

Håndbok for ordførere



Innhold

1

SIDE 4

Ordførernes og fylkesordførernes roller som samfunnsutviklere og brobyggere

6

SIDE 42

Ordføreren, kommunikasjon og media

2

SIDE 18

Uformelle roller og status – «retter» og «plikter» i kraft av vervet (sedvane/praksis)

7

SIDE 48

Ordføreren rolle – bevissthet om organisering og eierskap. Kommunale og interkommunale selskap, interkommunalt samarbeid

3

SIDE 24

Forholdet til administrasjonssjefen (rådmannen)

8

SIDE 56

Ordføreren oppgaver ved beredskap/kriser

4

SIDE 30

Ordføreren i rollen som pådriver og tilrettelegger

9

SIDE 58

Formelle roller og status (lover m.m.)

5

SIDE 34

Ordføreren som møteleder

10

SIDE 68

Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme

Forord

Denne håndboka inngår i KS Folkevalgprogram, og er tenkt som et redskap for ordføreren. Her er selvsagt ikke plass til alt og det er derfor gjort et lite utvalg. Boka handler blant annet om de rollene som en ordfører må spille, både formelt og uformelt, og om det ansvaret og de plikter en ordfører har.

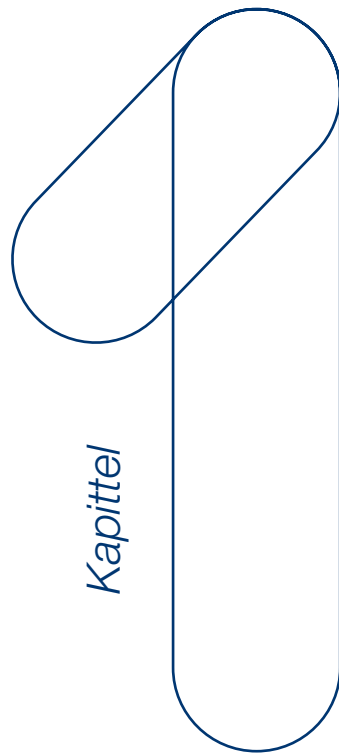
Kommunal sektor er i stadig endring, blant annet på bakgrunn av endrede statlige rammevilkår og nasjonale mål endringer i samfunnsoppbygging og tjenesteetterspørsel, så vel som endringer i de komplekse og mangfoldige lovene og forskriftene som berører sektoren. Derfor er denne håndboka igjen oppdatert. Revisjonen bygger på heftene som ble utgitt i 1996, 1999, 2003 og 2011. Dette heftet tar mål av seg å omtale særlig en del av endringene i det juridiske landskapet, men siden det her skjer kontinuerlige endringer henvises det til www.lovdatab.no for de til en hver tid gjeldende lover og forskrifter.

Selv om kommuner og fylkeskommuner berøres av omfattende bestemmelser i lover og forskrifter, gir ikke disse i seg selv en oppskrift på utøvelsen av ordførergjeringen. Dermed er det viktig at hver enkelt ordfører finner fram til sin egen stil. Håndboka vil derfor heller ikke være en fasit for hvordan

en ordfører skal utføre vervet sitt. Noe prøving og feiling må det naturlig nok bli, men det er ikke nødvendig å lære alt på egenhånd. Gjennom råd og tips fra dette heftet, opplæring, og utveksling av erfaringer med andre kan en ny ordfører enklere finne fram til hvordan han eller hun skal utføre vervet på best mulig.

KS håper at både nye og mer erfarne ordførere vil finne denne håndboka nyttig i sin ordførergjering.

Oslo, oktober 2017



*Ordførernes og fylkes-
ordførernes roller som
samfunnsutviklere og
brobyggere*

Innledning



Det er i kommunene folk lever sine liv. Det som skjer i kommunen og fylkeskommunen (heretter omtales disse samlet som kommunen/ kommunesektoren) er derfor svært viktig for samfunnsutvikling, samarbeid og brobygging mellom folk og mellom samfunnsinstitusjoner.

Ordføreren er den politiske frontfiguren i kommunen, og er ombud for innbyggerne, men har samtidig også en viktig rolle ut over kommunegrensene. Som "ambassadør" for kommunen kan ordføreren bidra til å knytte kontakter mellom lokalsamfunnet og regionale, nasjonale og internasjonale omgivelser.

Ordførere møter mennesker i mange ulike situasjoner, og får mange henvendelser om smått og stort. Uansett sak må ordføreren opptre med respekt, ryddighet og engasjement for de sakene som opptar folk, og som til enhver tid står på dagsorden.

Areal og innbyggertall i norske kommuner er vesentlig forskjellige, og utfordringene kan være svært forskjellig fra kommune til kommune. Kommunen har, på tross av dette, det samme ansvaret i henhold til lover og forskrifter. Kommunene har likevel et lokalpolitisk handlingsrom både når det gjelder organisering og politiske prioriteringer. I så henseende er det rom for variasjon og mangfold i måten å løse ordføreroppdraget på.



Rettslig og formell representant for kommunen

Jf. KommuneLOvens § 9 er ordføreren rettslig representant for kommunen/fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.

Som rettslige representant blir ordføreren kommunens kontaktperson mot andre organer, og post fra slike organer blir gjerne adressert til kommunen ved ordføreren. Mange kommunestyrer/fylkesting har foretatt omfattende delegasjoner til administrasjonssjefen, så selv om ordføreren formelt er kommunens kontaktperson mot andre organer, foregår naturlig nok mye kontakt rent administrativt. På samme måte blir det når kommunen tar kontakt med andre offentlige organer. Det er kommunestyret selv som har myndighet til å delegere, og kan dermed også når som helst gjøre endringer i slik delegert myndighet.

I en del tilfeller må – og skal – likevel ordføreren ha en viktig formell rolle. Når kommunen får besøk av fylkesmann, fylkesordfører, statsråd eller representanter fra Kongehuset, bør ordføreren på vegne av kommunen spille hovedrollen.

Ordføreren er kommunens rettslige representant. «Ordførerens/fylkesordførerens funksjon som kommunens/fylkeskommunens lovlige stedfortreder adskiller seg fra en prosessfullmektigs funksjon, idet den hviler på lov og ikke på en fullmakt som parten (kommunen/fylkeskommunen) har gitt.



Når kommunen får besøk av fylkesmann, fylkesordfører, statsråd eller representanter fra Kongehuset, bør ordføreren på vegne av kommunen spille hovedrollen.

Det synes å følge både av domstoloven § 191 og kommuneloven § 9 nr. 3 at denne egenskapen ikke kan overdras andre. Etter tvisteloven § 2-5 annet avsnitt kan imidlertid stedfortrederen selv i en viss utstrekning delegere til andre innenfor organet/virksomheten å ivareta stedfortrederfunksjonen».¹

Dersom noen ønsker å gå til rettssak mot kommunen, er det ordføreren som blir stevnet. Det ligger

til kommunestyret å gjøre vedtak om at ordføreren skal sende inn påtale mot andre. Men det er også blitt mer og mer vanlig at kommunestyret/fylkestinget gjør vedtak/delegerer til administrasjonssjefen å sende inn påtale mot andre. Om ordføreren eller andre skal møte for kommunen i retten, er det svært viktig å søke juridiske råd og bistand.



¹Overå og Bernt, *Kommuneloven med kommentarer*, 76.



Ordførerens ansvar og plikter

Ordføreren/fylkesordføreren er med hjemmel i Kommunelovens § 9 møteleder i kommunestyret/fylkestinget, i formannskapet/fylkesutvalget. I den sammenheng er det viktig at ordføreren setter seg godt inn i og øver seg i møteledelse. Kapittel 5 Ordføreren som møteleder går nærmere inn på dette temaet.

Ordføreren er valgt som ordfører for hele formannskapet og for hele kommunestyret. Som møteleder må man derfor opptre nøytral og legge vekt på å behandle alle representantene likt.

Som møteleder har ordføreren medansvar for at de sakene som skal behandles blir behandlet i samsvar med reglement og lovverk. Saksbehandlingsregler for folkevalgt organer fremgår av Kommunelovens kapittel 6. I tillegg er det viktig for enhver ordfører å være kjent med bestemmelsene i Offentleglova og Forvaltningsloven. Plan og bygningsloven er også sentral i kommuneplanlegging.

Administrasjonssjefen har ansvaret for at sakene som skal legges fram for politisk behandling, er forsvarlig utredet, jmfør Kommuneloven § 23 nr. 2. Kommunelovens § 32 nr. 2 angir at det er lederen for folkevalgt organ som setter opp saklista for det

enkelte møte. I praksis kan det være administrasjonen som gjør det fysiske arbeidet med å sette opp saklistene, men det er ordføreren som har ansvaret for saklista, og som er suveren i denne sammenheng. Eksempelvis kan den plass en sak får på saklista i enkelte tilfeller ha mye å si.

Ordføreren kan ikke ta en sak fra den utsendte saklista til behandling seinere, med mindre kommunestyret vedtar at saken utsettes/trekkes, men han eller hun kan vente med å sette en sak på saklista til et seinere møte. En tredel av kommunestyret kan også kreve å få inn en ny sak på saklista i neste møte. Ordfører bør samrå seg med administrasjonssjefen når sakslista skal settes opp.

Ordføreren har også et ansvar for innkalling og offentliggjøring av møter i formannskap og kommunestyre (Kommuneloven § 32 nr. 2 og 3).



EN ORDFØRER
BØR VÆRE

Ordførerens forhold til andre

ANDRE FOLKEVALGTE

Ordføreren er valgt som ordfører for hele organet. Ordføreren skal tilrettelegge for åpne demokratiske prosesser, og bidra til at tonen mellom politikerne i kommunestyret er så god som mulig. Kommune- styret kan oppnå mer ved samspill og samarbeid mellom representantene enn ved at representanter fra de forskjellige partiene kun har til hensikt «å ta hverandre». Ordføreren bør ta initiativ til felles informasjonssamlinger og nødvendig folkevalgtopplæring.

Det kan være svært krevende å forholde seg til mennesker som i ulik grad er motivert for den oppgaven de er valgt til, noen er prosessorientert, mens andre liker raske effektive møter. For noen kan det være vanskelig å skille roller, og forholdet til både medpolitikere og administrasjon kan bli vanskelig. Noen har særinteresser, noen er detaljorienterte, andre er opptatt av overordna

Retoriker

Folkets representant

Grundig

Ansvarlig

Utvikler

Idéskaper

Beslutningsorientert

Prosessdeltager

Løsningsorientert

Pådriver

Revolusjonær

Analytiker

Arbeidsgiver

Idealist

Ideolog

Generalist

Forhandler



prinsipielle saker. På tross av ulikheter, - ordføreren må likevel opptre med respekt for alle sine medrepresentanter.

Det er klokt å avklare forventinger og tydeliggjøre politikernes rolle innledningsvis i ny kommunestyreperiode, og om nødvendig korrigere kursen underveis i perioden. Ved å bidra til bevisstgjøring av hvordan representantene mener de jobber best kan man komme frem til hvordan man kan jobbe best som kollegialt organ, med de oppgaver som ligger til politisk nivå å behandle og avgjøre.

Det ligger i kortene at ordføreren får mest nærkontakt med sitt eget parti. Men dersom ordføreren blir invitert, bør hun også møte på andre partiers møter. Når fylkesparti eller fylkesorganisasjoner har årsmøte, er det ofte vanlig at ordføreren i den kommunen der årsmøtet finner sted, blir invitert. I slike anledninger bør ordføreren orientere om kommunen, ønske tilreisende velkommen – og ønske lykke til med årsmøtet.



På tross av ulikheter – ordføreren må likevel opptre med respekt for alle sine medrepresentanter.

VARAORDFØREREN

Etter KommuneLoven § 9 nr. 1 skal varaordføreren sammen med ordføreren velges blant formannskapetets medlemmer. Valget gjelder for hele valgperioden. Etter KommuneLoven § 17 skal valg av formannskap, ordfører og varaordfører gjennomføres på det konstituerende møtet i kommunestyret. Dersom det er innført parlamentarisk styreform, skal ordfører og varaordfører velges blant kommunestyrets medlemmer.

Etter KommuneLoven § 9 nr.2 skal varaordføreren rykke opp som ordfører dersom ordføreren midlertidig går ut av vervet. Det skal da velges ny, midlertidig varaordfører. Går ordføreren endelig ut av vervet, skal det holdes nyvalg på ordfører. Ved et slikt nyvalg er varaordføreren valgbar til vervet, men det er ingen automatikk i at varaordfører blir valgt til ny ordfører.

Varaordføreren må være forberedt på å ta over møteledelse og andre av ordførerens oppgaver på kort varsel. Derfor bør også varaordføreren ha kjennskap til de sakene som er under arbeid i administrasjonen. Ordføreren må ta ansvar for at varaordføreren er orientert om aktuelle kommunale saker til en hver tid. Varaordføreren bør få den samme opplæringen som ordføreren når det gjelder møteledelse.

Etter KommuneLoven § 9 nr. 4 har ordføreren møte- og talerett i alle kommunale organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under disse. Ordføreren har bare stemmerett i de organene der han eller hun er medlem. Ofte kan det være av stor verdi å gjøre seg nytte av denne retten til å møte opp for å bli informert og for å si meningen sin, men det vil ofte være umulig for ordføreren å få tid til å delta på alle disse møtene. Hva skal så ordføreren gjøre? Etter KommuneLoven § 9 nr. 4 kan ordføreren la seg representere ved et annet medlem av kommunestyret, ofte er det da naturlig

å bruke varaordføreren som avløser. Det kan være klokt å lage et opplegg for å få til et system for når varaordfører eller andre skal møte i stedet for ordføreren. Varaordføreren kan også brukes i forbindelse med representasjon rundt om i kommunen. Se Kap. 2 Plikter i kraft av vervet.

På kommunestyremøtene må selvsagt varaordføreren ta over møteledelsen når ordføreren holder innlegg eller i forbindelse med at ordføreren kan være inhabil i en sak.



Etter KommuneLoven § 9 nr. 1 skal varaordføreren sammen med ordføreren velges blant formannskapetets medlemmer.



ADMINISTRASJONSSJEFEN (RÅDMANNEN) OG ANDRE TILSETTE

Ordføreren er det formelle bindeleddet mellom politikk og administrasjon. Ordføreren må spille en sentral rolle når det gjelder formidling av synspunkter mellom de folkevalgte og administrasjonen.

For å få til god og nødvendig samhandling mellom administrasjonssjefen og kommunestyret, er det nødvendig med et formelt og konstruktivt samarbeid mellom ordfører og administrasjonssjef. Men det bør ikke bli så stivt eller firkanta at ordføreren ikke kan snakke med andre i administrasjonen enn med administrasjonssjefen. Ordføreren må kunne spørre hvem som helst om hva som helst. Ordføreren bør se det som sin plikt å være åpen ovenfor administrasjonssjefen som er den øverste lederen for den samlede kommunale/ fylkeskommunale administrasjonen (Kommuneloven § 23 nr. 1).

Naturlig nok vil forholdet mellom ordfører og administrasjon variere fra kommune til kommune, avhengig av kommunestørrelse og lokale forhold. Likevel er det viktig å skille mellom formell og uformell kontakt. Ordføreren skal ikke blande seg inn i saksbehandlingen eller personalsaker selv om kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret. Det daglige arbeidsgiveransvaret er delegert til administrasjonssjefen.

