

Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør

DELRAPPORT 2

Prosjekttittel: Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør

Forfattere: Harald Baldersheim, Iris Nguyễn Duy, Linda Hye, Dag Ingvar Jacobsen, Nadja Kühn, Nichole Elgueta Silva og Morten Øgård

Prosjektnummer: 204031

Institusjon: Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA)

Oppdragsgiver(e): Kommunesektorens organisasjon (KS)

ISBN: 978-82-8427-017-3

KS FOU-prosjekt 204031

«Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør»

Sammendrag – Delrapport 2

Ny kommunelov: En styrking av folkevalgte og administrative aktører og en tydeliggjøring av deres status og roller?

Den juridiske rapporten fokuserer på rettsreglene som regulerer samspillet og grenseflatene mellom de folkevalgte og administrasjonen og rolle/ansvarfordelingen dem imellom.

Grunntrekkene i 1992-loven har blitt videreført i ny kommunelov. Men loven har også fått ny struktur og det har blitt gjort flere viktige endringer i dens innhold. Utover lovfestingen av det kommunale selvstyret, er det særlig tre endringer som tyder på et paradigmeskifte i forholdet mellom folkevalgte og administrasjon: Dersom kommunestyret skal gi bindende føringer til kommunedirektøren for utføring av arbeidet, for eksempel innholdet i utredningen av en sak, så må det i ny lov normalt skje gjennom vedtak som binder kommunedirektøren. Det er etter loven ikke adgang til å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme folkevalgte organ. På grunn av de nye reglene for kommunedirektørens personalansvar kan kommunestyret ikke lenger instruere kommunedirektøren på dette området, og heller ikke frata ham/henne ansvaret gjennom vedtak.

Når det gjelder forholdet mellom folkevalgte og administrasjon, er lovgiverens visjon for den nye kommuneloven reflektert i to viktige og parallelle mål: å styrke de folkevalgte organene, bl.a. ved å gjøre det lettere å identifisere dem, og å styrke kommunedirektørens rolle og tydeliggjøre hans/hennes oppgaver. Til en viss grad styrkes også ordfører, men ikke på bekostning av kommunestyret som kollegialt folkevalgt organ. Han/hun får forslagsrett i de

folkevalgte organene (unntatt kontrollutvalget), og kommunestyret kan velge å gi ordføreren vedtaksmyndighet i hastesaker.

For å oppnå et større harmonisk forhold og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi har lovgivningen forsøkt å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette legger premissene for kommunikasjon, dialog og gode relasjoner. Samtidig er det blitt lagt til rette for samspill og kontroll i ny kommunelov fordi aktørene har komplementære funksjoner og er i konstant samarbeid.

Det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon gjenspeiles gjennom kommunelovens struktur og innhold. Problemer oppstår når disse reglene må anvendes i praksis – særlig når politikerne og administrasjonen interagerer. Dette kan illustreres med uklarhetene i loven når det gjelder møter og særlig hvilken status mulige møtearenaer har, der folkevalgte (herunder ordfører) og administrasjon møtes, blant annet for å drøfte hvordan samspillet dem imellom kan realiseres, uten at dette nødvendigvis er et «møte» i kommunelovens forstand.

Kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret. Men med hjemmel i den nye kommuneloven § 13-1 har kommunedirektøren nå et lovfestet ansvar for å utøve det løpende personalansvaret. Dette utgjør kanskje her den største endringen i forholdet folkevalgte-kommunedirektør i ny kommunelov, selv om den anerkjenner eksisterende praksis i mange kommuner. Med kommunedirektørens nye lovpålagte, løpende personalansvar, oppstår spørsmålet om hva fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom kommunestyret og kommunedirektøren praktisk eller konkret innebærer. Det er ikke et helt nytt problem som sådan. Men lovfestingen av kommunedirektørens personalansvar aktualiserer spørsmålet.

Rapporten drøfter også utvalgte problemstillinger knyttet til kommunedirektørens utrednings- og rapporteringsplikt, herunder hvilke muligheter kommunestyret har til å gi føringer eller påvirke kommunedirektørens utredning, hvordan dette eventuelt kan skje og hvilken bestemmelsesmyndighet kommunedirektøren har. En viktig endring i ny kommunelov er at kommunestyret nå må være tydelig når det skal begrense kommunedirektørens arbeid blant annet knyttet til innhold i utredning.

Kommunedirektøren kan få delegert vedtaksmyndighet i «saker som ikke har prinsipiell betydning», og de folkevalgte forventes å vurdere nøye hva det er viktig at kommunestyret ikke skal behandle, for å kunne prioritere andre og viktigere saker. Ved å legge til grunn at

prinsipielle saker skal behandles av folkevalgte organer, begrenser dermed kommunelov kommunestyrets adgang til å delegere, samtidig som den klargjør rolle- og ansvarfordelingen de folkevalgte og administrasjonen imellom. Til gjengjeld har kommunestyret stort spillerom for å avgjøre hva som er prinsipielt. I rapporten behandles i tillegg utvalgte problemsstillinger knyttet til delegering til kommunedirektør, bl.a. delegering av innstillingsrett til kommunedirektøren. I rapporten oppsummeres argumenter for og imot lovfesting av en slik innstillingsrett.

Til slutt forklares det hvordan kontrollansvaret er delt mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, hvordan kommuneloven regulerer både oppgaver og ansvarsforhold.

Hovedformålet med rapporten er å fremheve hva som er nytt i kommuneloven for de folkevalgte og kommunedirektøren, bidra til en bedre forståelse for rettsreglene om samspillet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte (herunder kommunestyret og ordfører), og forhåpentligvis bidra til økt bevissthet om innholdet og bakgrunnen for reglene. Dette også for å oppnå en praksis- og bevissthetsendring hvor det er nødvendig, for at samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen kan utfolde seg på best mulig måte.

Iris Nguyễn Duy, 2021

Innhold

1. Innledende kapittel	1
1.1 Utgangspunkt for den juridiske rapporten og avgrensning	1
1.1.1 Utgangspunkt.....	1
1.1.2 Avgrensning	2
1.2 Juridisk tilnærming og kildebruk.....	3
1.3 Mellom hierarki og partnerskap. Iboende spenning og dynamikk i kommunens lederskap	4
1.3.1 Generelt om rollefordelingen mellom de folkevalgte og administrasjonen og skillet mellom politikk og administrasjon	5
1.3.2 Et formelt adskilt lederskap i tett samarbeid	7
1.4 Om formålene bak lovreformen og hvordan dette påvirker forholdet mellom folkevalgte og administrasjon	11
1.4.1 En ny «grunnlov» for kommunene.....	11
1.4.2 Lovfesting av det kommunale selvstyret	12
1.4.3 Et skarpere skille mellom lokalpolitikere og lokal administrasjon	14
1.4.4 Paradigmeskifte som påvirker forholdet mellom folkevalgte og administrasjon	16
1.5 Fremstilling	18
2. Utvalgte nyheter og utfordringer relatert til kommunenes struktur, organisasjon og forvaltning	19
2.1 Gjenspeiling av skillet mellom politikk og administrasjon gjennom kommunelovens struktur .	20
2.2 Materielle endringer og utfordringer vedrørende kommunenes organisasjon som påvirker samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen.....	21
2.2.1 Styrking av det politiske lederskapet.....	22
2.2.2 Forenkling av den politiske organiseringen under kommunestyret og begrensning av kommunenes organisasjonsfrihet – Nærmere om forbudet mot å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme organ.....	25
2.2.3 Tydeliggjøring av kommunedirektørens status og rolle	29
2.3 Utvalgte problemstillinger knyttet til kommunenes struktur, organisasjon og forvaltning.....	36

2.3.1 Skal alle møter mellom de folkevalgte og administrasjonen være møter i folkevalgte organer i lovens forstand? – Nærmere om møtebegrepet i ny kommunelov	36
2.3.2 Øvrige problemstillinger knyttet til definisjonen av både <i>møte i et folkevalgt organ</i> og <i>folkevalgt organ</i>	45
2.4 Nærmere om ansvarsfordelingen mellom kommunestyret og kommunedirektøren som gjelder <i>økonomiforvaltning</i>	53
2.4.1 Kommunedirektørens handlingsrom bestemmes av kommunestyret gjennom årsbudsjettet	54
2.4.2 Kommunedirektørens plikt i henhold til utviklingen av årsbudsjettet.....	54
3. Problemstillinger tilknyttet fordeling av arbeidsgiveransvar mellom kommunestyret og kommunedirektøren.....	56
3.1 Kommunestyret som arbeidsgiver for kommunedirektøren.....	57
3.1.1 Ansettelsen / tilsettingen av kommunedirektøren	58
3.1.2 Oppfølging av arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren.....	59
3.1.3 Oppsigelse / avskjed av kommunedirektøren.....	60
3.1.4 Nærmere om fraskrivelse av stillingsvern.....	61
3.1.5 Forholdet til de folkevalgte (herunder ordfører) - En kommunedirektør underlagt politisk press.....	62
3.2 Om kommunedirektøren som arbeidsgivers representant	65
3.2.1 Lovfesting av «ny» ansvarsdeling mellom kommunedirektøren og kommunestyret: En kodifisering av tidligere praksis	66
3.2.2 Grensedragning: Nærmere om skillet mellom arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar	68
3.2.3 Om kommunestyrets arbeidsgiverpolitikk.....	70
3.2.4 Kommunedirektørens løpende personalansvar.....	73
3.2.5 Kort om delegasjon og videredelegasjon av arbeidsrettslige oppgaver til kommunedirektøren.....	75
3.3 Problemstillinger knyttet til kommuneorganisasjon / organisasjonsstruktur og kommunedirektørens <i>organisering</i> av administrasjonen	77
3.4 Særproblemstilling knyttet til kommunens valg av medlemmer (arbeidsgiverrepresentanter) til arbeidsmiljøutvalget	79

3.5 Kommunedirektørens forhold til partssammensatt utvalg.....	81
3.5.1 Kommunedirektøren kan ikke velges som medlem i partssammensatte utvalg	81
3.5.2 Ansvarsområdet for partssammensatt utvalg begrenses av koml. § 13-1 siste ledd.....	83
3.6 Problemstilling knyttet til <i>direkte</i> kommunikasjon mellom de folkevalgte og kommuneansatte	84
3.6.1 Argumenter for å la kommunedirektøren styre de folkevalgtes møte med de ansatte	85
3.6.2 De folkevalgtes yringsfrihet og rett til å søke mer informasjon	87
3.7 Utvalgte problemstillinger tilknyttet løsning av arbeidsrettslige tvister.....	89
3.7.1 Tvister relatert til grensedragningen mellom utøvelsen av arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar	89
3.7.2 Rettslig prøving av vedtak fattet av kommunedirektøren i personalsaker. Hvem bestemmer i arbeidsrettslige tvister mm.?......	93
3.7.3 Kort observasjon om varslingsaker og personalsaker	97
4. Utvalgte problemstillinger tilknyttet kommunedirektørens utrednings- og rapporteringsplikt.....	99
4.1 En tydeliggjøring av kommunedirektørens utredningsansvar: Krav om forsvarlig saksutredning	101
4.1.1 Hva ligger i begrepet forsvarlig saksutredning? Et krav om forsvarlig saksutredning som styrker kommunedirektørens faglige kompetanse og selvstendighet/integritet.....	101
4.1.2 Kort om kravet om upartiskhet og habilitet.....	102
4.2 Kommunedirektørens utrednings- og rapporteringsplikt sett i lys av bl.a. kommunestyrets og andre folkevalgte organers instruksjonsmyndighet	103
4.2.1 Hvem bestemmer hva – Teoretisk tilnærming	104
4.2.2 Hvem bestemmer hva – En praktisk tilnærming	106
4.3 Ansvar for saksfremlegget – Kommunedirektørens utredningsansvar vs. ordførerens eget ansvar for utredning, møteinnkalling og dagsorden	107
4.4 Nærmere om kommunedirektørens iverksettingsplikt og spørsmålet om «utsettende veto»	110
4.4.1 Kort om kommunedirektørens iverksettingsplikt	110
4.4.2 Fravær av utsettende veto for kommunedirektøren	111
4.5 Kommunedirektørens utrednings- og opplysningsplikt i lys av kommunestyrets utvidede innsynsrett	113
4.5.1 Om skillet mellom saksdokumenter og interne arbeidsdokumenter.....	117

4.5.2 Hvilke dokumenter eller opplysninger kan (eller må) administrasjonen holde tilbake? Nærmere om saksdokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger	118
5. Delegering til kommunedirektøren.....	119
5.1 Innledning.....	120
5.2 Delegasjon til administrasjonen begrenset til delegasjon til kommunedirektøren etter ny kommunelov	123
5.3 Nærmere om delegasjonsadgang og delegasjonsforbud etter ny kommunelov.....	124
5.3.1 Delegasjonsforbud / delegasjonssperre	124
5.3.2 Delegasjonsadgang	125
5.3.3 Om sakens art: Hva er en sak av «prinsipiell betydning»?.....	126
5.4 Øvrige problemstillinger knyttet til delegasjon til kommunedirektøren	129
5.4.1 Er forbudet mot å delegere saker av prinsipiell betydning til kommunedirektøren «holdbart» i praksis?.....	129
5.4.2 Omfanget av kommunestyrets instruksrett m.m. ved delegering til kommunedirektøren..	130
5.4.3 Delegering av <i>innstillingsrett</i> til kommunedirektøren.....	130
5.4.4 Øvrige problemstillinger	133
6. Fordeling av kontrollansvaret mellom de folkevalgte og administrasjonen.....	135
6.1 Et kontrollansvar delt mellom de folkevalgte og administrasjonen	136
6.2 Kommunedirektørens styrkede ansvar for internkontroll.....	137
6.3 En internkontroll gjennomført under kommunestyrets overordnede ansvar	138
6.3.1 En internkontroll undergitt kommunestyrets instruksjonsrett	139
6.3.2 Nærmere om kontrollutvalget og forholdet til kommunedirektøren	139
6.3.3 Påvirkning av internkontrollen gjennom budsjettet.....	142
7. Konkluderende bemerkninger	143
8. Sentrale momenter fra juridisk betenkning om ny kommunelov	146

1. Innledende kapittel

1.1 Utgangspunkt for den juridiske rapporten og avgrensning

1.1.1 Utgangspunkt

Flere oppslag i nyhetene gir inntrykk av at et urovekkende og kostbart fenomen har preget Kommune-Norge de siste årene: Mange rådmenn har gått av, ofte etter prosesser der spørsmålet om tvang eller frivillighet ikke har et klart svar for omverdenen og der sluttpakke er dyre. Dersom man legger til utgifter til rekruttering av ny toppleder, kan Kommune-Norge ha brukt inntil 10 millioner kroner på avgangene mellom juli 2019 og juni 2020.¹ Dette kan svekke både lederskapet i kommunen, innbyggernes tillit til sine kommunale representanter og, på sikt, lokaldemokratiet.

Dette bildet må selvfølgelig nyanseres: der kommunedirektøren av en eller annen grunn ikke fungerer, kan det være økonomisk gunstigere å skifte eksisterende kommunedirektør, i stedet for å la en hel organisasjon bli lammet over tid, med de driftsmessige og psykososiale kostnadene det medfører.

Disse ulike perspektivene fremhever viktigheten av velfungerende institusjoner og organer, klar rollefordeling, samt gode forhold og kommunikasjon mellom lederne på folkevalgt og administrativt nivå.

Godt samspill mellom politikerne og administrasjonen i kommunen er fundamentet for – og symboliserer – et godt lokaldemokrati. Politisk og administrativ ledelse har ofte et tett samarbeid, noe som gjør en klar rolle- og ansvarfordeling grunnleggende viktig. Det er lite forsket på samspillet mellom det politiske og det administrative på kommunalt nivå, og særlig på samspillet mellom kommunedirektør og ordfører. Kommunesektorens organisasjon (heretter KS) har derfor etterlyst kunnskap om hvordan man best kan oppnå en samlet, kraftfull ledelse i kommunen. Den juridiske delen av prosjektet fokuserer på de rettsreglene som regulerer samspillet og grenseflatene mellom folkevalgte og administrasjon. Den tilbyr en fremstilling av gjeldende rett og understreker hvordan det i ny kommunelov er lagt til rette for å styrke både det folkevalgte og det administrative nivået, og for å klargjøre rolle- og ansvarsfordelingen dem imellom. Den fremhever også utvalgte svakheter eller gråsoner ved

¹ Hanne Wien, «Ti toppledere er kjøpt ut på ett år», *Kommunal Rapport*, 18. juni 2020, <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/ti-toppledere-er-kjopt-ut-pa-ett-ar/121333/>

ny kommunelov, sett i lys av endringene i de folkevalgtes og kommunedirektørens roller og ansvarsområder, og deres innbyrdes forhold.

1.1.2 Avgrensning

Rapporten tar utgangspunkt i kommunene og omtaler bare *kommunale* organer og enkeltpersoner (med mindre noe annet er presisert), selv om vurderingene og funnene i denne rapporten ofte også kan gjelde fylkeskommunene.

Kommunene kan velge mellom to overordnede styringsmodeller, *formannskapsmodellen* og *parlamentarismemodellen*. Hovedforskjellen mellom de to modellene ligger i forholdet mellom politikk og administrasjon. Begge styringsmodellene ble videreført i ny kommunelov, men siden formannskapsmodellen fortsatt er hovedmodellen, fokuserer rapporten utelukkende på den.

Rapporten belyser gjeldende rett med hensyn til fordeling av ansvar og roller folkevalgte og kommunedirektør imellom. Den nye kommuneloven viderefører på mange punkter tidligere gjeldende rett, slik at forrige kommunelov med forarbeider kan være viktige kilder. I de tilfellene ny kommunelov avviker fra tidligere rettsstilstand, kan det også være hensiktsmessig å bruke tidligere regulering for å belyse gjeldende rett. Det vil unntaksvis refereres til andre lover / særlovgivningen, f.eks. *forvaltningsloven*, *offentleglova* og lovene som henviser til kommuneloven, når dette er særlig relevant, for eksempel når det gjelder internkontroll.

Rapporten vil hovedsakelig fokusere på forholdet mellom ordføreren og de øvrige folkevalgte i kommunestyret og formannskapet, som er de øverste organene i kommunen på den ene siden, og kommunedirektøren på den andre – med andre ord på lederskapet i kommunen. Rapporten behandler med andre ord i liten grad forholdet mellom kommunedirektøren og andre folkevalgte organer eller resten av administrasjonen, herunder kommunale sjefer; kommunedirektøren og sektorforvaltningen, tillitsvalgte, organisasjoner, mm. – med mindre det er særlig relevant.

Det avgrenses også mot øvrige kommunale problemstillinger, som blant annet involverer økonomireglene, selvkost, samt disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet.

Rapporten behandler heller ikke problemstillinger som gjelder særlige organiseringsformer, som interkommunalt samarbeid, kommunalt foretak, aksjeselskaper mv., som eventuelt blir omtalt der det er særlig relevant.

Denne rapporten suppleres av – og supplerer – resultatene i arbeidspakkene 2 og 3 som presenteres i delrapport 1. Arbeidspakkene 1, 2 og 3 bør leses i sammenheng.

1.2 Juridisk tilnærming og kildebruk

Kommuneloven 2018 er resultatet av et omfattende lovforarbeid, som viser kompleksiteten av lovgiverens oppdrag.

Den nye kommunelovens sentrale forarbeider er:

- kommunelovutvalgets utredning, *NOU 2016: 4 (Ny kommunelov)*,
- departementets lovforslag for Stortinget *Prop. 46 L (2017–2018)*
- Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling til Stortinget i plenum, *Innst. 369 L (2017– 2018)*.²

Den forrige kommunelovens sentrale forarbeider er følgende:

- NOU 1990:13 (Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner)
- Ot.prp.nr.42 (1991–1992)
- Innst.O.nr.95 (1991–1992)
- Besl.O.nr.133 (1991–1992).
- Odelstingsvedtak 17. september 1992.
- Lagtingsvedtak 22. september 1992

Denne rapporten bygger stort sett på en analyse med utgangspunkt i disse dokumentene.

Andre kilder nevnes fortløpende enten i brødteksten eller i fotnotatene der det er relevant.

Blant disse:

- Harald Baldersheim, Eivind Smith (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre*, Oslo, Abstrakt forlag, 2010.
- Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, 2. utg., Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 2020. Lars Chr. Monkerud, Marthe Indset, Sigrid Stokstad, Jan Erling Klausen, *Kommunal organisering 2016*, NIBR-rapport 2016: 20.

² I tillegg foreligger det en såkalt inkurieproposisjon for å rette opp i utilsiktede feil og sikre nødvendig sammenheng i regelverket, se Prop. 107 L (2018–2019).

- Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 med kommentarer* [Kommuneloven med kommentarer], Kommuneforlaget, Oslo, 6. utg., 2014.
- Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner med kommentarer* [Kommuneloven 2018 med kommentarer], Kommuneforlaget, Oslo, 1. utg., 2019.
- A. Røiseland & S. I. Vabo (red.), *Folkevalgt og politisk leder (2020)*, Cappelen Damm Akademisk.
- Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin, Eija Mäkinen, *Kommunelovene i Norge. En kartlegging og sammenligning*, HiOA Rapport 2013: 13.
- Sigrid Stokstad, *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, 2012, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008), *Eit sterkt lokaldemokrati*.
- Veiledninger fra KMD: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-kommunelov-trer-i-kraft--her-er-viktig-veiledning/id2669699/>
- Tord Willumsen, «Ordførerrollen: Lokalt politisk lederskap i praksis», i: Kommunal- og regionaldepartementet, *Kommuneloven 20 år. Artikkelsamling*, 2012, s. 39-46
- Jacob Aars, Audun Offerdal, «Norske kommunestyrerepresentanter i europeisk lys», i: Kommunal- og regionaldepartementet, *Kommuneloven 20 år. Artikkelsamling*, KR D, 2012, s. 47-53.

1.3 Mellom hierarki og partnerskap. Iboende spenning og dynamikk i kommunens lederskap

I en kommune er det nødvendig med både *administrativ autonomi* og *demokratisk kontroll*. Det er også helt sentralt med godt samarbeid og samhandling mellom de folkevalgte og administrasjonen, og med respekt og aksept for hverandres roller, for at kommunen skal fungere som den skal. Ethvert folkevalgt lederskap er avhengig av godt *samspill* med administrasjonen og dens kommunedirektør på toppen. Blant annet tydelige ansvarslinjer og god rolleavklaring i loven og rolleforståelse i praksis, men også tillit, åpenhet og tilgang til informasjon, er vesentlige for å oppnå god lokaldemokratisk styring.³

³ Se nærmere i Delrapport 1, kapittel 2.

I forholdet kommunestyre-administrasjon (herunder kommunedirektør som øverste leder, jf. koml. § 13-1 første ledd), er det grunnleggende rettslige utgangspunktet at kommunestyret er det øverste (og sentrale) organet i kommunen og at all avgjørelsesmyndighet i utgangspunktet ligger til kommunestyret med hjemmel i koml. § 5-3, hvis ikke annet følger av lov (*residual kompetanse*). De folkevalgte organene skal bestemme, mens administrasjonen skal forberede og iverksette politiske vedtak. Men ny kommunelov modifierer i noen grad dette «tradisjonelle» bildet, og innebærer en begrensning fra dette rettslige utgangspunktet ved at kommunedirektøren er gitt en særskilt status i kommuneloven, bl.a. ved at koml. § 13-1 siste ledd legger det løpende personalansvaret for den enkelte til kommunedirektøren.⁴

I det følgende forklares kort hva som kjennetegner kommunens lederskap og forholdet mellom politikk og administrasjon i Kommune-Norge, fordi dette vil bidra til å belyse hva som var lovgiverens intensjon med ny kommunelov – og hvordan den påvirker deres forhold.

1.3.1 Generelt om rollefordelingen mellom de folkevalgte og administrasjonen og skillet mellom politikk og administrasjon

Kommuneloven og kommunens organisasjon slik den utformes innenfor kommunelovens ramme er preget av dobbelthet og enhet. Det finnes både avstand og nærhet; hierarki og partnerskap; skille og samspill. Dette gjelder også kommunens lederskap.

De folkevalgte og administrasjonen, med kommunedirektøren på toppen, har prinsipielt svært *ulike*, men samtidig *komplementære/utfyllende*, roller eller funksjoner i kommunen. Og de har et *fellesmål*: en velfungerende kommune.⁵ Sammen påvirker de utviklingen av kommunen og lokaldemokratiet.

⁴ Se nærmere i pkt. 3.2. nedenfor.

⁵ Se også lovens formål i koml. § 1-1 første og andre ledd.



Kilde: God ledelse. Nøkkelen for å lykkes, KS⁶

De folkevalgte representerer det politiske og demokratiske elementet i kommunen.⁷ De skal representere, styre, lede og være arbeidsgiver (ny kommunelov har imidlertid lagt det løpende arbeidsgiveransvaret til kommunedirektøren).⁸

De folkevalgte har en *representasjonsfunksjon*: De har en «ombudsrolle»; de må være i kontakt med innbyggerne, ta opp enkelte saker og etterse at de følges opp.

De har også en *styrings- og kontrollfunksjon*: De styrer og leder den kommunale organisasjonen.⁹ De fatter vedtak og følger opp og kontrollerer hvordan vedtakene iverksettes/gjennomføres. De skal lede gjennom debatt, dialog, ved å være premissleverandør, styre ved å instruere kommunedirektøren, kontrollere iverksetting av vedtatt politikk.

De har en *resultats(leveranse)funksjon*: De folkevalgte har ansvaret for at kommunene ivaretar lovpålagte oppgaver og de må tilfredsstille krav og forventninger hos innbyggerne.

Det er de folkevalgte som skal ta beslutninger om å prioritere knappe ressurser.

Kommunestyret har også en *arbeidsgiverrolle*: Det har det politiske arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen og ansetter kommunedirektøren.

⁶ https://www.levanger.kommune.no/PageFiles/375456/arbeidsgiverrollen_huseth.pdf

⁷ Om de ulike rollene og folkevalgtes syn på dem, se bl.a. Harald Baldersheim, Folkevald i kommunen: Representantrolla under press?, i Harald Baldersheim, Eivind Smith (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre*, Oslo, Abstrakt forlag, 2011, s. 132-155.

⁸ Se pkt. 3.2 nedenfor.

⁹ I rapporten fokuseres det på «internt folkevalgt lederskap».

De folkevalgte har et *overordnet ansvar*. De har ansvaret for gjennomføringen av programmet de er valgt på, politikktutforming, strategivalg, og for å formulere mål for kommunen og administrasjonen. I tillegg tilligger det folkevalgt ledelse å få oppslutning, eller aksept for de valgte løsningene. De definerer politikken, vedtar budsjettet osv. I den forbindelse har de etter loven et monopol over prinsipielle saker.¹⁰ Dette følger av et ønske om et tydeligere skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen og klarere kommando- og ansvarslinjer.

Kommunedirektøren representerer det *administrative elementet (den øverste administrative ledelsen) i kommunen* – og han/hun har hele kommunen som sitt ansvarsområde, noe som begrunner at han/hun (eller en som opptrer på hans vegne) har både *møte- og talerett* i alle folkevalgte organer i kommunen, jf. koml. § 13-1 femte ledd, bortsett fra i kontrollutvalget. Han/hun skal lede administrasjonen, utrede politiske saker og stå ansvarlig for iverksetting av politiske vedtak mm.

Som *øverste leder av den samlede administrasjon* har kommunedirektøren full rådighet over administrasjonen. Han/hun må sørge for samordning innenfor administrasjonen. Han/hun har også fått tildelt det løpende personalansvaret i ny kommunelov, jf. koml. § 13-1 siste ledd. Kommunedirektørens viktigste oppgave i forhold til de folkevalgte er å *iverksette* deres vedtak, som skal være fattet på grunnlag av *forsvarlig utredning*. Han har relativt vidt handlingsrom når det gjelder fordeling og prioritering av oppgaver, men må alltid gjøre det innenfor de politiske og økonomiske *rammene* politikerne (og Stortinget) setter for den daglige ledelsen av kommunal virksomhet. Han/hun har et ansvar overfor kommunestyret / folkevalgte organer, men også overfor kommunens borgere.

