmer og leder til fylkestyret. De årlige fylkesmøtene drøfter og forankrer KS sitt arbeid overfor Regjeringen, forpliktende avtaler og andre viktige og prinsipielle saker. I tillegg til de politiske sakene har det i forbindelse med

«KS styres av medlemmene og er derfor helt avhengig av engasjerte og aktive kommuner og fylkeskommuner for å kunne fremme visjonen om en selvstendig og nyskapende kommunesektor.»

forberedelser til sentrale tariffoppgjør vist seg svært viktig at fylkesmøtene har hatt grundige drøftinger og er tydelige i sine tilbakemeldinger til KS. Fylkesmøtene kan også ta opp lokale og/eller regionale saker som kan gi retning til fylkesstyrenes videre arbeid.

Fylkesstyrene er KS' viktigste knutepunkt for medlemskontakt og sikrer at KS har nødvendig politisk støtte i arbeidet. Fylkesstyret kan gi innspill og anbefalinger som det mener vil styrke medlemmenes stemme internt i KS og i den offentlige debatten, men også i forhold til staten. Fylkesstyrelederne er automatisk oppnevnt til Landsstyret.

Landstinget er det øverste styrende organet og holdes hvert fjerde år etter lokalvalgene. Landstinget består av ca. 240 valgte delegater fra kommuner, fylker og bedrifter i KS området. Landstinget velger representanter til Hovedstyret og Landsstyret.

Landsstyret er øverste politiske ledelse mellom landstingene og vedtar blant annet fireårsstrategier, årsberetning og regnskap.

Hovedstyret står for den daglige politiske ledelsen av KS og setter i verk Landstingets og Landsstyrets vedtak. Hovedstyret vedtar årlig budsjettet for KS, inklusive driften i fylkene.

Rådmannsutvalget er et rådgivende organ som velges av Rådmandslandsmøtet annethvert år. Utvalgets leder møter som observatør i Hovedstyret. Det er også rådmannsutvalg på fylkesnivå.

6.3 KS-KONSERNET BESTÅR AV MER ENN KS

KS-Konsulent (KS-K) arbeider kontinuerlig med å utvikle nye kurs, seminarer og konferanser for medlemmene. KS-K tilbyr rådgivning for kommuner, fylkeskommuner, administrasjon og bedrifter.

Kommuneforlaget AS samarbeider nært med KS og medlemmene i utvikling, kvalitetssikring og oppdatering av informasjons- og kunnskapsprodukter. Forlaget samarbeider også med KS om distribusjon av faglig informasjon og tilrettelegging av elektroniske verktøy.

Kommunal Rapport AS er en ukeavis for politikere, administrasjon og andre interesserte i og utenfor kommunesektoren og blir redigert på uavhengig grunnlag.

KS Agenda AS er et heleid datterselskap av KS. Selskapet har to virksomhetsområder: KS Agenda Møtesenter og KS Agenda kurs- og kompetanseutvikling.

KS Bedrift er en selvstendig, medlemsstyrt del av KS og organiserer over 500 bedrifter innenfor en rekke bransjer, blant annet energi, avfall, havn, VA, revisjon, brann/redning og rehabiliteringsinstitusjoner.

6.4 KS' INFORMASJONSKANALER

www.ks.no

KS sin hovedkanal ut mot medlemmene og allmennheten for øvrig er www.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 og skape fornøyde medarbeidere i kommunesektoren.

Nyhetsbrev fra KS

De elektroniske nyhetsbrevne sendes til faste abonnenter, inkludert alle kommuner og fylkeskommuner. Målgruppen er alle folkevalgte og dessuten administrative toppledere. Nyhetsbrevet inneholder utvalgte saker fra www.ks.no.

Kommunespeilet

Kommunespeilet er et magasin som presenterer gode historier fra hele kommune-Norge. Hvert nummer har en bærende reportasje:



KS BESØKSENTER

KS Besøksenter er en interaktiv læringsarena for ungdom. Her kan skoleklasser spille Kommunespillet – et digitalt læringsspill der elevene er samfunnsplanleggere for en dag. Spillet er særlig rettet mot samfunnsfag, utdanningsvalg og helsearbeiderfag. Du finner mer informasjon på www.kommunespillet.no.



Foto: Anette Kirkelby

Kommunespeilet kommer ut fire ganger i året som innstikk i Kommunal Rapport.

En kommune som på en eller annen måte skiller seg ut eller har gjort noe spennende, nytt og bra, trekkes fram. Kommunespeilet kommer fire ganger i året som innstikk i Kommunal Rapport.

Facebook

KS er på Facebook. Formålet er å synliggjøre organisasjonen overfor omverdenen. Her kommuniserer KS med brukerne og sprer informasjon om KS og kommunesektoren.

Twitter

Formålet med å bruke Twitter er å formidle meningsbærende stoff og viktige nyheter, informere om viktige arrangementer i KS og å synliggjøre fagkompetansen i KS.

«Å være ordfører er ikke bare en jobb. Det er en rekke roller man skal leve opp til. Noen ganger har jeg rollen som klovn, andre ganger skal jeg ta imot næringslivsfolk. Så skal man sørge for at vi gjør effektive vedtak, og møte dem som er uenige i det samme vedtaket med omsorg og forståelse.»

Einar Busterud, tidligere ordfører i Hamar kommune





Folkevalgte skal lede og styre både kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. Det krever god rolleforståelse, godt samspill med administrasjonen og ikke minst god samhandling med og kjennskap til lokalsamfunnet.

ISBN: 987-82-446-2246-2



9 878244 622460