Som ordfører er det viktig å bidra til et godt samarbeid mellom politisk nivå og administrasjonen – og gjennom det også et godt arbeidsmiljø i hele organisasjonen. Konflikter kan skape svært negative omdømmemessige konsekvenser for kommunen, og noen ganger blir konfliktene så store at arbeidsmiljøet er i fare. I slike tilfeller kan en klok ordfører bidra slik at krisen kan løses, men det er også viktig å være bevisst på at konflikter kan forsterkes av at ordfører blander seg inn. Er man usikker på hva som bør gjøres i gjeldende situasjon, kan man rådføre seg med andre, for eksempel KS.



Som ordfører er det viktig å være bevisst sitt ansvar for å bidra til et godt samspill med administrasjonssjefen. Samspillet må være basert på respekt og forståelse for ulikhetene i rollene som politisk leder og administrativ leder, og administrasjon for øvrig. Alle ordførere bør sørge for at det er inngått tydelig lederavtale mellom kommunestyret eller fylkestinget og administrasjonssjefen, og samtidig sørge for at det jevnlig avholdes formelle oppfølgingssamtaler mellom administrasjonssjefen og politisk nivå. Som øverste arbeidsgiver og det organ som ansetter administrasjonssjefen er det også viktig å involvere kommunestyret i oppfølgingen av lederavtalen. Dette er ikke kun et ordføreransvar, men det er ordførerens ansvar at temaet settes på sakskartet.



Les mer om temaet i Kap. 3
Forholdet til
administrasjonssjefen



Det kan være lurt å ha et fast opplegg for måten ordføreren og andre skal møte innbyggerne på. Ellers kan det lett bli misnøye.

INNBYGGERNE

Ordføreren er i større grad enn de andre folkevalgte et ombud for innbyggerne. Ordføreren er ordfører for hele bygda eller byen, og hun er den politiske frontfiguren i kommunen. Enten innbyggerne tar kontakt med ordføreren via sosiale medier, per e-post, gjennom telefonen, møter opp på kontoret, eller ved at ordføreren reiser på besøk, er det svært viktig at ordføreren tar seg god tid til å lytte på det folk har å si. Dette gjelder både formell og mer uformell kontakt. Som ordfører er det viktig å huske kravene til dokumentasjon og arkivering, også når det gjelder e-post og sms. Det kan noen ganger være vanskelig å skille formell og uformell kontakt, og dersom det er tvil bør råd etterspørres.

Ordførerens dialog med lokalsamfunnet kan være et viktig element for å styrke interessen og forståelsen for det som skjer i lokalpolitikken. De fleste liker å bli tatt på alvor og lyttet til, selv om en ikke alltid kan få det som en selv ønsker. Gjennom Plan- og bygningsloven fremkommer også formelle krav til medvirkning, høringsprosesser og offentlig ettersyn i planprosesser. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

Ofte blir ordføreren bedt om å «kaste glans» over et arrangement. Det kan fort bli problem å få tid til alt. Oppdragene må derfor deles med varaordføreren og om nødvendig også med andre politikere i formannskap/fylkesutvalg eller ledere av kommune- styre- eller fylkestingskomiteer eller utvalg. Administrasjonssjefen og andre fra administrasjonen kan også brukes til slike representasjonsoppdrag. Det kan være lurt å ha et fast opplegg for måten ordføreren og andre skal møte innbyggerne på. Ellers kan det lett bli misnøye.

Ofte ser det ut til at det hjelper godt bare å få snakke med ordføreren. Mange ordførere har nok ofte følt seg som «sosialarbeidere». Det kan være fint at



ordføreren gjør nytte for seg også på det området, men her bør ordføreren være varsom. Bli ikke saksbehandler og tråkk ikke i bedet til administrasjonen og fagfolkene! Og - har du lovet å sjekke ut ting og gi tilbakemeldinger? Husk å gjøre det.

Interpellasjoner og åpen spørretid

Innbyggerne kan også bruke kommunestyrerepresentanter for å få satt fram spørsmål og interpellasjoner til ordføreren. I en del kommuner er det også innført åpen spørretid i forbindelse med by- og kommunestyremøter.

Informasjonsmøter

I forbindelse med informasjonsmøter (om for eksempel kommuneplan, reguleringsplan, økonomi plan) bør ordføreren være med, særlig for å tale helhetens sak. Det er også fint at ordføreren får høre innspillene som blir tatt opp muntlig i slike møter. Det er likevel viktig å være opmerksom på at en i slike møter ikke må love ting som ikke kan følges opp i etterkant. Få frem hvilke prosesser som skal gjennomføres, informer om og ta eventuelt nødvendige forbehold om videre politisk handling.

Møteoffentlighet

Etter bestemmelser i Kommuneloven § 30 skal «Folkevalgte organer behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter», og Kommuneloven § 31 slår fast at «Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer». Innbyggerne kan gjerne oppfordres til å benytte anledningen til å gå på slike møter for å få informasjon. Mange kommuner overfører også kommunestyremøter direkte på internett. Gjennom dette kan innbyggerne følge møter direkte, eller gå inn for å se behandlingen av enkeltsaker i etterkant.

Innbyggerforslag

Innbyggere kan også ta initiativ til å sette saker på sakskartet i kommunestyret. Kommuneloven kapittel

6A. § 39a. omhandler ordningen med Innbyggerforslag. Det betyr at innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommune- styret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.

STATLIGE ORGANER

Ordføreren er en viktig kontaktperson når statlige organer skal ha kontakt med kommunen. På samme måte spiller ordføreren en sentral rolle når kommunen har behov for kontakt med organer som fylkesmann, departement eller andre statlige organer.

Ordføreren bør stå i nær kontakt med fylkesmannen og hans apparat. Ved siden av at fylkesmannen utfører en tilsyns- og kontrollfunksjoner overfor kommunene, kan også fylkesmannen brukes som rådgiver på forskjellige områder. Noen ganger møtes kommuner og statlige organer som motparter, for eksempel i meklingsaker etter Plan- og bygningsloven. Det kan være krevende, men det er likevel viktig å opptre med ryddighet og respekt for hverandres roller. Andre ganger er møtene av mer informativ karakter.

Når det gjelder møte med statlige organer, er det uansett viktig at ordføreren setter seg godt inn i den saken eller de sakene som skal drøftes. Det lønner seg alltid å ha med seg god dokumentasjon om det som skal bæres fram. Det er ingen nytte i tomt prat, så sørg for å dokumentere møter og kontakt. Be om bistand fra administrasjonen til forberedelser, gjennomføring og oppfølging av saker og møter. Når det gjelder rene (parti)politiske saker er det naturlig å ta møter uten administrasjonen tilstede, ellers bør ordføreren og administrasjon spille på lag for å oppnå best mulig resultater for sin kommune.





Et godt samarbeid mellom ordførerne kan være avgjørende for en god utvikling av det videre samarbeid mellom kommunene.

SAMARBEID MED NABOKOMMUNER OG FYLKE

De aller fleste kommuner deltar i interkommunalt samarbeid, og i den sammenhengen spiller ordføreren(e) en viktig rolle – både som initiativtaker(e) og som pådriver(e). Mange steder møtes ordførere og rådmenn jevnlig i mer eller mindre formalisert regionrådssamarbeid. Kommunene har organisert samarbeid på ulike måter, og ordførers rolle i samarbeidet vil være avhengig av om samarbeidet er hjemlet i Kommunelovens Kapittel 5, Aksjeloven eller Lov om interkommunale selskaper. Les mer om dette i kapittel 7.

Mange ordførere ser både fordeler og behov for å utøve sin ordførerrolle i samarbeid med sine kolleger, og gjennom systematisk og langsiktig arbeid bygges det viktig kjennskap og tillit til hverandres kommuner. Et godt samarbeid mellom ordførerne kan være avgjørende for en god utvikling av det videre samarbeid mellom kommunene. Tilsvarende bør ordførerne også sørge for at kommunestyrene bygger gode relasjoner og samhandler på tvers av kommunegrensene. I tillegg til samarbeid med nabokommuner er også samarbeid mellom kommuner og fylkeskommune viktig for å sikre god regional utvikling. Fylkesordførere bør ha god kontakt med alle fylkets ordførere.

Balansegangen mellom det lokale selvstyret og det interkommunale samarbeidet er krevende. Mange er redde for at lokalpolitisk styring og kontroll svekkes. Samarbeid kan utfordre lokaldemokratiet

i den enkelte kommune, og mange påpeker fare for å etablere "ordfører- og rådmannsvelder" i mer eller mindre lukkede rom. Det er utfordrende å få alle kommunestyremedlemmer, administrasjon, ansatte, innbyggere og media involvert i – og godt nok kjent med - det interkommunalt samarbeidet. Det er viktig å være observant på disse utfordringene, og ordføreren har et særlig ansvar for å informere og inkludere øvrige politikere i tilstrekkelig grad.

Selv om interkommunalt samarbeid kan være krevende, representerer det også mange muligheter som kan komme innbyggerne til gode, og det kan bidra til å styrke regionene samlet sett. Ved videreutvikling av interkommunalt samarbeid bør ordføreren fokusere på samarbeidsmodeller som sikrer politisk styring og kontroll, og som samtidig sikrer åpenhet og innsyn.



Les mer om ordførers rolle i Kap. 7

Bruk av ordførerkjede

Det er ikke utarbeidet standardregler for bruk av ordførerkjeder i Norge, så måten kjedet brukes på kan variere fra kommune til kommune. En del kommuner har utarbeid reglementer for bruk av kjedet, og gjelder dette din kommune bør dette følges. De fleste bruker kjedet kun internt i egen kommune, og ellers er det vanlig at ordførerkjedet blir brukt ved følgende anledninger:

- mottakelser i kommunal regi
- middager og andre tilstelninger der kommunen er vertskap
- innvielse av offentlige anlegg når ordføreren står for innvielsen
- åpning av større møter, kongresser og lignende, der ordføreren representerer kommunen
- overrekking av utmerkelser
- besøk av kongelige gjester

I enkelte kommuner blir ordførerkjedet også brukt i møter i kommunestyret, se kapittel 5: Ordføreren som møteleder.



**ORDFØRERKJEDET
BLIR OFTE
BRUKT VED:**

mottakelser i kommunal regi

middager og andre tilstelninger
der kommunen er vertskap

innvielse av offentlige anlegg når
ordføreren står for innvielsen

åpning av større møter,
kongresser og lignende, der
ordføreren representerer
kommunen

overrekking av utmerkelser

besøk av kongelige gjester



Uformelle roller og status – «retter» og «plikter» i kraft av vervet (sedvane/praksis)



En ordfører har i kraft av vervet svært liten formell myndighet. Kommunestyret og fylkestinget kan gi ordfører og fylkesordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Ordføreren har heller ikke mange formelle plikter. Over tid har det likevel utviklet seg praksis og sedvane som på mange måter kan oppfattes som «rett» og «plikt» for en ordfører. Det som er vanlig praksis for én ordfører, trenger ikke å være det for en annen. Det fins ikke to ordførere som er like, og slik skal det være. Måten å være på varierer fra ordfører til ordfører. Det er også store forskjeller fra kommune til kommune med hensyn til areal, innbyggerantall, organisasjonsstørrelse og administrasjon. Lokale forhold gir ulike rammer for ordførerens arbeid og oppgaver. På bakgrunn av dette finnes det ingen fasit. Heldigvis, - men særlig som ny ordfører kan det være greit å vite litt om praksis i andre kommuner.

«RETT» TIL Å BLI INVITERT

Som frontfigur i kommunen blir ordføreren ofte invitert til både arrangementer og møter, og invitasjonene kommer nok oftere enn det lovverket setter som rett eller krav. Når det er generalforsamlinger eller representantskap for selskaper, er det mange steder slik at ordføreren representerer kommunen. Ordføreren har ikke formelt denne retten fordi hun er ordfører, og det kreves derfor fullmakt fra kompetent organ for å representere kommunen. I en del kommuner fattes det vedtak tidlig i ny kommunestyreperiode som gir ordføreren fullmakt til å representere kommunen i ulike sammenhenger for resten av perioden. Om et slikt vedtak ikke fattes må det gis fullmakter etter behov.



«RETT» TIL Å LAGE FORSLAG TIL MØTEPLAN

Det er en stor fordel at det for kommunestyret, formannskapet, kommunestyre- og fylkestingskomiteer og faste utvalg blir laget møteplaner for halve eller hele året. I denne sammenhengen er det naturlig at ordføreren tar initiativ og setter opp forslag til møteplaner. Ordføreren bør sette opp forslag til møteplan i nært samarbeid med administrasjonssjefen. Møteplanene vedtas av det folkevalgte organet selv.

«RETT» TIL Å MØTE PERSONER SOM HAR MYE Å SI

I kraft av vervet kommer ordføreren i kontakt med mange personer som har mye å si på de ulike forvaltningsnivåene. Dette er ingen rett, men i praksis er det slik at ordføreren har en fremskutt rolle som medfører mye kontakt med andre myndighetspersoner. Det er svært avhengig av den enkelte ordfører hvor stort dette kontaktnettet blir, og i hvor stor grad dette blir utnyttet.

«RETT» TIL GODE ARBEIDSVILKÅR

Alle som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har etter Kommuneloven § 42 krav på godtgjørelse, og dekning av utgifter og økonomisk tap (§41). Det er kommunestyret selv som vedtar satser og regler for dette. I en del kommuner er diskusjoner om satser for godtgjøring til ordfører og andre politikere et stadig tema. Mange kommunestyrer har nå lagt seg på en linje der ordføreres godtgjøring blir relatert til stortingsrepresentanters godtgjøring og årlig justering skjer i henhold til dette. Når det gjelder pensjon, sier Kommuneloven § 43 at kommunestyret selv kan vedta eller slutte seg til pensjonsordning for folkevalgte i kommuner. De folkevalgte har altså ikke rett til pensjon, men kommunestyret har anledning til å opprette eller slutte seg til pensjonsordning for folkevalgte. KS anbefaler at ordførere blir meldt inn i pensjonsordning for folkevalgte.

«PLIKT» TIL Å MØTE OPP

I forbindelse med «å kaste glans» over arrangement rundt om i kommunen har det utviklet seg mange «plikter» for ordføreren. Innbyggere, næringsliv og organisasjoner forventer og regner med at ordføreren møter opp når hun blir spurt om det. Men skal ordføreren møte opp alle steder vil tiden neppe strekke til. Det anbefales derfor å dele slike oppdrag mellom ordføreren, varaordføreren og eventuelt andre folkevalgte. I noen tilfeller kan også administrasjonen møte i stedet for ordføreren.

«PLIKT» TIL Å VITE ALT

Ordføreren spiller en viktig rolle i media. Som politisk leder har ordføreren et overordnet ansvar for å orientere om og for å kommentere saker som gjelder kommunen. Ofte kan en få følelse av at de som stiller spørsmål tror at ordføreren har greie på alt, og det kan oppfattes som en plikt til å vite alt om alle saker. Ordførerne bør sette seg godt inn i saker som har med kommunene å gjøre, men dersom det er en ny sak som ordføreren ikke har hatt tid til å sette seg inn i, er det ingen skam å be om mer tid før du gir kommentarer. Når du får spørsmål om å kommentere en sak, kan det være klokt å ikke være for skråsikker. Det er heller ingen skam å ta visse forbehold i forbindelse med kommentarer ordføreren gir.