1.3.2 Et formelt adskilt lederskap i tett samarbeid

To ulike ledere – én politisk og én administrativ leder - handler i utgangspunktet på hver sitt nivå, men i praksis kan de ikke unngå å samarbeide, bl.a. pga. behov for informasjonsutveksling og koordinering.

I teorien skal ikke de folkevalgte blande seg inn i saksforberedelsesprosessen, og administrasjonen skal ikke blande seg i politikktutforming. Realiteten er mindre «sort og hvit»:

¹⁰ Se også nedenfor (særlig reglene om delegering).

[P]olitiske prosesser [foregår] i praksis sjelden i slike ryddige, lineære og tidsinndelte prosesser (...). Særlig vil saksforberedelsen i omfattende og kontroversielle saker ofte bestå av en serie ulike utredninger og beslutninger, også underveis i iverksettingen. Fasene blandes altså sammen, og beslutninger av betydning for politikutfallet skjer i alle faser. Utviklingen av politikken blir på den måten en langt mer «rotete» prosess enn en forenklet modell gir inntrykk av (...). Realitetene taler derfor for et kontinuerlig samspill mellom politikk og administrasjon, hvor det samhandles i alle faser av politikutviklingen.¹¹

Forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen kan representeres som DNA-et, en spiralformet dobbeltråd (heliks) med en vindeltrappstruktur. De er adskilt, men har mange møtepunkter / kontaktflater, og jobber sammen. Sammen er de litt som *kommunens «DNA»*: Deres samarbeid gjør (skaper) kommunen slik den er.

Det kan anføres at kommuneloven videreutvikler som rettsregler det som kommuneloven av 1992 hadde som formål å fastsette: de folkevalgte har en rolle som strategiske ledere, de har gjennom sine vedtak ansvar for å bestemme *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen med kommunedirektøren på toppen har en viss frihet til å avgjøre *hvordan* oppgavene skal løses og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i tråd med de vedtak som er truffet.¹² Og i teorien kan saksgangen beskrives slik: Administrasjonen tilrettelegger for politiske beslutninger ved forsvarlig utredning og eventuell innstilling i en sak, de folkevalgte politikerne utøver politisk lederskap ved å ta beslutningene, og administrasjonen utfører lojalt det politikerne har besluttet. Men i praksis foregår politiske prosesser sjelden i slike «ryddige, lineære og tidsinndelte prosesser». Vanskelige saker forutsetter løpende dialog mellom bl.a. ordfører og kommunedirektør under saksforberedelsen, men også under iverksettingen; De folkevalgte kan ha behov for å blande seg inn tidligere i prosessen, dvs. før saken settes på dagsordenen; Kommunedirektøren får ikke sjelden en «politisk» stemme ved å innstille til en sak, osv.¹³

Det er dermed avgjørende at administrasjonen, med kommunedirektøren som øverste leder i administrasjonen, forholder seg mest mulig *nøytralt* til de politiske beslutningsprosessene. I teorien skal kommunedirektøren holde seg unna partipolitikken. Likevel, med sin

¹¹ Christian Lo, Signy Irene Vabo, Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen?, I A. Røiseland & S. I. Vabo (red.), *Folkevalgt og politisk leder* (2020), Kap. 3, s. 62–94, s. 65. Det er også grunnen for at Signy Vabo foreslår å erstatte *timeglassmodellen* med *tannhjulsmodellen*.

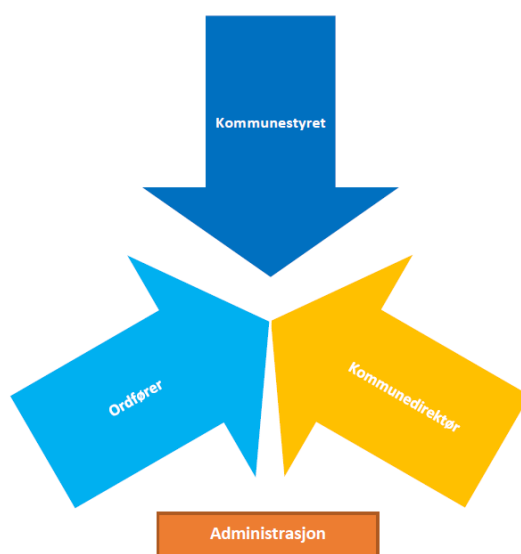
¹² NOU 1990: 13, s. 137.

¹³ Om kommunedirektørens «innstillingsrett», se nærmere i denne rapporten, pkt. 5.4.3.

sammensatte rolle i kommunen, står han *midt i politikken*.¹⁴ Han/hun er aktivt involvert i *alle* faser av de lokalpolitiske prosessene, fra forslag, til iverksetting og evaluering. Til tross for skillet mellom det politiske og det administrative i kommunen, er han/hun *sentral i politikutviklingen* gjennom å legge frem kunnskapsgrunnlag og å tilrettelegge både for politiske prosesser og for innbyggermedvirkning. Det faktum at han/hun ofte *innstiller* til (politiske) vedtak i formannskapet kan gjøre grensedragningen mellom politiske og administrative roller, problematisk. Hans/hennes oppfyllelse av sin lovpålagte plikt, men også velvilje, er sentrale for at kommunestyrets vedtak skal settes ut i livet.

Disse observasjonene vanskeliggjør «plasseringen» av kommunedirektøren i et klassisk kommunalt *hierarki* med de folkevalgte på toppen. Det er mest aktuelt å se på lederskapet i kommunen som to *nesten parallelle* enheter, der det er mindre tale om hierarki enn om tett, og helst balansert, *partnerskap*, under kommunestyrets øverste ledelse.

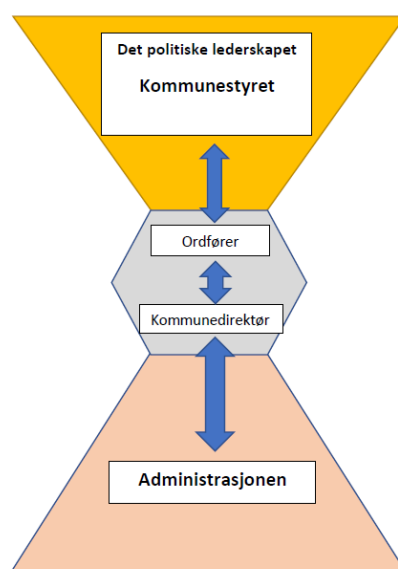
Lederskapet i kommunen



Dersom man ser på *særforholdet mellom ordføreren og kommunedirektøren* er det enda mer tydelig at det meste som skjer i kommunen, i utgangspunktet tas opp og vurderes av disse to sentrale aktørene. Forholdet mellom disse to aktørene *symboliserer / krystalliserer* møtepunktet mellom politikk og administrasjon i kommunen, og kvaliteten på forholdet har

¹⁴ Rådmann Bjørn Gudbjørgrud, På slakk line?, Norsk Rådmannsforum, Topplederkonferanse, 28. august 2020.

mye å si for kommunens utvikling. Kommunedirektøren og ordføreren – den administrative og politiske ledelsen i kommunen – forventes å ha et nært samarbeid, som tradisjonelt beskrives ved hjelp av den såkalte “*timeglassmodellen*” – der (nesten) all kommunikasjon mellom den politiske og den administrative delen av organisasjonen skjer mellom ordfører og kommunedirektør: Mer presist er utgangspunktet at politikere ikke skal kontakte administrativt ansatte uten å gå via ordføreren, som i sin tur går til kommunedirektøren, som igjen formidler videre i administrasjonen.¹⁵ Hvorvidt en sak skal på sakskartet er i praksis avstemt mellom ordfører og kommunedirektør. Ordføreren og kommunedirektøren har dermed i praksis den aller største innflytelsen i kommunens beslutningsprosesser, slik at politikere i noen kommuner kan bli beskrevet som «sandpåstrøere» i beslutningene.¹⁶



«Timeglassmodellen»

For å oppnå harmoniske forhold og *forebygge konflikt*, for sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi, må *lovgivningen* legge til rette for tydelige oppgaver og ansvarsområder, samt kontroll. Dette legger *premissene* for kommunikasjon, dialog og gode relasjoner.

¹⁵ Se likevel pkt. 3.6. om de folkevalgte's rett til å ta kontakt med administrativt ansatte.

¹⁶ Se f.eks. Trond Knudsen, Et ordfører- og rådmannsvelde. Er det derfor politikere blir «sandpåstrøere»? *Innherred*, 06.09.2019.

1.4 Om formålene bak lovreformen og hvordan dette påvirker forholdet mellom folkevalgte og administrasjon

Kommunelovutvalget ble bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret, å «rydde» opp i kommuneloven og sikre klarere og mer forutsigbare rammer for kommunenes virksomhet og forholdene mellom de ulike aktørene. Utvalget skulle blant annet vurdere om det var behov for å «styrke det folkevalgte nivået i kommunen» og «klargjøre forholdet mellom folkevalgte organer og administrative organer».¹⁷

Lovendringene som resulterte av dette omfattende mandatet synes å ha ført til et *paradigmeskifte* (hvis ikke to), med konsekvenser for forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen.

1.4.1 En ny «grunnlov» for kommunene

Et av siktemålene med ny kommunelov var å fremheve dens rolle som kommunenes «grunnlov», med bl.a. nye regler om det kommunale selvstyret i kapittel 2 og en klargjøring av forholdet mellom folkevalgte organer og administrative organer.

Den nye kommuneloven, lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (heretter kommuneloven (2018) eller koml.) trådte delvis i kraft høsten 2019.¹⁸ Den erstatter lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (heretter kommuneloven (1992), den forrige kommuneloven eller koml. (1992)).

I likhet med kommuneloven (1992) er den nye kommuneloven tenkt som en *rammelov*, en *grunnlov*, for kommunene, med vekt på regler for styringssystemet. Med sine 200 paragrafer gjelder den generelt for kommunens virksomhet. Loven etablerer de politiske institusjonene på lokalt og regionalt nivå. Den gir regler om blant annet organisering, saksbehandling i folkevalgte organer, valg til folkevalgte organer, økonomiforvaltning og egenkontroll. Men den tar ikke sikte på å gi uttømmende regler som berører kommunesektoren, herunder heller ikke organiseringen av kommunen. Den er også resultatet av en fullstendig gjennomgang av

¹⁷ Se utvalgets mandat, pkt. 2.2. og 3.4., <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/krd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/offentleg-utval-skal-gje-framlegg-til-ny/mandat-for-kommunelovutvalget/id731204/>

¹⁸ Loven har fått delt ikraftsetting. Hoveddelen av loven trådte i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023. Kapitlene 14, 15, 16, 28 og 29 (økonomibestemmelsene) trådte i kraft 1. januar 2020. Kapittel 25 trer i kraft 1. januar 2021, jf. FOR-2020-09-25-1825.

lovtekst og struktur i forrige lov, selv om mye av den forrige kommunelovens prinsipper og regelverk er blitt videreført i lovteksten.

I utgangspunktet er det snarere tale om en *forenkling* og en «*rasjonalisering*», i betydning omorganisering og effektivisering av kommuneloven, med enkelte viktige endringer (for bl.a. å klargjøre ansvarsforholdene og effektivisere organenes virksomhet), enn det er tale om en totalreform. Det var også et pedagogisk ønske om å oppdatere og forenkle kommuneloven, å gjøre den mer tilgjengelig og forståelig (med bl.a. klart språk) for innbyggerne, de folkevalgte og de som jobber i kommunene og må anvende denne loven på daglig basis.

«Grunnstammen» fra forrige kommunelov ble videreført, men i tillegg kom flere endringer, tilføyelser og presiseringer. Denne rapporten vil blant annet fremheve at selv relativt enkle strukturelle og materielle rettslige endringer faktisk har medført endringer med betydelige konsekvenser på bl.a. oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de folkevalgte på den ene siden og kommunedirektøren og administrasjonen på den andre.

1.4.2 Lovfesting av det kommunale selvstyret

Både *sikringen* og *styrkingen* av det kommunale selvstyret synes å ha vært et overordnet formål med den nye kommuneloven, jf. kommunelovutvalgets mandat, og dets fremtredende plassering i formålsparagrafen. Ny kommunelov legger til rette for både det kommunale selvstyret, lovfestet for første gang i Kommune-Norges historie, jf. koml. § 2-1, og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse, jf. koml. § 1-1 andre punktum.

I den nye kommuneloven er begrepene *kommunalt selvstyre* og *folkestyre* sidestilt, men i formålsbestemmelsen nevnes begrepet kommunalt selvstyre først, og løftes dermed frem, jf. koml. § 1-1. Formålsbestemmelsen innebærer ikke konkrete plikter, men hensyn som skal være tolkningsmomenter ved anvendelsen av kommunelovens øvrige bestemmelser. Det innebærer at store deler av kommuneloven vil måtte sees (tolkes, anvendes) i lys av både det kommunale selvstyret og folkestyret.

Denne (nokså) nye begrepstilnærmingen, med en synlig *sidestilling* av kommunalt selvstyre og folkestyre, fremhever en moderne, modernisert, visjon for kommunene, deres forhold til staten og deres rolle i enhetsstaten Norge, i takt med de europeiske desentraliseringstrendene og Europarådskarakteret om lokalt selvstyre. Den bidrar til å endre oppfatningen om hva en norsk kommune er, særlig i forhold til staten – altså likestilt og ikke i et hierarkisk forhold.

Den indikerer samtidig hvordan de folkevalgte og administrasjonen vil måtte oppfatte sine egne roller, oppgaver og ansvar.

Diskusjonen/debatten i forarbeidene rund lovfesting av det kommunale selvstyret og rundt bruken (eller fjerningen) av begrepet folkestyre i den nye kommuneloven må nevnes kort her: Mens det fremgår av forarbeidene til kommuneloven 1992 at kommunalt selvstyre ble ansett å være en del av begrepet folkestyre, og ble, av den grunn, ikke tydelig lovfestet i 1992, anså kommunelovutvalget for ny kommunelov kommunalt selvstyre som et «selvstendig begrep», ved siden av folkestyre, noe som tyder på et visst paradigmeskifte.

I utgangspunktet gjelder kommunalt selvstyre stort sett forholdet mellom stat og kommune, noe som kunne tyde på at det ikke direkte har noe å si for vurderingen av forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Dette stemmer ikke. En lovfesting av det kommunale selvstyret, i tråd med bl.a. Europarådskarakteret om lokalt selvstyre, ratifisert av Norge i 1989, innebærer en økt selvstendigjøring og myndiggjøring av kommunene: Hensikten er å klargjøre at kommunene har større handlefrihet og selvstendighet overfor staten, men dette kan få konsekvenser for de folkevalgte og administrasjonen, med kommunedirektøren som øverste administrative leder.

Når det gjelder folkestyre (lokaldemokrati) og innbyggerdeltakelse, er den endelige versjonen av koml. § 1-1 første ledd andre punktum resultatet av et kompromiss mellom de som ønsket å bevare folkestyre-begrepet i loven og de som ville erstatte det med lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse.

Fra et symbolsk og demokratisk standpunkt, var det utvilsomt viktig å bevare begrepet folkestyre, som motvekt eller sidestykke til begrepet kommunalt selvstyre. Dette fremhever at den kommunale styreordningen er basert på et folkestyre i Norge, samt viktigheten av de lokale folkevalgte.

Dette *paradigmeskiftet* i ny kommunelov påvirker utvilsomt utøvelsen og innholdet av det kommunale lederskapet. Rolle- og ansvarsfordelingen de folkevalgte og kommunedirektøren imellom ligger i skjæringspunktet mellom lokaldemokrati og kommunalt selvstyre, mellom behovet for å tilfredsstille innbyggerne og gi dem mulighet til å påvirke kommunenes prioriteringer (både i lokalvalg og mellom valgene), på den ene siden, og behovet for effektivitet når det gjelder oppgavene som må løses, på den andre siden – som riktignok til sammen utgjør to sider av samme sak. Det krever handling og tett samarbeid mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommunen.

1.4.3 Et skarpere skille mellom lokalpolitikere og lokal administrasjon¹⁹

Samspeilet og fordelingen av oppgavene og ansvaret mellom de folkevalgte og administrasjonen har, som nevnt, vært en løpende utfordring i flere tiår. Flere konflikter mellom kommunedirektør og politikere har preget nyhetsbildet i Kommune-Norge og det har vært observert en stigende tendens til at kommunedirektører slutter som følge av samarbeidsproblemer med politikerne.²⁰

To ulike, kontradiktoriske, og dermed *forvirrende*, observasjoner relatert til *maktforskyvning* i kommunen, har også blitt fremhevet i lovforarbeidene. På den ene side kom det frem av undersøkelser at det var behov for å styrke det folkevalgte nivået. Det har blant annet blitt hevdet at kommunestyret har for lite makt og at lederen av administrasjonen har for mye – noe som kan henge sammen med omfattende delegering til kommunedirektøren.²¹

Administrasjonen på alle nivåer har stor (større enn før) innflytelse over lokalpolitiske avgjørelser. Begrepet «*rådmannsvelde*» har blitt brukt for å beskrive dette. På den andre siden har lederen av administrasjonen ikke sjelden heller blitt sett og brukt som «*politisk sekretær*» for det politiske flertallet i kommunen og ordføreren, noe som jusprofessor Jan Fridthjof Bernt påpekte i Kommunal Rapport: «ett av hovedproblemene i Kommune-Norge ser ut til å være at ordførere krever at rådmennene skal være ekstremt lojale mot det politiske flertallet, også i sin presentasjon av objektive, faglige vurderinger».²²

Maktforholdene innenfor kommunen kan være avhengig av den politiske konstellasjonen i kommunen, av rolleforståelsen, av ordføreren og kommunedirektørens personlighet, deres personkjemi mm. – men også av regelverket. Jo tydelig regelverket er, desto lettere er det for aktørene å forstå deres rolle og plass i kommunen.

Dette understreker behovet for lovgiverens intervensjon / rettslig regulering, gjennom bl.a. en avklaring og «profesjonalisering» av rollene (slik at aktørene kan forholde seg til hverandre

¹⁹ Sigrid Stokstad, Dette er nytt i kommuneloven, *Juridika*, 28. juni 2019, <https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>

²⁰ Se nærmere tabell 3.10 og pkt. 3.2.3. i Del 1. Det må her presiseres at den generelle tilbakemeldingen fra kommunene er at forholdet/tilliten mellom administrasjonen og folkevalgte er (svært) bra, jf. Del 1, bl.a. kapittel 2 og pkt. 3.7. Men fokus i det følgende er de tilfeller hvor samarbeidet ikke fungerer av en eller annen grunn.

²¹ Se Gjermund Haga, Espen Leirset, Ørnulf Lillestøl, *Kommunestyre og lokaldemokrati. En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret*, Rapport nr. 94, Høgskolen i Nord-Trøndelag, (2014), sitert av kommunelovutvalget, NOU 2016: 4, s. 93.

²² Marte Danbolt, - Rådmann, ikke politisk sekretær, *Kommunal rapport*, 26.06.2013, <https://www.kommunal-rapport.no/administrasjon/radmann-ikke-politisk-sekretaer/41855!/>

uavhengig av personlighet mm.), et klarere skille mellom politikk og administrasjon – og generelt sett tydelige(re) juridiske rammer.

Lovgiverens ønske om å *tydeliggjøre* det prinsipielle skillet mellom folkevalgte og administrasjon, bl.a. ved å gjøre det lettere å identifisere de folkevalgte organene og ved å trekke en klarere grense for funksjons- og ansvarfordelingen, kommer frem av både lovteksten og forarbeidene til ny kommunelov.²³

Det iboende paradokset – og utfordringen for lovgiveren – er at dette skillet mellom politikk og administrasjon er nødvendig, men at det i praksis er vanskelig (nesten umulig) å holde politikk og administrasjon adskilt, bl.a. pga. at de er *gjensidig avhengig av hverandre* for å løse sine oppdrag.²⁴

I tråd med dette ønsket har lovgiveren bl.a. sørget for ikke å blande sammen de administrative og folkevalgte organene. Skillet mellom folkevalgte og administrasjon har blitt skjerpet i den nye kommuneloven, både *formelt* og *materielt*. Dette drøftes nærmere i denne rapportens hoveddel, men oppsummeres kort her:

Strukturelt eller formelt sett, omtales de folkevalgte organene, ordføreren og den kommunale administrasjonen i separate kapitler i kommuneloven, i henholdsvis kapittel 5, 6 og 13, noe som fremhever skillet mellom folkevalgte og administrasjon.

Materielt har skillet mellom de ulike aktørene også blitt tydeliggjort fortløpende, i ulike deler av kommuneloven, og i forarbeidene,²⁵ bl.a. ved at kommunedirektøren gis et lovfestet ansvar for personalsaker, slik at det ikke blir nødvendig å delegerer myndigheten til kommunedirektøren.²⁶ Man finner det også uttrykt f.eks. i måten utredningsplikten nå er formulert i koml. § 13-1 tredje ledd, i presiseringen av hvordan politikerne kan styre kommunedirektøren og ved at det ikke er adgang til å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme folkevalgte organ. Reglene om delegasjon og internkontroll har også blitt gjort tydeligere.

²³ Se bl.a. NOU 2016: 4, s. 93. Prinsippet var allerede omtalt i forrige kommunelovs forarbeider. Se bl.a. NOU 1990: 13, kap. 9 (bl.a. på s. 99) og 10 (bl.a. på s. 133), Ot.prp. nr. 42 (1991-92), kap. 5 (bl.a. på s. 86, 88, 90).

²⁴ Se nærmere i Del 1, kapittel 2 (pkt. 2.2) for en nyansering av skillet politikk-administrasjon. OBS: Blant ulike problemer knyttet til denne tematikken kan man nevne følgende: Det er ikke gitt at «jo tydeligere skillet er, desto bedre er det»; Det er heller ikke gitt at skillet oppleves som klart i praksis. Men dette faller utenfor rapportens rammer.

²⁵ Se nærmere i bl.a. pkt. 2.1 og 2.2.

²⁶ Se nærmere i pkt. 3.2.

1.4.4 Paradigmeskifte som påvirker forholdet mellom folkevalgte og administrasjon

Lovreformen synes å ha ført til et *paradigmeskifte* (hvis ikke to) langs to akser, som påvirker forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunen.

Utover det med lovfesting av kommunalt selvstyre er det særlig tre endringer som tyder på et paradigmeskifte i forholdet mellom folkevalgte og administrasjon:

For det første, dersom kommunestyret skal gi *bindende* føringer til kommunedirektøren for utføring av arbeidet, for eksempel om innholdet i utredningen av en sak, så må det etter ny lov normalt skje gjennom *tydelige beskjed*, helst i *vedtaksform*. Dersom det ikke skjer i vedtakspunkter, må det fremgå tydelig på andre måter, for eksempel i saksfremlegg. Det bør videre være skriftlig for å sikre etterprøvbarhet om hva kommunestyret som sådan har fastsatt. Ordlyden i ny kommunelov § 13-1, 2. ledd («Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale (...) administrasjonen, (...) innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret (...) gir») er mer presis enn i forrige kommunelov § 23 nr. 1 («Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale (...) administrasjon, (...) innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter»). Kommunedirektøren trenger ikke lenger å måtte forholde seg til vage og generelle føringer fra de folkevalgte. At dette har vært lovgivers vilje bekreftes i forarbeidene. Det vises her for eksempel til uttalelser i Prop. 46 L s. 379 hvor det understrekes at formålet med endringene i lovtekst er at folkevalgte «må være tydelig» dersom det skal legges føringer. Det vises videre til følgende uttalelser i NOU-en: «For å bestemme hva lederen skal gjøre, må det foreligge *avgjørelser* i kommunestyret som fastsetter instruks, retningslinjer eller pålegg» (min uthv.).²⁷ Dette innebærer et krav om økt bevissthet rundt hva som kreves av kommunedirektøren, og en (mer) formell og prosessuell handling fra kommunestyret dersom det ønsker å fastsette utfyllende generelle og/eller konkrete bestemmelser for utøvelsen av lederstillingen. Dette er tydelig markering at kommunedirektør ikke er «sekretær» for et flertall eller for ordfører, men er gitt en lovfestet oppgave, og at kommunestyret derfor kun skal styre kommunedirektøren gjennom tydelige instruks mm., helst i form av vedtak. Denne endringen må også sees i sammenheng med tydeliggjøringen av kommunedirektørens utredningsansvar for øvrig.²⁸

Det er imidlertid viktig å fremheve at det forhold at kommunestyret normalt må bruke vedtaksform for å binde kommunedirektøren, ikke innebærer at kommunedirektøren – men da

²⁷ NOU 2016: 4, s. 89.

²⁸ Se nedenfor pkt. 4.

som et ledd i kommunedirektørens egen faglige vurdering – kan legge vekt på drøftelser og signaler som gis i den politiske debatten. Hvilken betydning og vekst slike signaler skal gis må da vurderes av kommunedirektøren innenfor den faglige integritet og oppgave som loven gir kommunedirektøren.

Det må videre fremheves at kommunedirektøren etter eget skjønn også kan beslutte å påta seg utredninger mv. som ønskes av grupper av folkevalgte i lys av den praksis som kommunedirektøren normalt følger. Men dersom kommunestyret skal pålegge kommunedirektøren å gjøre oppgaver/la være å gjøre oppgaver, så må det som nevnt ovenfor normalt skje gjennom vedtaksform.

For det andre er det nå *forbudt mot å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme folkevalgte organ*. Organisasjonsfriheten kan dermed sies å ha blitt *innskrenket*: Organer skal være enten folkevalgte eller administrative. Det gis i loven en uttømmende opplisting av hvilke lovlige organer kommuner og fylkeskommuner kan ha. Kommunelovutvalget begrunner regelen med at «[e]n sammenblanding kan få uheldige konsekvenser for en ryddig og åpen håndtering av saker.»²⁹ Det er videre klargjort både i lovtekst, og ikke minst i uttalelser i lovforarbeidene, hva som er et folkevalgt organ, jf. koml. § 5-1. Det er videre understreket i forarbeidene at det ikke er adgang til å blande administrasjon og folkevalgte i samme organ.³⁰ Det innebærer for eksempel at det ikke lenger er rettslig adgang til å blande administrasjon og folkevalgte i byggekomiteer.³¹ Selv om det fortsatt finnes gråsoner og grensetilfeller, er ny kommunelov tydeligere om skillet og virkningene enn kommuneloven fra 1992. Samtidig må man ikke gå i den «fellen», slik man ser tendenser til, å definere alle samlinger og møter som «møter i folkevalgte organer».³² Det vil også fortsatt være tolknings spørsmål om hva som materielt må regnes som et folkevalgt organ, og hvor det slik må benyttes en av de betegnelse på folkevalgt organ som loven angir.

For det tredje inneholder loven nye og tydeligere regler for kommunedirektørens arbeidsgiverrolle i kommuneloven. Kommunedirektøren har blitt tildelt det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og

²⁹ Se f.eks. NOU 2016: 4, s. 94.

³⁰ Se bl.a. Prop. 46L (2017-2018), s. 358: «Alle de folkevalgte organene er listet konkret opp. Organene er nærmere regulert i andre bestemmelser, men denne opplistingen innebærer en avklaring av hva som skal anses som et folkevalgt organ. Kommunens eller fylkeskommunens administrasjon er ikke omfattet av dette. Administrative organer kan således oppnevnes uavhengig av bestemmelsen her.»

³¹ Det var også tidligere hevdet at det ikke var adgang til en slik blanding, men siden loven regulerte ikke dette, og det gjaldt også et prinsipp om organisasjonsfrihet, var det akseptert praksis.

³² Se pkt. 2.3. nedenfor.

andre tjenstlige reaksjoner, jf. koml. § 13-1 sjuende ledd. Kommunestyret kan heller ikke instruere kommunedirektøren på dette området, og ikke heller frata kommunedirektøren ansvaret gjennom vedtak.³³

Samlet sett kan det hevdes at disse nye rettsreglene gir grunnlag for et paradigmeskifte i forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen: rollene og ansvarsområdene er bedre definert, kommunestyret kan ikke legge bindende føringer uten å være tydelig på det i vedtak, og skillet mellom folkevalgte og administrasjon er aksentuert ved at det som hovedregel ikke lenger er adgang til å opprette organer som kombinerer representanter fra administrasjon og folkevalgte / kombinasjonsutvalg. Disse tre punktene mfl. drøftes nærmere i den juridiske rapporten.

1.5 Fremstilling

Den nye kommuneloven trådte i kraft for litt mer enn ett år siden. Med en ny struktur og klarere rettsregler om bl.a. lovfesting av kommunalt selvstyre, organisering, rollefordeling, delegasjon, interkommunalt samarbeid, økonomiforvaltning og kontroll, ble den som hovedregel godt mottatt av kommunene. Noen bestemmelser er relativt nyskapende, mens andre gjelder regulering eller kodifisering av eksisterende praksis, og andre regler viderefører regler og formuleringer fra tidligere kommunelov.

Denne juridiske rapporten fokuserer på den kommunale ledelsen og forholdet mellom de ulike hovedaktørene (herunder kommunestyret, ordføreren og kommunedirektøren). Den vil stort sett fremheve hva som er nytt i ny kommunelov, vurdere om det politiske og administrative lederskapet virkelig har blitt styrket i den nye kommuneloven, og om forholdet dem imellom har blitt klargjort på en tilfredsstillende måte. Rapporten vil også understreke der flere problemsstillinger og gråsoner knyttet til grensdragning, samt tolkning og praksis av kommuneloven, fortsatt gjenstår.

I hoveddelen rettes dermed søkelyset mot kontaktflatene/møtepunktene og samspillet mellom de folkevalgte og kommunedirektøren i utøvelsen av deres respektive, lovpålagte, roller.

Formålet med rådmannsordningen har tradisjonelt vært å skape «en viss dualisme i den kommunale og fylkeskommunale styreordning».³⁴ I likhet med ordføreren spiller

³³ Se nærmere i pkt. 3.

³⁴ Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 med kommentarer* [heretter *Kommuneloven med kommentarer*], Kommuneforlaget, Oslo, 6. utg., 2014, s. 184.

kommunedirektøren en nøkkelrolle i kommunen, i spenningsfeltet mellom det politiske og det administrative og fungerer også som *bindeledd* mellom det politiske systemet og administrasjonen i kommunen. I praksis har *ordføreren* som politisk frontfigur og leder av både kommunestyret og formannskapet en helt sentral og avgjørende posisjon og rolle i norsk kommunalforvaltning. Som kommunens øverste tillitsvalgte er hans/hennes makt og innflytelse (på bl.a. utfallet av sentrale saker) betydelige, særlig på grunn av at det påligger ordfører å sette saker til folkevalgte organer på dagsorden, jf. koml. § 11-3, og å innkalle til og lede møter i kommunestyret og formannskapet. Men rettslig sett har ordfører stort sett en symbolfunksjon, og liten formell makt utover den kompetanse som kommunestyret måtte velge å gi ordfører gjennom delegering. Ny kommunelov inntrykk av at lovgiveren har ønsket å styrke det (kollegiale) folkevalgte nivået (herunder kommunestyret). Av den grunn vil den juridiske rapporten først og fremst ta utgangspunkt i *kommunedirektørens* ulike roller og ansvarsområder, og hans/hennes forhold til (kontaktflatene med) kommunestyret, i stedet for å fokusere på forholdet mellom ordfører og kommunedirektør.

2. Utvalgte nyheter og utfordringer relatert til kommunenes struktur, organisasjon og forvaltning

To viktige, parallelle, mål er knyttet til lovgiverens overnevnte «visjon» for den nye kommuneloven:

- å styrke både de folkevalgte organene, bl.a. ved å gjøre det lettere å identifisere dem, og, til en viss grad, ordføreren, uten at det går på bekostning av det kollegiale organet.
- å styrke og tydeliggjøre kommunedirektørens rolle og oppgaver.

Det dreier seg ikke om kontradiktoriske mål. Det ligger ingen motsetning eller konflikt i å legge til rette for begge deler:³⁵ de ulike politiske og administrative aktørene i kommunen spiller på «samme lag», og er i utgangspunktet tildelt adskilte roller.³⁶

En sammenblanding av politiske og administrative elementer i kommunenes organisasjon f.eks. i form av blandingsorganer eller kombinasjonsutvalg kan få uheldige konsekvenser for anvendelsen av saksbehandlingsreglene i kommunen (og følgelig for gyldigheten av vedtakene som treffes i den forbindelse). Det kan bidra til å skape uklare ansvarslinjer. Av

³⁵ NOU 2016: 4, s. 88.

³⁶ Se også pkt. 1.3. ovenfor.

den grunn har lovgiveren ønsket å opprettholde et skarpt skille mellom folkevalgte organer og administrative organer.³⁷

Dette reflekteres i *kommunelovens struktur* og i kommunens *organisasjon og forvaltning*.

I det følgende fremstilles hvordan kommuneloven har blitt endret, strukturelt og materielt, for å oppnå disse målene; Deretter fremheves utvalgte utfordringer og tolknings spørsmål knyttet til disse endringene.

2.1 Gjenspeiling av skillet mellom politikk og administrasjon gjennom kommunelovens struktur

Flere steder i kommuneloven er det lagt til rette for bedre å *skille* blant de ulike aktørene, deres roller, oppgaver og ansvarsområder.

Lovbestemmelsene om folkevalgte organer og «andre kommunale organer» er samlet i kommunelovens kapittel 5. Koml. § 5-1 lister opp hvem som kan anses som folkevalgte organer etter kommuneloven, noe som fremhever skillet mellom folkevalgte og administrasjon. Koml. § 5-2 handler om (og lister opp) *andre kommunale organer*. Ved å ramse opp to kategorier lovlige organer i koml. §§ 5-1 og 5-2, samt ved uttrykkelig å fastslå hvem som faller inn under begrepet «folkevalgte», klargjør også ny kommunelov *ansvarslinjene*. Teoretisk sett svarer medlemmer i administrative organer til kommunedirektøren, og kommunedirektøren svarer til de folkevalgte, mens medlemmene i folkevalgte organer og andre kommunale organer listet opp i koml. § 5-2 «svarer til» de som har opprettet dem, enten det er folket eller andre folkevalgte organer.

Ordføreren er omtalt i kapittel 6 og administrasjonen, i et separat kapittel, kapittel 13.

Et helt kapittel 6 er nå tilegnet ordføreren.³⁸ Det er nytt og signaliserer både en «rasjonalisering» av kommunens organisasjon (ordfører er en fysisk person, ikke et organ) og kanskje også viljen til formelt å gi ordførerinstusjonen en litt mer fremtredende plass. Det fremgår av lovforarbeidene at det var enighet om at ordførerinstusjonen skulle forbli en lovfestet obligatorisk ordning. Ordførerens *myndighet* har også blitt formelt fremhevet i kommunelovens struktur, ved at den første bestemmelsen om ordførerinstusjonen i

³⁷ NOU 2016: 4, s. 94-5.

³⁸ I forrige kommunelov var lovreglene om ordfører plassert i kapitlet om folkevalgte organer, selv om han var en enkeltperson.

kommuneloven gjelder ordførerens myndighet og oppgaver, jf. koml. § 6-1, mens den andre gjelder valg av ordfører og varaordfører, jf. koml. § 6-2.

Kapittel 13 om administrasjonen kommer etter lovens andre del om folkevalgte og tredje del om innbyggerdeltakelse. Dette korte kapitlet med 5 bestemmelser gjelder administrasjonen generelt, og koml. § 13-1 gjelder kommunedirektøren spesielt og fremhever formelt hans/hennes ledende plass i administrasjonen. De administrative organene settes sammen av kommunedirektøren.

Det prinsipielle skillet reflekteres også gjennom *virkeområdet* for saksbehandlingsreglene i ny kommunelov. Overskriften i kommunelovens kapittel 11 (og dets plassering i lovens del II) signaliserer at saksbehandlingsreglene i dette kapitlet gjelder folkevalgte organer. Koml. § 11-1 angir kapitlets virkeområde: Er organer eller arbeidsgrupper e.l. et folkevalgt organ eller et annet kommunalt organ listet opp i koml. § 5-2 eller § 5-1, skal de i utgangspunktet følge saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer, jf. kommunelovens kapittel 11.³⁹ Dersom man ikke regnes som et folkevalgt organ, står man friere i organiseringen. Dreier det seg om et administrativt organ innenfor administrasjonen, må det følge den arbeidsformen som gjelder der. Problemer oppstår imidlertid når disse reglene må anvendes i praksis – særlig når kommunen må organiseres og når politikerne og administrasjonen *interagerer*.⁴⁰

2.2 Materielle endringer og utfordringer vedrørende kommunenes organisasjon som påvirker samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen

Et av hovedformålene med ny kommunelov var å styrke den folkevalgte styringen i kommunene for å sikre «det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse», jf. koml. § 1-1 første ledd, andre punktum. Dette har blitt forsøkt oppnådd ved blant annet å tilby en klarere oversikt over hva som er folkevalgte og folkevalgte organer, ved å endre den politiske organisasjonen under kommunestyret og ved å styrke både ordførerens rolle og kommunestyret som øverste *kollegiale* organ.

Siden lovgiveren sørget for *parallelt* å klargjøre og styrke kommunedirektørens stilling og rolle, dreier det seg stort sett om «balanserte» materielle endringer som dermed formelt ikke

³⁹ Saksbehandlingsreglene gjelder i utgangspunktet for alle organer som faller inn under koml. §§ 5-1 eller 5-2, men noe annet kan bestemmes i lov og det finnes unntak som vil fremgå av bestemmelser om de enkelte organene. For eksempel gjelder bare enkelte saksbehandlingsregler gjelder for kommunale foretak, jf. koml. § 11-1 andre ledd.

⁴⁰ Se pkt. 2.3 flg.

påvirker så mye forholdet mellom kommunestyret og kommunedirektøren, men gir mer «tyngde» og legitimitet til disse aktørene.

2.2.1 Styrking av det politiske lederskapet

Den nye kommuneloven lovfester kommunens folkevalgte ledelse, tilbyr blant annet nye definisjon av *folkevalgte* og tydeligere (uttømmende) oversikt over *folkevalgte organer*,⁴¹ og klargjør hvilke krav de må oppfylle. Ordføreren er også, til en viss grad, styrket.

Lovfesting av kommunens folkevalgte ledelse

Koml. § 2-1 første ledd fastslår at Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner, og at disse har en *egen folkevalgt ledelse*. Lovfestingen av kommunenes demokratisk baserte ledelse er nytt i kommuneloven.⁴² Det kan sees som en følge av lovfestingen av det kommunale selvstyre, som innebærer at kommunene ikke er et forvaltningsorgan innenfor statens forvaltningshierarki omtalt i grl. § 3, men at de tvert imot er selvstendige rettssubjekter med egen folkevalgt ledelse og negativt avgrenset kompetanse.

Dessuten fastslår loven at kommunestyret er *det øverste styrende organet* i kommunen, jf. koml. § 5-3 første ledd, men dette er en videreføring av kommuneloven (1992) § 6 første ledd: All utøving av kommunal kompetanse ved andre (folkevalgte organer eller administrasjonen) skjer i utgangspunktet på kommunestyrets vegne og politiske ansvar.⁴³ Kommunestyret har også *øverste tilsynsansvar* og kompetanse til å *omgjøre* vedtak (i betydning «alle endelige avgjørelser») av andre folkevalgte organer eller administrasjonen, «hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket», jf. koml. § 22-1 tredje ledd.

En betydelig forskjell fra forrige lov er at ny kommunelov angir en *uttømmende oppregning* av hvilke organer som regnes som *folkevalgte organer* på lokalt nivå etter loven (herunder kommunestyret og formannskapet mfl.), jf. koml. § 5-1 andre ledd.⁴⁴ Kommunelovutvalget hadde vurdert å ta inn en generell definisjon av folkevalgt organ, men valgte å ikke gjøre det, fordi det var vanskelig å gi en generell definisjon og fordi man anså det som mer

⁴¹ Begrepet *folkevalgte organer* brukes ofte synonymt med *politiske organer*, og i dagligtalen omtales *folkevalgte* ofte som *politikere*.

⁴² Dette fulgte også, men mer indirekte av gammel lov, som klart fastsatte at kommunene ledes av kommunestyret osv.

⁴³ Overå, Bernt, Kommuneloven 2018 med kommentarer, s. 42.

⁴⁴ Også kommunale organer hjemlet i særlov er inkludert i begrepet «folkevalgt organ» i kommuneloven. Folkevalgte organer kan også opprettes «etter bestemmelser om slike oppgaver i andre lover», altså etter særlovgivningen, jf. koml. § 5-1 første ledd.

hensiktsmessig å liste opp de organer som er folkevalgte organer etter kommuneloven. Det ble derfor ikke gitt en materiell definisjon av hva som er et folkevalgt organ, hverken i loven eller i forarbeidene. Og i koml. § 5-2 andre ledd listes det opp *andre kommunale organer*. Disse organene ble opprinnelig regnet som *folkevalgte organer* i departementets lovutkast, men de ble adskilt i en egen paragraf av kommunal- og forvaltningskomiteen under stortingsbehandlingen av lovsaken uten særlig begrunnelse.⁴⁵ Det er dermed fortsatt uklart både i loven og forarbeidene om de kan regnes som «folkevalgte organer» som sådan. Det finnes momenter som peker i begge retninger.⁴⁶ Det som er viktig er at det gjelder *samme saksbehandlingsregler* i kommunelovens kapittel 11 for begge typer organer, jf. koml. § 11-1, jf. koml. § 5-2 tredje (og siste) ledd.⁴⁷ Og andre kommunale organer må opprette et reglement, jf. koml. § 5-13.⁴⁸

Begrenset betydningen av lovendringene for ordførerens funksjon som bindeledd eller koordinator i grenseflatene mellom folkevalgte og administrasjon

Ordføreren er den øverste folkevalgte tillitsperson i norske kommuner. Ordføreren velges av kommunestyret blant dets medlemmer for en periode på fire år, dvs. frem til neste kommunevalg og er alltid medlem av både kommunestyre og formannskap.⁴⁹ Han/hun er *den politiske personifiseringen av kommunen* utad, og «den samlende politiske skikkelsen innad».⁵⁰ Han/hun er en viktig lokal politisk frontfigur både innad og utad (også i rettslig henseende), og bindeleddet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Han formidler

⁴⁵ Jf. Innst. 369 L (2017-2018), s. 103-4.

⁴⁶ Det finnes ingen åpenbar systematikk i opplistingen i koml. § 5-2, men det kunne anføres at de andre kommunale organene sannsynligvis ble listet opp i en adskilt bestemmelse dels på grunn av måten de kan/skal sammensettes på, og dels på grunn av deres spesielle eller begrensede funksjoner (f.eks. eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom, jf. koml. § 5-2 bokstav e). For eksempel er et partssammensatt utvalg ikke et folkevalgt organ i lovens forstand idet medlemmer også er valgt av og blant ansatte. Og styre for institusjon går inn under begrepet «andre kommunale organer» fordi slike styrer ikke må være sammensatt av folkevalgte. En logisk slutning kan dermed være at «andre kommunale organer» ikke er utelukkende sammensatt av folkevalgte.

⁴⁷ Koml. § 5-2 siste ledd («For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for folkevalgte organer etter § 5-1.») antas også å omfatte paragrafer der ikke «andre kommunale organer» er eksplisitt nevnt, som f.eks. koml. § 5-3 om reglement og reglene om plikt til å delta i møte og rett til fri fra arbeid på grunn av møteplikt i kommunale og fylkeskommunale organer i koml. §§ 8-1 og 8-2. Se Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer, op. cit.*, s. 42.

⁴⁸ Folkevalgte organer, og antakeligvis også «andre kommunale organer», skal også ha et reglement, jf. koml. § 5-13, bortsett fra de som er unntatt etter denne bestemmelses andre ledd, jf. koml. § 5-2 siste ledd: representantskap og andre styringsorganer for interkommunalt politisk råd, representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefelleskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. – Se Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 96.

⁴⁹ Etter det siste kommunevalget er 35 prosent av landets ordførere kvinner. Andelen kvinnelige ordførere har mer enn fordoblet seg de siste 20 årene. – Statistisk sentralbyrå, Ny kvinnerekord blant ordførerne, 16. januar 2020, <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/ny-kvinnerekord-blant-ordforerne>

⁵⁰ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 100.

synspunkter dem imellom. Han/hun er altså den fremste samtalepartneren til kommunedirektøren fra folkevalgt side, noe som tyder på at gode forhold og samarbeid ordføreren og kommunedirektøren imellom, er vesentlige. Ordføreren har med andre ord en av de mest sentrale rollene i det kommunale systemet. Likevel, har ordføreren, formelt sett, ganske beskjedne oppgaver, rolle og myndighet, utover ansvaret for å sette saker til folkevalgte på dagsorden og funksjonen som møteleder og rettslig representant for kommunen.⁵¹

Hovedprinsippet om at ordførerens rolle formelt sett er ganske avgrenset, har blitt videreført i den nye loven.

Lovgiveren har riktignok tillagt ordfører noen oppgaver og muligheter som han/hun tidligere ikke hadde. Ordfører får *forslagsrett* også i organer der han/hun ikke er medlem (unntatt kontrollutvalget), jf. koml. § 6-1 tredje ledd, og kommunestyret kan delegerer myndighet til ordføreren på enkelte nærmere angitte områder (å *treffe vedtak i hastesaker*, å *opprette utvalg på eget initiativ* og å *treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker*), jf. koml. § 6-1 fjerde ledd. Men rollefordelingen mellom ordfører og kommunestyret er for øvrig lik som før, hvor ordfører har liten formell makt utover den kompetanse som kommunestyret måtte velge å gi ordfører gjennom delegering.⁵²

Dessuten er kommuneloven nesten taus når det gjelder ordførerens forhold til kommunedirektøren. Deres forhold er fortsatt (og for det meste) ikke lovregulert – noe som understreker viktigheten av å finne gode rutiner i praksis og av tydelige rettsregler aktørene kan forholde seg til og henviser til ved konflikter.

Siden det er relativt få lovbestemmelser som direkte berører ordfører, og hans/hennes forhold til kommunedirektøren,⁵³ er det lovendringene vedrørende *kommunedirektøren* og kommunestyret som juridisk sett påvirker mest forholdet mellom folkevalgte og administrasjon.

⁵¹ Som leder i folkevalgte organ har han, etter saksbehandlingsreglene i kommunelovens kapittel 11, ansvar for sakslisten og innkalling av møter, og at møtet avvikles i tråd med formelle regler. Det er en *videreføring* av forrige ordning.

⁵² Det er nytt at kommunestyret kan velge å gi ordføreren vedtaksmyndighet i *hastesaker* etter § 11-8, jf. koml. § 6-1 fjerde ledd bokstav b.

⁵³ Lovgiver har ikke hatt behov for å presisere ordførers rolle overfor kommunedirektøren, men for å presisere kommunedirektørens rolle overfor de folkevalgte.

2.2.2 Forenkling av den politiske organiseringen under kommunestyret og begrensning av kommunenes organisasjonsfrihet – Nærmere om forbudet mot å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme organ⁵⁴

Med grunnlag i til kommunenes *organisasjonsfrihet* (og behovet for å organisere seg ut fra lokale forhold og behov) kan den enkelte kommunen selv bestemme om det skal opprettes folkevalgte organer innenfor kommunelovens rammer (og hvilke). *Kommunestyret* er et av de folkevalgte organene alle kommunene skal ha. Som øverste organ i kommunen, jf. koml. § 5-3 første ledd, direkte valgt av innbyggerne, står det relativt fritt til å bestemme den politiske organisasjonsstrukturen i kommunen og hvilken organisasjonsmodell som skal velges (f.eks. hovedutvalgsmodellen og komitemodellen).⁵⁵ Kommunens organisasjonsfrihet kan nå også hjemles i kommuneloven § 2-1, 2. ledd som fastslår kommunens initiativrett.

Oppryddingen i organene under kommunestyret og det generelle forbudet mot «blandingsorganer» (med unntak av partssammensatte utvalg) bidrar til å fremheve skillet mellom folkevalgte og administrasjon, og begrenser organisasjonsfriheten.

Opprydding i organene under kommunestyret og forbud mot «blandingsorganer» bestående både av folkevalgte og administrasjonen

Det er behov for flere typer organer som kan ivareta flere funksjoner eller oppgaver under kommunestyret, blant annet for å avlaste kommunestyret. Men kommunestyret kan bare opprette organer som er omtalt i loven (se figur 1). Felles for alle er at ingen av dem, med unntak av partssammensatte utvalg, blander sammen folkevalgte og administrative ansatte. Det var også tidligere hevdet at det ikke var adgang til en slik blanding, men når lovteksten ikke regulerte dette, og det også gjaldt et prinsipp om organisasjonsfrihet, var det vanskeligere for kommunene å vite hvilket handlingsrom de hadde. Dette er nå klargjort i ny kommunelov. Forbudet mot å opprette organer som består av både folkevalgte og administrasjon er et viktig *styringssignal* fra lovgiver, som avklarer og rendyrker de to ulike rollene.

Og kommunestyret må ha en særlig hjemmel for å gå utenfor rammen av de generelle reglene om hvilke folkevalgte organer kommunen skal ha. «Det betyr at hvis ikke den særlige regelen i § 5–11 om adgang til å vedta «andre ordninger» gir hjemmel for slike avvik fra ‘normalmodellen’, vil man ikke kunne opprette et kollegialt organ der sammensetningen

⁵⁴ Se også pkt. 1.4.

⁵⁵ Se nærmere om formannskapssystemet i Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, 2. utg., Cappelen Damm Akademisk, 2020, s. 111.

avviker fra det som ellers følger av loven, herunder forbudet mot å velge kommunedirektør eller tilsatte i lederstilling inn i et folkevalgt organ.», forklarer jusprofessor Jan Fridthjof Bernt.⁵⁶

KOMMUNESTYRET	
Koml. § 5-3	
OBLIGATORISKE ORGANER	FRIVILLIGE ORGANER
Formannskap Koml. § 5-6	Utvalg Koml. § 5-7
Ordfører Koml. § 6-1	Kommunedelsutvalg Koml. § 5-7
Kontrollutvalg Koml. § 23-1	Kommunestyrekomiteer Koml. § 5-9
Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) Koml. § 5-11	Styre for institusjon Koml. § 5-10
Eldreråd Koml. § 5-12	Kommunalt foretak Koml. Kap. 9
Råd for personer med funksjonsnedsettelse Koml. § 5-12	
Ungdomsråd Koml. § 5-12	
Klageorgan Fvl. § 28 2. ledd	
Arbeidsmiljøutvalg Aml. § 7-1	
Valgstyre Valgl. § 4-1	

Figur 1. Formannskapssystemet etter ny kommunelov⁵⁷

⁵⁶ Se Jan Fridthjof Bernt, «Bernt svarer: Hvordan sette sammen et administrasjonsutvalg», *Kommunal Rapport*, 9. desember 2019, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-hvordan-sette-sammen-et-administrasjonsutvalg/15910/>

⁵⁷ Inspirert av Figur VI-1 Formannskapssystemet, G. Engelsrud, G. Jahren, I. Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll, op. cit.*, s. 110.

Vedtak i de nye, standardiserte, utvalgene (som erstatter faste komiteer og komiteer), jf. koml. § 5-7, skal også bygge på en faglig basert utredning fra administrasjonen, jf. § 13–1 tredje avsnitt. Det fastslås her at «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»⁵⁸ Et utvalg er, på samme måte som kommunestyret selv, imidlertid i utgangspunktet ikke bundet av administrasjonens faglige vurdering. Det står selvsagt fritt å bestemme innholdet i vedtaket selv, og herunder også «hvilke avgjørelser det vil overlate til administrasjonen, og hvilke det selv vil gå inn i og avgjøre selv».⁵⁹ Beslutningsmyndighet beholdes således av de folkevalgte i kommunen i henhold til det prinsipielle skillet mellom det politiske og det administrative og ansvarsfordelingen dem imellom også hvor kommunestyret har opprettet utvalg med nærmere angitte oppgaver.

Unntaket: Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)

Ordningen med *partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)* videreføres i ny kommunelov, jf. koml. 5-11. Det som er interessant er at partssammensatte utvalg representerer et unntak til forbudet mot å sammenblande organer som består både av folkevalgte og administrasjon, og dermed til prinsippet om å skille mellom folkevalgte og administrasjon.

De faller under kategorien «andre kommunale organer», jf. koml. § 5-2 andre ledd bokstav a, og er dermed ikke folkevalgte organer i lovens forstand, selv om de samme bestemmelsene som for folkevalgte organer gjelder, jf. koml. § 5-2 tredje ledd.

Kommuneloven § 5-11 pålegger alle kommuner å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Administrasjonsutvalget skal være kommunens sentrale organ for saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. De skal være sammensatt med politiske representanter for kommunen på arbeidsgiversiden og representanter for de ansatte på arbeidstakersiden. Det observeres imidlertid at de ansatte er her i egenskap av å være valgt av de ansatte, ikke i egenskap av å «representere» administrasjonen. Det kunne da hevdes at skillet er overholdt, og at partssammensatte utvalg

⁵⁸ Om kommunedirektørens utredningsplikt, se nedenfor.

⁵⁹ Bernt svarer: – Utvalg er ikke bundet av administrasjonen, *Kommunal rapport*, 27. januar 2020, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-utvalg-er-ikke-bundet-av-administrasjonen/109491/>

ikke egentlig er et «ekte» unntak fra hovedregelen.

Nærmere om kravet om lovhjemmel og kravet om å følge kommunelovens saksbehandlingsregler

I tillegg til å liste opp hva som er folkevalgte organer i kommuneloven, jf. koml. § 5-1, og andre kommunale organer, jf. koml. § 5-2, fastlegger kommuneloven § 5-1 to krav. Det innføres et *krav om lovhjemmel* for å opprette folkevalgte organer. Dessuten kreves det at folkevalgte organer *følger kommunelovens saksbehandlingsregler*. Disse kravene gjelder både «folkevalgte organer» og «andre kommunale organer» etter koml. § 5-2 med noen unntak,⁶⁰ og de bidrar til lettere å identifisere vedkommende organer, samt til å klargjøre ansvarsforholdene dem og administrasjonen imellom.

Departementet ser at det kan være behov for sammenkomster hvor for eksempel alle gruppelederne og eventuelle nestledere deltar for å drøfte politiske spørsmål før saken kommer opp i kommunestyret, eller har andre former for sammenkomster hvor de folkevalgte drøfter saker. Dersom kommunen ønsker å åpne for slike sammenkomster, må denne formen for sammenkomster opprettes som et særskilt organ på lovlig måte med den følge at alle saksbehandlingsreglene gjelder.⁶¹

For det første fastslår kommuneloven 2018 § 5-1 første ledd at alle folkevalgte organer «skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover». Det kreves *hjemmel i lov* for å opprette folkevalgte organer (krav om lovhjemmel). Med andre ord kan ikke kommunene opprette andre organer enn de som fremgår av loven. I tillegg fastslår koml. § 5-1 tredje ledd at de mest sentrale organene skal ha *navn som inkluderer lovens betegnelse*. Det vil for eksempel ikke være anledning til å kalle kommunerådet i en by for byregjering; og et utvalg skal kalles et utvalg (ikke en komité). Det gjør at de blir gjenkjennelige fra kommune til kommune. Det blir også lettere å finne fram til de gjeldende reglene i loven.