«PLIKT» TIL Å VÆRE ET EKSEMPEL FOR ANDRE

De siste årene er det, ikke uten grunn, blitt et stort fokus på etikk i kommunesektoren. En høy etisk standard i kommunal virksomhet legger grunnlaget for tillit fra innbyggerne og et godt omdømme. Som den fremste av de folkevalgte i kommunen må ordføreren ved sin måte å være på, være et eksempel for andre. Dette gjelder både vanlig folkeskikk og moralsk vandel. Som ordfører bør du også være åpen om utenforliggende forhold, eierskap, verv o.l. Registrere gjerne verv og økonomiske interesser på

Over tid har det likevel utviklet seg praksis og sedvane som på mange måter kan oppfattes som «rett» og «plikt» for en ordfører.

www.styrevervregisteret.no. De fleste kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer. Som ordfører bør du etterspørre disse dersom du ikke allerede er blitt kjent med dem. KS har stort fokus på temaet, og har utviklet en egen nettside som ordføreren kan bruke til både inspirasjon og refleksjon. Les mer på <http://www.ks.no/etikportalen>. Her finner du også uttalelser o.l. fra kommunesektorens uavhengige etikkutvalg.

«RETT» OG «PLIKT» TIL Å SI NEI – OG OGSÅ TA HENSYN TIL SEG SELV

Ordførervervet er de fleste steder et fulltidsverv. I større kommuner og i fylkeskommuner kan også andre politikere være frikjøpt fra sitt ordinære arbeid, og oppgaver kan deles på flere. Oppdrag og møtevirkosomhet i egen kommune, region eller andre steder tar mye tid. I store kommuner er det mange representasjonsoppdrag, i mindre kommuner er det som regel færre, samtidig er det i mange mindre folkerike kommuner også lange avstander som medfører mye reisetid. Mye skal forberedes, og møter og arbeid skal gjennomføres på en best mulig måte for kommunen. Å være ordfører er ingen "8 til 4" jobb, det er et heldøgnsverv, og mange ordførere står også på "døgnet rundt" – både i ukedager og helg – og sliter seg totalt ut. Å ende opp med å møte veggen er ikke bra for noen, verken for ordføreren eller kommunen. Selv om forventningene til at ordføreren stiller opp er stor, har de fleste også forståelse for at det må tas menneskelige hensyn. Ordførere er nødt til å prioritere tiden sin, og selv om ordføreren gjerne vil få til alt, så er det også lov å si nei (på en hyggelig måte).



LES MER



www.etikkportalen.no

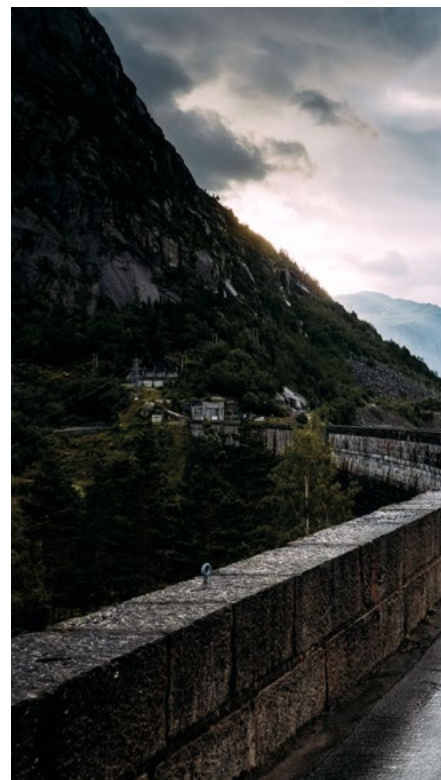


Forventninger fra velgerne og fra eget parti

Mange har store forventninger til hva en ordfører kan utrette, og spesielt store kan nok forventningene til en ny ordfører bli. Mange velgere, også medlemmer av ordførerens eget parti, kan bli skuffet og misfornøyd i forbindelse med behandling og vedtak i enkeltsaker. Mange har erfart at skoler og tjenestetilbud er nedlagt og at oppgaver ikke er gjennomført, selv om både ordføreren og parti-programmet hadde lovet at disse oppgavene skulle gjennomføres.

Når det velges nye ordførere (som også har lovet både det ene og det andre i valgkampen) er velgerne naturlig nok spent på om han eller hun vil holde det som ble lovet. Men en ordfører kan ikke bare være ordfører for enkeltsaker. Alle sakene må ses i en større sammenheng. Det er alltid en grense for hvor mye en kommune kan gjøre. Som ordfører har du et krevende ansvar i å få ut budskapet om dette til innbyggerne.

For å dempe forventninger fra både velgerne og medlemmer av eget parti er det viktig å få fram at det ikke er mulig å gjøre alt på en gang. Det må prioritering til. Og med prioritering medfølger ofte også kompromisser. Svært få kommuner kan vise til rent partipolitisk flertall i kommunestyrene, og en er derfor avhengig av samarbeid på tvers av partiene for å sikre så brede flertallsvedtak som mulig. Slike kompromisser kan føre til at det partiprogrammet som ordføreren står for, ikke kan følges helt ut.





Det er alltid en grense for hvor mye en kommune kan gjøre. Som ordfører har du et krevende ansvar i å få ut budskapet om dette til innbyggerne.

Om det er umulig å få enkeltinnbyggere til å forstå dette, burde det i alle fall være mulig å få medlemmer av eget parti til å forstå det. Det er uansett en viktig huskeregel at verken ordføreren eller andre bør love for mye. Samtidig bør en selvsagt ha ambisjoner om å få ting til.

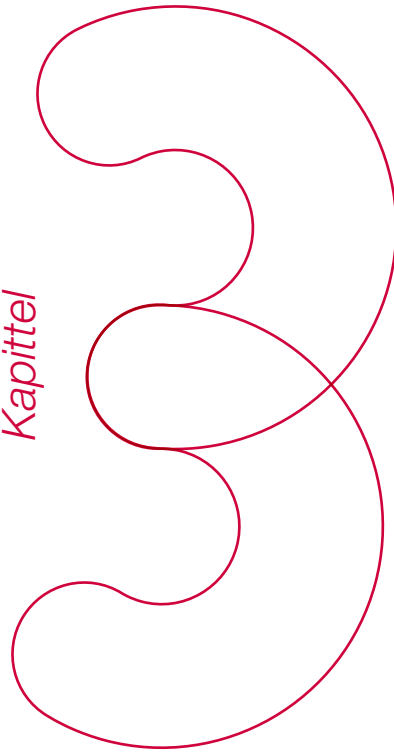
Det å representere folket er ikke lett. Hva er egentlig folkemeningen? Det kan være så mangt. Selv om det ofte kan være både klokt og nødvendig å få til kompromisser, bør også en ordfører stå fram med sine egne meninger og ikke bare vente å høre hva andre mener. Det kan åpenbart være en styrke for ordføreren, i alle fall ved enkelte tilfeller, å spille rollen som veiviser. Det å vise folk "veien å gå" kan også være en måte å takle forventninger på. Enhver ordfører bør være pådriver for å drive kommunen effektivt. Knappe ressurser kan faktisk også fremme kreativitet og innovasjon i kommunesektoren.

Overføringer av statlige midler og fordelingen av skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene er styrende for det tilbudet kommunen kan tilby. Kommunenes inntektssystem er komplisert, og det er vanskelig å regne seg eksakt frem til hvor mye kommunen får, eller hvor mye den enkelte tjenesten koster. Uforutsette hendelser kan føre til store utgifter som kommunen "bare må ta". Derfor kan det bli nødvendig for kommunen å

utsette gjennomføringen av enkelte prosjekter og ordninger. Dette forholdet bør gjøres kjent for velgerne, og kan bidra til at forventningen dempes. Det er likevel fare på ferde dersom ordførerne og de andre kommunepolitikerne bare skylder på sentrale myndigheter og utenforliggende faktorer dersom de ikke greier å gjennomføre det de har lovet.



Kapittel



*Forholdet til
administrasjonssjefen
(rådmannen)*

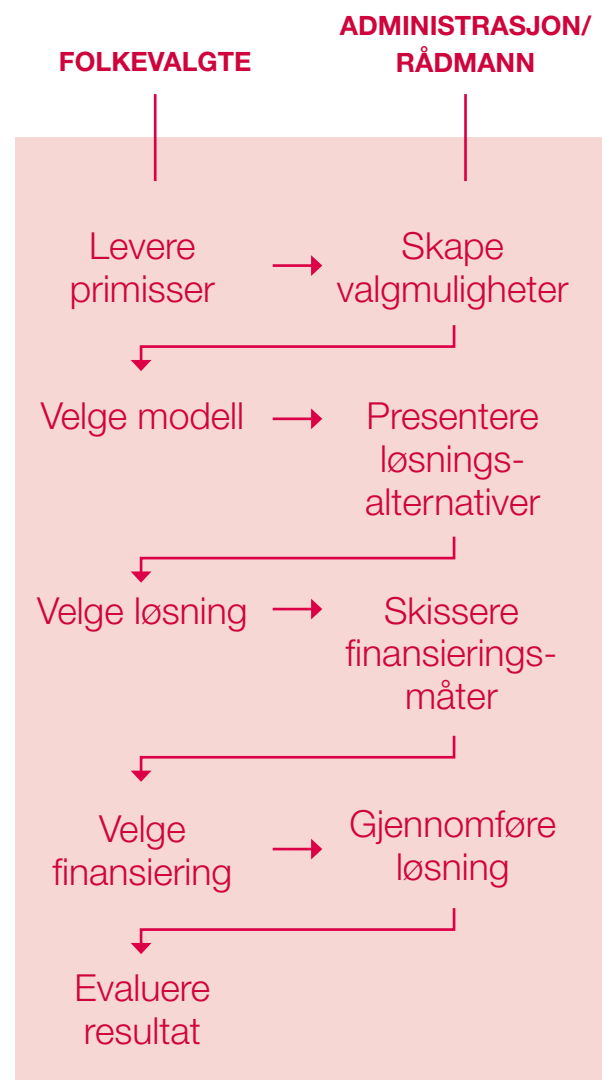
Ordføreren har en viktig koordinerende rolle mellom politisk og administrativt nivå, og god kontakt med administrasjonssjefen er derfor viktig.

Det er gitt mange gode råd i forbindelse med dette emnet. Det fins likevel ingen fast oppskrift for å lage gode forhold mellom ordførere og administrasjonssjefer. Dette er i stor grad personavhengig. Mange har et svært godt forhold, men noen ganger skjærer forholdet seg. Dette er lite gunstig for alle parter, og det kan slå svært uheldig ut for kommunen totalt sett. Mange ganger dreier dette åpenbart seg om rollekonflikter som kunne vært unngått om bevisstheten hadde vært større i utgangspunktet. Å forstå forskjellen mellom politikk og administrasjon, og at denne forskjellen er dynamisk, er viktig for at det skal bli et godt forhold mellom administrasjonssjef og ordfører.

Grunnpilaren i vårt lokaldemokrati er at de folkevalgte organene fatter vedtak, bestiller og kontrollerer, mens rådmennene med sine fagfolk er premissleverandører, utredere og utførere. Det er administrasjonssjefens oppgave å sørge for at de aktuelle tjenestene leveres, med den kvalitet og pris kommunestyret har bestemt. Det forventes at administrasjonssjefene er bevisst på hvilke typer samarbeid de kan igangsette innenfor sine administrative rammer, og hvilke saker som krever overordnede politiske avklaringer. Tilsvarende bør ordføreren være bevisst på det samme. Forholdet mellom politikere og administrasjon kan ideelt sett skisseres slik det fremgår av skissen nedenfor. For ordførere med liten politisk erfaring kan denne være nyttig å bruke som en liten rettesnor.

Politikernes rolle er å:

- stille krav (definere og sette mål)
- gi armslag (tildel rammer og ressurser, gi ansvar)
- spør etter resultater underveis
- marker støtte når det er behov for dette
- evaluere resultatene grundig og redelig
- ivareta medbestemmelse og medinnflytelse for innbyggerne





Idealet er en modell der overordnede, prinsipielle og strategiske saker behandles politisk, mens enkeltsakene er delegert til administrasjonssjefen. I praksis kan det likevel bli en gråson. De fleste ønsker initiativrike administrasjonssjefer (uten at de blir politikere) og ordfører med kunnskap om mange felt (uten at de blir administrasjon). Både ordførere og administrasjonssjefer bør ha fokus på å få til en effektiv og god samhandling, der gode resultater for kommunen totalt sett er viktigere enn prinsipptrykkeri og fokus på hvem som har makten.

Formaliserte «bestillinger» og avtaler med administrasjonssjefen.

Kommunesektoren er i stadig endring. Saksfeltene er omfattende, og mye er lov- og rettighetsstyrt. Det stilles stadig sterkere krav til kommunesektoren, og gjennom det også større krav til administrasjonssjefen. De aller fleste kommunestyre har i dag vedtatt omfattende delegering til administrasjonssjefen, og et komplett delegeringsreglement vil i stor grad fortelle hva administrasjonssjefen skal gjøre. For å understreke at all myndighet er forankret i kommunestyret og fylkestinget, er kommune-loven endret slik at det i hver periode skal gjøres et delegeringsvedtak innen utgangen av det første hele året i valgperioden, men det er selvsagt ingenting i veien for å ta dette opp igjen på et senere tidspunkt i perioden. Snarere kan dette være en fordel, da de folkevalgte på et senere tidspunkt i perioden har en større oversikt over sakskompleks og prosedyrer, og i så måte en bedre forutsetning for å utforme gode delegeringsreglement.

Å delegere 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 delegere 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 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. Riktignok har flere kommunestyre 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 det faktisk er 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 folkevalgte og administrasjonen.

Arbeidsgiveransvaret for rådmannen må ivaretas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Rådmannen ansettes av, og rapporterer til, kommunestyret eller fylkestinget. Rådmannen har slik sett ingen enkeltperson å forholde seg til som sin arbeidsgiver, men et kollegialt organ. Hvordan kommunestyret eller fylkestinget ivaretar rollen som arbeidsgiver for rådmannen vil ha betydning for samarbeidet mellom rådmannen og de folkevalgte, for styring og ledelse, for omdømme, og for mulighetene til å rekruttere dyktige ledere. Rådmannens arbeidsavtale og jevnlig utviklingssamtaler er to viktige verktøy for de folkevalgte.

En god ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret for rådmannen handler om å opptre på en slik måte at konflikter forebygges og at det er et godt tillitsforhold mellom de folkevalgte og rådmannen. Et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen gir grunnlag for god styring og ledelse. Rådmannen bør gi løpende informasjon om tilstanden i administrasjonen og tjenesteproduksjonen til alle folkevalgte til samme tid. På samme måte er det viktig at ordføreren gir rådmannen relevant informasjon fra møter o.l. hun har deltatt på, som rådmannen trenger kunnskap om. Tillit i systemer med mye

delegering forutsetter innsikt hos de folkevalgte og trygghet for de vurderingene administrasjonen gjør. Tydelige rolleavklaringer er en forutsetning for tillit. Dersom det oppstår uklarheter knyttet til rolleforståelsen i samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen, må dette tas opp og samtales om underveis.