For det andre innskjerper ny kommunelov *kravet om å følge saksbehandlingsreglene*: Som hovedregel, på samme måte på som for administrasjonen i kommunen, gjelder de alminnelige saksbehandlingsreglene i *forvaltningsloven* og de ulovfestete forvaltningsrettslige prinsippene

⁶⁰ Dersom noen eksterne utenfor kommunen oppretter en arbeidsgruppe eller et annet organ og ønsker å ha med enkelte medlemmer blant de folkevalgte i kommunen, ville ikke dette bli omfattet av saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer. – NOU 2016: 4, s. 95.

⁶¹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 155.

når folkevalgte organer behandler saker og treffer vedtak. I tillegg gjelder offentlighetslovens (*offentleglovas*) regler om innsyn.

For folkevalgte organer inneholder *kommuneloven* i tillegg enkelte særskilte saksbehandlingsregler og disse tar hensyn til at saksbehandling skjer i folkevalgte kollegiale organ. Det er også gitt noen egne regler om offentliggjøring av dokumenter knyttet til møter i folkevalgte organer. Reglene om møteoffentlighet spiller en viktig rolle i praksis. Og reglene om kjønnsbalanse til valg til folkevalgte organer må også nevnes.

Virkeområde for saksbehandlingsreglene utvides noe slik at disse reglene gjelder for flere organer: Etter ny kommunelov vil alle de folkevalgte organene som nå er ramset opp i koml. §§ 5-1 og 5-2 måtte følge saksbehandlingsreglene fastsatt i kapittel 11,⁶² jf. koml. § 11-1, og de skal ha et reglement, jf. koml. § 5-13 (med noen unntak, jf. koml. § 5-2 siste ledd). Det åpnes for noen unntak for kommunale foretak, men i utgangspunktet, og som hovedregel, er det ikke lenger adgang til å opprette organer hvor man vedtar at enkelte av saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde.

2.2.3 Tydeliggjøring av kommunedirektørens status og rolle

Mens forrige kommunelov hadde viet to bestemmelser til kommunedirektøren: en om administrasjonssjefen og en om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, lister koml. § 13-1 opp kommunedirektørens roller og oppgaver i én og samme bestemmelse.

I det følgende forklares kort hva som i ny kommunelov bidrar til å tydeliggjøre og styrke kommunedirektørens stilling og rolle i kommunen.⁶³ Men det henvises til pkt. 3 til 6 nedenfor for en utdypning av utvalgte problemstillinger knyttet til rolle- og ansvarsfordeling mellom de folkevalgte og kommunedirektøren etter ny kommunelov, med utgangspunkt i kommunedirektørens oppgaver.

⁶² Overskriften i lovens kapittel 11 signaliserer at reglene gjelder folkevalgte organer.

⁶³ I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styringsform, faller ordningen med kommunedirektøren bort, jf. koml. § 10-2: Det er et særlig folkevalgt organ, kommunerådet eller fylkesrådet, jf. koml. § 5-1 andre ledd bokstav c, som overtar kommunedirektørens lovfestede rolle som øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale (tilsatte) administrasjon. Dette er en videreføring av bl.a. reglene i koml. 1992 § 19 nr. 1 og 2. «Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov», jf. koml. § 10-2 første ledd, andre punktum.

En ny tittel på lederen av kommunens administrasjon

Kommuneloven 2018 innførte en ny tittel på øverste leder av kommunens administrasjon: *kommunedirektøren*, jf. koml. § 13-1. Det forrige kommunelovutvalg foreslo i 1990 en lovfesting av tittelen *kommunedirektør* i kommunene.⁶⁴ Det ble likevel betegnelsen *administrasjonssjef* som ble valgt, jf. koml. (1992) § 22, selv om den ble ansett som «for vag og for generell».⁶⁵ Endringen er velbegrunnet i forarbeidene,⁶⁶ og det kan spores en tydeliggjøring av kommunedirektørens rolle og av ansvarsforholdene i kommunen allerede gjennom denne nye tittelen. Den er således mindre politisk preget enn tittelen *rådmann* og sikter tydelig på en administrativ stilling på ledernivå i kommunen.⁶⁷ Det følger av en ren ordlydstolkning av *kommunedirektør* at det dreier seg om en kommunal stilling. Uttrykket *direktør* angir at denne personen er leder, dvs. bestemmer og styrer. Ordet er dermed mer presis og dekkende enn *administrasjonssjef*. Og i motsetning til rådmann er *kommunedirektør*-tittelen er *kjønnsnøytral* – og *selvbeskrivende*.

Tittelen *kommunedirektør* er ment til å tydeliggjøre og styrke tittelnehaverens stilling som faglig ansvarlig leder av administrasjonen. Den aksentuerer det administrative lederansvaret og nedtoner de politiske funksjonene som loven helt til nå forutsatte. Den signaliserer et klarere skille mellom det politiske og det administrative i kommunen.

Det fremgår av forarbeidene at det ligger ingen påbud om å skifte tittel, bare en oppfordring, for bl.a. ikke å gripe inn i det kommunale selvstyret. Det er således fortsatt «opp til kommunene selv å bestemme hvilken stillingstittel den øverste lederen av administrasjonen skal ha».⁶⁸ Siden det er mye som tyder på at de fleste rådmenn vil beholde sin nåværende stillingstittel, er det dermed kun i teorien at den nye tittelen på lederen av kommunens administrasjon, *kommunedirektør*, vil bidra til å styrke kommunedirektørens selvstendighet og faglig-administrative kompetanse.

⁶⁴ Departementet hadde foreslått å lovfeste *rådmann*, men forslaget hadde blitt strøket i stortingsbehandlingen.

⁶⁵ NOU 1990: 13, s. 139.

⁶⁶ Se bl.a. NOU 2016: 4, s. 88-89, Prop. 46 L (2017-2018), s. 57-59; Innst. 369 L (2017-2018), s. 12, 104.

⁶⁷ Rådmannundersøkelsen fra 2013 viser at halvparten av rådmennene i Norge har partipolitisk bakgrunn, og mange av dem fortsetter med politisk arbeid i rollen som rådmann. -

https://uit.no/nyheter/artikkel?p_document_id=396437

⁶⁸ Prop. 46 L (2017-2018), s. 379.

Kommunedirektørens særstatus og sentrale plass i kommunen

Kommunedirektørens særstatus, samt det at det kun finnes én kommunedirektør i den enkelte kommunen på toppen av administrasjonen, viser lovgiverens vilje til å samle den administrative ledelsesfunksjonen på én hånd, og bidrar til å tydeliggjøre styringslinjene i kommunen og administrasjonen, samt til å forsterke kommunedirektørens stilling og selvstendighet.

En lovpålagt særstilling.

Selv om kommunene nyter stor organisasjonsfrihet, skal likevel enkelte bestemte tjenestemenn eller stillinger tilsettes i den kommunale administrasjonen. Lederen av administrasjonen, kommunedirektøren, er den eneste personen i administrasjonen som kommuneloven pålegger kommunene å ha, jf. koml. § 13-1 første ledd.

Den øverste lederen i en enhetlig ledet kommunal administrasjon

I henhold til koml. § 13-1 første ledd skal det bare opprettes *én* kommunedirektørstilling i den enkelte kommunen, uansett kommunens størrelse, innbyggertall og aktivitetsnivå. Det er en videreføring av kommuneloven 1992 § 22 nr. 1.

Før 1992 var det adgang til å tilsette *flere* rådmenn, med hvert sitt arbeidsområde, dersom det var behov for det, jf. kommuneloven § 36, men bare et fåtall kommuner hadde valgt en slik ordning.⁶⁹ I prinsippet var de likestilte, men slik at én av dem hadde det overordnede ansvar for økonomiforvaltningen og for tilsynsfunksjonen. Denne adgangen til å ha flere administrasjonssjefsstillinger ble opphevet i kommuneloven (1992), av hensyn til samordning av den kommunale forvaltningen under et enhetlig ledelsessystem og for å skape klare kommandolinjer og ansvarsforhold.⁷⁰ Slike hensyn og betraktninger gjelder fortsatt i dag. Det går ikke an å dele rådmannstillingen på to personer, selv av helsemessige årsaker.⁷¹ Det er heller ikke anledning til å la et konsulentfirma ved en særskilt utpekt medarbeider fungere som kommunedirektør i kommunen.⁷²

⁶⁹ Ot.prp. nr. 42 (1991-92), s. 87.

⁷⁰ Jf. NOU 1990: 13, s. 367, Ot.prp. nr. 47 (1991-92), s. 90.

⁷¹ Ragnhild Sved, «Vil ikke ha rådmannen tilbake på deltid», *Kommunal rapport*, 6. august 2019, <https://www.kommunal-rapport.no/styring/vil-ikke-ha-radmannen-tilbake-pa-deltid/17539/>

⁷² Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 297.

Et «dreiepunkt» i kommunen⁷³

I likhet med ordføreren er kommunedirektøren aktivt *involvert i alle faser av de lokale politiske prosessene*, fra utredning til iverksetting og evaluering, og gis ved flere anledninger talerett i folkevalgte organer, jf. koml. § 13-1 femte ledd, stort sett i forbindelse med sin utrednings- og iverksettingsplikt (se også koml. § 23–5 andre ledd). Han/hun har også et bredt ansvarsområde. Alt dette innebærer at han/hun har oversikt over administrasjon, over hva som fungerer og problemene som oppstår, og er dermed i besittelse av viktig informasjon som de folkevalgte i de fleste tilfeller burde få tilgang til. Ny kommunelov legger til rette for det: Kommunedirektøren har en omfattende rapporteringsplikt, jf. koml. §§ 13-1 fjerde ledd, 14-5 tredje ledd (om årsbudsjett), 14-13 tredje ledd (om forvaltningen av finansielle midler og gjeld), 25-2 (om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn), 31-3 bokstav c (overgangsregler om internkontroll).⁷⁴

Konsekvensen er at kommunedirektøren, sammen med ordføreren, fungerer som et dreiepunkt i kommunen, altså som bindeleddet mellom folkevalgte og administrasjon, men også som en aktør som kan påvirke de folkevalgtes politiske / strategiske valg og vedtak.

Men en praktisk konsekvens av behovet for tett forhold og samarbeid mellom kommunedirektøren og de folkevalgte, er at det ikke alltid er lett å skille skarpt mellom det politiske og det administrative. Det har også lenge vært, som nevnt, en tendens til å oppfatte kommunedirektøren som både en «tung» og innflytelsesrik kommunal aktør, men også av og til som en «sekretær» for et politisk flertall i kommunestyret eller for ordfører.⁷⁵ Men ved å tydeliggjøre kommunedirektørens rolle og funksjon bidrar ny kommunelov til å skille lettere mellom ham og de folkevalgte.

Kommunedirektørens rolle og funksjon etter ny kommunelov – kort oppsummert

Kommuneloven § 13-1 andre til sjuende ledd lister opp kommunedirektørens ansvarsområder. Mange hadde han fra før, men noe er nytt.

Som hovedregel videreføres og understrekes kommunedirektørens *helhetlige ansvar*.

Hensynet til å ivareta hans *faglige integritet* og *politiske nøytralitet* ligger også til grunn for reguleringen: Ved å tydeliggjøre kommunedirektørens status og rolle i kommuneloven, som

⁷³ Se pkt. 1.3. ovenfor.

⁷⁴ Se pkt. 6 nedenfor.

⁷⁵ Se pkt. 1.4.3. ovenfor.

faglig ansvarlig leder av administrasjonen, svarer lovgiveren blant annet på et fenomen som ble observert i flere kommuner – og kritisert, nemlig at kommunedirektøren har blitt behandlet som «sekretær» for et flertall i kommunestyret.⁷⁶

Kommunedirektøren beholder sine tre «tradisjonelle» hovedoppgaver etter ny kommunelov: å lede, utrede og iverksette, jf. henholdsvis koml. § 13-1 andre ledd, tredje ledd og fjerde ledd. Dette er hovedsakelig en videreføring av innholdet i koml. (1992) § 23 nr. 1 og 2, med noen presiseringer og endringer.

Kommunedirektørens stilling som *den øverste tilsatte leder* av den kommunale administrasjonen fastslås i koml. § 13-1 andre ledd. Siden kommunedirektøren ikke kan fratras sitt lovfestede lederansvar, og siden dette ikke kan omgås ved for eksempel direkte å instruere at enkelte kommunalsjefer eller etatssjefer skal rapportere direkte til et folkevalgt organ / kommunestyret, kan det igjen spores en tydeliggjøring i fordelingen av rollene innenfor kommunen, samt større respekt (i hvert fall i teorien) for styringslinjene / kommandolinjene innenfor kommunal administrasjon.

En av kommunedirektørens viktigste oppgaver som øverste leder av administrasjonen, er å *forberede saker* til kommunestyret – og dersom innstillingsretten er delegert, noe som er vanlig i mange kommuner, bestemme *innstillingen* i saken – for deretter å *iverksette* folkestyrets vedtak. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag. Kommunedirektørens *utredningsansvar* har også blitt tydeliggjort i kommuneloven: Etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd har kommunedirektøren (eller den som møter på hans vegne) ansvar for at de sakene som legges fram for folkevalgte organer er «forsvarlig utredet». Med dette videreføres kommunedirektørens helhetlige lederansvar for *forsvarlig saksforberedelse* (forsvarlighetskravet).

Kommunedirektørens (og den kommunale administrasjonens) selvstendige ansvar for å iverksette de vedtakene som treffes av folkevalgte, videreføres, jf. koml. § 13-1 fjerde ledd. Men denne *iverksettelsesplikten* presiseres i ny kommunelov: Kommunedirektøren må påse at vedtakene som treffes av folkevalgte organer iverksettes «uten ugrunnet opphold», jf. koml. § 13-1 fjerde ledd.

⁷⁶ Tor Allstrin, Øyvind Renslo, «Kommunedirektøren får tydeligere rolle», *Kommunal rapport*, 1. november 2019, <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/kommunedirektoren-far-tydeligere-rolle/110572/> Se også pkt. 1.4.3 ovenfor.

To krav er innbakt i begrepet «uten ugrunnet opphold»: et *effektivitetskrav* og en *opplysningsplikt*, som presiseres i loven og som utløses dersom kommunedirektøren mener at iverksettingen midlertidig må stanses på grunn av nye opplysninger eller endret forhold. Kommunedirektøren må handle på en effektiv måte og må ikke utsette iverksettelsen av et vedtak truffet av et folkevalgt organ. Dette kravet effektiviserer kommandolinjen mellom de folkevalgte og administrasjonen. Han har også en opplysningsplikt, som er presisert i koml. § 13-1 fjerde ledd andre punktum.⁷⁷ Han må gjøre folkevalgte organer oppmerksomme på faktiske og rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket på en egnet måte. Det er kun slike opplysninger (altså ikke enhver ny opplysning), som vil utløse kommunedirektørens opplysningsplikt. Det dreier seg om opplysninger som vil kunne endre organets vurdering av saken, og dermed vedtaket, fordi de fremstår som vesentlige for vedtakets lovlighet eller forutsetninger. Dette bidrar til ytterligere å tydeliggjøre både kommunedirektørens og de folkevalgtes rolle og ansvar.

Som tidligere har kommunedirektøren også *møte- og talerett* i alle kommunale folkevalgte organer, jf. koml. § 5-1, og «andre kommunale organer», jf. koml. § 5-2,⁷⁸ med unntak av kontrollutvalget (siden kontrollutvalget også skal føre tilsyn med kommunedirektørens tjenesteutøvelse), jf. koml. 13-1 femte ledd. Han har imidlertid *ikke noen formell forslagsrett*, i betydning rett til å få satt sitt forslag under votering.⁷⁹

Kommunedirektøren tildeles også «nye» oppgaver i kommuneloven 2018:

Kommunedirektørens (*løpende*) *personalansvar* for administrasjonen, jf. koml. § 13-1 sjuende ledd, og styrkede ansvar for *internkontroll*, jf. koml. § 25-1, er nytt i kommuneloven.⁸⁰

Løpende personalansvar og myndighet for kommunens tilsatte tillegges kommunens øverste administrative leder i koml. § 13-1 siste ledd:

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

⁷⁷ Hva dette innebærer for forholdet mellom de folkevalgte og kommunedirektøren ble forklart under kommunedirektørens utredningsansvar og undersøkes nærmere i punkt 2.5.

⁷⁸ Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 302.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 302.

⁸⁰ Se også henholdsvis pkt. 3 og 6 nedenfor.

Det er en konsekvens av/sammenheng med kommunedirektørens funksjon som *øverste leder av administrasjonen* (som leder og overordnet for alle tilsatte i kommunen) at han også gis eksklusiv kompetanse og ansvar i alt som gjelder personalsaker. Dette nye ansvaret går hånd i hånd med hans/hennes ansvar for en effektiv organisasjon med et godt arbeidsmiljø (organisasjonsansvar). Kommunedirektøren forbereder, gjennomfører og godkjenner forhandlinger om ansattes lønns- og arbeidsvilkår.⁸¹ Som arbeidsgiver har han/hun *styringsrett*, dvs. retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet samt å ansette og si opp arbeidstakere.

Siden kommunedirektøren for første gang er tydelig pålagt det løpende personalansvaret i kommuneloven, er kommunestyret fratatt instruksjonsretten innen dette området som nå er lagt til kommunedirektøren. Han/hun følgelig ikke instrueres av kommunestyret. De folkevalgte organer må nøye seg med å fastsette økonomiske og organisatoriske rammer og generelle personalpolitiske retningslinjer (herunder de som gjelder likestillingsaspektet).⁸²

Siden internkontroll dreier seg om både kontroll og styring/ledelse,⁸³ var det naturlig å fastslå at kommunedirektøren har ansvaret for det daglige administrative tilsynet (*internkontroll*), jf. koml. § 25-1 første ledd andre punktum.⁸⁴ Det dreier seg om en kontroll med hele kommunens administrasjon (inkludert sentraladministrasjonen og de ulike sektorene i kommunen), dvs. hele kommunens virksomhet som ikke er en del av det folkevalgte nivået.⁸⁵

Til slutt nevnes det at koml. § 13-1 sjette ledd gir folkevalgte organers adgang til å gi/delegere kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak, men kun i *saker som ikke har prinsipiell betydning*.⁸⁶

⁸¹ Under utøvelsen av personalansvaret skal bl.a. *arbeidsmiljøloven* og *Hovedavtalens* regler om medbestemmelse legges til grunn.

⁸² Se nærmere i pkt. 3. nedenfor.

⁸³ Se f.eks. Meld. St. 12 (2011-2012) *Styring og samspel*, sitert i NOU 2016: 4, s. 304-5.

⁸⁴ Kravet om «betryggende kontroll», jf. koml. (1992) § 23 (2), har blitt erstattet av et overordnet ansvar for «internkontroll» av administrasjonen i koml. § 25-1, men er fortsatt nevnt i koml. § 31-3.

⁸⁵ Kommuneforetak er ikke omfattet av denne bestemmelsen. Det er daglig leder som er ansvarlig for internkontrollen i kommunale foretak, jf. koml. § 9-13.

⁸⁶ Se også pkt. 5 nedenfor.

2.3 Utvalgte problemstillinger knyttet til kommunenes struktur, organisasjon og forvaltning

I det følgende tas ulike problemstillinger opp, som har oppstått i kjølvannet av de formelle og materielle endringene i kommuneloven knyttet til kommunenes struktur, organisasjon og forvaltning – og som på et eller annet vis påvirker forholdet mellom de folkevalgte og kommunedirektøren.

2.3.1 Skal alle møter mellom de folkevalgte og administrasjonen være møter i folkevalgte organer i lovens forstand? – Nærmere om møtebegrepet i ny kommunelov

Spørsmålet om hva som er et «møte» i et folkevalgt organ etter loven er en tilbakevendende og grunnleggende problemstilling. Ny kommunelov aktualiserer problemstillingen blant annet fordi lovgiveren, for å oppnå et tydeligere skille mellom administrasjon og folkevalgte, har forbudt opprettelsen av organer som blander folkevalgte og administrative ansatte og har kun lagt til rette for møter i folkevalgt organ, i lovens del II om folkevalgte, kapittel 11.⁸⁷

Siden «felles lederskap» og et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er viktige verdier å oppnå i praksis, vil det være behov for kunne å danne møtearenaer mellom folkevalgte (herunder ordfører) og administrasjon (herunder kommunedirektør), blant annet for å drøfte hvordan samspillet mellom disse kan realiseres, uten at dette er et «møte» i kommunelovens forstand.

Dette avsnittet vil belyse denne problemstillingen, og i hvilken grad loven åpner for å lage slike møteplasser uten at man kommer innenfor kommunelovens «møtebegrep». Men først må grunnleggende prinsipper som ligger bak møtereglene i kommuneloven (møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet) presenteres kort, og «lovens møtebegrep», angis nærmere.

⁸⁷ Se pkt. 2.2.2. ovenfor.

Videreføring av møteprinsippet og av møteoffentlighetsprinsippet

Kommuneloven viderefører et grunnleggende prinsipp, *møteprinsippet*, som innebærer at folkevalgte organer skal behandle sine saker og fatte sine avgjørelser i lovlig innkalte møter, jf. koml. § 11-2. Mer presist, og som hovedregel, skal alle saker som behandles av et folkevalgt organ, legges frem til behandling og eventuelt vedtak i et formelt møte, innkalt og gjennomført etter reglene fastsatt i loven, jf. kommunelovens kapittel 11.⁸⁸ Formålet er at saker skal behandles i formelle former der alle deltakerne i organet er til stede.

Dersom kravet om at en sak skal behandles i møte ikke er oppfylt, vil det være en *saksbehandlingsfeil*, som kan gjøre vedtaket ugyldig – men det må vurderes særskilt.

Hensikten med møteprinsippet er å unngå «kortslutningen» av den politiske prosessen, ved å flytte realitetsbehandlingen av saker til spesielle arrangementer eller sammenkomster som ikke er møter i lovens forstand.⁸⁹ Dette ansvarliggjør de folkevalgte, og tydeliggjør hva de driver med, deres roller og oppgaver, i kommunen: De må følge reglene om møter i folkevalgt organ, jf. koml. kapittel 11. Dette går hånd i hånd med prinsippet om åpenhet og andre demokratiske hensyn.

En viktig side ved dette er også at møter som hovedregel er *offentlige*. Krav om *offentlighet ved møter* har grunnlovsrang. Det følger av grunnloven § 100 femte ledd: «Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer.» Det gjelder «organ som er direkte valgt, som dagens kommunestyre og fylkesting», fordi de symboliserer «den institusjonaliserte offentlighets arenaer» på lokalt nivå.⁹⁰ Loven viderefører også de fleste reglene om *møteoffentlighet*, jf. koml. § 11-5.⁹¹ Som hovedregel må folkevalgte organer møtes i *åpne* møter for å behandle saker og treffe vedtak, jf. koml. § 11-2 første ledd. Prinsippet om at folkevalgte organer (og andre kommunale

⁸⁸ Med noen få unntak: Se for eksempel koml. § 11-7 om fjernmøter og i vedtak for delegering der ordføreren, for eksempel, kan treffe vedtak i hastesak etter å ha konsultert formannskapetets medlemmer, jf. koml. § 11-8.

⁸⁹ Se f.eks. Prop. 152 L (2009-2010), s. 9: «Det er (...) klart at ein ikkje kan sjå bort frå møtereglane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit «formøte», eit «felles gruppemøte» for alle partia som deltek, eit «seminar», eit «orienteringsmøte» eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordinært ope møte»; samt forarbeidene til ny kommunelov.

⁹⁰ NOU 1999: 27, «Ytringsfrihed bør finde Sted», s. 342: «Bestemmelsen om møter i folkevalgte organ supplerer Grl. § 84 om møteoffentlighet i Stortinget. Med «folkevalgte organ» menes organ som er direkte valgt, som dagens kommunestyre og fylkesting. Faste utvalg og komiteer etter kommuneloven § 10 er eksempler på organer som ikke er direkte folkevalgte, og som derfor ikke omfattes av grunnlovens krav om møteoffentlighet. Det hindrer selvsagt ikke at man i lov vedtar regler om møteoffentlighet også for slike organ.»

⁹¹ Men kravene til møteboken i § 11-4 har noen nye elementer i ny kommunelov. Blant annet er det nå angitt hvilke opplysninger som minimum skal framgå, og at den med unntak av deler som er unntatt fra offentlighet skal være tilgjengelig for allmennheten.

organer som er nevnt i koml. § 5-2) skal behandle saker i møter (møteprinsippet) er viktig for blant annet å avgjøre om saksbehandlingen skal være åpen for allmennheten eller ikke. Dersom en sammenkomst ikke anses som et møte, vil heller ikke saksbehandlingsreglene og dermed reglene om møteoffentlighet (og rett og plikt til å lukke møtet) komme til anvendelse.⁹²

Begge prinsippene (*møteprinsippet* og *prinsippet om møteoffentlighet*), samt *kunngjøringsplikten*, er vesentlige for å sikre innbyggerne og mediene (lokalpressen) tilgang til nødvendig informasjon og for å skape tillit til offentlige vedtak og offentlige prosesser. De er nødvendige for å legge til rette for en opplyst og offentlig debatt, styrke lokaldemokratiet (folkestyret på lokalt nivå) og åpne for kontroll. Paradokset med, eller som følge av, de norske reglene for møteoffentlighet «består i at de reelle diskusjonene har en tendens til å bli flyttet ut av det formelle systemet og inn i fora som ikke reguleres gjennom kommuneloven, som for eksempel partigrupper, partimøter eller uformelle og til dels hemmelige sammenkomster blant politikere».⁹³ I praksis er det behov for mindre formelle møteplasser eller lukkede møter, der det legges vekt på fri, kritisk, konstruktiv samtale prosess, der det inngås kompromisser og tas felles beslutninger som resultat av et faglig og politisk samspill (men ulempene er mindre synlighet, risiko for tap av legitimitet, partipolitikk og press osv.).

Det er verdt å bemerke her at man i administrasjonen har «motsatt» utgangspunkt. Prinsippet om *organisasjonsfrihet*, uttrykt i koml. § 2-1, og regelen om initiativfrihet gjelder i særlig grad i administrasjonen. Det er få regler for organisering av administrasjonen i kommuneloven, noe som gir kommunedirektøren vidt handlingsrom. Møter og samtaler som skjer i administrasjonen er ikke offentlige. De faller klart utenfor møtebegrepet i kommuneloven.

Problemet oppstår når administrasjonen og de folkevalgte trenger å møtes for å utveksle informasjon osv. Både formelle og uformelle arenaer er nødvendig, for å bygge relasjonen mellom folkevalgte og administrasjonen. Spørsmålet er om disse møtearenaer faller innenfor eller utenfor kommunelovens definisjon av et møte i et folkevalgt organ.

⁹² Men lovbestemt taushetsplikt vil gjelde.

⁹³ Leirset, E. & Røiseland, A. (2020). Åpenhetsparadokset. Åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?. I A. Røiseland & S. I. Vabo (red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 4, s. 95–119). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch4>, s. 97.

Hva er et møte i lovens forstand?

Det kan være utfordrende å vurdere om den enkelte forsamling må anvende kommunelovens saksbehandlingsregler eller ikke. Spørsmålet om hvordan identifisere et folkevalgt eller annet kommunalt organ (om det dreier seg om et folkevalgt organ i lovens forstand) og når saksbehandlingsreglene i kommunelovens kapittel 11 må komme til anvendelse, er tett sammenvevd.⁹⁴ Selv med de forholdsvis nye og klarere bestemmelsene i kapittel 5 og 11, er det fortsatt vanskelig å vite, i de enkelte tilfeller, om det dreier seg om et møte i et folkevalgt organ e.l., og om saksbehandlingsreglene om f.eks. møte og møteoffentlighet dermed kommer til anvendelse – eller ikke. Det har vært et tilbakevendende problem⁹⁵ at møter som egentlig var et ledd i kommunens saksbehandling, har blitt arrangert av kommunedirektøren, ordføreren eller andre folkevalgte organer uten å følge saksbehandlingsreglene i kapittel 11 (bl.a. om innkalling, møteoffentlighet), fordi de mente at det ikke dreide seg om et møte i lovens forstand.⁹⁶ Som nevnt kan dette ha viktige konsekvenser for bl.a. gyldigheten av det som vedtas i løpet av disse møtene, men også for rollefordelingen (og skillet) mellom de folkevalgte og administrasjonen og for demokratiet.

Likevel, til tross for kommunelovutvalgets observasjoner⁹⁷ og flere høringsinstansers forslag, anså hverken departementet eller Stortinget det ønskelig å lovfeste en materiell *definisjon* av *møte* etter kommuneloven: Det er vanskelig å angi positivt i loven hva som er et møte. Dessuten står man i fare for at en slik lovfesting ikke vil treffe godt i praksis. Man må dermed vende seg til lovforarbeidene og andre rettskilder for å finne svar.

Det er en selvfølge at ikke alle former for sammenkomster av folkevalgte er møter i kommunelovens forstand. Men hva er det som kjennetegner et *møte* i lovens forstand?

⁹⁴ Forvaltningsloven stiller også viktige krav til kommunens saksbehandling. Se Kyrre Grimstad, Siri Halvorsen, *Forvaltningsloven i kommunene*, 2011.

⁹⁵ Sivilombudsmannen har behandlet flere saker som gjelder spørsmålet om en sammenkomst skal anses som et møte i kommunelovens forstand. Han lar som hovedregel avgjørende vekt på en formålsbetraktning i flere uttalelser. Og han har avgrenset møtebegrepet mot sammenkomster som har mer preg av sosialt samvær, opplæring e.l., og som på forhånd er fastsatt med en annen hensikt enn å gjennomføre saksbehandling. Se f.eks. Somb. 1995 s. 96 (sak 1994/0723).

⁹⁶ Marte Danbolt, «Nekter å gi ut møtereferat», *Kommunal rapport*, 31. august 2018, <https://www.kommunal-rapport.no/jus/nekter-a-gi-ut-motereferat/23316/>; Jan Fridthjof Bernt, «– Må ikke gjøre grensene mellom rådmann og ordfører utydelige», *Kommunal rapport*, 3. september 2018, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/ma-ikke-gjore-grensene-mellom-radmann-og-ordforer-utydelige/23307/> [Dette skjedde da forrige kommunelov fortsatt var gjeldende.]

⁹⁷ Kommunelovutvalget foreslo ikke en definisjon av møte i kommuneloven.

Svaret på spørsmålet krever en *helhetsvurdering* i hver enkel sak. Hva organet kalles, er ikke avgjørende.⁹⁸ Loven er taus, men forarbeidene gir noen anvisninger/retningslinjer.

Kommunelovutvalget har forsøkt å gi en tydeligere angivelse av hva som skal regnes som et møte:

En samling i et folkevalgt organ vil være et møte dersom det *formelt er innkalt til dette etter saksbehandlingsreglene*. Det vil imidlertid være et møte selv om disse reglene ikke er fulgt, og selv om andre enn medlemmer av organet deltar, dersom det som skjer i møtet, er *et ledd i saksbehandling* som organet etter lov, forskrift eller delegert myndighet har til oppgave å gjøre.⁹⁹ (min uthv.)

Det fremgår av sitatet at hverken oppfølging av saksbehandlingsreglene eller sammensetning av sammenkomsten (deltakernes tilhørighet) er avgjørende, selv om de kan være viktige, relevante momenter. Det kreves heller ikke at det blir truffet vedtak.

I tvilstilfeller, spiller derimot møtets *formål* – samt spørsmålet om formålet med bestemmelsene om møteoffentlighet er oppfylt – en sentral rolle ved helhetsvurderingen av om en sammenkomst er et møte etter kommuneloven.

Departementets definisjon av *møte*, slik den framgår av Prop. 152 L (2009–2010), s. 44 ved endringen av kommuneloven (1992), anses å fortsatt være retningsgivende for hvordan de folkevalgte skal behandle saker og bekrefter at møtets *formål* er sentralt:

Kva som utgjer eit ‘møte’, må avgjerast ut frå kva som er formålet med møtet. I denne vurderinga vil formålet med føresegna vege tungt. Eit samkome i eit folkevalt organ vil vere eit møte slik det er definert i lova, når det er fastsett på førehand at medlemmene skal tre saman som folkevalt organ for å forhandle, drøfte, gjere vedtak eller på annan måte handsame saker og spørsmål som det etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame. Det vil også vere eit ‘møte’, sjølv om det ikkje ligg føre ei formell innkalling, saksliste eller at representantar for administrasjonen og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame.¹⁰⁰

⁹⁸ NOU 2016: 4, s. 95.

⁹⁹ NOU 2016: 4, s. 178.

¹⁰⁰ Prop. 152 L (2009–2010), Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit), s. 44.

Utover *formell innkalling* m.m., er et vesentlig moment knyttet til dette spørsmålet dermed *om det skal behandles sak(er)* i løpet av møtet. I utgangspunktet bør all saksforberedelse de folkevalgte gjør, være offentlig.¹⁰¹ Med *saksbehandlingsmøter* siktes det på situasjoner der man utreder, forhandler, drøfter, diskuterer, fatter vedtak eller på annen måte behandler en sak, selv om det ikke nødvendigvis er med sikte på å treffe vedtak. Det må sjekkes om det *i realiteten* drives med saksbehandling i løpet av møtet: *realitetsbehandling* av en sak taler for at det dreier seg om et møte i lovens forstand. Det kreves en *balansegang* for å avgjøre om kurs eller andre samlinger ikke går over til å anta formen av et møte. Det understrekes i Prop. 152 L (2009-2010), s. 9, pkt. 2.2.2., at

[d]et er (...) klart at ein ikkje kan sjå bort frå møteregeleane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit 'formøte', eit 'felles gruppemøte' for alle partia som deltek, eit 'seminar', eit 'orienteringsmøte' eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordinært ope møte.

Faller *utenfor* definisjonen av møte etter kommuneloven: rene orienteringsmøter (i form av enveis kommunikasjon om saksforhold av generell karakter), faglige seminarer, kurs e.l. av generell karakter (enten det er på frivillig eller obligatorisk basis), saksforberedende opplæring (generell opplæring i et tema), samlinger hvor det ikke er saker som behandles, eller møter «for å drøfte ulike saker som siden skal opp i et folkevalgt organ, uten av reglene om møteoffentlighet mv. dermed kommer til anvendelse».¹⁰² Men i de tilfellene der f.eks. et opplæringsmøte glir over i saksbehandling og/eller de går over i konklusjoner, så skal saksbehandlingsreglene etter kommuneloven overholdes – og det er tale om møter etter kommuneloven. Det er dermed en forutsetning at organet ikke skal realitetsbehandle en sak og at møtet ikke anses å være en del av kommunens beslutningsprosess.¹⁰³

Andre relevante momenter kan blant annet være *sakens natur*, dens *kompleksitet*, og om den faller *innenfor myndighetsområdet til det aktuelle folkevalgte organet*: Møtet må dreie seg om en sak som faller innenfor myndighetsområdet til det folkevalgte organet som deltar på møtet.

¹⁰¹ Siden det i praksis ville vært svært vanskelig å skille mellom å forberede en sak (utredning av en sak) og å behandle en sak (politisk drøftelse og behandling av en sak), foreslo kommunelovutvalget å ikke bruke dette skillet for å avgjøre om et møte skal være offentlig eller ikke. – NOU 2016: 4, s. 181.

¹⁰² NOU 2016: 4, s. 178. Se også rundskriv H-17/96, *Kommuneloven - Uttalelser fra departementet i tolkningsspørsmål*, s. 78.

¹⁰³ Se bl.a. mindretallets argumenter vedrørende orienteringsmøter og saksforberedende opplæring i NOU 2016:4, s. 182-183.

Sammenkomstens *sammensetning* utgjør et annet viktig moment. En forutsetning for at det skal være tale om et møte i lovens forstand, er et det gjelder møte *i et folkevalgt organ*. Som hovedregel dreier det seg om et møte der *et folkevalgt organ* deltar eller der *hele* det folkevalgte organet er samlet, og sammenkomsten handler om noe som er *innenfor organets myndighetsområde*. Det samme gjelder der det arrangeres et gruppemøte der *samtlig*e partier i organet deltar (er representert) eller et gruppeledermøte der *alle gruppelederne* for partiene deltar. Imidlertid vil ikke et møte mellom *én eller noen få* folkevalgte og eksterne være et møte i kommunelovens forstand. Det tyder på at *antall medlemmer av folkevalgt organ som møter opp*, kan være relevant.

Dessuten har et flertall av medlemmene i kommunestyret relativt vid adgang til å avholde et felles gruppemøte for å drøfte saker uten at det er tale om møte etter kommuneloven. Men at *administrasjonen bistår* ved gjennomføringen av slike møter (f.eks. ved å innkalle, skrive referat e.l.) kan ha avgjørende vekt.¹⁰⁴ Medvirkning fra (og deltakelse av) *ordføreren* og/eller kommunens administrasjon kan dermed signalisere at det kan dreie seg om et møte i lovens forstand.

Reglene om møter etter kommuneloven forbyr ikke politiske forhandlinger og kontakter mellom folkevalgte *i tiden mellom møtene*. I utgangspunktet faller utenfor kategorien *møte* i lovens forstand møter i politiske partier eller i regi av en eller flere partier. Men som allerede nevnt, kan det derimot være tale om møte i lovens forstand med felles gruppemøter eller gruppeledermøter der *samtlig*e partier i organet (eller alle gruppelederne for partiene) deltar.¹⁰⁵

Rene gruppemøter eller møter med deltakelse bare av medlemmer fra en avgrenset krets samarbeidende partier faller utenfor, men det er da en forutsetning at det er tale om møter i regi av vedkommende parti eller partier, uten medvirkning fra kommunens administrasjon. Hvis dette institusjonaliseres med formelle møteinnkallinger til en fast gruppe folkevalgte, vil det kunne bli ansett som et møte i kommunelovens forstand, og hvis administrasjonen eller ordfører medvirker til innkalling og deltar i slike møter, må det i alle fall oppfattes som en del av den kommunale saksbehandlingen og dermed som et møte i lovens forstand. Det samme må gjelde åstedsbefaringer, bedriftsbesøk

¹⁰⁴ NOU 2016: 4, s. 178.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 178.

med mer hvor disse inngår som en del av informasjonsinnhenting for vedkommende organ.¹⁰⁶

Fellesmøte, for eksempel med en velforening eller et annet kommunestyre, er heller ikke et møte i lovens forstand.¹⁰⁷

Siden det var lite hensiktsmessig å forsøke å regulere alle problemstillinger som kan oppstå ved praktiseringen av kommuneloven, anbefalte kommunelovutvalget i sin rapport at det også «brukes *skjønn* og vurderinger ut fra *hensynet bak møteoffentlighetsprinsippet* for å avgjøre om sammenkomsten er et møte etter kommuneloven» (min uthv.).¹⁰⁸ Det dobbelte formålet med møteoffentlighetsprinsippet er å stimulere innbyggernes interesse for kommunale spørsmål og å legge forholdene til rette for en viss politisk kontroll med det som foregår lokalt, gjennom bl.a. den politiske opinionen og massemediene. Det innebærer at det må sees nærmere på reglene om møteoffentlighet, eller nærmere der det er plikt til å holde åpne møter eller der det ikke er adgang til å lukke møtet. Er det plikt til å åpne møtet, er det også stor sannsynlighet for at det dreier seg om et møte i lovens forstand. Et underliggende spørsmål (og moment) er om *dokumentene* som sirkuleres i møtet, er å anse som interndokumenter som kommunedirektøren kan nekte innsyn i, eller om de er tilgjengelig for alle.

For å oppsummere, kan man legge til grunn at avgjørende momenter i en helhetsvurdering av om en sak er et møte i lovens forstand, er følgende: *formålet* med møte, om det skal *realitetsbehandles* en sak og om det er et møte *i et folkevalgt organ* (noe som forutsetter at man vet om det dreier seg om et folkevalgt organ eller ikke; her er viktige momenter bl.a. antall folkevalgte / medlemmer av et folkevalgt organ som møter opp, antall politiske partier som er representert mm.). *Andre momenter* (sakens kompleksitet, møtets sammensetning mm.) kan bidra til å trekke en tydeligere konklusjon.

Nærmere om møter i kontaktflaten mellom administrasjon og folkevalgte

Når det gjelder *møter*, og særlig hvilken status mulige *møtearenaer* har, der folkevalgte (herunder ordfører) og administrasjon møtes for bl.a. å drøfte hvordan samspillet dem imellom kan realiseres, er loven også *uklar*, fordi den nesten utelukkende åpner for møter i folkevalgt organ.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 234.

¹⁰⁷ Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 232.

¹⁰⁸ NOU 2016: 4, s. 179.

Av hensyn til det gode samspill mellom de folkevalgte (særlig ordfører) og kommunedirektør er det utvilsomt *behov* i praksis for mindre formelle møtearenaer enn møtene i lovens forstand, der en fortrolig og løpende dialog dem imellom kan utfolde seg. Der kan kommunedirektør og ordfører bli enige om spilleregler og om gjensidige forventninger, og de kan drøfte eller planlegge videre handlinger, uten å måtte følge lovens regler om møter og saksbehandling. En slik mulighet til å møtes og kommunisere på, bidrar til å bygge opp både tillit og gjensidig respekt og forståelse for hverandres roller og oppgaver.

Slike samtaler er utvilsomt ikke «møte» i et «folkevalgt organ», selv om pressen m.m. gjerne kunne ønsket om å få innsikt også i disse møter.¹⁰⁹ Det dreier seg mer om *prosessmøter* («samarbeidsmøte», «samsnakk» o.l.) med det formålet å klarlegge fremdriften og arbeidet, enn om møter med saksbehandling i tradisjonell forstand. Men det er selvfølgelig i de egentlige folkevalgte organene at drøftelsene og vedtakene skal skje, etter lovens regler, for bl.a. å tilfredsstille offentlighetens behov for innsyn.

En typisk situasjon kan være et møte der kommunedirektør, sammen med for eksempel to eller tre andre gruppeledere, har møter med ordfører for å drøfte hvordan samarbeidet mellom folkevalgte og administrasjonen fungerer, hva som kan bli bedre, evaluere hva som har skjedd, og planlegge fremover for å bedre samarbeidet. Slike møter er ment som arenaer for kommunikasjon og dialog, for å fremme gjensidig rolleforståelse og -aksept og legge til rette for et godt samspill. De bør helst skje i et *lukket* rom slik at partene fritt kan debattere, være mer praktisk og løsningsorientert, eventuelt inngå kompromisser og være under mindre politisk press. Men av samme grunn er det viktig at det ikke dreier seg om saksbehandling eller om vedtak knyttet til oppgaver som i lov er lagt til kommuner. Disse prosessmøtene må ikke være knyttet til saker som skal behandles av tradisjonelle folkevalgte organer, hvor det særlig er behov for at offentligheten får innsyn – dette nettopp fordi de faller *utenfor* hva som er et møte i et folkevalgt organ, og kan slik arrangeres uavhengig av kommunelovens regler om «møter i folkevalgte organer». Av bl.a. demokratiske hensyn (mer synlighet overfor borgerne) kan det likevel være hensiktsmessig å sette slike prosessmøter på sakskartet – og gjøre offentlig at det holdes et slikt møte.

¹⁰⁹ *Reelle hensyn* taler også mot at et møte mellom kommunedirektør og ordfører skal regnes som et møte i et folkevalgt organ: det er ikke et organ som oppnevnes av kommunestyret; det er kun en representant for de folkevalgte som deltar; prosessen faller normalt utenfor hva som inngår i møtebegrepet; heller ikke oppgaver og formål med disse samlingene kan tilsies å falle under møtebegrepet etter kommuneloven.

2.3.2 Øvrige problemstillinger knyttet til definisjonen av både *møte i et folkevalgt organ* og *folkevalgt organ*

Uklare grenser for hva som skal til for at en sammenkomst anses som et møte i folkevalgt organ i lovens forstand (med tilhørende saksbehandlingsregler), har vært en stor utfordring i praksis – og har konsekvenser for anvendelsen av saksbehandlingsreglene i kapittel 11. Allerede noen måneder etter at ny kommunelov trådte i kraft har flere problemstillinger oppstått. Noen av dem nevnes kort her:¹¹⁰

Et par observasjoner om gråsonene i loven

Ikke sjelden arrangeres sammenkomster hvor *en gruppe folkevalgte* møtes for å *drøfte* ulike saker uten at man i forkant har fulgt saksbehandlingsreglene. I de tilfellene må det fremdeles vurderes og avklares om det *faktisk* er et møte i et folkevalgt organ, herunder hvilket organ som eventuelt avholder møtet. For eksempel, hva når gruppeledere møtes?

Det kan oppstå behov for sammenkomster hvor for eksempel *alle* gruppelederne og eventuelle nestledere deltar for å drøfte politiske spørsmål før saken kommer opp i kommunestyret, eller har andre former enn for sammenkomster hvor *de folkevalgte* drøfter saker. Dersom kommunen ønsker å åpne for slike sammenkomster, må denne formen for sammenkomster antakeligvis opprettes som et særskilt organ på lovlig måte med den følge at alle saksbehandlingsreglene gjelder.¹¹¹

Men hvis dette er å anse som et folkevalgt organ – så burde f.eks. reglene om kjønnsbalanse og kjønnsrepresentasjon komme til anvendelse, noe som kan være vanskelig ut fra sammensetningen av gruppelederne. Og hvordan lovens saksbehandlingsregler kan respekteres / håndteres i slike tilfeller, er uklart. Det lar seg ikke alltid gjøre i praksis, og det er spesifisert i loven at reglene om kjønnsrepresentasjon gjelder «valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer» og skal følges «så langt det er mulig», jf. koml. § 7-

¹¹⁰ Kommunelovutvalget foreslo at saksbehandlingsreglene skal gjelde fullt ut for styrene i de nye kommunale oppgavefelleskapene og regionrådene. - Innst. 369 L (2017-2018), s. 39.

¹¹¹ Det må dreie seg om realitetsbehandling av en sak, alle gruppelederne/nestlederne er med. Den brede vurderingen som er angitt i forarbeidene må gjøres. Men dette er en type omkamp og mange er uenige i det som er blitt gjeldende rett.

6 fjerde ledd, jf. koml. § 7-6 tredje ledd og koml. § 7-5 andre ledd siste punktum.¹¹²
Konsekvensene ved brudd på saksbehandlingsreglene i slike tilfeller, er også uklare.¹¹³

Møter med aktiv innbyggerdeltakelse

En annen problemstilling, indirekte knyttet til spørsmålet om forholdet mellom de folkevalgte og administrasjon, men direkte knyttet til behovet for å involvere *innbyggerne* i de lokaldemokratiske prosessene, er følgende: Hvilken adgang er det til å invitere innbyggere til møter eller høringer, f.eks. til såkalte *oppgaveutvalg*, hvor det etableres en møterekke over flere møter hvor både administrasjonen og politikere deltar for å høre innbyggernes mening.

Det minnes innledningsvis på at denne utredningen ikke har som oppgave å ta stilling til hvordan alle mulige tvilstilfeller skal løses, men heller påpeke hvilken betydning det kan ha for lederskapet i kommunen å kunne diskutere saker der administrasjonen og flere folkevalgte deltar uten at reglene om møteoffentlighet gjelder. Likevel er denne problemstillingen om innbyggerdeltakelse viktig i praksis; den involverer de folkevalgte og som hovedregel administrasjonen i etterkant, og bør dermed vies litt plass i rapporten.

Aktiv innbyggerdeltakelse (også mellom valg) er et av lovens formål, jf. koml. § 1-1 første ledd andre punktum. I Klausen m.fl. (2013 FoU-rapport fra NIBR – *Medvirkning med virkning? Innbyggerinvolvering i den kommunale beslutningsprosessen*), vises betydningen og viktigheten av innbyggermedvirkning i kommunale prosesser også utover den aktivitet som skjer i representative folkevalgte organer og i administrasjonen.

I utgangpunktet gir koml. § 2-1 andre ledd kommunestyret vid handlefrihet (initiativrett) til å involvere innbyggere på ulike måter, utover ordningene med innbyggerforslag, jf. koml. § 12-1, og lokale folkeavstemninger, jf. koml. § 12-2 – men kommunelovutvalget fant det ikke ønskelig å lovfeste de øvrige deltakelsesordningene (herunder *idédugnader* og *medstyring*).¹¹⁴ Dersom det skal gjelde begrensninger for hvilke initiativ kommunestyret kan ta og hvordan det skal organisere innbyggermedvirkning, må de ha hjemmel i lov, jf. koml. § 2-1 tredje ledd siste punktum.

¹¹² Se også Innst. 369 L (2017-2018), s. 165 og Prp. 46 L (2017-2018) s. 115-116.

¹¹³ Som hovedregel kan virkningen av eventuelle brudd på saksbehandlingsreglene bli relevant for fylkesmannens lovlighetskontroll og spørsmål om et vedtak er ugyldig.

¹¹⁴ NOU 2016: 4, s. 75. NOU 2016: 4, s. 71 flg. gir eksempler på slik innbyggerinvolvering.

Dersom kommunestyret vurderer å opprette en slik ordning hvis formål er å skape innbyggerinvolvering (herunder få råd fra en gruppe før viderebehandling i kommunen på vanlig måte) og skape samhandling mellom folkevalgte og innbyggere, er hovedregelen at de må velge de folkevalgte organer som kommuneloven tilbyr i koml. § 5-1. F.eks. kan en del etablerte *oppgaveutvalg* organiseres som folkevalgt organ, jf. koml. § 5-1 andre ledd bokstav d, alternativt, som *kommunedelsutvalg* mv. Flexibiliteten til å opprette folkevalgte organer etter ny kommunelov er stor.

Folkevalgte organer kan også invitere innbyggere inntil seg for å presentere en sak eller synspunkter, men da må reglene om gjennomføring av møter følges.

I overnevnte NIBR-rapport fra 2013, understrekes behovet for bl.a. å *senke terskelen* for deltakelse og å etablere mer uformelle møteplasser med innbyggerne, slik at folk møter opp.¹¹⁵ Spørsmålet er hvorvidt og hvilken adgang ny kommunelov gir til å vedta å danne eller ta initiativ til ulike, mer eller mindre uformelle, former for organisering av innbyggerinvolvering, hvor det dreier seg om en form for samorganisering av møteplasser for folkevalgte og innbyggerne (herunder *oppgaveutvalg*), uten at lovens formelle regler om folkevalgte organer (om møter, åpenhet mv.) kommer til anvendelse.

I praksis kan det være behov for å kunne organisere treff mellom enkelte folkevalgte/politikere og innbyggere av type høringer eller idédugnader på en mer uformell måte enn i «folkevalgt organ», f.eks. i form av oppgaveutvalg o.l.

Typiske trekk ved oppgaveutvalg-ordningen er at kommunestyret, i forhold til en konkret sak, på et bestemt område og for en avgrenset tidsperiode, nedsetter et utvalg med mandat og sammensetning; rapporten sendes til et folkevalgt organ og deretter til kommunedirektøren for nærmere saksforberedelse etter de alminnelige regler; et klart flertall av deltakerne er innbyggere, og folkevalgte er i mindretall (administrasjonen kan evt. ha en sekretærfunksjon).

Man kan ikke utlede av lovteksten hvorvidt et «oppgaveutvalg» skal regnes som et folkevalgt organ eller ikke, eller som et «møte» i folkevalgt organ eller ikke. Ingen materiell definisjon av hva som underliggende er et folkevalgt organ etter koml. § 5-1 eller «møte» i koml. § 11-2 første ledd er å finne i lovforarbeidene; forholdet til innbyggerdeltakelse og hvorvidt kommunestyret kan vedta å danne en mer eller mindre formalisert møteplass mellom et fåtall

¹¹⁵ Klausen m.fl., Medvirkning *med virkning?* Innbyggerinvolvering i den kommunale beslutningsprosessen, NIBR-rapport, KS FoU, 2013, s. 109.

politikere og innbyggere, er ikke særskilt behandlet eller drøftet. Men det er uttalt følgende om hva kan regnes som «ytterpunkt» (som klart ikke kan regnes som folkevalgt organ):

Kravet om hjemmel for å kunne opprette et organ og kravet om å følge saksbehandlingsreglene gjelder bare dersom det er snakk om et folkevalgt organ i kommunen. Dersom administrasjonen oppretter en arbeidsgruppe eller et annet organ, vil ikke det være omfattet av disse reglene. *Dersom noen eksterne utenfor kommunen oppretter et organ og ønsker å ha med enkelte medlemmer blant de folkevalgte i kommunen, vil heller ikke dette være omfattet av saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer.*¹¹⁶ (min uthv.)

Og det gis følgende eksempel:

Hva organet kalles, er ikke avgjørende. Som eksempel kan her nevnes en 17. mai-komite som skal arrangere 17. mai-program i kommunen. Er det kommunestyret som oppretter en slik komite, gir instruksjer til komiteen og velger medlemmene, uavhengig av om noen av medlemmene for eksempel kommer fra frivillig organisasjon eller næringsliv, vil dette være et folkevalgt organ, og saksbehandlingsregler om blant annet møteoffentlighet vil gjelde. Annerledes vil det kunne være om komiteen er mer løsrevet fra kommunen. Om det for eksempel er en frivillig organisasjon som skal stå for arrangementet, og som oppretter en komite der de selv velger medlemmer, og hvor komiteen treffer beslutningene og så videre, vil dette ikke bli et folkevalgt organ bare fordi kommunestyret blir bedt om å stille med en folkevalgt representant i komiteen.¹¹⁷

Når det gjelder hva som kan være et *møte* i lovens forstand, er den spesifikke situasjonen der det legges til rette for innbyggerdeltakelse (utenfor kapittel 12), heller ikke drøftet i forarbeidene.

Dersom hovedformålet for å etablere slike sammenkomster, er å legge til rette for *aktiv innbyggerdeltakelse*, jf. koml. § 1-1 første ledd andre punktum, og skape *møteplasser* mellom (enkelte) folkevalgte og innbyggere *på konkrete tema*, er det likevel nærliggende å anvende samme vurderingskriterier som nevnt tidligere om *folkevalgte organ* og *møte* i lovens forstand, og å konkludere, etter en konkret helhetsvurdering, med at loven åpner for at slike mindre formelle møteplasser kan opprettes, uten av lovens regler om møte og offentlighet kommer til anvendelse.

¹¹⁶ NOU 2016: 4, s. 94-5.

¹¹⁷ NOU 2016: 4, s. 95.

KS-advokatene anbefaler følgende:

Det anbefales at kommunestyret ved opprettelse av slike ordninger utenfor «folkevalgte organer» tydelig presiserer ansvarsforhold i mandatet og forholdet til de folkevalgte organer og administrasjonen. Det bør fremgå at formålet er å få råd/synspunkter fra et utvalg innbyggere. Det kan gjerne presiseres at folkevalgte sitter der som partirepresentanter og ikke som folkevalgte, og ikke skal legge begrensninger på de standpunkter de folkevalgte senere tar ved politiske behandling av saken, eller legge noen føringer på senere behandling i folkevalgte organer. Det råd/uttalelse som gis kan gå tilbake til kommunestyret for drøfting der, men det bør videre tydeliggjøres at saken skal tilbake til administrasjonen for behandling på vanlig måte. Fordi disse ordninger ikke skal legge føringer for de senere politiske behandlingene i folkevalgte organer, bør det videre kun være et fåtall representanter fra folkevalgte organer som deltar, for eksempel to, slik at man ikke reelt flytter politiske diskusjoner fra det «åpne» til det «lukkede» rom.