Rådmannen har, om ikke annet er avtalt, det samme oppsigelsesvernet i henhold til Arbeidsmiljøloven som andre ansatte. Kommunestyret eller fylkestinget kan derfor ikke si opp rådmannen uten at det foreligger saklig grunn.

Mulige konfliktområder:

Selv om samarbeidet stort sett går bra, kan det oppstå situasjoner når det skjærer seg. For om mulig å forebygge eventuelle konflikter, kan det være nyttig å stille spørsmålet: Hva er potensielle konfliktområder? Disse kan for eksempel være:

- Ordføreren ber om opplysninger fra andre i administrasjonen – bak ryggen på administrasjonssjefen
- Administrasjonssjefen går til andre politikere – bak ryggen til ordføreren
- Ordføreren griper inn i personalsaker
- Administrasjonssjefen driver med partipolitikk

LES MER



[KS folkevalgtprogram](#)



Praktisk samarbeid



SAMARBEIDSSAMTALER

I det daglige snakker ordfører og administrasjonssjef ofte med hverandre. Det kan være at administrasjonssjefen ønsker å høre ordførerens syn på en sak, og ordføreren kan ha signaler eller spørsmål til administrasjonssjefen. I tillegg til "tilfeldige" samtaler har mange faste ukentlige møter. Tema i slike møter er ofte oppdateringer og status for saker, samt planlegging av videre politisk behandling. I tillegg kan det også være hensiktsmessig å sette av tid til mer systematiske samtaler omkring roller og hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Uavhengig av om dette er hjemlet i lederavtaler eller ei, kan medarbeidersamtaler med administrasjonssjefen være svært nyttig.

GJENNOMGANG AV SAKER

Før møter i formannskap, kommunestyre eller andre utvalg som ordføreren leder, bør ordføreren og administrasjonssjefen gå gjennom de sakene som skal behandles. Dette blant annet for å komme fram til hvordan det skal orienteres om sakene i møtet, og tilrettelegge for best mulig møteledelse, gjennomføring og saksbehandling. Som ordfører er det ikke alltid en er fornøyd og enige med administrasjonssjefens saksforberedelser og forslag til vedtak m.m. I slike tilfeller kan det være nyttig å informere om dette i forkant av møter, og tenke gjennom hvordan en som politisk leder får frem dette uten å "ta administrasjonssjefen" for åpen mikrofon på en ufin måte.

Ordføreren må ofte være frontfigur når det gjelder informasjon ut fra kommunen.

SAMMEN PÅ MØTER

På møter i fylkeskommunen, hos Fylkesmannen, hos Vegsjefen og i departementene er det naturlig at administrasjonssjefen eller andre fra administrasjonen er sammen med ordføreren. Ved andre tilfeller, for eksempel i politiske møter i departementene og med stortingsrepresentanter, er det mer vanlig at ordføreren er alene eller sammen med en eller flere andre politikere. Før møter i eksterne fora er det lurt at ordfører og administrasjonssjef gjennomgår sakene på forhånd. Gjennom felles forberedelser, og å være samsnakket på forhånd kan kommunen fremstå som tydelig, bevisst og profesjonell i sine møter med andre. Det er omdømmemessig bra, og kan tjene kommunens hensikter med møtet.

BESØK TIL BEDRIFTER OG FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Når det gjelder bedrifter og frivillige organisasjoner i kommunen, er det viktig at både den politiske og den administrative lederen viser interesse for disse. Selv om det i kommunene enten er næringssjefer eller næringsselskap som har det daglige arbeidet med næringssaker, bør både ordføreren og administrasjonssjefen vise seg for bedriftene. Tilsvarende gjelder på fagnivå i kommunen opp imot frivillige organisasjoner. Det vil være positivt om ordfører og administrasjonssjef, etter et fast opplegg, besøker bedrifter og organisasjoner i kommunen.

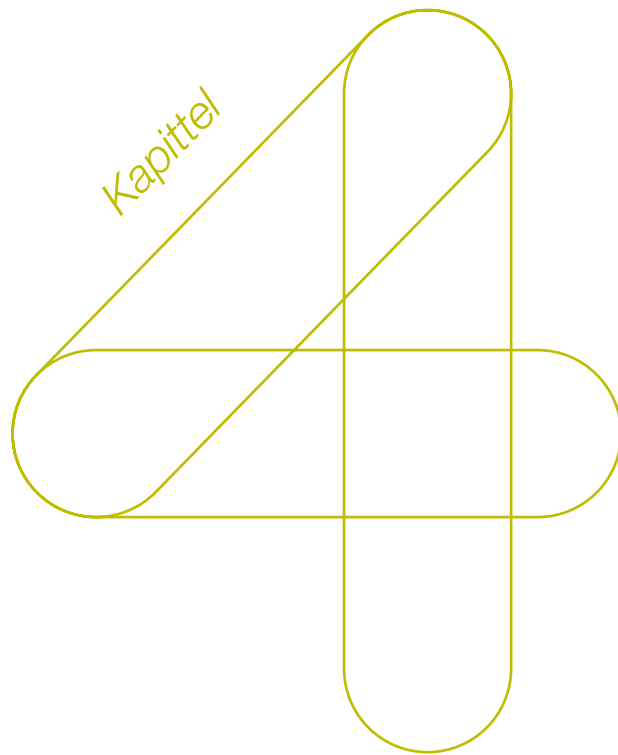
INFORMASJON

Ordføreren må ofte være frontfigur når det gjelder informasjon ut fra kommunen. Men også i den sammenhengen er det viktig med god kontakt

mellom ordfører og administrasjonssjef. Dette blant annet for å unngå at det kommer sprikende informasjon fra den politiske og den administrative lederen. Når det gjelder faglige, administrative spørsmål, er det naturlig at administrasjonssjefen er frontfigur.

ORDFØRER OG LEDER FOR ADMINISTRASJONSUTVALG (ADU)

ADU er et partssammensatt utvalg for behandling av overordnede saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og ansatte. Utvalgets oppgaver er hjemlet i Kommuneloven § 25 og Hovedavtalens del B § 4. Utvalget behandler blant annet overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder tiltak for likestilling og inkluderende arbeidsliv. Utvalgets sammensetning, rolle, oppgaver og aktivitet varierer fra kommune til kommune. For å klargjøre oppgaver og arbeidsform nærmere kan det være hensiktsmessig å utarbeide retningslinjer/ lokalt reglement for utvalget, dersom dette ikke allerede er på plass. De aller fleste kommuner har i dag delegert ansvaret for ansettelser og det praktiske arbeidsgiveransvaret til administrasjonssjefen. I noen kommuner er ordføreren også leder for ADU. I de tilfellene må det skilles klart mellom rollene som ordfører og leder av ADU. Det er nødvendig og naturlig at lederen av ADU og administrasjonssjefen har et nært samarbeid om saker som skal behandles i dette utvalget. Leder av ADU må være bevisst forholdet at en ikke skal være en politisk «personalsjef».



*Ordføreren i rollen
som pådriver
og tilrettelegger*

Initiativtaker, lobbyist, «brannslukker»

Det er et hovedmål for kommunen å gi så godt tilbud som mulig til innbyggerne. Samtidig skal kommunen sørge for en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Mange av de kommunale tilbudene er lovbestemte. Mye er statlig styrt. Mange lover og forskrifter er svært detaljerte, konkrete og faglig tunge, mens andre er svært overordnede og lite konkrete. Dette kan eksemplifiseres ved Kulturlova (2007) som gir kommunen et helt klart ansvar for tilrettelegging på kulturområdet, men når det gjelder omfang og tilbud står kommunen relativt fritt.

Kommunene har lokal frihet på en rekke områder. Ordføreren kan ved å sette saker på sakskartet ta viktige initiativ. Planer er et viktig verktøy for å sikre helhetlige og bærekraftige prioriteringer. Gjennom planer fastsetter politikerne målsettinger som administrasjonen skal jobbe med. Gode planer er derfor helt sentralt for både videreutvikling av kommunen, riktige prioriteringer og nødvendig økonomisk styring. Ordføreren, som folkevalgt leder, bør ha et spesielt ansvar for de samlede tilbudene som kommunen gir, og bør dermed ta initiativ for å starte prosesser som kan føre til at de tilbudene og tjenestene som kommunen yter blir så gode som mulig. Det er viktig å skape engasjement for saker både i og utenfor kommunestyret. Ordførerens tilretteleggerrolle kan være et viktig element for å styrke interessen, engasjementet og forståelsen for de prioriteringene og vedtakene som gjøres i kommunen.





Som ordførere kan vi ikke velge bort medvirkning fra innbyggerne våre. God innbyggermedvirkning kan forankre politikken bedre blant innbyggerne og gi tillit til at de folkevalgte lytter og tar hensyn til ulike behov. Undersøkelsen viser at folk som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse ikke nødvendigvis deltar mer, men opplever at de folkevalgte lytter til dem. Befolkningen kan lettere akseptere beslutninger som de i utgangspunktet er uenige i om de føler seg hørt og har fått en god begrunnelse.

Innbyggermedvirkning kan også føre til bedre beslutninger fordi de er grundigere forankret. Det kan dempe konflikter og lette iverksetting. Politikere lærer om befolkningens ønsker og behov, og befolkningen lærer om politikernes avveininger og prioriteringer.

Om målgruppen for innbyggerdialog defineres som alle innbyggere, kan det være vanskelig å engasjere folk. Mens det å definere målgruppen snevert, kan virke ekskluderende for andre grupper, interesser og kunnskap. Det er de godt voksne og ressurssterke som gjerne møter opp når kommunen inviterer til å komme med innspill. Det ligger dermed et ekstra ansvar på politikere og kommunensansatte for å prøve å trekke med de gruppene

som vanligvis ikke møter opp for å tale sin sak. Mange kommuner får til innbyggerinvolvering ved å bruke et knippe av enkelttiltak rettet mot bestemte målgrupper, heller enn å bruke ett bredt tiltak som skal favne alle.

Gjennom ny Plan- og bygningslov er de formelle kravene til medvirkning, høringsprosesser og offentlig ettersyn styrket. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Kommunen plikter, etter Kommune-loven § 5 «å utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet». Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket. Kommune- og fylkeskommunal planlegging skal bygge på en «realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen». Plan og bygningsloven gir videre føringer, og stiller krav om utarbeiding av kommunal planstrategi, kommuneplanlegging, konsekvensvurderinger, medvirkning og høringsprosesser.



Innbyggermedvirkning kan også føre til bedre beslutninger fordi de er grundigere forankret. Det kan dempe konflikter og lette iverksetting.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Planleggingen skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses.

For å bli i stand til å utføre de kommunale oppgavene, må kommunen ha inntekter. I den sammenheng er det viktig å ha et samfunns- og næringsliv som fungerer godt. Her har ordføreren mange viktige roller i forbindelse med tilrettelegging, ikke minst som lobbyist. I kapittel 2 er det nevnt at ordføreren kommer i kontakt med mange personer som har mye å si. Det kan åpenbart lønne seg å snakke med disse.

Her følger noen eksempler på aktuelle lobbyistsaker:

- Plan- og høringssaker som er til behandling i statlige eller regionale etater
- Vegsaker og kollektivtilbud (avhengig av sted: buss, tog, båt, fly)
- Opprettholdelse av statlige tilbud lokalt og regionalt

- Lokalisering og etablering av bedrifter og statlige arbeidsplasser
- ”Jakt” etter midler til spesielle prosjekter og utviklingstiltak

Når det gjelder «brannslukking» er det forebyggende arbeidet det viktigste. Ved åpne prosesser i kommunen, og ved å ha så ryddige forhold som mulig, minimaliseres faren for «brann». Men dersom det skulle bli uro eller en større konflikt, bør i alle fall ordføreren medvirke som «brannslukker».

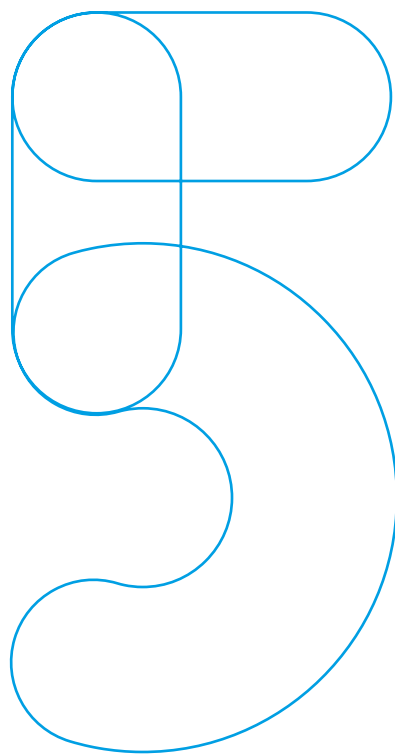
Det kan for eksempel gjøres på følgende måter:

- Drøft saken med formannskapet
- Drøft saken med gruppelederne
- Drøft saken med administrasjonssjefen
- Drøft saken med de tillitsvalgte
- Inviter den eller de som står bak uroen til møte
- Bruk media for å få fram saklig informasjon
- Dersom det er personkonflikt med ansatte involvert, bør i hovedsak dette overlates til administrasjonssjefen, eventuelt kan lederen for ADU og personalsjefen ta rollen være «brannslukkere».

I alle tilfeller gjelder det å opptre klokt, innhente råd og avklare ting underveis, gjerne gjennom samtaler med administrasjonssjefen og/eller andre. Husk generelt krav om åpenhet, men også bevissthet om eventuelle behov og rett til å unnta opplysninger fra offentligheten dersom det er aktuelt.



Kapittel



Ordføreren som møteleder

Etter KommuneLoven § 9 nr. 3 skal ordfører/fylkesordfører lede møtene i kommunestyre/fylkesting og i formannskap/fylkesutvalg. Ordføreren skal også være en politisk leder. I nyere tid har vi eksempler på at ordføreren kommer fra det minste partiet i kommunestyret. Ofte fordi andre partier ikke blir enige i fordelingen av verv og posisjoner etter valget. Dersom ordføreren har få partifeller i kommunestyret, kan det føre til at vedkommende har få å rådføre seg med og har liten politisk tyngde i kommunestyret. På denne måten kan ordførerens rolle bli redusert til bare å bli en møteleder.

Ordførerens politiske "tyngde" kan det ikke gjøres noen med før etter neste valg, men å lede møter på skikkelig vis det kan enhver ordfører uansett legge sin flid i å få til. I tillegg til å lede kommunestyre og formannskap skal ordføreren også lede mange andre møter. Derfor er det helt nødvendig at ordføreren setter seg godt inn i og øver seg på møteledelse. Måten ordføreren leder et møte på legger føringer for tonen i møtet og kan være avgjørende for møteklimaet. Ordføreren må opptre med ryddighet og respekt for øvrige møtedeltakere, men må også være myndig og ha evne til å dempe gemytter om det trengs. Møteleder må kjenne til gjeldende møtereglement og andre formelle krav som kan komme til anvendelse i møte.