Vi vil videre anbefale at disse ordningene omtales som «råd», og ikke som oppgaveutvalg, da det er egnet til å forveksle ordningen med folkevalgte organer (utvalg) etter kommuneloven § 5-1.¹¹⁸

Men kommunestyret må alltid ha i mente at det var et sterkt ønske fra lovgiverens side å motvirke utvikling av ordninger hvor politiske drøftelser skjer i det lukkede rom, og ikke i åpne møter. Det er tydelig uttalt i lovforarbeidene at «den representative styringsmodellen fortsatt bør utgjøre kjernen i det formelle lokalpolitiske styringssystemet».¹¹⁹ Kommunestyret må dermed helst vurdere hvorvidt det kan organiseres som folkevalgte organ etter ny kommunelov, og begrense bruken av slike ordninger for innbyggerinvolvering til enkelte tilfeller, slik at dette ikke går på bekostning av mer åpne og demokratiske møter:

omfattende bruk av alternative deltakelsesformer vil kunne svekke det representative demokratiet. Det kan gi større spillerom for egeninteresser og særinteresser og medføre at noen innbyggere får sterk innflytelse i viktige spørsmål. Dette kan føre til en mer fragmentert politikk.¹²⁰

¹¹⁸ KS-advokat Øyvind Renslo, Ny kommunelov – vurdering av spørsmål knyttet til innbyggerdeltakelse – særlig om såkalte «oppgaveutvalg», brev til KS Forskning, innovasjon og kvalitetsutvikling, 22.03.2019.

¹¹⁹ NOU 2016: 4, s. 72.

¹²⁰ NOU 2016: 4, s. 73. Departementet sluttet seg til kommunelovutvalgets konklusjon og begrunnelse for ikke å lovfeste øvrige innbyggerdeltakelsesordninger, - Prop. 46 L (2017-2018), s. 46.

Beredskaps- og krisestab – Dreier det seg om folkevalgte organ og om møter i lovens forstand?

Kan beredskaps- eller krisestab opprettet blant annet under koronaperioden for å håndtere kriser, og hvor både folkevalgte og administrative ansatte sitter, anses som folkevalgte organ?

I krisetid er det viktig at *lokaldemokratiet* er effektivt. Samtidig må *kriseledelse* raskt settes opp, og beslutninger må tas hurtig, basert på den informasjonen man til enhver tid sitter med.

I beredskaps- eller krisesituasjoner er ny kommunelov ikke til stor hjelp som sådan, selv om den har lagt til rette for bedre samspill mellom de ulike aktørene. Man må vende seg til bl.a. sivilbeskyttelsesloven og tilhørende forskrift og *helseberedskapsloven*. Utover det som finnes i regelverket, finnes de fleste svar på *hvem som gjør hva* enten i *beredskapsplanen* eller *pandemiplanen*: Den angir hvilke instanser som har ansvar under en pandemi, og hvilke roller de ulike instansene har. Den angir også hvilke tiltak som skal settes i verk i en årvåkenhetsfase og i en pandemifase, osv.

Det er et krav at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være *helhetlig og systematisk*, og at det er forankret i *kommunestyret*. Også (særlig) i krisetid er det viktig at *de folkevalgte* vedtar de overordnede, prinsipielle beslutningene, og beslutter de nødvendige tiltakene som griper inn i innbyggerne hverdagsliv og virke (bl.a. pga. at det gir dem mer legitimitet), og beholder både overordnede ansvar og oversikt over hva krisestaben gjør (kontrollansvar).

Den «operative» oppfølgingen, og justeringer, av tiltakene, har vanligvis blitt delegert til kommunens *krisestab med kriseledelse* på toppen. Ledelsen i kommunen er kommunen sin kriseledelse. Den kan utvides med støttepersonell og fagansvarlige, avhengig av hvordan den uønskede hendelsen arter seg og av dens omfang.¹²¹ Den er vanligvis sammensatt av ordføreren (evt. varaordfører), kommunedirektøren, kommunelegen, beredskapssjefen og andre administrative ledere. Stabsleder har øverste beslutningsmyndighet for håndtering av hendelsen på tvers av gjeldende delegasjonsreglement.

Kriseledelsen kan vedta å etablere en *kriseorganisasjon* som inkluderer støttefunksjoner i en *krisestab*, beredskap innen kommunen sine ansvarsområder og særskilte funksjoner.

¹²¹ DSB, Rettleiar til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2018, https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/tema/rettleiar_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf



Kommunens kriseorganisasjon

Kilde: DSB, *Rettleiar til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, s. 26.

Formannskapet kan få delegert myndighet til å være et operativt folkevalgt organ.¹²² Og *ordføreren* får vanligvis en sentral rolle i krisesituasjon, ikke minst i forhold til kriseledelse og informasjon. Noen kommuner har valgt å gi ordføreren vide fullmakter som leder i kommunens krisestab. Andre har valgt at *kommunedirektøren* blir kriseleder og setter og leder krisestaben, og at kommunens delegeringsreglement kan inneholde bestemmelser som i krisesituasjoner i fredstid/beredskapssituasjoner gir ham eller hans stedfortreder fullmakt til å iverksette tiltak og handle i henhold til beredskapsplanen, til å disponere midler fra kommunens budsjett, omdisponere personell m.m. etter de retningslinjer som er gitt i kommunens plan for kriseledelse.¹²³

Krisestab er et eksempel der både folkevalgte og kommunalt ansatte/administrasjonen *unntaksvis* sitter *sammen* for å håndtere kriser¹²⁴ – noe som tilsynelatende strider med forbudet mot at administrasjon og folkevalgte sitter i samme organ. Kan de likevel anses som folkevalgte organer?

¹²² Jan Inge Krossli, Kommunestyret må styre i krisen, *Kommunal rapport*, 02.04.20, <https://www.kommunal-rapport.no/kommentar/kommunestyret-ma-styre-i-krisen/118597!/>

¹²³ Det observeres at all erfaring fra kriser viser at den organiseringen og ansvarsfordelingen en har i det daglige, fungerer også best under kriser. Endringer i organisering og ansvar i en krise, øker risikoen for feil og skader vesentlig, jf. alle meldinger og proposisjoner om kriseberedskap. Kommunedirektøren må også under kriser rå over administrasjonen, men ordfører og andre folkevalgte kan bidra med demokratisk legitimitet.

¹²⁴ Det fremgår av en av *Kommunal Rapport*s undersøkelser at halvparten av kommunedirektørene som svarte, mener at kommunen var godt forberedt på pandemi – noe som DBS sin kommuneundersøkelse for 2020 (<https://www.dsb.no/contentassets/c05e0ad7a492441492646c144f06cdc2/kommuneundersokelsen.pdf>), også bekreftet, men også at «[p]olitikere som ikke deltar i kommunens krisestab følte seg tilsidesatt. Ordfører fikk for mye oppmerksomhet.» - Tone Holmquist, Halvparten av kommunedirektørene mener kommunen var godt forberedt på pandemi, *Kommunal rapport*, 24.07.20, <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/halvparten-av-kommunedirektorene-mener-kommunen-var-godt-forberedt-pa-pandemi/121896!/> Det er oppsiktsvekkende. Men dette er en problemstilling som faller utenfor denne rapportens ramme. Det henvises til arbeidspakkene 2 og 3.

Siden slike ordninger ikke eksplisitt er opplistet i kompl. §§ 5-1 og 5-2, må man foreta en helhetsvurdering. Flere tilleggsmomenter tilsier at en krisestab ikke er et folkevalgt organ – og følgelig at deres møter ikke er møter i lovens forstand.

En krisestabs *sammensetning* (der det sitter både folk fra administrasjonen og folkevalgte) taler allerede sterkt for at den ikke er et folkevalgt organ.

Krisestab etableres eller trer i kraft/aktiveres kun ved kriser, altså *unntaksvis*, der det er særskilt behov for å samsnakkes.

Et annet viktig moment er hvilket *formål* og *hovedfunksjon* organet har, og om beslutningskompetansen legges til dette organet eller ikke. Den plutselige forandringen som kjennetegner en krise, samt bl.a. mangel på informasjon om hva som skjer og hva som kan være utfallet, behovet for å beskytte vitale interesser og tidspress, tilsier rask, men også opplyst og samordnet handling. Krisestabens hovedfunksjon er som hovedregel å holde seg oppdatert på utviklingen i krisen, utveksle informasjon og drøfte hva som bør gjøres i den oppståtte situasjonen. Som nevnt tidligere kan *realitetsbehandling* av en sak tilsi at det er tale om et møte i lovens forstand. Imidlertid, dersom det legges vekt på at det dreier seg om akutte/ekstraordinære omstendigheter som krever rask handling, at organet ikke etableres som beslutningsorgan (noe som innebærer at når de i krisestaben er enige om hva som må gjøres, så må de vurdere hvem det er som kan ta beslutningene), og dersom utredningene skjer fortsatt i administrasjonen og under administrasjonens ansvar, og beslutningskompetansen legges i linjen (henholdsvis til administrasjonen og til folkevalgte organer), kan en slik ordning ikke anses som et folkevalgt organ med de øvrige regler det medfører.¹²⁵ Dessuten hindrer ikke dette at det settes på *dagsorden*, og eventuelt at det også skal være *åpne* møter.

¹²⁵ «Er saksforholdet delegert til kommunedirektøren, er det kommunedirektøren som tar beslutningen. Ligger saksforholdet til det politiske nivået, må kommunedirektøren utrede saken og lederen av det aktuelle folkevalgte organet (kommunestyret, formannskapet, utvalg med beslutningsmyndighet) må sette saken på saklista og innkalle til møte (evt. fjernmøte) i organet. Først når organet har fattet vedtak kan kommunedirektøren iverksette vedtaket.» - KS, Hvilken myndighet ligger til krisestaben/kriseledelsen og hva er konsekvensen dersom de som fatter vedtak ikke har myndighet til å fatte vedtaket?, 31.03.2020, <https://www.ks.no/informasjon-om-koronaviruset/lokaldemokrati-og-styring/sporsmal-og-svar-om-folkevalgte-organer/>

2.4 Nærmere om ansvarsfordelingen mellom kommunestyret og kommunedirektøren som gjelder økonomiforvaltning

Kommunene har ansvaret for å ha en forsvarlig økonomiforvaltning og en effektiv ressursutnyttelse som sikrer innbyggerne et best mulig tjenestetilbud over tid. Det som er bemerkelsesverdig i rapportens sammenheng, er at økonomiforvaltningen på den ene siden er et av de få områdene i kommuneloven der ansvarsfordelingen mellom de folkevalgte og kommunedirektøren er klar og ikke byr på tvil – og der kommandolinjene er tydelige. På den andre siden kan samarbeidet mellom folkevalgte og kommunedirektøren virkelig settes på prøve i slike saker, ikke minst i budsjettarbeidet. Mange av sakene der kommunedirektøren går av, handler om økonomirelaterte konflikter.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk.

I koml. § 14-1 presiseres noen overordnede krav til styringen og forvaltningen av kommunens virksomhet og økonomi, inkludert en plikt til å forvalte økonomien slik at kommunens økonomiske handleevne blir ivaretatt over tid. Kommunestyret har blant annet ansvar for sunn og langsiktig økonomiforvaltning.

Kommunestyret har, som nevnt, det overordnede ansvaret for å planlegge, prioritere bruken av midler og ivareta kommunens økonomi, jf. koml. § 14-2. Det plikter til selv å vedta ulike *styringsinstrumenter* for å oppnå disse målene, jf. koml. § 14-2 bokstav a til e, bl.a. økonomiplanen (for de neste fire årene) og årsbudsjettet (plan for inntekter og utgifter i ett kalenderår), jf. koml. § 14-2 første ledd bokstav a, som skal omfatte hele kommunens virksomhet.

To observasjoner knyttet til kommunedirektørens forhold til kommunestyret i relasjon til økonomiforvaltningen i kommunen, skal her løftes:

2.4.1 Kommunedirektørens handlingsrom bestemmes av kommunestyret gjennom årsbudsjettet

Som hovedregel må alle vedtak som innebærer at man disponerer over kommunens økonomiske ressurser være forankret i årsbudsjettet.¹²⁶ Det følger av kommunedirektørens iverksettingsansvar i koml. § 13-1 fjerde avsnitt første setning, at han i utgangspunktet har myndighet til å disponere bevilgningene som er ført opp i årsbudsjettet.¹²⁷ Siden han og administrasjonen ikke kan foreta utbetalinger eller pådra seg utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet, er han avhengig av hvor mye penger som tildeles administrasjonen for å kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte er. Hans handlingsrom kan dermed begrenses avhengig av kommunestyrets ønske om å detaljstyre gjennom budsjettet. Kommunestyret vil for eksempel indirekte kunne øve innflytelse på antall stillinger som kommunedirektøren må lyse ut, når årsbudsjettet skal vedtas.

Kommunestyret påvirker (begrenser) kommunedirektørens handlingsrom ved å detaljstyre gjennom økonomiplanen og årsbudsjett. Men siden det bestemmer seg på grunnlag av hva som kommunedirektøren presenterer, er det faktisk en *sirkulær* prosess der kommunedirektøren kan påvirke de folkevalgte med sin ekspertise og sin kunnskap av kommunale forhold og utfordringer.

2.4.2 Kommunedirektørens plikt i henhold til utviklingen av årsbudsjettet

Mens kommunestyret har det øverste *politiske* ansvaret for årsbudsjettet, har kommunedirektøren det øverste *administrative* ansvaret for økonomiforvaltningen i kommunen. Det innebærer at han har plikt til å varsle kommunestyret ved svikt i forutsetningene for årsbudsjettet, slik at de kan sette i gang budsjettendring.

Mer presist har kommunedirektøren rettslig plikt til å *rapportere* om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til årsbudsjettet, og til å foreslå budsjettendringer ved «vesentlige avvik», jf. koml. § 14-5 tredje ledd andre punktum. Det er en videreføring av forrige ordning, jf. koml. (1992) § 47 (2).¹²⁸ Slik (skriftlig) rapportering skal foretas minst to ganger gjennom

¹²⁶ Men se unntakene i koml. § 14-5 første ledd andre og tredje punktum.

¹²⁷ Kommunestyret kan ikke gi disponeringsfullmakt til andre tilsatte enn kommunedirektøren, jf. koml. § 13-1 andre ledd, men kan gi den til andre folkevalgte organer.

¹²⁸ Etter koml. § 14-13 tredje ledd skal kommunedirektøren også rapportere om utviklingen i forvaltningen av finansielle eiendeler og gjeld. Siktemålet er å gi kommunestyret eller fylkestinget informasjon om hvorvidt forvaltningen foregår i samsvar med finansreglementet, om markedsutviklingen og endringer i risiko,

budsjettåret, men slik den er formulert innebærer bestemmelsen at det ikke er tilstrekkelig for kommunedirektøren å bare melde fra om at det må forventes avvik.

Avhengig av forholdene og den interne ansvarsfordelingen innen kommunen, kan *etatsjefene* være gitt ansvaret for å varsle om svikt i forutsetningene for årsbudsjettet og dermed fremme sak om en slik endring innenfor sitt saksområde, men kommunedirektøren har «det overordnede ansvaret for å føre tilsyn med og kvalitetssikre disse forslagene, og eventuelt sette dem inn i en større sammenheng».¹²⁹

Det som er nytt er at kommuneloven uttrykkelig slår fast at kommunedirektøren har særlig plikt til umiddelbart å foreslå endringer i inneværende årsbudsjett, hvis årsregnskapet for foregående år avlegges med merforbruk i driftsregnskapet, jf. koml. § 14-5 fjerde ledd, slik at kommunestyret kan følge opp budsjettet og revidere det underveis om det trengs.

Kommunedirektøren skal fortsatt rapportere, minst to ganger i året, til kommunestyret om forvaltning av finansielle midler og gjeld, samt legge fram, etter årets utgang, en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året (f.eks. i årsberetningen etter koml. § 14-7), jf. koml. § 14-13 tredje ledd. Rapportene skal gi kommunestyret all relevant informasjon om hvorvidt forvaltningen foregår i samsvar med finansreglementet, om markedsutviklingen og eventuelle endringer i risikobildet – og dermed om det er behov for avvik fra tidligere planer og disposisjoner mv.

eventuelle avvik osv. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

¹²⁹ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 335.

3. Problemstillinger tilknyttet fordeling av arbeidsgiveransvar mellom kommunestyret og kommunedirektøren

Et stort og utfordrende ansvarsområde med delt arbeidsgiveransvar

Kommunesektoren er Norges største offentlige arbeidsgiverområde og er fullt ut tariffavtaleregulert.¹³⁰

Ansatte i kommunal og fylkeskommunal forvaltning utgjør over én femtedel av alle sysselsatte i Norge og nærmere tre av fem offentlig tilsatte. Kommunen er mange steder en stor, om ikke den største, lokal(e) arbeidsgiver.

I kommunesektoren samlet var det 478.764 arbeidstakere (438.168 ansatte i kommunene) per 1. desember 2019, som til sammen utførte 389.602 årsverk.¹³¹ Det gjør kommunesektoren til det største offentlige arbeidsgiverområde, med ledere og ansatte som på daglig basis leverer tjenester til innbyggere over hele landet. Nesten 76 prosent av disse er kvinner. Det store flertallet av de kommunale ansatte jobber med helse og omsorgstjenester og innen undervisning.

Disse tallene gir en idé av hvor omfattende og krevende arbeidsgiveroppgaven er i Kommune-Norge.

Kommunen er juridisk sett arbeidsgiver for alle ansatte. Men arbeidsgiveransvaret er tydelig delt i to i ny kommunelov. Kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret. Men med hjemmel i den nye kommuneloven § 13-1 har kommunedirektøren nå et lovfestet ansvar for å utøve det løpende personalansvaret / arbeidsgiveransvaret. Dette utgjør kanskje her den største endringen i forholdet folkevalgte-kommunedirektør i ny kommunelov.

Her igjen, i arbeidsgiverfeltet, skaper kommunedirektørens arbeidsgiverrolle i kommunen en viss *dualisme* i den kommunale styreordningen.¹³²

¹³⁰ Det er to tariffområde, KS-området og Oslo. Tolking av tariffavtaler er underlagt Arbeidsretten og ikke ordinære domstoler. KS har som overordnet tariffpart instruksjonsrett overfor kommunene i spørsmål om forståelsen av tariffavtalene.

¹³¹ <https://www.ks.no/contentassets/51470e6aea024b76bc331b01a1b39bb4/Sysselsetting-Del-1-Tabell-01a-Kommuner-og-fylkeskommuner.pdf>

¹³² I sin kommentar under kommuneloven 2018 § 13-1 forklarer Oddvar Overå det slik: «Styringsretten skal selvsagt ligge hos de kollegiale folkevalgte organer, men disse skal ha både rett og plikt til å la seg bistå av en høyt kompetent, selvstendig fagmann, som på tjenesteansvar skal sørge for at de saker som legges frem for de folkevalgte, er forsvarlig forberedt, og som dessuten kan lede administrasjonen på en slik måte at den fungerer

Kommunestyret og kommunedirektøren deler arbeidsgiveransvaret i kommunen seg imellom: Kommunedirektøren er *ansatt* av kommunestyret for å lede hele administrasjonen i kommunen, jf. koml. § 13-1 første ledd, vanligvis innenfor trange økonomiske rammer. Det innebærer personalansvar for mange ansatte, i en virksomhet som er mangeartet, med et bredt spekter av ulike oppgaver og tjenester mot innbyggerne i kommunen. Kommunedirektøren *ansetter* de øvrige kommunalansatte.

Kommunestyret og kommunedirektøren utgjør samlet «arbeidsgiversiden» (m.a.o. i en «samlet front») overfor «arbeidstakersiden».

Loven er ikke like klar som ordlyden i koml. § 13-1 siste ledd ved første øyekast skulle tilsi, og åpner for flere gråsoner og problemstillinger. I det følgende belyses hvordan arbeidsgiveransvaret utøves av henholdsvis kommunestyret og kommunedirektøren, og det fokuseres på forholdet mellom kommunestyret og kommunedirektøren etter ny kommunelov, samt på ulike problemstillinger som har oppstått / oppstår på grunn av lovens uklarhet.¹³³

For å forklare hvordan dette ansvaret er fordelt mellom kommunestyret og kommunedirektøren må forskjellen mellom hva som er *arbeidsgiverpolitikk* og hva som er *løpende personalansvar* avklares.

Et vesentlig spørsmål tett knyttet til dette er *hvem* som *både teoretisk og i praksis* bestemmer organiseringen av administrasjonen? Et annet spørsmål er hvor langt kan kommunestyrets «innblanding» i kommunedirektørens ansvarsområde kan strekke seg.

Men først behandles kommunestyrets ansvar som arbeidsgiver for kommunedirektøren.

3.1 Kommunestyret som arbeidsgiver for kommunedirektøren

Kommuner er underlagt «egen folkevalgt ledelse», jf. koml. § 2-1 første ledd. Med dette fremheves både hensynet til det kommunale selvstyret og til folkestyret i kommunen.

Den øverste myndigheten i kommunen ligger hos kommunestyret, jf. koml. § 5-3 første ledd. Som øverste organ i den kommunale organisasjonen bestemmer kommunestyret hvordan det

både til de folkevalgte og publikums beste.» - Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 297; Samme formulering finnes i Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven med kommentarer*, 6. utgave, 2014, s. 184-5.

¹³³ Om kommunens rolle som arbeidsgiver i forbindelse med spredningen av koronaviruset, se <https://www.ks.no/informasjon-om-koronaviruset/arbeidsgiver-sporsmal-og-svar/>

administrative apparatet skal organiseres innenfor lovens ramme,¹³⁴ men det plikter å ansette en kommunedirektør: I en formannskapsstyrt kommune ledes administrasjonen av en *ansatt* kommunedirektør. Opprettelsen av stillingen som kommunedirektør i formannskapsstyrte kommuner (og ansettelsen av en person som kan fylle denne funksjonen) er lovpålagt, jf. koml. § 13-1 første ledd.¹³⁵¹³⁶ Dette er en videreføring av koml. (1992) § 22 nr. 1.

Kommunestyret er arbeidsgiver for kommunedirektøren. I det følgende er det stort sett lagt vekt på problemstillinger knyttet til oppsigelse av kommunedirektør.

3.1.1 Ansettelsen / tilsettingen av kommunedirektøren

Kommunedirektørstillingen har en særstatus innenfor den kommunale forvaltningen (selv om den ikke er gitt status som eget kommunalt organ). Stillingen har en så sentral posisjon i kommunen at kommunestyret selv må ta stilling til hvem som skal inneha denne.

Kommunedirektøren ansettes av kommunestyret som *kollegialt organ*. Det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes, jf. Hovedtariffavtalen kapittel 1 punkt 2.2.

Som arbeidsgiver for kommunedirektøren har kommunestyret ansvaret for *arbeidsavtalen* og utviklingssamtalen mellom kommunedirektøren og de folkevalgte.

Det må foreligge en *skriftlig* arbeidsavtale som innfrir *minstekravene* etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, jf. aml. §§ 14-5 og 14-6. En slik arbeidsavtale vil derfor måtte inneholde en oversikt over:

- avtalens parter, tiltredelse, arbeidssted, prøvetid, arbeidstid og eventuelle særlige arbeidstidsordninger, samt oppsigelsesfrister
- lønn, tillegg og hvilke tariffavtaler som skal gjelde, samt eventuell kompensasjon for møtevirksomhet mv.
- ansvar- og myndighetsområde, taushetsplikt, samtykke til offentliggjøring av CV, regulering av adgangen til bistillinger/-verv og egenutvikling/faglig utvikling.
- eventuell avtale om åremål, retrettstillinger, etterlønn ved fratreden.

¹³⁴ Se pkt. 2.2. ovenfor.

¹³⁵ Det er ikke tvilsomt at den indikative formen i lovteksten («ansetter») er ment som et påbud om å ansette en kommunedirektør, selv om formuleringen skiller seg fra forrige kommunelov, § 22, «skal (...) ansettes».

¹³⁶ Kommunal parlamentarisme innebærer at et særlig folkevalgt organ, kommunerådet, overtar ledelsen av den kommunale administrasjonen, og at den lovfestede ordningen med en tilsatt kommunedirektør som øverste leder av denne bortfaller, jf. koml. § 10-2 første ledd.

Kommunestyret kan bestemme kommunedirektørens *ansettelsesvilkår*, herunder åremål eller fast tilsetning ut fra kommunens behov og prioriteringer. Det følger av kommuneloven at kommunestyret kan bestemme at ledende administrative stillinger (herunder kommunedirektøren, etatsjefer og andre overordnede stillinger) skal være *åremålsstillinger*, jf. koml. § 13-2 første punktum. Åremålsperioden skal være på minst seks år, jf. koml. § 13-2 tredje punktum.¹³⁷ Dette hindrer ikke fornyelse av tilsetningen eller overgang til fast tilsetningsforhold. Avgjørelsen om at en ledende stilling skal besettes på åremål, må treffes av kommunestyret selv. Myndigheten kan ikke delegeres.

3.1.2 Oppfølging av arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren

Som arbeidsgiver for kommunedirektøren har kommunestyret også ansvaret for *oppfølgingen* av kommunedirektøren. Kommunedirektøren skal ikke *rapportere* til en enkeltperson som arbeidsgiver, men til kommunestyret som *kollegialt organ*.

Dette skal skje i form av en strukturert samtale mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, som KS kaller *utviklingssamtale*.

I samtalen bør det være rom for å drøfte utviklingen av forholdet mellom dere folkevalgte og kommunedirektøren, og blant annet ta opp forventninger og arbeidsform, kommunikasjon, rolleavklaring og oppnådde resultater. Dette kan bidra til å forebygge konflikter og tillitsbrudd. Utviklingssamtalen bør gjennomføres minst en gang i året. Utviklingssamtalen er en strukturert samtale mellom de folkevalgte (med bl.a. ordføreren) og kommunedirektøren.¹³⁸

KS anbefaler også at utviklingssamtalen som minimum gjennomføres av ordfører, varaordfører i tillegg til en annen ledende folkevalgt (f.eks. leder av opposisjonen).¹³⁹ De regner også formannskapet som et egnet forum.

Utviklingssamtalen skal være et verktøy for en systematisk gjennomgang av oppnådde resultater for rådmannen. Utgangspunktet for samtalen vil være arbeidsavtalens beskrivelse av ansvar og arbeidsoppgaver samt konkretiserte mål for rådmannen. (...) Det er viktig at de målene som settes for rådmannen er forankret i vedtak i

¹³⁷ Ved inngåelse av arbeidsavtale med ny kommunedirektør anbefaler KS at åremål avtales. – KS, *Tillit. KS Folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 104.

¹³⁸ KS, *Tillit. KS Folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 104.

¹³⁹ De utgjør et «arbeidsgiverutvalg» (som formelt kan opprettes), hvis oppgave er å fastsette kommunedirektørens lønn og arbeidsoppgaver, og avholde medarbeidersamtaler med kommunedirektøren.

kommunestyret/fylkestinget, for eksempel i vedtatt budsjett, kommune eller fylkesplan og arbeidsgiverstrategi.¹⁴⁰

Utviklingssamtalen er et viktig verktøy i kommunestyrets hender, fordi den legger til rette for en dynamisk og løpende dialog der kommunedirektøren er en likeverdig samtalepartner med de folkevalgte, og fritt kan komme med egne synspunkter og vurderinger av samspillet.

Det bør også gjennomføres *årlige lønnsamtaler og lønnsvurderinger*.

3.1.3 Oppsigelse / avskjed av kommunedirektøren

Det vanlige er at arbeidsforholdet opphører ved *oppsigelse* fra en av partene. Dersom arbeidsavtalen blir vesentlig misligholdt av arbeidstaker kan dette føre til *avskjed*. Et arbeidsforhold kan også opphøre ved *gjensidig avtale* mellom partene.

Det er ikke sagt noe direkte i loven om hvem som kan si opp eller suspendere kommunedirektøren. Myndigheten til å si opp eller avskjedige en tjenestemann antas å ligge hos den som har tilsettingsretten. I kommuneloven § 13-1 første ledd er fastsatt at kommunestyret tilsetter selv kommunedirektøren. Av det må følge at det er kommunestyret som tilsettingsmyndighet som må treffe vedtak om oppsigelse eller avskjed. Det er kommunestyret *selv* som treffer vedtak om oppsigelse av kommunedirektøren, og kan ikke gi/delegere denne myndigheten til andre. Det samme må antas å gjelde *avskjed, suspensjon og advarsel*.¹⁴¹ Et problem som nevnes i denne sammenheng, er at det er klagerett over vedtak om suspensjon og ordensstraff. Dette er vedtak fattet av kommunestyret og statsforvalteren er da klageorgan. Med tanke på bl.a. prinsippet om det kommunale selvstyret, er det uheldig at staten skal ha det siste ordet i hvordan en ønsker å følge kommunedirektøren opp som arbeidsgiver, siden dette er kommunens ansvar. Men dette faller utenfor rapportens rammer.

Kommunedirektøren har, *om ikke annet er avtalt*, samme oppsigelsesvern i henhold til arbeidsmiljøloven som andre ansatte. Forut for oppsigelsen må det foregå en saksbehandling,

¹⁴⁰ KS, *Folkevalgtes arbeidsgiveransvar og utviklingssamtalen med rådmannen*, s. 10, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/ks-folkevalgtes-arbeidsgiverrolle-endelig-versjon-270116.pdf>

¹⁴¹ Imidlertid når det gjelder muligheten til å *bemyndige formannskapet* til å konstituere kommunedirektørens stedfortreder, antas det at forrige ordning fortsatt gjelder, jf. forarbeidene til landkommuneloven 1938 (Innst. O. X - 1938 s. 7, jf. s. 21). – Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 298. Oddvar Overå mener at «slik lovens delegeringsbestemmelser nå lyder, må trolig kommunestyret/fylkestinget kunne delegerer slik kompetanse også til kommunedirektøren», dersom det ikke allerede er uttrykkelig bestemt eller det ikke gir seg selv hvem som skal fungere som kommunedirektøren i dennes fravær, jf. koml. § 7-3 første ledd bokstav b. – *Ibidem*, s. 298.

som oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunedirektøren må varsles og spørsmålet (herunder grunnlaget for oppsigelsen) må drøftes med ham og evt. med hans «tillitsvalgte» «så langt det er praktisk mulig», jf. aml. § 15-1, jf. § 15-7 om vern mot usaklig oppsigelse.¹⁴² Ved avskjed, jf. aml. § 15-14, må arbeidsmiljølovens vilkår for avskjed være oppfylt. Saksbehandlingen må dessuten følge reglene om enkeltvedtak i *forvaltningsloven*, herunder rett for parten til innsyn i sakens dokumenter og til å uttale seg om alt som fremkommer eller anføres. Dette er det ofte ordføreren selv som i praksis tar «ansvar for», med nødvendig bistand fra instanser utenfor kommunen, i praksis administrasjonen i en annen kommune eller et advokatfirma. Når dette løpet er gjennomført, legges saken frem for kommunestyret som fatter vedtak i saken.»¹⁴³

Imidlertid er arbeidsforholdet mellom kommunen ved kommunestyret og kommunedirektøren ikke helt sammenlignbart med andre ansettelsesforhold innenfor kommunen: Ved avtaleinngåelse kan kommunedirektøren *frasi seg sitt stillingsvern* mot forhåndsavtale om etterlønn ved fratreden, jf. arbeidsmiljøloven § 15-16 (2).

Dette, samt kommunedirektørens behov for å beholde kommunestyrets tillit, illustrerer spesifisiteten, samt kompleksiteten, av maktforholdene mellom de folkevalgte og kommunedirektøren innad i kommunen.

3.1.4 Nærmere om fraskrivelse av stillingsvern

Øverste leder i virksomheten (herunder kommunedirektøren) kan *fraskrive seg stillingsvernet* etter arbeidsmiljøloven mot etterlønn, jf. arbeidsmiljøloven § 15-6.

Denne muligheten må sees i sammenheng med det faktum at styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og en toppleder som kommunedirektøren generelt sett vil være jevnere enn når det dreier seg om et alminnelig arbeidstaker/arbeidsgiver forhold. En kommunedirektør vil av den grunn normalt ikke ha det samme behovet for vern som en alminnelig arbeidstaker. Samtidig er han underlagt mer *politisk press* enn den vanlige ansatte, og hans forhold til de folkevalgte kan fort avsluttes dersom de folkevalgte mister tillitten til ham. Det må nevnes at en oppsigelse også av en kommunedirektør krever saklig grunnlag med mindre stillingsvernet er fraskrevet. Kommunestyret må derfor ha et grunnlag for manglende tillitt for å oppfylle

¹⁴² Kommunestyret kan derfor ikke si opp kommunedirektøren uten at det foreligger en *saklig grunn*, jf. aml. § 15-7.

¹⁴³ Bernt svarer: Hvem kan avsette en rådmann?, *Kommunal rapport*, 13.11.2017, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-hvem-kan-avsette-en-radmann/24326/>

dette kravet.¹⁴⁴ Disse avvikene belyser noen sider ved det spesielle forholdet (båndet) mellom de folkevalgte og kommunedirektøren.

Fraskrivelse av stillingsvern innebærer at arbeidstaker blant annet sier fra seg grunnlaget for å gå til søksmål mot arbeidsgiver for urettmessig oppsigelse. Som motytelse vil arbeidstaker motta en økonomisk kompensasjon i form av *etterlønn*.¹⁴⁵ Ofte er begrunnelsen for en oppsigelse «manglende tillit» og resultatsvikt.

Øverste leder i virksomheten kan også inngå avtaler om at tvister i forbindelse med opphør av arbeidsforhold skal løses ved voldgift.

Det løper normalt ingen oppsigelsestid, og fratreden skjer med umiddelbar virkning hvis avtalen gir føring på det.¹⁴⁶

For departementet er en av grunnene for å åpne for opphevelse av stillingsvernet for toppledere (herunder kommunedirektøren) «at styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og toppleder generelt sett vil være jevnere enn når det dreier seg et alminnelig arbeidstaker/arbeidsgiver forhold. En toppleder vil av den grunn normalt ikke ha det samme behovet for vern som en alminnelig arbeidstaker.»¹⁴⁷

3.1.5 Forholdet til de folkevalgte (herunder ordfører) - En kommunedirektør underlagt politisk press

Det er som hovedregel høyst nødvendig at arbeidsgiver (kommunestyre) har *tillit* til øverste leder i administrasjonen (kommunedirektøren).¹⁴⁸ Det kan også være behov for raskt å kunne bytte ut vedkommende – noe som legger betydelig politisk press på kommunedirektøren og kan påvirke både opptreden og prestasjon.

¹⁴⁴ For argumenter for og mot opphevelse av stillingsvernet for toppledere, se Ot.prp. nr. 101 (2001-2022), Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (overtidsarbeid, stillingsvern for toppledere), s. 10-13.

¹⁴⁵ Det stilles ikke krav til at avtalen er inngått når man ansettes. Det stilles heller ingen krav til etterlønnens størrelse.

¹⁴⁶ Dersom kommunen står uten kommunedirektøren som følge av at han sluttet med umiddelbar virkning og hadde ingen assisterende (konstituert eller fungerende) kommunedirektør, er det ordførers og kommunestyrets ansvar å løse. Ordfører må umiddelbart sammenkalle kommunestyret for å treffe vedtak om konstituering i stilling som kommunedirektør inntil formell tilsetting kan skje. - <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/hvem-er-kommunens-leder-nar-kommunedirektoren-gar-pa-dagen/113870/>

¹⁴⁷ Se Ot.prp. nr. 101 (2001-2002), Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (overtidsarbeid, stillingsvern for toppledere), pkt. 3.5., s. 10-11.

¹⁴⁸ Det er ikke uvanlig at en ordfører «mangler tillit» til kommunedirektøren, men hvor kommunedirektøren blir sittende i posisjonen, fordi kommunestyret ikke deler ordførers oppfatning.

I Kommune-Norge oppstår fra tid til annen konflikter innad, mellom folkevalgte og kommunedirektøren. Manglende tillit til kommunedirektøren vil som regel komme til uttrykk på en relativt uformell måte, gjerne via «hint» fra ordfører, og det er vanligvis et tegn på at samarbeidet dem imellom ikke lenger fungerer som det skal.¹⁴⁹ Usikkerhet vedrørende lovligheten av kommunestyrets vedtak og kravet om budsjettmessig dekning er også noe som kan skape konflikt. Overskrifter i mediene gir inntrykk av at «mistillit» mellom kommunedirektør og *ordførere* eller mellom kommunedirektøren og *politikere*, eventuelt ansatte, har vært årsaken til at kommunedirektører har trukket seg fra stillingen. Ca. 1/3 av kommunedirektørene ser ut til å slutte etter samarbeidsproblemer med politikere (og ca. 10 % pga. samarbeidsproblemer med administrasjonen).¹⁵⁰ I praksis, når arbeidsgiver ikke lenger har tillit til kommunedirektøren, må kommunestyret, som tilsettingsmyndighet, treffe vedtak om oppsigelse/avskjed, dersom de har saklig grunn til det. Men den vanligste grunnen til at kommunedirektøren slutter er frivillig avgang som et ledd i en karriereutvikling, eller at kommunedirektøren går av med pensjon.¹⁵¹

Forholdet mellom ordføreren og kommunedirektøren er spesielt, og det er vesentlig for kommunen at de kommer godt overens. Ordføreren er det formelle bindeleddet mellom politikk og administrasjon, og spiller en sentral rolle når det gjelder formidling av synspunkter mellom de folkevalgte og administrasjonen, representert av sin øverste leder, kommunedirektøren. Kommunedirektøren utgjør også på sin side et like viktig bindeledd mellom administrasjonen og de folkevalgte.

Det dreier seg om en *dynamisk* relasjon mellom politikk og administrasjon. Forholdet mellom ordfører og kommunedirektør avspeiler dette. De er samtale- og samarbeidspartnere i krysningpunktet mellom politikk og administrasjon i kommunen. Det er viktig at begge blir enige om og respekterer fordelingen av oppgavene dem imellom, og kjenner egne roller – og samarbeider tett sammen – fordi de har svært stor innflytelse på alle beslutningene i kommunen. For eksempel, i praksis, har det vært en dialog mellom ordfører og kommunedirektør før en sak settes på saklisten.

I deres arbeidsrettslige forhold, opptrer ordføreren ikke sjelden på arbeidsgivers (kommunestyrets) vegne vis-à-vis kommunedirektøren. Men *rettslig sett* er det

¹⁴⁹ Et «mistillitsinstitutt» mot kommunedirektøren som sådan finnes ikke, heller ikke utenfor kommuneloven og i arbeidsrettens regler.

¹⁵⁰ Jf. Del 1, tabell 3.10, under pkt.3.2.3. Det er flere som slutter i dag som følge av samarbeidsproblemer med både politikere og administrasjonen enn for ca. 20 år siden. – *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibidem*.

kommunestyret som er kommunedirektørens arbeidsgiver. Det er dermed ingen hierarkiforhold mellom ordfører og kommunedirektøren – og er det ikke ønskelig at slike over/underordningsforhold etableres mellom disse to aktørene. Til forskjell fra ordføreren, som er valgt av kommunestyret som den fremste politiske lederen, er kommunedirektøren ansatt som tjenesteperson i kommunen for å være den øverste sjefen av den samlede administrasjonen.

I praksis er kommunedirektøren avhengig av folkevalgte organers tillit, samt godt samspill og god kommunikasjon, for å kunne utføre jobben sin og fortsette i stillingen.¹⁵² Det er i *konfliktsituasjoner* at både *hierarkibetraktninger* og *politisk press* på kommunedirektør er tydeligst: Ved konflikt mellom folkevalgt nivå og kommunedirektøren er det naturlig at det er kommunedirektøren som i utgangspunktet må gå. Et arbeidsforhold forutsetter lojalitet og et tillitsforhold mellom partene, og arbeidstaker har en helt generell forpliktelse til lojalt å fremme arbeidsgivers interesser. Hovedproblemet i denne rapportens kontekst synes å være at de folkevalgte/ordføreren krever *to typer lojalitet* av kommunedirektøren i stedet for én: en arbeidstakers *lojalitet mot kommunestyret som arbeidsgiver* og representant av folket i kommunen, men også en *politisk lojalitet* mot det politiske flertallet i kommunestyret. Problemet oppstår i siste tilfellet, når ordføreren krever at kommunedirektøren skal være lojal mot det politiske flertallet, også i sin presentasjon av objektive, faglige vurderinger. Selv om kommunedirektøren skal være *lydhør* overfor flertallets ønsker, kan han ikke la være å påpeke juridiske, økonomiske og andre svakheter i deres forslag, samt fremstille *alternative* forslag (innenfor rammene kommunestyret har fastsatt gjennom vedtak).¹⁵³ «En rådmann må aldri må la seg presse til å skrive navnet under en innstilling som underslår fakta og viktige motforestillinger», sier jusprofessor Bernt.¹⁵⁴ Men det er lett å anta at dersom kommunedirektøren på en eller annen måte presses eller «trues» av de folkevalgte, vil hans befatning med saken kunne bli påvirket av eget ønske om å sette sin egen saksbehandling i et minst mulig dårlig lys. Det er en iboende kontradiksjon (og utfordring) ved at kommunedirektøren står midt i politikken (særlig der han/hun har innstillingsrett), samtidig som hans faglige uavhengighet og selvstendighet må sikres. En *balanse* må finnes mellom

¹⁵² Det er ikke alltid mulig å unngå en viss overlapp: Det kan være politikk i mange saker som tilsynelatende er av administrativ karakter; Selv om det er kommunedirektøren som er tillagt det øverste administrative ansvaret for saksforberedelsen, kan det utledes av ordførerens møtelederfunksjon en viss plikt til å påse at de sakene som blir satt opp på møtekartet, er tilfredsstillende utredet. Se nærmere i pkt. 2.5. nedenfor.

¹⁵³ Se pkt. 4.2 om kommunedirektørens utredningsplikt nedenfor og Del 1, kapittel 2, pkt. 2.4.

¹⁵⁴ Marte Danbolt, - Rådmann, ikke politisk sekretær, *Kommunal rapport*, 26.06.13, <https://www.kommunal-rapport.no/administrasjon/radmenn-ikke-politisk-sekretaer/41855/>

behovet for kommunedirektørens faglige kompetanse og integritet (som innebærer behov for profesjonell avstand fra de folkevalgte, herunder ordfører) på den ene siden, og på den andre siden, den politiske arbeidsgiverens behov for (gjensidig) lojalitet og tillit, som kan, ved svikt, lede til kommunedirektørens oppsigelse. Kommunedirektøren skal paradoksalt nok fremstå som både *lojal* og *uavhengig*. Han skal være *uavhengig* av hele kommunestyret. Med «uavhengig» menes at kommunedirektørens ansettelsesforhold skal være uberørt av de politiske endringene i kommunestyrets sammensetning. Kommunedirektøren skal være *lojal* mot *hele* kommunestyret. Med «lojal» menes at kommunedirektøren skal gjennomføre alle vedtak som er fattet av folkevalgte organer, men også at kommunedirektøren melder fra om det er faktiske eller rettslige utfordringer som har vesentlig betydning for iverksetting av et vedtak. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre organet oppmerksom på dette, jf. koml. § 13-1 fjerde ledd.

Slik lovteksten nå er utformet, med nye materielle og prosessuelle regler for å markere kommunedirektørens rolle, og med aksentueringen av det grunnleggende skillet mellom politikk og administrasjon, har lovgiveren tatt viktige grep/tiltak som kan *lette* det politiske presset mot kommunedirektøren: Blant annet er det nå rettslig regulert i kommuneloven § 13-1, 2. ledd, at kommunestyret kun skal styre (altså gi retningslinjer, pålegg eller instruksjoner) kommunedirektøren gjennom *vedtak*. De folkevalgte oppfordres til å vise respekt og aksept for kommunedirektørens profesjonelle og faglige kompetanse, rolle og selvstendighet: Det er grunnleggende for et godt samspill mellom den folkevalgte ledelsen og deres administrasjon. Men mye må også løses gjennom gjensidig respekt for hverandres roller og kompetanser, og løpende dialog, jf. rapportens Del 1. Med andre ord avhenger mye av at forholdet mellom ordføreren og kommunedirektøren skal være *profesjonelt*, med *respekt* for hverandres roller.

3.2 Om kommunedirektøren som arbeidsgivers representant¹⁵⁵

Rettslig sett er kommunedirektøren ikke arbeidsgiver selv, men arbeidsgivers (kommunestyrets) representant overfor alle ansatte. Med kommunedirektørens nye lovpålagte løpende personalansvar, som ikke kan fratras av de folkevalgte, oppstår problemet om hva fordeling av arbeidsgiveransvaret kommunestyret og kommunedirektøren imellom, praktisk eller konkret innebærer. Det er ikke et helt nytt problem som sådan: Forholdet mellom det

¹⁵⁵ Se også pkt. 1.2.3 ovenfor.

overordnede og det løpende personalansvaret har vært krevende i praksis, også etter 1992-loven. Men lovfesting av kommunedirektørens personalansvar aktualiserer spørsmålet.

3.2.1 Lovfesting av «ny» ansvarsdeling mellom kommunedirektøren og kommunestyret: En kodifisering av tidligere praksis

Før ny kommunelov ble vedtatt, var kommunestyret den formelle arbeidsgiveren for alle de ansatte, men i praksis var det mest vanlig at kommunestyret *delegerte* det arbeidsgiveransvaret til administrasjonssjefen. Etter kommuneloven (1992) § 24 (1) kunne kommunestyret tildele bl.a. administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.¹⁵⁶ Kommunedirektørens personalansvar var *basert på delegert myndighet* fra kommunestyret og innebar at myndigheten *kunne trekkes tilbake*. Administrasjonssjefen var arbeidsgivers (kommunestyrets) representant vis-à-vis alle ansatte i kommunen og hadde, i hvert fall i praksis, et personalansvar for mange ansatte. Over tre av fire administrasjonssjefer (ca. 76 prosent) hadde fått delegert myndighet til å ansette alt personale – mot 46 prosent i 2004, viser NIBR-rapporten *Kommunal organisering 2016*.¹⁵⁷ Med andre ord beholdt kommunestyret det øverste personalansvaret i kun ca. 100 kommuner. Denne ordningen er nå bortfalt. Lovfestingen av kommunedirektørens løpende personalansvar i ny kommunelov, jf. koml. § 13-1 sjuende ledd, utgjør en *kodifisering* av det som stort sett har blitt praktisert i kommunene.

Som begrunnelse for denne endringen anførte kommunelovutvalget bl.a. at det ville styrke det prinsipielle skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Det å gi kommunedirektøren større myndighet i loven gjør at det ikke lenger er nødvendig å delegerer myndigheten for løpende personalansvar. Et slikt ansvar er også en logisk følge av kommunedirektørens faglige og administrative ansvar for administrasjonen. Som leder av administrasjonen bør kommunedirektøren ha personalansvaret for de som er ansatt i administrasjonen, og for at de «rette» personene med den «rette» kompetansen blir ansatt.¹⁵⁸ Dette fordi den som er leder av

¹⁵⁶ Denne kompetansen kunne allerede utledes av den generelle delegeringsbestemmelse i koml. (1992) § 23 (4) som gav kommunestyret adgang til å delegerer avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen: «Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet»

¹⁵⁷ NIBR-rapport 2016: 20, *Kommunal organisering 2016*, s. 70-1: «Over tre av fire administrasjonssjefer (75,8 prosent) har fått delegert myndighet til å ansette alt personale. Samtidig delegerer rundt tre av fire av disse administrasjonssjefene slik myndighet videre (74,4 prosent)» (s. 70).

¹⁵⁸ NOU 2016: 4, s. 91.

administrasjonen formelt er ansvarlig for alt administrasjonen gjør, men også har best forutsetninger for å sikre og videreutvikle en velfungerende administrasjon. Det var nærliggende (logisk) at kommunedirektøren skulle få råderett til selv å administrere stillinger (herunder ansettelse og oppsigelser) innenfor kommunal administrasjon. Departementet sluttet seg til kommunelovutvalgets resonnering/argumentasjon. Det trakk fram at forslaget har fått bred støtte i høringen, og understreket at argumenter som taler for å gi kommunedirektøren løpende personalansvar måtte veie tyngre enn hensynet til kommunalt selvstyre.¹⁵⁹

Det løpende personalansvaret er nå *lovfestet* og lagt direkte under kommunedirektøren, jf. koml. § 13-1 sjuende (siste) ledd:

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

Kommunedirektørens ansvar for å treffe vedtak i personalsaker inkluderer ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner. Det betyr at ingen folkevalgte organer – heller ikke kommunestyret – skal behandle eller har avgjørelsesmyndighet i slike saker.

Formelt fratar den nye ansvars plasseringen kommunestyret personalansvaret for den enkelte, og fremhever det prinsipielle skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Denne nye regelen *fraviker* prinsippet om at all myndighet ligger til kommunestyret.

Rettslig sett følger det av den nye ansvars plasseringen en *reduert*, men fortsatt viktig, rolle for de folkevalgte: de kan blant annet ikke velge å gi kommunedirektøren mindre ansvar enn det som følger av koml. § 13-1 sjuende ledd. Kommunestyret har imidlertid fortsatt det overordnede ansvaret for alle de ansatte i kommunen når det gjelder arbeidsgiverpolitiske spørsmål. Dette overordnede ansvaret ivaretas gjennom å vedta en *arbeidsgiverpolitikk* og *arbeidsgiverstrategi*. Kommunedirektøren må gjennomføre sitt personalansvar innenfor de budsjetterammer og overordnede arbeidsgiverpolitiske vedtak som er fattet i de folkevalgte organene.

¹⁵⁹ Prop. 46 L (2017-2918), s. 63.

I utgangspunktet er lovfestingen av kommunedirektørens løpende personalansvar nyttig:¹⁶⁰ Det er ryddigere og enklere både for politikerne og de ansatte, og bidrar til å gi økt oppmerksomheten om politikk framfor interne forhold. Samtidig aksentuerer den også kommunedirektørens faglige kompetanse og «erfaring fra terrenget», mens de folkevalgte stort sett er lekmenn uten den samme tilnærmingen og forståelsen av lovgivningen og avtaleverket, særlig i arbeidsrettslige spørsmål. Dessuten utgjør lovendringen en betydelig avlastning for politikerne i små kommuner, der alle kjenner hverandre godt: de slipper å ha ansvaret for personalsaker.

En annen konsekvens av at kompetansen til løpende personalansvar tillegges kommunedirektøren, er at kommunestyret *ikke har instruksjonsrett* overfor kommunedirektøren på dette området, siden det ikke lenger dreier seg om delegering, men om et lovfestet ansvar. Likevel finnes det flere måter kommunestyret kan blande seg inn i kommunedirektørens ansvarsområde, til tross for skillet mellom arbeidspolitikk og løpende personalansvar.

3.2.2 Grensedraging: Nærmere om skillet mellom arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar

Koml. § 13-1 sjuende ledd lister *ikke uttømmende* opp alle kommunedirektørens oppgaver. Denne bestemmelsen er utfordrende fordi den tydeliggjør kommunedirektørens ansvar i dette området og gir ham mer fleksibilitet i hvordan kompetansen skal utøves, mens den samtidig skaper «gråsoner» til tross for denne rolleavklaringen.

Kommunestyret har ingen instruksjonsrett overfor kommunedirektøren for det som handler om løpende personalansvar – og kan ikke gripe inn i dette ansvarsområdet. Men gjelder opprettelsen av en ny stilling utøvelse av «løpende personalansvar»? For eksempel, kan kommunestyret instruere kommunedirektøren om å opprette en stilling som kultursjef? Kan kommunestyret *påvirke* kommunedirektørens handlemåte i rekruttering av lederstillinger i kommunen. Hvor langt kan kommunestyret instruere kommunedirektøren om hvor det skal kuttes mv. ved nedskjæringer?

Det korte svaret er at når spørsmålet berører både (eller enten/eller) arbeidsgiverpolitikk og budsjett eller økonomiske forhold, vil det typisk ligge til kommunestyret å bestemme hvilke

¹⁶⁰ Jan Inge Krossli, Støtter at rådmannen overtar personalansvar, *Kommunal rapport*, 23.12.16, <https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/stotter-at-radmannen-overtar-personalansvar/27689/>

typer stillinger det er aktuelt å opprette,¹⁶¹ hvis det ikke har overlatt også disse overordnede spørsmålene til kommunedirektøren gjennom budsjettvedtak eller annen delegasjon.

Men for å kunne forstå hvor langt kommunedirektørens arbeidsgiveransvar strekker seg og hvor stort handlingsrom han har, må det skilles mellom hva som er *arbeidsgiverpolitikk* og hva som faller under løpende personalansvar.¹⁶² Dette spørsmålet er nært knyttet til *hvem som har (burde ha) ansvar for å organisere administrasjonen*.¹⁶³

Grovt sett tilsvarer denne forholdsvise nye inndelingen skillet mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon.

I teorien er ansvarsforholdene klare. Det er når man ser nærmere på hva de innebærer, at identifiseringen av omfanget av kommunestyrets og kommunedirektørens respektive ansvarsområde ikke er like tydelig, og at skillet mellom det politiske og det administrative ikke er så klart likevel.

Arbeidsgiverrollen innebærer at kommunestyret har det *øverste* arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen. Kommunestyret utøver denne rollen som *kollegialt* organ (en enkeltpolitiker kan ikke utøve arbeidsgiverrollen eller styringsrollen utenfor det folkevalgte organet som har myndighet til det), og vedtar arbeidsgiverpolitikk (herunder arbeidsgiverstrategier m.m.).

Kommunedirektøren har ansvaret for å *utøve* arbeidsgiverrollen overfor kommunalt ansatte.

For eksempel, mens folkevalgte vedtar strategier for å få ned et høyt sykefravær, er det kommunedirektøren som håndterer og følger opp den enkelte ansattes sykefravær.

Forarbeidene illustrerer kompetansefordelingen mellom kommunestyret og kommunedirektøren ved å vise til at det å vedta et permisjonsreglement o.l. ligger til kommunestyret, mens det å konkret behandle søknader om permisjon ligger til kommunedirektøren.¹⁶⁴

¹⁶¹ NOU 2016: 4, s. 92: «i den grad personal- og arbeidsgiverspørsmål berøres av politikk og økonomi, vil og bør kommunestyret ha ansvaret.»

¹⁶² Se nærmere i pkt. 3.2.3. og 3.2.4. nedenfor.

¹⁶³ Se pkt. 2 ovenfor og pkt. 3.3. nedenfor.

¹⁶⁴ Prop. 46 L (2017-2018), s. 379.

Fordeling av arbeidsgiveransvaret i kommunen



Arbeidsgiverrollen er ellers gjennomregulert av lover (herunder arbeidsmiljøloven), tariffavtaler, og annen regulering.