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer (KommuneLoven § 6). Møtene i disse organene skal gjennomføres på en verdig og "høytidelig" måte. For å understreke dette er det en del ordførere som bruker ordførerkjede i kommunestyremøtene og folk kler seg pent. Høytidelighet og saklighet er bra, men la ikke atmosfæren i møtene bli for stiv. Det må være plass til humor også for en ordfører – og et kommunestyre. Litt latter kan være bra for stemningen, men sørg for at representantene ler med – og ikke av. Det er ikke bra om noen føler seg latterliggjort av andre i kommunestyresalen.

Tidligere lokalpolitiker og Høyre-ordfører Kåre Kjølle (1933-2006) gav i boka Møtet er satt en god innføring i emnet møteledelse. Fra denne boka har vi tatt med: «Huskeliste for møteledelse» i kommunestyret, og lagt til noen kommentarer.





HUSKELISTE FOR MØTELEDELSE:

- 1) — **a) Åpning av møtet.**
Velkommen. Bruke klubba til å markere

b) Spørretime for publikum dersom kommunestyret har vedtatt en slik ordning
- 2) — **Navneopprop.** Dersom minst halvparten av kommunestyrerepresentantene, medregnet møtende vararepresentanter, er til stede, kan ordføreren slå fast at kommunestyret er vedtaksført (Kommuneloven § 33) (klubbe)
- 3) — **Merknader til innkallingen.** Dersom det ikke er vektige innvendinger mot innkallingen:
- 4) — **Erklære møtet for lovlig satt** (klubbe)
- 5) — **a) Godkjenning av saklista** (klubbe)

b) Valg av to representanter til å skrive under protokollen sammen med ordføreren dersom ikke dette er gjort for hele valgperioden
- 6) — Behandling av sakene på saklista

a) Godkjenning av protokollen fra forrige møte dersom ikke protokollen ble godkjent på det forrige møtet, eller dersom ikke de som skal skrive under, har fått fullmakt til å godkjenne protokollen

b) Hver enkelt sak på saklista

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

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

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

Ordet fritt. Representantene får ordet i den rekkefølgen de har bedt om det. Varaordføreren hjelper til med å holde talerlista à jour. Ordføreren skal konsentrere seg om taleren og om det han eller hun sier. Taleren skal vende seg mot ordføreren, ikke mot representantene. Det er en fordel å bruke talerstol i kommunestyret. Det kan ofte bli nødvendig å foreslå og vedta **begrenset taletid** og eventuell **sluttstrek** for debatten.

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

Ordføreren markerer følgende med klubba:

- Debatten er over
- Voteringsmåte
- Om det er prøvevotering eller endelig votering
- Når votering skjer
- Utfallet av voteringa

7) — Behandling av eventuelle interpellasjoner og grunngitte spørsmål

8) — Eventuell godkjenning av protokoll

9) — Ordføreren erklærer møtet for hevet og markerer med klubba

Klubba bør brukes med måte. I tillegg til det som er nevnt under huskelista, skal klubba brukes for å avbryte en taler når vedkommende bryter reglementet. Klubba skal også brukes ved eventuell uro for å få ro i salen. Det er viktig at ordføreren som møteleder setter seg godt inn i reglementene for formannskap og kommunestyre.

Åpne møter. Etter bestemmelser i Kommuneloven § 30 skal «Folkevalgte organer behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter, og lovens § 31 slår videre fast at Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer». Møtet skal eller kan likevel lukkes ved behandling av særskilte saker. Kommunelovens bestemmelser relateres også til bestemmelsene om dokumentinnsyn som fremkommer gjennom Offentleglova.



Som ordfører er det også viktig å være oppmerksom på at det gjelder spesielle bestemmelser for voteringsmåte for behandling av budsjett- og økonomiplan

Votering. Det er ulike måter å votere på. Representantene kan vise stemmetegn ved å rekke opp en hånd eller ved å reise seg, og mange steder er det nå innført stemmegivning via elektroniske systemer. Uansett metode er det svært viktig at stemmegivningen blir riktig. I mange tilfeller går sakene gjennom uten at noen ytrer seg i mot (stilltiende samtykke). Når det bare er ett forslag i en sak, er hovedregelen at de som er enige holder seg i ro, og de som er imot viser det ved stemmetegn. Men av og til kan det være praktisk å gjøre det slik at de som er for viser det ved stemmetegn, og de som er imot holder seg i ro. Det viktigste i denne sammenhengen er at møtelederen forklarer voteringsmåten på en slik måte at ingen er i tvil.

I enkelte saker kan det bli svært mange forslag. Da gjelder det for møtelederen å holde tunga rett i munnen, og da er det viktig og ikke miste fatninga, men å se ut til å være rolig og sikker. Det må voteres over forslagene i riktig rekkefølge. I mange tilfeller kan det være praktisk og fornuftig å bruke prøvevotering. I Møtet er satt! del B kapittel 15.4 er det en god oppskrift på hvordan det bør gjøres når en sak har to eller tre forslag som det skal stemmes over. Representanter kan, om de selv ønsker det, trekke fremsatt forslag før endelig votering. Representanter kan også bli enige om omforente forslag, etter drøftinger i møte. Som ordfører er det viktig å tilrettelegge for pauser og gruppemøter om noen ønsker dette.

Det mest ytterliggående forslaget må komme først, og det må være anledning til å votere over alle forslagene som er fremmet. I en slik situasjon kan det være klokt å ta en pause for å sortere forslagene. I pausen kan det være fornuftig å rådføre seg med administrasjonssjefen og eventuelt med gruppelederne. Etter pausen forklarer møtelederen hvordan han eller hun har tenkt å gjennomføre voteringen. Dersom det ikke kommer merknader, er det bare å sette i gang med voteringen. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende. Se for øvrig særskilte bestemmelser om stemmelikhet ved valg i Kommunelovens § 38.

Som ordfører er det også viktig å være oppmerksom på at det gjelder spesielle bestemmelser for voteringsmåte for behandling av budsjett- og økonomiplan (Kommuneloven § 35 nr. 2).

Skriftlig votering. Dersom noen ber om det, kan det brukes skriftlig votering ved valg og tilsetting (Kommuneloven § 34 nr. 5). Etter Kommuneloven § 40 nr. 2 har representantene plikt til å stemme. Ved skriftlig votering er det anledning til å stemme blankt, og blank stemme blir da regnet som avgitt stemme. Hovedregelen er at alle saker blir avgjort med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende. Dersom det ved tilsettinger blir like mange stemmer ved 2. gangs skriftlig votering, plikter møtelederen å si fra om hva han eller hun har stemt.





Inhabilitet. Om inhabilitet gjelder reglene i Forvaltningsloven Kapittel II. Om ugildhet §§ 6-10, med særregler som angitt i Kommuneloven § 40 nr. 3 og 4. De siste årene har fokuset på rolleblandinger, bevisstheten om habilitet, åpenhet og ryddighet i offentlig sektor blitt vesentlig styrket. Som en følge av dette endres også lovverk i takt med tiden.

For folkevalgte er det svært sentralt å sette seg inn i de regler som gjelder på området. Den folkevalgte har selv ansvar for å ta opp spørsmålet om sin egen habilitet og de må melde fra når de tror eller mener at de kan være inhabile i saker som står på saklista. Medlemmer av organet kan også reise spørsmål om andres habilitet. I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet (inhabilitet) for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Ordføreren skal som møteleder innkalle vararepresentanter for dem som det kan regnes med vil bli erklært inhabile. Selv om loven sier at det er representanten selv som skal ta opp spørsmålet om inhabilitet, så er det ikke alltid at denne personen ser at inhabilitet kan være til stede. Direkte inhabilitet etter loven er på mange måter "enkelt" å forholde seg til. De vanskeligste tilfellene å vurdere fremkommer som regel av følgende bestemmelse i forvaltningsloven: *«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part».*

Skjønnsmessige vurderinger kan være krevende, særlig når vedkommende selv ikke kan se at han eller hun er inhabil. I slike tilfeller bør ordføreren (om hun er kjent med forholdet) ta opp spørsmålet i forkant av møte, slik at det er mulig å innkalle vara som kan møte i vedkommendes sted dersom organet erklærer vedkommende for inhabil.

I Kommuneloven § 40 nr. 3 blir det slått fast at representantene ikke er inhabile ved valg til offentlige verv og ved fastsetting av godtgjørelse til slike verv. Ifølge § 40 nr. 4 kan en representant be om å bli fritatt fra å være med på behandlingen av en sak av vektige personlige grunner. Det må likevel ikke være slik at det er lettvint å slippe unna behandling av vanskelige saker bare fordi en synes det er greit å slippe belastningen ved å stå for et syn.

Når spørsmålet om en representant er inhabil skal behandles, kan vedkommende først få forklare hvorfor han eller hun mener å være inhabil (eller alternativt hvorfor ikke). Deretter må representanten(e) forlate plassen sin, vararepresentanten(e) tar sete, og organet behandler spørsmålet om habilitet. Vedtar organet at vedkommende er inhabil blir vararepresentanten sittende for å være med på behandlingen av saken. Dersom organet finner ut at han eller hun ikke er inhabil, kommer vedkommende tilbake til plassen sin igjen, og vararepresentanten forlater kollegiet. Uavhengig av utfallet av habilitetsvurderingen bør det tas med i protokollen fra saken.

Vanskelige saker – skaff deg innsikt og be om råd

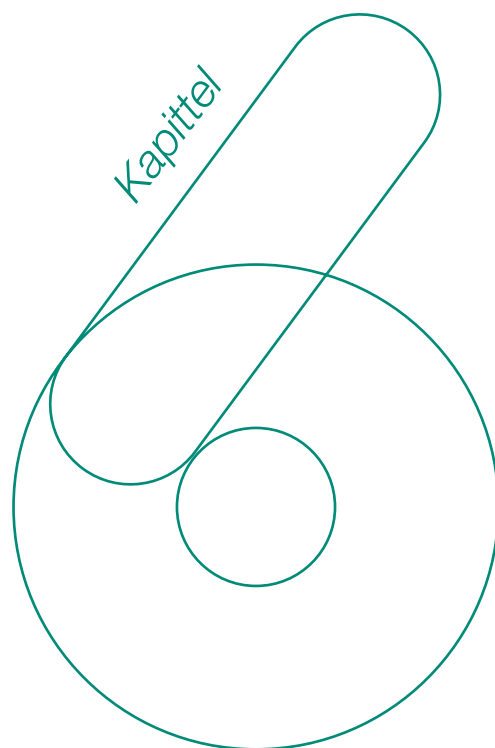
Habilitetsvurderinger henger nøye sammen med tillitt til offentlig forvaltning og politiske beslutninger. Etikk – og fokus – på hva som kan oppfattes som «rett og galt» blir dermed viktig å reflektere over. KS har utarbeid en egen veileder for arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunene. Gjennom veilederen er det tilrettelagt for å øke bevisstheten, forankre etikkarbeidet i kommunen og sikre gode etiske holdninger og handlinger. Som ordfører er det viktig å sette fokus på dette arbeidet. KS har også laget Trafikklystesten og Test din kommune der ordføreren og kommunestyrets medlemmer selv kan teste egne og kommunens kunnskap og holdninger. Veiledere, tester og mer informasjon om etikkarbeid for kommunesektoren finnes på www.etikkportalen.no

I vanskelige saker bør ordfører be om råd og veiledning fra andre. Noen kommuner har egne advokater, ellers kan fylkesmannen, KMD eller KS advokatene (eventuelt andre advokatmiljøer) gi råd. Det finnes også flere kommentarbøker som kan være til god nytte. Særlig er disse nyttige: Kommuneloven med kommentarer av Overå og Bernt (Kommuneforlaget, 6. utgave 2014) og Forvaltningsloven i kommunene Veiledning og kommentarer (Kommuneforlaget 1. utgave 2011).

LES MER



Veiledere, tester og mer informasjon om etikkarbeid for kommunesektoren finnes på www.etikkportalen.no



*Ordføreren,
kommunikasjon
og media*

Ordføreren – en offentlig person

Ordførere har et selvsagt ansvar for å bidra til at kommunens tillit og omdømme blir ivaretatt. Kommunikasjon med, og din opptreden i, media er svært viktig for kommunen. Som ordfører lever du med vervet og oppdraget døgnet rundt. Det kan være lett å si "nå er jeg bare meg selv" – eller nå er jeg noe helt annet enn å være ordfører. Omverden vil i mindre grad oppfatte dette, de ser på ordføreren som "kommunen". Det er svært viktig å være seg bevisst dette forhold, også i forhold til media. Er du inhabil i en sak, bør du overlate til andre å uttale seg om saken, la gruppelederen tale på vegne av kommunestyregruppa di, la lederen i partiet uttale seg på vegne av partiet osv. Tenk igjennom om det er riktig at du skriver leserinnlegg, eller om det er noen andre som bør gjøre det. Vær obs. på hva du skriver på Facebook og andre sosiale medier. Ordføreren er en offentlig person – en fremtredende representant for kommunen, og som ordfører må man leve med at "min private" profil ikke lenger er privat.





KOMMUNEN – OG SOSIALE MEDIER

Det er stor forskjell fra kommune til kommune når det gjelder bruk av sosiale medier. En del kommuner har egne sider på Facebook, bruker Twitter, har blogger og bruker nettet svært aktivt i dialog med innbyggerne. Andre kommuner har foreløpig valgt dette nesten bort, og har kun en tradisjonell nettside.

Det er det selvsagt opp til den enkelte kommune å velge. Mange kommuner har nettvettregler som de ansatte skal følge. Har din kommune dette, bør også ordføreren forholde seg til disse.

Selv om mange kommuner fortsatt er lite aktive i sosiale medier, er mange ordførere aktive på nettet med "private" facebook-sider og/eller blogger. Det er ikke noe i veien for dette, men husk at andre kan oppfatte at det er ordføreren – en sentral og viktig kommunal representant som skriver. Dette bør du reflektere over og for øvrig kan du gjerne følge denne lille oppfordringen: bruk nettvett og opptre som folk... Mange innbyggere synes det er både hyggelig og praktisk å snakke med ordføreren på nettet, så det er ingen grunn til å slutte og bruke Facebook om du er nyvalgt ordfører.

ENDRINGER I MEDIEBILDET KREVER PLANLEGGING, VALG OG DELEGERING

Media setter et stadig sterkere søkelyset på enkelt personer. Vår tabloide hverdag krever stadig mer, ikke minst når det gjelder det å være tilgjengelig. Både tradisjonelle medier, som aviser, radio og TV, samt Nettaviser, Facebook, Twitter og andre sosiale medier er på hele døgnet.

Oppmerksomhet rundt ledere i offentlig virksomhet øker stadig og blir mer og mer krevende. Balansen mellom å være tilgjengelig og å være skjermet er viktig. I utgangspunktet krever ordførerrollen at du er tilgjengelig hele døgnet – hverdag som helg.



For å verne deg selv som person er det viktig å ha gode rutiner og god arbeidsdeling mellom avløsere, medarbeidere og eventuelle informasjonsrådgivere.

Mange ordførere stiller ofte spørsmålet: Hvordan skal jeg nå fram til omverdenen med mine og våre saker, eller med min versjon av saken? Noe informasjon har vi selv et ønske om å få ut, særlig de hyggelige sakene, andre saker ville helst lagt døde før de kom i media. Glad-sakene kan spres der man måtte finne det hensiktsmessig. De vanskelige sakene kan gi ordføreren bekymringer. Hvor kommer denne saken til å ta veien – rent mediamessig? Vil den eksplodere i media? Skal vi uttale noe i sakens anledning, eller skal vi håpe at saken raskt går i glemmeboken? Ordføreren står mange ganger ovenfor vanskelige vurderinger, og svarene er ikke alltid enkle.

Kriser kan oppstå, også det som vi kan definere som mediekriser. Det å handtere slike kriser takler en bare ved hjelp av gode rutiner og praktisk trening. I hvert enkelt tilfelle handler det om god informasjonsberedskap. Ordføreren bør være reflektert og må aktivt vurdere om han eller hun skal håndtere saken selv eller trekke inn / rådføre seg med nære medarbeidere, informasjonsmedarbeidere eller andre. I alle tilfeller vil sannheten være ens beste venn.



Kriser kan oppstå, også det som vi kan definere som mediekriser. Det å håndtere slike kriser takler en bare ved hjelp av gode rutiner og praktisk trening.

LAG GODE HVERDAGSRUTINER

For alle ledere er det viktig å være godt orientert om hva som blir formidlet om kommunen i mediene. Avhengig av kommunestørrelse og støtteapparat rundt deg, kan gode verktøy til dette for eksempel være:

- Tilrettelegge slik at det er mulig å følge med på daglige oversikter/medieklipp fra aviser, internett, radio- og tv
- Les selv eller få noen til å gå gjennom postjournalen så snart den er klar (fang opp om det er saker under oppseiling, som pressen sannsynlig kan ta tak i)
- Like viktig som å være à jour med medieomtaler, er det at kommunen er aktiv – og gjerne komme pressa i forkjøpet – når det gjelder utspill og eventuelle kommentarer
- Bruk kommunens hjemmeside aktivt
- Å sende over og å la mediene ha tilgang til kommunale saker og politiske vedtak er selvsagt
- En enkel telefon til aktuelle journalister kan være vel så viktig som å arrangere store pressekonferanser. I vårt mediasamfunn er det mest aktuelt med pressekonferanser ved ekstraordinære hendelser eller når store og kompliserte saker skal presenteres.

BRUK DE MANGE KANALENE OG BENYTT DE ANLEDNINGENE SOM FINS

Det har vært lett å prioritere massemediene når vi kommuniserer med omverdenen. Det er samtidig viktig å være klar over behovet for intern kommunikasjon i organisasjonen, og at alle folkevalgte og medarbeider har en rolle når det gjelder å informere og profilere kommunen.

Møter og direkte dialog internt eller eksternt kan være vel så viktig som de store oppslagene i mediene. Internett som kommunikasjonsverktøy er svært nyttig for å få ut fakta, men kan selvfølgelig også brukes bevisst til profilering av glad-saker vi ønsker å få ut.



Krav om åpenhet i forvaltning og politikk – innsynsrett og åpne møter

Som ordfører bør du flagge åpenhet høyt og bidra slik at media også kan gjøre jobben sin. Media skal tross alt speile samfunnet og må også ta opp kritiske forhold, selv om vi noen ganger ønsker at de ikke hadde skrevet det de gjør. Et ryddig og godt forhold til journalistene er verdt å jobbe for.

Både Kommuneloven og Offentleglovas formål og bestemmelser er vesentlige i denne sammenhengen. Formålet med Offentleglova «er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon.» Videre fastslår loven at «Saksdokument, journaler og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Jfr. Kommunelovens § 30 skal «Folkevalgte organer behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter», og lovens § 31 gir bestemmelser om at «Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer». Møtet kan likevel med hjemmel i lov lukkes ved behandling av særskilte saker. Kommunelovens bestemmelser relateres også til bestemmelsene om dokumentinnsyn som fremkommer gjennom

Offentleglova. For ordførere er det viktig å være obs. på at media leser postlister med argusblikk, og at de med loven i hånd også kan be om å få dokumenter vi gjerne skulle sett at de ikke hadde fått.

KLARE OG RENE LINJER

Integritet og habilitet er omtalt andre steder i dette heftet, blant annet avslutningsvis i kapittel 5 om møteledelse. Dette er tema som er svært viktige i forholdet til medienes interesser for offentlig virksomhet, både administrativt og politisk.

START PERIODEN MED MEDIEKURS FOR ORDFØREREN – OG GJERNE OGSÅ FLERE FOLKEVALGTE

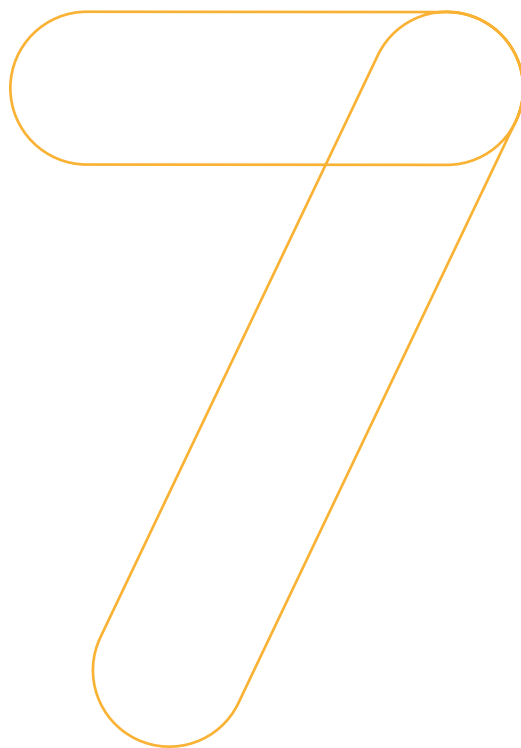
Hvor går grensene? Hvordan spiller ordføreren og resten av kommunen på lag? Betyr politikeres krangling i mediene noe for kommunens omdømme – og påvirker det interessen for lokalpolitikk i positiv eller negativ retning? Dette er viktige spørsmål som kan tas opp til debatt ved starten av en valgperiode. Mange kommuner arrangerer egne mediekurs eller seminar der slike temaer blir tatt opp.

Kommunens egne retningslinjer for kommunikasjon og mediekontakt bør være tema, samtidig som medienes spilleregler og arbeidsmåter blir tatt opp. Praktisk intervju- og kameratrening kan gjerne være en del av et slikt kurs eller seminar.

Som ordfører bør
du flagge åpenhet
høyt og bidra slik
at media også kan
gjøre jobben sin



Kapittel



*Ordførerens rolle –
bevissthet om organisering
og eierskap. Kommunale
og interkommunale selskap,
interkommunalt samarbeid*

Om ansvar og makt – og frihet til å organisere tjenestene som kommunen vil

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere oppgaveløsningen slik de finner det hensiktsmessig, enten som del av kommunen som juridisk person eller gjennom vertskommunesamarbeid eller etablering av selvstendige rettssubjekter. Mange kommuner innleder også samarbeid med private aktører gjennom blant annet selskapsdannelser. Slikt samarbeid kan skape utfordringer.

Kommuner og private aktører har ulike roller og formål. Det er da viktig å sikre godt samarbeid gjennom gode avtaler, og det er viktig å sørge for at gråsoner vedrørende ansvar og roller mellom kommunen og aktørene unngås. Det bør også, så langt det er mulig, være full åpenhet og diskusjon i kommunestyre/fylkesting i forkant av at avtaler inngås. To gode råd er å være aktiv i etableringsfasen og å bruke administrasjonen og deres kompetanse både før etablering, og ikke minst i driftsfasen.

Kommuner og fylkeskommuner eier svært mange selskaper, og har store verdier plassert i disse. Ordføreren representerer ofte eieren (kommunen)

i de formelle eierorganene, og det forventes at ordføreren setter seg godt inn i det enkeltes selskap formål, og sørger for at styret, daglig leder selskapet gjør den jobben de er satt til å utføre på kommunens vegne. De siste årene er det blitt svært tydelig for både ordførere og andre, at mange kommunalt eide selskaper har "levd sitt eget liv" og det er ikke bra. Det er derfor viktig å sette fokus, stille krav og tydeliggjøre forventninger til de selskapene kommunene eier, men dette er det ikke bare en ordfører som skal gjøre. Ordføreren har et særskilt ansvar for å sette eierskap på dagsorden i kommunestyret.



Selskaps- og foretaksformer for kommunal sektor

Kommunene og fylkeskommunene kan skille ut virksomhet i selskaper og foretak, med hjemmel i Lov om aksjeselskap, lov om interkommunale selskaper eller bestemmelsene om foretak etter Kommune-lovens kap 11.

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

2. Et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper kan derimot bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet.

For begge disse selskapsformene stilles det krav til styring gjennom etablering av formelle **styringsorganer** som sikrer selskapene den nødvendige autonomi for å fungere som selvstendige rettssubjekter. Kommunestyret overfører myndighet til å utøve styringen til **eierorganet**.

3. Kommunalt/fylkeskommunalt foretak

etter Kommune-loven kap 11. Der kommunen/ fylkeskommunen ønsker å gi virksomheten en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen kan den etablere et styre etter Kommune-lovens kapittel 11 som et kommunalt/fylkeskommunalt foretak. Foretaket er ikke en egen juridisk person men del av kommunen/ fylkeskommunen som rettssubjekt og kommunen hefter for foretakets forpliktelse. I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper innebærer ikke denne formen virksomhetsoverdragelse med dertil overføring av arbeidsgiveransvaret for de ansatte.

Foretaket ledes av et styre som et utpekt direkte av kommunestyret eller fylkestinget og har dermed ikke et eierorgan på linje med virksomheter organisert etter selskapslovgivningen. Daglig leder står dermed i linje under styret som igjen er underlagt kommunestyret eller fylkestinget. Administrasjons-sjefen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder.

Stiftelser. Kommunene og fylkeskommunene står også fritt til å etablere stiftelser (Stiftelsesloven av 2001). Med stiftelse forstås en formuesverdi som er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell,

humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. En stiftelse kan være en alminnelig stiftelse eller en næringsdrivende stiftelse. Stiftelser har til forskjell fra selskapene (IKS og AS), ingen eiere. Verken oppretteren eller andre kan med grunnlag i eiendomsretten utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd. Oppretterne kan imidlertid få innflytelse på stiftelsen ved å etablere for eksempel en "rådsforsamling" med oppgaver og myndighet som beskrevet i § 36 i stiftelsesloven.

Oppretterne står ikke fritt til å løse opp stiftelsen. For kommuner som ønsker å utøve eierstyring og har økonomisk interesse i de verdier som er knyttet til virksomheten bør nok primært andre selskapsformer velges fremfor stiftelser.



Andre former for interkommunalt samarbeid

Gjennom Kommunelovens kapittel 5. Interkommunalt samarbeid er det tilrettelagt for samarbeid, om oppgaver som er av forvaltningsmessig karakter, mellom to eller flere kommuner/fylkeskommuner.

Interkommunale samarbeid/ styre etter Kommunelovens § 27. Kommunene står fritt til å opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Vertskommunesamarbeid etter Kommunelovens § 28-1 a har to varianter, enten administrativt vertskommunesamarbeid eller med felles folkevalgt nemnd. Gjennom samarbeid etter § 28 kan kommunen overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28 b og 28 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.



Om å være bevisst kommunens valg



VALG AV "RIKTIG" SELSKAPS- ELLER SAMARBEIDSFORM

Når kommunen skal planlegge organiseringen av et selskap, vil valg av selskaps- eller organisasjonsform stå sentralt. Lovverket for de ulike selskapsformene er utformet for å dekke ulike behov. Det er svært viktig at kommunen velger den selskapsform som på best mulig vis tar hensyn til de behovene som gjelder for den konkrete virksomheten som skal organiseres. En tidligere valgt selskapsform kan endres dersom det ikke fungerer etter hensikten, eller dersom kommunens behov eller rammevilkår har endret seg. Dette er det viktig at ordførere og kommunestyrer er bevisste på.

Behovet for kommunal styring og kontroll med selskapet vil være avhengig av hva slags type virksomhet som skal organiseres. I tilfeller der selskapet skal løse spesielle kommunale oppgaver eller forvalte viktige kommunale ressurser, kan det være fornuftig å velge en selskapsform som gir kommunen stor grad av politisks styring også etter selskapsorganisering. Dette kan spesielt være viktig når virksomheten ikke er økonomisk selv bærende, men er avhengig av økonomisk støtte.

BEVISSTE EIERE – UTARBEIDER EIERSKAPSMELDINGER

Som ordfører har du et viktig ansvar for å sette eierskap på dagsorden, både i egen kommune og i fellesskapet med andre kommuner som dere har eierinteresser sammen med. De kommunale

selskapene dekker et vidt spekter av virksomheter. Kommuner og fylkeskommuner eier store verdier i foretak og selskap, og en stadig større del av de kommunale virksomhetene er etablert på tvers av kommunegrensene. Utvikling har ført til at kommuner og fylkeskommuner i stor grad har måttet endre fokus fra drift til eierskap. Det er svært viktig at politikerne er bevisst på hva de eier og at de klargjør hvordan eierrollen skal ivaretas.

De siste årene er heldigvis mange kommuner blitt mer bevisste eiere. Mange har utarbeid eierskapsmeldinger som synliggjør verdier, tydeliggjør formål og ansvar, og setter fokus på hva og hvorfor kommunen eier det de eier, men også hva de ikke bør eie. Flere har funnet ut at det også går an å selge selskaper, eller å endre selskapsform dersom det er mer hensiktsmessig. Eierskapsmeldinger bør rulleres årlig, og bør minst en gang i hver kommunestyreperiode være gjenstand for full politisk gjennomgang og behandling. Det kan også utarbeides eierskapsmeldinger for enkelt-selskaper på tvers av kommunegrenser.

EIERSTYRING OG ROLLER

Tidligere ble ofte ordførere oppnevnt av kommunestyret til å delta i styret i selskaper. Og selv om mange forstår at når ordfører eller en annen folkevalgt er styremedlem eller styreleder i et selskap, er vedkommende styremedlem og/eller styreleder, og ikke ordfører/folkevalgt i denne sammenhengen. En må kunne forvente at de som blir oppnevnt som styremedlemmer, tar vare på interessene til selskapet innenfor de rammene som generalforsamlingen/representantskapet fastsetter. I mange tilfeller har ikke dette fungert hensiktsmessig. Dette har vært utfordrende for kommunesektoren, og i mange tilfeller har det forekommet svært uheldig rolleblanding, som har redusert innbyggernes tillit til både kommunene og politikere. Noe har vært rot og mindre ting, men det er også avdekket svært alvorlige korrupsjonssaker. Dette er ikke bra for kommunens omdømme. Det er derfor lagt ned mye arbeid i å bevisstgjøre eiere, styret og andre.

Som ordfører bør en være svært varsom med å påta seg styreverv i selskaper. Ordfører bør heller sørge for å ivareta eierrollen på en best mulig måte, både som representant i generalforsamlinger/representantskap og ved å la kommunestyret få ta del i eierskapsspørsmål, forberedelser til generalforsamlinger, utarbeidelse av eierskapsmeldinger m.m.

Som ordfører bør en være svært varsom med å påta seg styreverv i selskaper.



Videre bør styret utarbeide instruks for daglig leder, og den bør sette klare grenser for daglig leders makt

ROLLER OG ANSVAR: EIERROLLEN/ EIERORGAN OG STYRET/DAGLIG LEDELSE/ DRIFT AV SELSKAPET

I AS'er og IKS'er er det gjennom generalforsamlingen og representantskapet eierskapet formelt utøves. For å sikre en god rollefordeling mellom kommunen som eier på den ene siden, og styret og daglige ledelse på den andre siden, er det viktig å utarbeide gode styringsdokumenter (vedtekter og avtaler) med et klart formål. Vedtektene til selskapet (selskapsavtale for interkommunale selskap) legger grunnlaget for etableringen og rammen for virksomheten som selskapet skal drive. Det er viktig at formålet med virksomheten til selskapet er grundig gjennomtenkt og nøye formulert i vedtektene. Det setter grenser for styrets makt, og definerer hva det enkelte selskapet faktisk kan drive med.

Selskapslovgivningen gir eierne stor frihet til å vedta det nivået som makten i selskapet skal ligge på. I vedtektene/selskapsavtalen kan eierne derfor vedta hvor mye myndighet som skal ligge på eierorganet, som vil være generalforsamlingen/representantskapet, eller hvor mye makt som skal ligge hos styret.

Det er eiers ansvar å sørge for at styret sammen-settes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ. Et profesjonelt styre som kollegium består av personer med egnede personlige egenskaper som utfyller hverandre kompetansemessig, de har fokus på oppdraget sitt: formålet, og de ivaretar selskapets interesser på best mulig måte. Styret bør utarbeide instruks for eget arbeid. Videre bør styret utarbeide instruks for daglig leder, og den bør sette klare grenser for daglig leders makt.

KOMMUNENES KONTROLL- OG TILSYNSANSVAR

Kontrollutvalgets oppdrag – selskaps-kontroller. Kommunene har også et kontroll- og tilsynsansvar overfor sine eierinteresser i selskaper.

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Jf. Kommunelovens bestemmelser skal Kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m. Bestemmelsene gir kontrollutvalgene en selvstendig rolle i forhold til eierne og selskapsledelsen. I den utstrekning det finnes nødvendig kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

Jfr. Forskrift om kontrollutvalg i kommuner/fylkeskommuner skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden. Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

FOLKEVALGT LEDERSKAP OG ORGANISERING AV OPPGAVELØSNINGEN

At virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper innebærer at betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres. Slik disse selskapene er organisert, skal selskapets ledende organer ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet.

KS har revidert Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. I tillegg er det utarbeidet et hefte om folkevalgt lederskap og organisering av oppgaveløsningen. Begge disse heftene gir kommunestyrene og fylkestingene en god innføring i hvordan ulik organisering av oppgavene påvirker

den folkevalgte styringen og ledelsen, men også hvilke utfordringer og muligheter det gir.

Begge heftene inngår i KS Folkevalgtprogram 2015-2019, og er å finne på folkevalgtprogrammet.no.

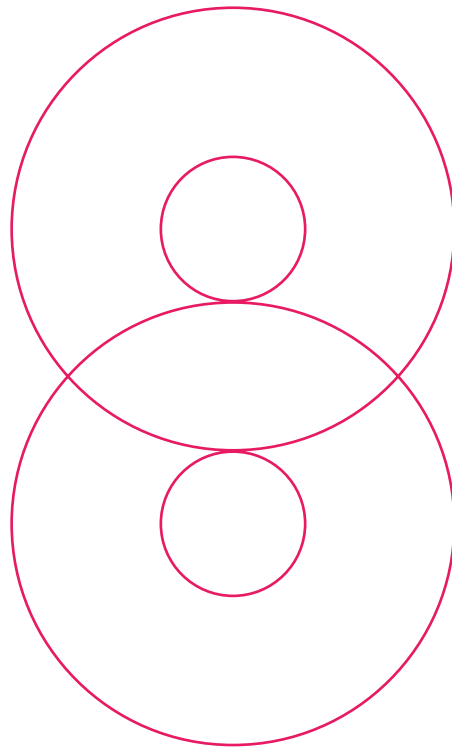
LES MER



Begge heftene inngår i KS Folkevalgtprogram 2015-2019, og er å finne på folkevalgtprogrammet.no



Kapittel



Ordførerenes oppgaver ved beredskap/kriser

Om kriser oppstår får ordfører en sentral rolle, ikke minst i forhold til kriseledelse og informasjon. For kommunen er det viktig å forhindre uønska hendelser. Samtidig er det viktig å være forberedt dersom kriser oppstår. Ordførers oppgaver i en krisesituasjon skal fremgå av kommunens beredskapsplan (som også skal inkludere plan for kriseledelse).

Kommunen har etter **Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret** en plikt til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser. Disse skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter Plan- og bygningsloven.

Krav til kommunal beredskapsplan. Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

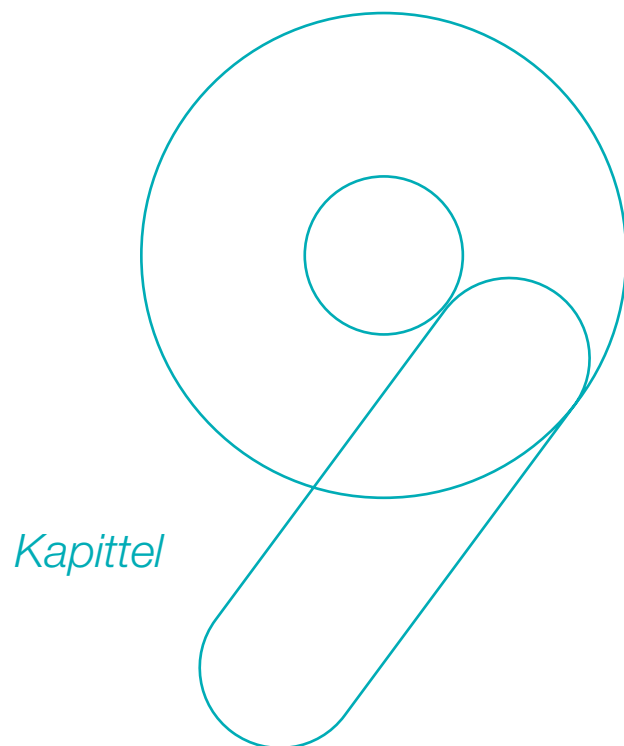
Lov om helsemessig og sosial beredskap [helseberedskapsloven] skal bidra til å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid. For å ivareta lovens formål, skal virksomheter loven omfatter kunne fortsette og om nødvendig legge om og utvide driften under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid, på basis av den daglige tjeneste, oppdaterte planverk og regelmessige øvelser. Kommunene plikter etter loven å utarbeide en beredskapsplan for helse- og sosialtjenestene.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap - DSB – er pådriver og veileder for regional og kommunal beredskap. På www.dsb.no finnes mye relevant informasjon, veiledere m.m. som kan være nyttig for både nye og ”gamle” ordførere.

Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylkene og har et særlig ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene. Som en del av fylkesmannens oppgaver er tilrettelegging og gjennomføring av øvelser i kommunen et nyttig moment. Øvelsene tar utgangspunkt i kommunens egne planer og bidrar til at disse fungerer etter intensjonene. Det å planlegge for og å øve på situasjoner som kan oppstå ved kriser, katastrofer og ulykker i fredstid, er en viktig del av beredskapsarbeidet i kommunene, også for ordføreren. Varaordføreren bør også inviteres til å delta på beredskaps- og kriseøvelser, gjerne som observatør, dersom han eller hun ikke har andre oppdrag mens øvelsen pågår.

Om kriser oppstår er det svært viktig å ha tett kontakt med administrasjonssjefen og kriseledelsen for øvrig. Det må bestrebes å beholde roen, samtidig som det er fullt trøkk og fullt fokus på den akutte situasjonen. Mange ordførere har fått oppleve svært utfordrende situasjoner når det gjelder informasjon i krisesituasjoner. Ved svært alvorlige hendelser kan medietrykket bli stort, hendelsene kan prege deg personlig, og det kan være svært vanskelig saker å håndtere.

Husk å rådføre deg med andre i tilstrekkelig grad, og vær alltid bevisst på hva du skal uttale deg om og hva andre skal uttale seg om, for eksempel skadestedsleder/politi.



*Formelle roller og
status (lover m.m.)*

KOMMUNELOVEN

Kommunelovens bestemmelser gir sentrale føringer og er viktig grunnlag for ordførerens og kommunestyrenes "oppdrag". Loven er endret mange ganger siden den trådte i kraft 1. januar 1993, men hovedprinsippene er fortsatt de samme. Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

«ALL MAKT I DENNE SAL»

Hovedprinsippet i Kommuneloven er at all makt ligger til kommunestyret og fylkestinget som de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Kommunestyret/fylkestinget kan delegere myndighet til administrasjonssjefen. Avhengig av lov hjemmel for oppnevning kan det også delegeres beslutningsmyndighet til styrer, utvalg, nemnder og nabokommuner. Fremgår det av lovteksten at en myndighet skal utøves av kommunestyret/fylkestinget selv, er det ikke anledning til å delegere myndigheten.





Administrasjon – stillinger, direkte pålegg gjennom lov – og kommunestyrets ”påse”-ansvar

Gjennom lovverket er det altså få stillinger kommunestyret selv må ansette i, men det fremkommer krav til kommunestyrene gjennom ”påse”-ansvar.

Kommunestyret og fylkestinget skal selv ansette administrasjonssjefen som er en lovbestemt stilling etter Kommuneleien. Det ligger for øvrig til administrasjonssjefen å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Kommunale stillinger må naturlig nok tilpasses kommunenes behov og de oppgaver som skal løses på forsvarlig vis.

I de fleste kommuner er ansettelses delegert til administrasjonssjefen, og det blir dermed administrasjonssjefens ansvar å sørge for at bestemmelser i særlovsammenheng som krever at kommunene skal ha faglig kompetanse på visse områder blir fulgt opp. Som eksempler nevnes opplæringslovens krav til at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået, og helse- og omsorgstjenestelovens pålegg om å ha kommuneleigestilling.

Gjennom lovverket er det altså få stillinger kommunestyret selv må ansette i, men det fremkommer krav til kommunestyrene gjennom ”påse”-ansvar.

I Kommuneloven fremgår det at kommunestyret/fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte og kommunestyret/fylkestinget selv skal velge revisor. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget. Kommunestyret står fritt til å ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor.

Lovfesta utvalg, råd og nemnder

Gjennom bestemmelser i Kommuneloven plikter kommunen å ha:

- Formannskap/fylkesutvalg
- Kontrollutvalg
- Partssammensatt utvalg / Administrasjonsutvalg
- Råd for eldre, personer med funksjonnedsettelse (fra juni 2017)

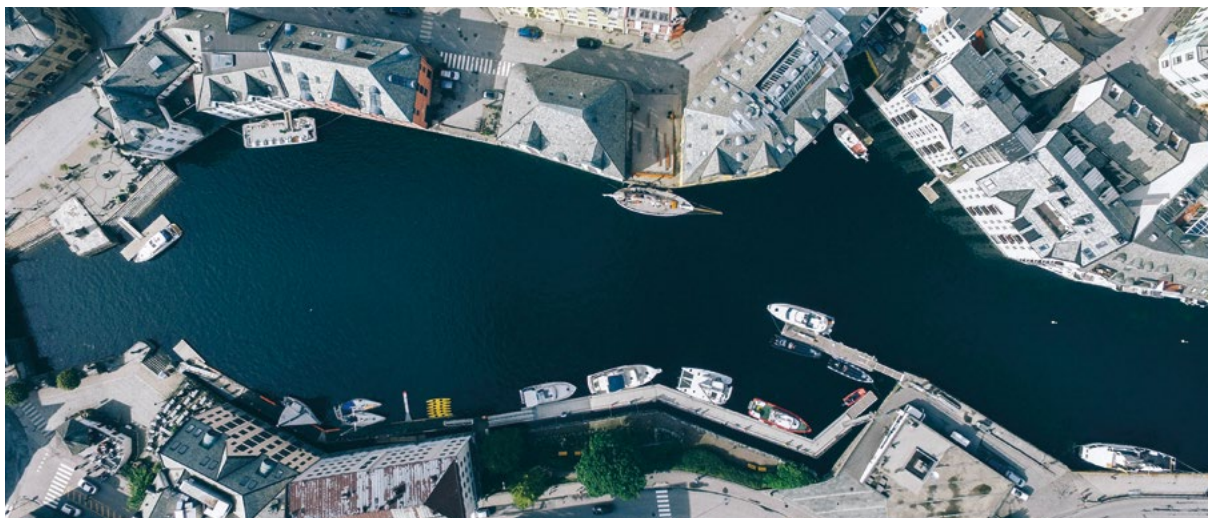
Eksempler på andre lovfesta utvalg etter særlover:

- Valgstyre og stemmestyrer (Valgloven)
- Råd for ungdom (I kommuneloven fra juni 2017)
- Foreldreråd og samarbeidsutvalg (SU) (Barnehageloven)
- *kan være felles SU for skole og barnehage
- Elevråd, FAU, Samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg ved grunnskoler (Opplæringsloven)
- Skoleutvalg, Skolemiljøutvalg, Yrkesopplæringsnemnd for videregående opplæring (Opplæringsloven)
- Utvalg for klientsaker (fem medlemmer) etter sosialtjenesteloven
- Et klageorgan (fem medlemmer) for behandling av klager i forbindelse med helsehjelp etter kommunehelseloven

FRIHET TIL Å OPPRETTE UTVALG ETTER BEHOV – MED ELLER UTEN BESLUTNINGSMYNDIGHET

Jfr. Kommunelovens § 10 kan kommunestyret og fylkestinget selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Det kan også opprettes komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag. Kommunestyret kan også opprette kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer jf. Kommuneloven § 10.a. Kommunestyre- og fylkestingskomiteer er saksforberedende organ for kommunestyret og fylkestinget. Komiteene kan ikke gis avgjørelsesmyndighet.





Egenkontroll i kommunen

En velfungerende egenkontroll i kommunene er viktig for innbyggernes tillit til kommunen, og for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene. Aktørene i kommunens egenkontroll er kommunestyret, kontrollutvalget sammen med sekretariatet, administrasjonssjefen og revisor. En god egenkontroll krever samspill mellom disse. For at dette samspillet skal fungere, er det nødvendig at aktørene kjenner både sin egen og hverandres roller.

Egenkontrollen skal bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenester de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte.

Egenkontrollen er således viktig for den folkevalgte styringen av kommunen eller fylkeskommunen. Et annet viktig formål med egenkontrollen er å forebygge misligheter. En styrket egenkontroll vil bygge opp under det kommunale selvstyret, og vil kunne legge til rette for redusert statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene.

INTERNKONTROLL

Etter kommuneloven er det ikke formelle formkrav eller krav om innhold til internkontrollen. Ser en til prinsipper om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det likevel nærliggende å tolke kommuneloven slik at "betryggende kontroll" innebærer et internkontrollsystem som er etterprøvbart og som bidrar til at man er i stand til å føre en kontroll med virksomheten. God internkontroll er derfor viktig for å sikre god etisk standard i kommuner og fylkeskommuner.

Egenkontroll er den samlede kontrollen kommuner og fylkeskommuner fører med egen virksomhet, og bidrar til å bygge opp tilliten i kommunen. God egenkontroll vil kunne redusere statlig tilsyn og kontroll, og gir samtidig grunnlag for læring og forbedring. Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for egenkontrollen.

Som ordfører bør en etterspørre og sette internkontrollen på dagsorden. Flere av løsningene er forholdsvis enkle, men for kommunene ligger

suksessen i helhetlig innføring og gjennomføring. En god internkontroll henger sammen med aktivt handling og gode systemer, samt forankring i hele organisasjonen.

KONTROLLUTVALG

Etter Kommuneleken skal kommunen og fylkeskommunen ha et eget kontrollutvalg. Kontrollutvalgets ansvarsområder, oppgaver og saksbehandling fremgår av lovens kapittel 12, samt av Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. Kontrollutvalget er avgjørende for å oppnå en velfungerende egenkontroll i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Ordføreren har møte- og talerett i kontrollutvalget. Administrasjonssjefen har

ikke tilsvarende, men administrasjonssjefen kan bli invitert til å møte i kontrollutvalget, på hele eller deler av møtene. Mange steder inviteres rådmannen til å delta relativt fast på møtene i kontrollutvalget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nylig revidert Kontrollutvalgsboken. Dette er en veileder som går gjennom rollen og oppgavene til kontrollutvalget. Den finner man på regjeringen.no. Målet med veilederen er å skape større forståelse av kontrollutvalgets rolle og oppgaver, og å bidra til et godt samspill mellom de ulike aktørene. Boka er nyttig for kontrollutvalget selv, men også for ordfører og kommunestyret.

Lover og forskrifter – en del av kommunens hverdag



Som ordfører – leder av kommunestyret – og folkevalgt med et stort ansvar, er det viktig å være bevisst forholdet til lovverk og forskrifter. Kommunen må i det daglige forholde seg til en lang rekke lover og forskrifter. De folkevalgte har et overordnet ansvar for hele kommunens virksomhet, selv om driften og mye av saksbehandling i det daglige er delegert til administrasjonssjefen.

Som møteleder møter ordføreren ofte spørsmål som må håndteres der og da. Dette kan være spørsmål knyttet til saksbehandlingsregler, inhabilitet, taushetsplikt, anke og klager. Kapittel 5. Ordføreren som møteleder tar for seg en del om habilitetsspørsmål, og nedenfor kan du lese litt mer



om anke/klage. Som ordfører er det, i tillegg til å være godt kjent med Kommuneloven, nødvendig å kjenne til bestemmelsene i Forvaltningsloven og Offentleglova. I et plan- og samfunnsutviklingsperspektiv er også Plan og bygningsloven sentral.

LOV OM BEHANDLINGSMÅTEN I FORVALTNINGSSAKER – FORVALTNINGSLOVEN

Forvaltningsloven stiller krav og gir regler for kommunal saksbehandling. Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

I loven finner vi viktige bestemmelser om bl.a. ugildhet (inhabilitet) og taushetsplikt. Som ordfører er det viktig å være oppmerksom på disse bestemmelsene. Bestemmelsene i forvaltningsloven må også sees i sammenheng med bestemmelser i bl.a. Kommuneloven, Offentleglova og Arkivlova. Krav til arkiv og dokumentasjon, er svært viktig både med hensyn til rettslige forhold, generelle krav til god forvaltning og tilgjengelighet for ettertiden.

LOV OM RETT TIL INNSYN I DOKUMENT I OFFENTLEG VERKSEMD – OFFENTLEGLOVA

Jfr Kommunelovens § 4 skal kommuner og fylkeskommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet, og forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Formålet med Offentleglova er å:

leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.

Hovedregelen er at saksdokumenter, journaler o.l. for organet er åpne for innsyn dersom annet ikke følger av lov, og alle kan kreve innsyn i disse hos vedkommende organ. Loven gir hjemmel for ulike dokumenter som kan unntas fra offentlighet, og angir saksbehandlingsregler for krav om innsyn og klage på avslag. Jfr. Kommunelovens § 40. nr. 5 skal kommunestyret og fylkestinget selv fastsette reglement for de folkevalgte rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er til behandling.

Som møteleder er det viktig å være oppmerksom på at et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter Offentleglova dersom de hadde stått i et dokument.

LOV OM PLANLEGGING OG BYGGESAKSBEHANDLING – PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Planlegging er en viktig kommunal oppgave, - og en viktig del av ordføreren og politikernes virksomhet. Kommunen plikter etter Kommuneloven § 5 å utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Kommunelovens bestemmelser må sees i sammenheng med bestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Kommunal og fylkeskommunal planlegging skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen. Plan og bygningsloven gir videre føringer, og stiller krav om utarbeiding av kommunal planstrategi, kommuneplanlegging, konsekvensvurderinger, medvirkning og høringsprosesser.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige

løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Planleggingen skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses. Gjennom Plan- og bygningsloven fremkommer formelle krav til medvirkning, høringsprosesser og offentlig ettersyn. Hensynet til grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unges medvirkning skal ivaretas spesielt, og det stilles krav om at planer skal utarbeides i helhetlige perspektiver.



Noen viktige – og noen ganger litt forvirrende – begreper

Som ordfører kommer en av og til bort i saker der det er fattet vedtak som noen, av ulike årsaker, ikke er fornøyde med. I slike tilfeller kommer en ofte bort i ord som: anke, lovlighetskontroll, klage og omgjøring av vedtak. Ordene anke og klage blir gjerne brukt om hverandre. Men det er stor forskjell på betydningen av disse to ordene. En klage fører ikke alltid til omgjøring av et vedtak, og et vedtak kan også omgjøres uten klage. For ordføreren er det nyttig å være kjent med begrepene.

Anke

Det å anke en sak innebærer at et mindretall kan be om å få en sak inn for et høyere organ. Dette må ikke blandes sammen med klagerett etter forvaltningsloven. Det er heller snakk om en utsettelse og en overføring av saken til endelig avgjørelse i et høyere organ. Etter Kommuneloven er det ikke lenger regler som gir anledning til å anke en sak. Men en kommune eller en fylkeskommune kan vedta lokale regler som gir anledning til intern mindretallsanke ved vedtak i andre organ enn kommunestyre og fylkesting.

Lovlighetskontroll

Dersom mindretallet vil prøve om et vedtak er lovlig, kan det bruke Kommuneloven § 59 nr. 1. Der er det sagt at minst tre medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sette fram krav om å få kontrollert om avgjørelsen er lovlig. Ved lovlighetskontrollen skal det tas stilling til om avgjørelsen er a) innholdsmessig lovlig, b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse og c) er blitt til på lovlig måte.

Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet. Et krav om lovlighetskontroll medfører ikke at iverksettelsen av den påklagede avgjørelsen utsettes med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.

Klage

Klage går ut på at en person (en part eller annen med rettslig klageinteresse) etter forvaltningsloven har rett til å be om at en sak blir vurdert på nytt. Jf. forvaltningslovens § 28 kan enkeltvedtak påklages til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget. Mange kommuner har opprettet egne klagenemnder. Saksbehandlingsregler for behandling av klagesaker fremgår av forvaltningsloven og det er klart definerte frister for når klager må fremmes for at saken skal kunne bli vurdert på nytt.

Omgjøring av vedtak

En klage fremsatt med hjemmel i forvaltningslovens bestemmelser kan altså føre til at vedtak blir omgjort, men et forvaltningsorgan kan også

omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller c) vedtaket må anses ugyldig. Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger.

Rådfør deg med andre når du står ovenfor vanskelige juridiske spørsmål

I kommunesektoren er lov- og forskriftskravene omfattende og til dels vanskelig å få full oversikt over. Lover endres etter behov, og det er alltid en siste utgave som gjelder. Papiirutgaver kan i løpet av kort tid være utdatert, men på www.lovdata.no finner du til enhver tid oppdaterte lover og forskrifter.

LES MER



På www.lovdata.no finner du til enhver tid oppdaterte lover og forskrifter

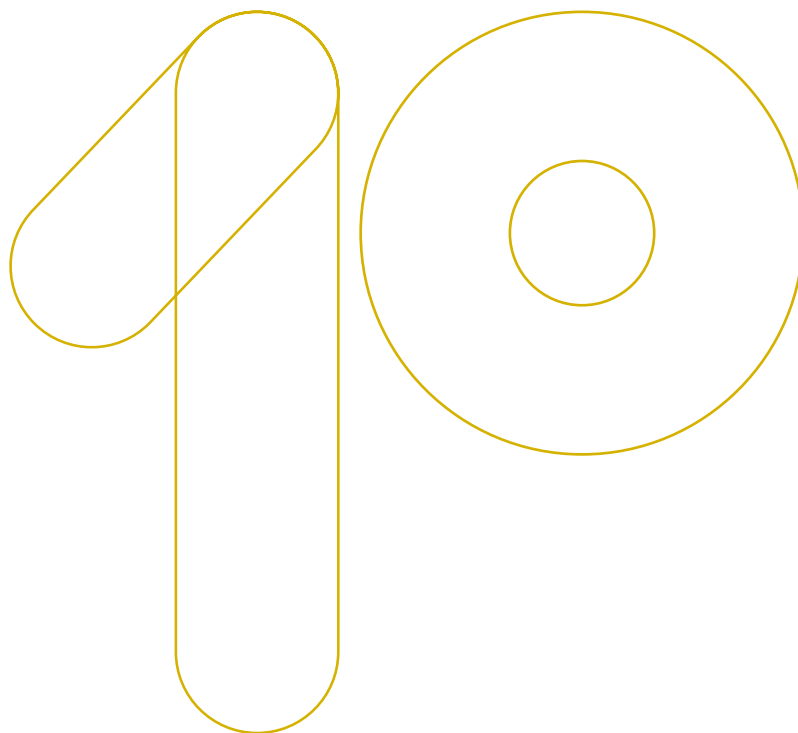
I vanskelige saker må du som ordfører også be om råd og veiledning fra andre. Administrasjonssjefen er selvfølgelig en viktig støttespiller og samarbeidspartner, men det er ikke alltid at administrasjonssjefen heller kan alle de juridiske spissfindighetene. Noen kommuner har egne advokater, ellers kan fylkesmannen, departementene eller KS advokatene (eventuelt andre advokatmiljøer) gi råd. Det finnes også flere kommentarbøker som kan være til god nytte.

Nyttige lesetips – utfyllende kommentarbøker til omtalt lovverk

Lovverket byr på mange og til dels vanskelige tolkninger, og derfor er det svært nyttig med supplerende opplysninger. I boka Kommuneloven med kommentarer av Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt (6. utgave 2014) er det gitt merknader om forståelse av hver paragraf i loven. Boka Kommunalrett – Regelverk og praksis av Bernt Frydenberg (2005) handler om hvem som har, eller kan få, myndighet til å ta avgjørelser på kommunens og fylkeskommunenes vegne og om hvordan avgjørelsene tas. I tillegg til Kommuneloven, omtaler boka de delene av forvaltningsretten som er av særlig betydning for kommunene. Boka er spesielt beregnet på ledere og saksbehandlere i kommuner og fylkeskommuner, men er også nyttig for folkevalgte. Offentleglova – med kommentarer av Jan Fridthjof Bernt og Harald Hove (2009) kan også anbefales. Forvaltningsloven i kommunene – veiledning og kommentarer fra Kommuneforlaget (2011) er også nyttig.



Kapittel



*Kommunal og fylkes-
kommunal
parlamentarisme*

Kommuneloven kapittel 3 §§ 18–21 handler om kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. I prinsippet likestiller Kommuneloven den kommunale parlamentarismen med den klassiske «formannskapsmodellen». Parlamentarisme kan etter vedtak i kommunestyre/fylkesting innføres både i kommuner og i fylkeskommuner. I dag er det to kommuner: Oslo og Bergen og 4 fylkeskommuner: Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms som har innført kommunal parlamentarisme.

Innføring av parlamentarisk styringsform krever at spørsmålet voteres over i to etterfølgende kommunestyre-/fylkestingsperioder. I første omgang må forslag om innføring av parlamentarisk styringsform være fremmet og votert over i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. Her kreves det ikke at forslaget oppnår flertall. Innføring av parlamentarisk styringsform kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte, og må ha tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å gå tilbake til ordinær styringsform etter reglene i lovens § 18. Slikt vedtak må også treffes med tilslutning av minst halvdel av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

I kommuner med parlamentarisk styreform er fortsatt kommunestyret/fylkestinget det øverste organet og kommunen skal fortsatt ha ordfører valgt av kommunestyret/fylkestinget. Relasjonen mellom kommunestyre/fylkesting og kommuneråd/fylkesråd erstattes i kommunene av tilsvarende relasjon som mellom storting og regjering.

Det kan finnes flere argument for innføring av parlamentarisme i kommuner, men de dominerende

har vært ønsket om større styringsmulighet for - og en tilsvarende ansvarliggjøring av - det politiske flertallet i kommunestyret. Eksempelvis var Bergen kommunes målsetting med å innføre parlamentarisme i 2000:

- å skape klarere politiske ansvarsforhold
- å øke den folkevalgte innflytelsen
- å styrke helhetsvurderingene
- å bedre publikumsservicen

Den generelle begrunnelsen for innføring av kommunal parlamentarisme er at denne modellen kan styrke den politiske styringen av kommunen, sikre en handlekraftig politisk ledelse og føre til at beslutninger blir tatt og iverksatt på en effektiv måte. På denne måten kan en kommunal parlamentarisk modell også synliggjøre det politiske systemet blant kommunens innbyggere.

De største endringene ved parlamentarisk styreform:

- Kommunestyret/fylkestinget skal selv opprette et kommuneråd/fylkesråd som øverste ledelse av kommunens eller fylkeskommunens samlede administrasjon. Ordningen med administrasjonssjef faller dermed bort.
- Kommuneloven åpnet i 2012 for et alternativ med utpekning:
- Når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret eller fylkestinget tilsier det, har ordføreren eller fylkesordføreren på kommunestyrets eller fylkestingets vegne plikt til å gi en kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd eller fylkesråd. Den kandidaten som ordføreren eller fylkesordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i kommunestyret eller fylkestinget for sitt kommuneråd eller fylkesråd, skal utpekes.



De som blir valgt inn i kommunerådet/fylkesrådet, fratrer sine kommunale/fylkeskommunale verv i funksjonsperioden, og det kan velges settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den tiden vedkommende er medlem av kommune- eller fylkesrådet.

- Det kan reises mistillitsforslag mot rådet eller mot enkelte medlemmer av rådet. Det er altså mulig å skifte ut rådet eller enkelte medlemmer av rådet i løpet av valgperioden.
- De enkelte medlemmene i rådet har rett til å fratrevet etter eget ønske i valgperioden.

Kommunestyret/fylkestinget kan gi rådet myndighet til å opprette og oppnevne styrer for rådets ledelse for særskilte deler av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten.

Kommunestyret/fylkestinget kan også gi rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, og enkeltmedlemmer myndighet til å avgjøre vedtak i enkeltsaker eller typer saker som ikke er av prinsipiell karakter.

I Kommune-loven er det slått fast at grupper av kommunestyret eller fylkestinget som ikke er med i kommunerådet/fylkesrådet, skal ha nødvendig informasjon, hjelp til utredninger og kontorplass. Dette for at de som ikke er med i kommunerådet/fylkesrådet, kan bli i stand til å utføre oppgaven som opposisjon på en aktiv og kritisk måte.

Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no