3.2.3 Om kommunestyrets arbeidsgiverpolitikk

Kommunestyret beholder det *overordnede* arbeidsgiveransvaret. Kommunelovutvalgets prinsipielle utgangspunkt var at kommunestyret har ansvaret for budsjettet og arbeidsgiverpolitikken.¹⁶⁵ *Arbeidsgiverpolitikken* er et av de folkevalgtes styringsverktøy. KS definerer arbeidsgiverpolitikk som de verdier, holdninger og handlinger som arbeidsgiver står for og praktiserer.¹⁶⁶ Arbeidsgiverpolitikk er vanligvis preget av partipolitikk som kan komme til syne i debatter og vedtak, men den må også bygge på hovedavtalens formål, som er å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer, som skal bidra til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor til det beste for innbyggerne.¹⁶⁷ Den handler om å se og bruke de ansattes ressurser best mulig, og kan blant annet handle om tiltak mot sykefravær, heltid/deltid, balanse mellom kjønn i ulike stillinger osv. Praktisk sett

¹⁶⁵ NOU 2016: 4, s. 91.

¹⁶⁶ KS, *Tillit. KS folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 99.

¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 99.

innebærer dette å måtte vedta arbeidsgiverstrategier, reglementer, etterspørre resultater og sørge for rapportering fra administrasjonen. Arbeidsgiverpolitikken omfatter bl.a.:

- ledelsesfilosofi (en del av kvalifikasjonsprinsippet)
- bemanningsnormer,
- valg av *antall* stillinger og type stillinger innenfor en kategori innenfor vedtatt budsjett og
- hvilke *stillingskategorier* eller *antall årsverk* som skal reduseres ved nedbemanninger (altså nedbemanning og rammer for det).¹⁶⁸

I utgangspunktet kan de folkevalgte bestemme størrelser på stillinger, ressursbruk i ulike områder, hvor mange kommunalsjefer kommunen skal ha osv. Det ligger til kommunestyret å bestemme *struktur for/organisering* av kommunens administrasjon, f.eks. hvor mange årsverk eller hvor mange helsesykepleiere en kommune skal ha, fordi det er både et *politisk* og et *økonomisk* spørsmål.¹⁶⁹ Kort forklart, kan politikerne for eksempel vedta at antall deltidsstillinger på enkelte område må reduseres. Imidlertid tilsier kommunedirektørens *løpende personalansvar*, jf. koml. § 13-1 sjuende ledd, at det ligger til kommunedirektøren å følge opp den enkelte sak og å ta stilling til stillingsbrøken til den enkelte ansatte.¹⁷⁰

I praksis kan kommunestyret dermed (indirekte) styre mye mer i arbeidsrettslige spørsmål enn loven tilsynelatende åpner for, blant annet fordi ansvaret for arbeidsgiverpolitikk går hånd i hånd med kommunestyrets ansvar for kommunens budsjett.¹⁷¹ Innblanding eller styring av kommunestyret kan skje eller ta form gjennom arbeidsgiverstrategier, budsjettvedtak eller annen delegasjon.

Siden de folkevalgte organer fastsetter økonomiske og organisatoriske rammer og generelle personalpolitiske retningslinjer (herunder de som gjelder likestillingsaspektet) kan kommunestyret styre på en mer eller mindre stram måte, ved å vedta arbeidsgiverstrategier, fastsette reglementer (f.eks. permisjonsreglement), mandat for lønnsforhandlinger, og også

¹⁶⁸ Ibidem, s. 91.

¹⁶⁹ Dette kan også delegeres til kommunedirektøren, som kan bestemme slike spørsmål, så lenge det ligger innenfor budsjettet. Se NOU 2016: 4, s. 92.

¹⁷⁰ Se nærmere nedenfor.

¹⁷¹ Men i praksis er det nok få kommunen som budsjetterer for enkeltstillinger, slik at styring gjennom budsjett på den måten er nok lite praktisk, og uansett ikke å anbefale.

etterspørre og sørge for å motta rapportering fra administrasjonen.¹⁷² Og kommunedirektørens *handlingsrom* innenfor disse rammene og i henhold til tariffavtalen,¹⁷³ blir tilsvarende enten lite eller stort, avhengig av hvor mye kommunestyret bestemmer seg for å *detaljstyre* eller hvor mye det velger å *delegere* eller å *bevilge*.¹⁷⁴

Kommunestyret bestemmer også *organiseringen av oppgaveløsningen* (hvordan administrasjonskartet skal se ut, hvorvidt enkelte oppgaver skal ligge til/organiseres i et kommunalt foretak, om man skal inngå et interkommunalt samarbeid eller legge til oppgaver til et selskap).

Som nevnt, kan kommunestyret bestemme om det skal foretas *nedbemanning* og legger rammene for dette. I teorien kan det da bl.a. fastsette antall årsverk som skal reduseres, hvis det ikke bestemmer å delegere dette til kommunedirektøren. Men i henhold til den nye «systemlogikken» i ny kommunelov, med fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom folkevalgte og kommunedirektøren, og hensett til kommunedirektørens faglige kompetanse og erfaring, burde det egentlig være overlatt til kommunedirektøren å finne en løsning på hvor mye årsverk som blir rammet av dette, innenfor arbeidsrettslige regler, mens politikerne burde holde seg til å vedta hvor mye budsjett skal ned. Fordelen med en slik tolkning, er at kommunedirektør kan få til løsninger der en slipper å redusere årsverk, men likevel oppnår tilsvarende innsparinger på budsjett. Ifølge samme logikk, må kommunedirektøren akseptere at kommunestyret gir uttrykk for at de ønsker kun en viss type stilling, selv om det griper inn i hvordan han/hun kan håndtere sin organisasjon og administrasjon. Men vurderingen av hva som skal legges til grunn for å bestemme om en enkelt person må sies opp eller ikke, ligger hos kommunedirektøren, som også drøfter sakene i henhold til avtaleverket. Her ser man at de rettslige grensene ikke er helt tydelige, åpner for tolkning, og kan trekkes litt, for å finne den best mulige løsningen *i praksis*.

Ellers, når det gjelder *lokal lønnspolitikk*, gir folkevalgte rammer ved forhandlingsmandatet til kommunedirektøren, men deltar ikke i lokale forhandlinger.

¹⁷² Arbeidsgiverstrategien «er en plan som skal bidra til å konkretisere og realisere arbeidsgiverpolitikken gjennom en beskrivelse av nåsituasjonen, prioriterte mål og tiltak. Temaene i arbeidsgiverstrategien vil variere etter hvilke utfordringer og behov den enkelte kommune har. Det kan handle om ledelse, arbeidskraft og rekruttering, kompetansestyring, heltidskultur, sykefravær og inkludering, lokal lønnspolitikk og annet.» - KS, *Tillit. KS folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 100.

¹⁷³ Det gjøres oppmerksom på at det følger av tariffavtalene at alle tilsatte gjennom tillitsvalgte har forhandlingsrett. Dersom politikerne går inn og detaljregulerer lønn gjennom budsjettering, kan det være et brudd på tariffavtalen, så prosessen som fastsatt i tariffavtalen må følges.

¹⁷⁴ Se pkt. 3.3. og 3.4. i rapportens Del 1.

3.2.4 Kommunedirektørens løpende personalansvar

Innenfor rammene kommunestyret (og loven mm.) setter opp, utøver kommunedirektøren det *løpende* arbeidsgiveransvaret. Han har ansvaret for daglig utøvelse av arbeidsgiveransvaret for organisasjonen, m.a.o. for den løpende håndteringen av personalsaker, som valget av hvem som skal ansettes eller sies opp. I NOU 1992: 13 (på s. 137) omtales dette som «den reelle arbeidsgiverfunksjonen».¹⁷⁵ *Personalsaker* kan defineres som forhold som på et eller annet vis har betydning for den ansattes tilsettingsforhold eller -vilkår. Folkevalgte hadde tidligere mulighet til å gå inn også i enkeltsaker. Med ny kommunelov kan hverken kommunestyret eller andre folkevalgte organer gå inn, behandle eller ha avgjørelsesmyndighet i slike saker. Risikoen for at f.eks. ordføreren griper inn i personalsaker har (i teorien) blitt betydelig redusert. Kommunestyret kan bare gi generelle regler om personalforvaltningen eller saksbehandlingen.

Kommunedirektøren trenger et bredt handlingsrom og kan ikke instrueres om utøvelsen av det løpende personalansvaret. Alle ansettelses- og oppsigelssaker med unntak av kommunedirektør, behandles administrativt. Det betyr at folkevalgt organ ikke kan gripe inn og omgjøre et ansettelses – eller oppsigelsesvedtak.¹⁷⁶ Som arbeidsgiver bestemmer kommunedirektøren i hovedsak selv hvem han ønsker å ansette, men da innenfor arbeidsmiljøloven, likestillings- og diskrimineringsloven, tariffavtalen mm.

Ved å definere arbeidsgiverpolitikk, kan kommunestyret påvirke kommunedirektørens handlingsrom når det gjelder hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles til den som tilsettes, men *innenfor denne rammen* (som kommunestyret kan påvirke) kan kommunedirektøren utøve fritt skjønn. Det betyr at hvis det faktisk er flere kvalifiserte søkere til én og samme stilling, vil den konkrete vurderingen av hvem som skal anses som best kvalifisert for stillingen, herunder den sammenlignende vurderingen og vektleggingen av den enkelte søkers personlige egnethet for stillingen, bero på tilsettingsmyndighetens (kommunedirektørens) skjønn.

Når de enkelte søkernes egnethet skal vurderes opp mot hverandre, vil det ikke være akseptabelt hvis arbeidsgivers eventuelle sympatier og antipatier får innvirke på den sammenlignende vurderingen. Men det vil ikke være riktig heller at kommunestyret eller

¹⁷⁵ For utvalget omfattet den «utstrakt kompetanse og ansvar i alt som gjelder personalsaker – ansettelser, oppsigelser, permisjoner mv. Dette bør også omfatte opprettelse og nedleggelse av stillinger, innenfor de rammer som måtte være fastsatt av de folkevalgte organer.» - NOU 1992: 13, s. 137.

¹⁷⁶ Omvendt skal heller ikke kommunedirektøren fremme slike saker for et folkevalgte organ fordi denne selv ikke ønsker å treffe avgjørelse. Ansvaret for å treffe avgjørelse i slike saker ligger hos kommunedirektøren.

ordfører prøver å påvirke kommunedirektørens valg – og føre til brudd på koml. § 13-1 sjuende ledd.

Løpende personalansvar gjelder ansettelse, suspensjon, oppsigelse, avskjed e.l.

Kommunedirektøren kan innvilge eller avslå permisjonssøknader. Han har også ansvar for innkjøp av kontorutstyr som tilretteleggingstiltak innenfor budsjett. Han har ansvaret for oppfølging av sykefravær og fastsettelse av lønn (innenfor det mandat og budsjetttrammer som fastsettes av kommunestyret). Kommunedirektøren står for lønnsforhandlingene, men han må forhandle innenfor de rammene som kommunestyret (og andre folkevalgte organer) fastsetter, innenfor mandatet for lønnsforhandlinger. Folkevalgt organ har ikke en rolle i ansettelsesprosesser, oppsigelsessaker og lønnsforhandlinger. Kommunestyret (og andre folkevalgte organer) kan ikke (lenger) gripe inn i *konkrete* saker (om for eksempel ansettelse og oppsigelse) som ligger til kommunedirektøren: For eksempel kan de ikke overstyre en konkret oppsigelse m.m. av den enkelte ansatte.

I likhet med flere andre bestemmelser i ny kommunelov, styrker koml. § 13-1 sjuende ledd det prinsipielle skillet mellom det politiske og det administrative i kommunen.

Kommunestyret ansetter kommunedirektøren, men det er kommunedirektøren som ansetter resten av administrasjon. Det sendes et sterkt signal: at dette skal være administrative forhold. Dette kan sees i sammenheng med kommunedirektørens lovfestede *utredningsplikt* og styrket faglige kompetanse og upartiskhet, koml. § 13-1 tredje ledd. Det er tydeligere at han (og hans administrasjon) har et selvstendig ansvar for å framlegge en forsvarlig utredet sak (evt. innstilling i saken), uavhengig av politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.¹⁷⁷ En konsekvens av ny koml. § 13-1 sjuende ledd kan være at de kommunale ansatte vil føle seg tryggere og være mindre redd for å bli «straffet» dersom de bidrar til utredninger og innstillinger som er upopulære blant politikerne. Det legges mindre politisk press på kommunedirektøren og kommunalt ansatte.

Siden den nye fordelingen av arbeidsgiveransvaret i kommuneloven nylig har trådt i kraft, foreligger det (bortsett fra lovforarbeidene) lite rettskilder som kan være til hjelp for å trekke opp grensen mellom kommunestyrets og kommunedirektørens ansvarsområder. For eksempel, dersom kommunestyret vedtar at kommunen ikke skal bruke den generelle adgangen til å ansette noen midlertidig, jf. aml. § 14-9 bokstav f, m.a.o. at det skal legges til rette for at alle skal være fast ansatt. Hvordan kan kommunedirektøren da eksempelvis håndtere kommunens

¹⁷⁷ Se pkt. 4.2. nedenfor.

behov for *vikarer*. Dette ville gå direkte inn på muligheten kommunedirektøren har til å foreta ansettelser.

I en arbeidsrettslig tvist kan ikke folkevalgte organer som hovedregel overprøve de avgjørelser og vurderinger kommunedirektøren har gjort om ansettelse, suspensjon, oppsigelse, avskjed e.l. i kraft av å være overordnet kommunedirektøren. *Suspensjon*, jf. aml. § 15-13, er ikke unntatt fra klagereglene i forvaltningsloven. I de kommunene som har et politisk nivå som er klageorgan, så vil beslutning om suspensjon kunne bli tatt der til syvende og sist. Suspensjonsvedtak kan sendes til klagenemnd der folkevalgt sitter. Dette innebærer at politikere tar stilling til en kommunal arbeidstvist der en administrativ ansatt er part. Når det er klagerett på suspensjonsvedtak etter arbeidsmiljøloven, vil det være i strid med klagereglene i forvaltningsloven at klageinstansen ikke kan prøve alle sider av saken, se fvl. § 34, 2. ledd. Det er ikke holdepunkter for at den nye regelen i koml. § 13-1 siste ledd skulle medføre begrensninger i klagebehandlingen, så det må antas at klageinstansen også vil kunne behandle det materielle spørsmålet.

To andre eksempler tas opp nedenfor.¹⁷⁸

I utgangspunktet, hvis det er noe som ligger innenfor budsjettet og den overordnede arbeidsgiverpolitikken, er det opp til kommunedirektøren å bestemme. Men ifølge den samme logikken (og regelverket) kan ikke kommunedirektøren unnlate å påta seg dette ansvaret og kan ikke fremme en sak for et folkevalgt organ og be dem å ta avgjørelsen. Reglene innebærer slik også en plikt for kommunedirektøren.

3.2.5 Kort om delegasjon og videredelegasjon av arbeidsrettslige oppgaver til kommunedirektøren

KS anbefaler at kommunestyret ikke velger å *detaljstyre* administrasjonen. Det er viktig at kommunedirektøren gis best mulig handlingsrom for å iverksette og gjennomføre politiske vedtak.¹⁷⁹

KS anbefaler videre at det *delegeres* i størst mulig grad til kommunedirektøren å bestemme *antall* stillinger og *type* stillinger innenfor det enkelte arbeidsområde, så lenge dette ligger innenfor budsjett.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Se pkt. 3.7. nedenfor.

¹⁷⁹ KS, *Tillit. KS folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 102.

¹⁸⁰ *Ibidem*, s. 102.

Det er ikke noe i veien for at det kan *delegeres* til kommunedirektøren utover det som følger av den nye lovbestemmelsen. Under forrige kommunelov (1992):

Over tre av fire administrasjonssjefer (75,8 prosent) har fått delegert myndighet til å ansette alt personale. Samtidig delegerer rundt tre av fire av disse administrasjonssjefene slik myndighet videre (74,4 prosent).¹⁸¹

Det kan delegeres utover bestemmelsen som legger myndighet til kommunedirektøren, jf. koml. § 5-3. Det kan typisk gjelde:

- Ved nedbemanning kan kommunestyret begrense sine vedtak til å angi det totale innsparingskravet, mens kommunedirektøren kan bestemme antall stillinger som skal reduseres innenfor de enkelte områdene.
- Ved strukturendring kan kommunestyret delegere til kommunedirektøren å bestemme antall stillinger og type stillinger innenfor det enkelte arbeidsområdet så lenge dette ligger innenfor budsjett.
- Kommunedirektøren kan inngå en avtale med noen han sier opp så lenge det ligger innenfor budsjett og han informerer kommunestyret om søksmålet + presiserer i avtalen at det gjøres med forbehold om kommunestyrets samtykke eller han burde ha innhentet samtykke med en delegasjonsfullmakt fra kommunestyret hvor man har et forhandlingsrom.

KS anbefaler *videredelegasjon* til kommunedirektøren utover denne bestemmelsen. Det er viktig at kommunedirektøren får stort handlingsrom.

Og det finnes ingen begrensninger i delegeringsadgangen innenfor administrasjonen.

Kommunedirektøren kan fritt delegere videre nedover i administrasjonen.

Hvordan dette ansvaret delegeres videre i administrasjonene vil være avhengig av styrings- og lederstrukturen i kommunen. Ledere med personalansvar- og fullmakter vil som regel representere kommunen som arbeidsgiver.¹⁸²

¹⁸¹ NIBR-rapport 2016: 20, Kommunal organisering 2016, s. 70.

¹⁸² Jf. Hovedavtalen 01.01.2020 – 31.12.2021, Del B, § 2-1 andre ledd; KS, LO Kommune, Unio, YS Kommune, Akademikerne kommune, *Hovedavtaleveileder*, 2019, s. 5, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lonn-og-tariff/KS-interaktiv-Hovedavtaleveileder.pdf>

3.3 Problemstillinger knyttet til kommuneorganisasjon / organisasjonsstruktur og kommunedirektørens organisering av administrasjonen

Med lovfestingen av kommunedirektørens løpende personalansvar, ved siden av kommunestyrets ansvar som øverste organ i kommunen, er det *ikke like klart lenger* hvem som har ansvaret for (hvem som kan bestemme) hvordan administrasjonen skal organiseres.

I samsvar med bl.a. prinsippet om kommunalt selvstyre og Europarådets charter om lokalt selvstyre, har lovgiveren gitt kommunene stor frihet til å organisere seg selv. Prinsippet om *organisasjonsfrihet* gir kommunene størst mulig frihet til selv å bestemme den interne, administrative oppbygging, og til å opprette stillinger som det finnes behov for.

Ny kommunelov viderefører kommunenes vide *organisasjonsfrihet*. Lovgivningen stiller få krav til oppsetting av bestemte organer eller stillinger.¹⁸³ Kommunenes frihet til internt å styre kompetansefordelingen, som riktignok ikke er eksplisitt uttalt i loven, kan utledes av prinsippet om *kommunalt selvstyre* og signaliserer at det også legges vekt på *lokaldemokratiet*.¹⁸⁴ Kommunelovens regler om organisering åpner opp for stor variasjon kommunene imellom. Flere organiseringsmodeller har utviklet seg innenfor formannskapssystemet, som denne rapporten utelukkende fokuserer på.¹⁸⁵ Og det finnes mange ulike administrative modeller og løsninger, tilpasset lokale forhold og ulike behov i Kommune-Norge.¹⁸⁶

Som øverste styrende organ i den kommunale organisasjonen, jf. koml. § 5-3, er det i utgangspunktet *kommunestyret* som har alminnelig kompetanse til å treffe vedtak (innenfor lovens rammer) og til å bestemme hvordan kommunen (herunder det administrative apparatet) skal organiseres. All vedtakskompetanse er lagt til kommunestyret som selv bestemmer hvor kompetansen skal ligge i kommuneorganisasjonen. All utøving av kommunal kompetanse ved andre (folkevalgte organer, administrasjon) skjer i utgangspunktet på kommunestyrets vegne og politiske ansvar. Kommunestyret plikter å ansette en kommunedirektør, jf. koml. § 13-1 første ledd, og vedtaksmyndighet i tilknytning til løpende personalansvar er lagt til kommunedirektøren, men ellers står den enkelte kommunen (ved kommunestyret) juridisk sett

¹⁸³ Når det gjelder de organer som er lovpålagte (obligatoriske), skal kommuner f.eks. ha en lokalt folkevalgt ledelse, jf. grunnloven § 49, og kommunestyret skal ansette en kommunedirektør, jf. koml. § 13-1 første ledd. Se også figur 1 under pkt. 2.2.2.

¹⁸⁴ Sigrid Stokstad, *Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, op. cit., s. 157.

¹⁸⁵ Les mer om dette i Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, op. cit., s. 111-113.

¹⁸⁶ *Ibidem*, s. 122-125.

fritt til å bestemme hvordan administrasjonen skal bygges opp: *Kommuneloven* inneholder ingen bestemmelser om obligatoriske stillinger av *administrativ* karakter. Det finnes allikevel noen eksempler av slike bestemmelser i *særlovgivningen*. Se for eksempel barnevernloven § 2-1 fjerde ledd, der det heter: «I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven» eller folkebibliotekloven § 5 første ledd: «Alle kommuner skal ha fagutdannet biblioteksjef».

Med de unntakene som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir, gir koml. § 13-1 andre ledd kommunedirektøren full rett til å lede den samlede kommunale administrasjonen. Han har et *helhetlig ledelsesansvar*. Som øverste administrative leder, har kommunedirektøren ansvar for å se til at kommunen utvikler organisasjonen og tjenestene til beste for innbyggerne, og at tiltak blir gjennomført i tråd med politiske vedtak. Han må stå til ansvar overfor de folkevalgte for det administrasjonen gjør; han må levere – og rapportere om – resultater. Koml. § 13-1 må leses i sammenheng med koml. § 25-1 tredje ledd («Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og *organisering*» - min uthv.) og i lys av kommunedirektørens *rapporteringsplikt* til kommunestyret.

Noen temaer som gjelder organisering, må selvsagt ligge innenfor kommunestyrets overordnede ansvar for arbeidsgiverpolitikken. Samtidig, for å kunne gjøre sin jobb / oppfylle sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, burde kommunedirektøren helst få stort handlingsrom for å vurdere hvor mange ansatte som trengs i en enhet, hva slags kompetanse de skal ha, og så videre, og styre personalhåndteringen innenfor de budsjetter og de politiske avgjørelser som de folkevalgte har fattet. Politikerne bør la kommunedirektøren bestemme organisasjon av administrasjon i størst mulig grad. Kommunelovutvalgets følgende kommentarer (som resulterte i vedtakelsen av koml. § 13-1 sjuende ledd) taler for det:

De folkevalgte ansetter og forholder seg til kommunedirektøren som skal utrede og iverksette på bakgrunn av avgjørelser i kommunestyret. Hvem andre som jobber i administrasjonen for å gjennomføre de oppgaver som pålegges kommunedirektøren, bør etter utvalgets vurdering være *av underordnet betydning* for de folkevalgte. Skillet mellom folkevalgt og administrasjon blir tydeligere og mer konsekvent dersom kommunedirektøren i loven har *det fulle ansvar for administrasjonen også på dette feltet*. (...) Det er den som leder administrasjonen, som har best forutsetning for å sikre og videreutvikle en velfungerende og god administrasjon. (...) Det skal også pekes på at det er denne løsningen som i stadig større grad blir praktisert i kommunene. Det er

både naturlig og praktisk at konkrete beslutninger vedrørende bemanning og personalpolitikk tas på dette nivået. (min uthv.)¹⁸⁷

Men dette er en *balansekunst* som, her igjen, handler like mye om god dialog og godt samspill mellom politikerne og kommunedirektør, som om loven – og det avhenger av de politiske forholdene i den enkelte kommunen og lederne imellom. Det handler om lederskap, og i små kommuner åpner dette problemet for større konflikter som ny kommunelov ikke hjelper særlig å løse. Det vises til rapportene fra arbeidspakkene 2 og 3.

3.4 Særproblemstilling knyttet til kommunens valg av medlemmer (arbeidsgiverrepresentanter) til arbeidsmiljøutvalget

Alle virksomheter (herunder kommuner) med minst 50 ansatte har plikt til å opprette et *arbeidsmiljøutvalg* (AMU), jf. aml. § 7-1 (1), som skal arbeide for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal være representert med like mange representanter. Arbeidsgiver utpeker sine representanter i utvalget. En representant fra øverste ledelse i virksomheten skal alltid være med i AMU.

Spørsmålet er blitt stilt om hvem som kan velge medlemmer til arbeidsmiljøutvalget. Er det kommunestyret som kan velge arbeidsgivers representanter til AMU, eller kommunedirektøren?

Arbeidsmiljøutvalget er ikke en del av kommunens eget forvaltningsapparat, men en frittstående kontrollinstans.¹⁸⁸ I to brev konkluderte Kommunal- og moderniseringsdepartementet med at arbeidsmiljøutvalget er et *administrativt organ*, at det er kommunedirektøren som skal peke ut arbeidsgivers representanter til arbeidsmiljøutvalget og at kommunestyret ikke skal velge medlemmene.¹⁸⁹ I et av brevene er det presisert at «[k]onsekvensen av denne konklusjonen er at politikere ikke kan være medlemmer av arbeidsmiljøutvalget».¹⁹⁰

¹⁸⁷ NOU 2016: 4, s. 91.

¹⁸⁸ Bernt svarer: Hvilke habilitetsregler gjelder for arbeidsmiljøutvalget?, *Kommunal rapport*, 03.06.19, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-hvilke-habilitetsregler-gjelder-for-arbeidsmiljoutvalget/18173/>

¹⁸⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartement, Svar på spørsmål om valg av medlemmer til arbeidsmiljøutvalget, Brev til Fred Eliassen, 01.07.20.

¹⁹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartement, Spørsmål om politikere er utelukket fra å være medlemmer av arbeidsmiljøutvalg, Brev til fylkesmannen i Agder, 02.09.20.

Utover svaret på problemstillingen, er departementets argumentasjon interessant og kan danne grunnlag for andre lignende vurderinger.

Arbeidsmiljøloven er taus om *hvem som skal eller kan representere arbeidsgiveren*, men lovforarbeidene kommer med en presisering:

Arbeidsgiver skal som hovedregel være representert personlig, men hvis det er tale om større virksomheter vil det likevel være tilstrekkelig at minst *en fra den øverste ledelsen* deltar. Poenget er at *de som treffer avgjørende beslutninger på vegne av virksomheten* også skal delta i arbeidsmiljø samarbeidet. (min uthv.)¹⁹¹

KMD la også vekt på utvalgets *oppgaver*: Det følger av aml. § 7-2 at utvalget skal bl.a. virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten.

Det slås fast i koml. § 13-1 andre ledd at kommunedirektøren er øverste leder av kommunens administrasjon, og at han skal lede administrasjonen med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir; Og i koml. § 13-1 sjuende ledd gis kommunedirektøren ansvaret for det løpende personalansvaret. Sett i lys av forarbeidene til arbeidsmiljøloven og AMUs oppgaver, tyder kommunedirektørens lederrolle og hans ansvar for det løpende personalansvaret, på at han skal velge medlemmer i AMU.

Dersom kommunestyret skal ha kompetanse til å velge medlemmer til et organ, må utvalget enten være et folkevalgt organ etter koml. § 5-1, et kommunalt organ etter koml. § 5-2 eller et organ hvor det av oppnevningssgrunnlaget kan utledes en slik kompetanse.

Utgangspunktet for KMDs vurdering var dermed å fastsette *hvilken type organ* arbeidsmiljøutvalget er. Departementet hadde allerede lagt til grunn i sak 93/3686 at arbeidsutvalget ikke var et folkevalgt organ, men *et administrativt organ*. AMU gjelder ikke kommunene spesielt, men alle virksomheter av en viss størrelse. Ingenting i kommuneloven kunne støtte en annen konklusjon: AMU er ikke opplistet i koml. § 5-1 som ramser opp hvilke organer som er å anse som folkevalgte organer. Det er heller ikke omfattet av opplistingen over andre kommunale organer etter koml. § 5-2. Når det gjelder siste alternativ om oppnevningssgrunnlaget, antok departementet at det neppe kan utledes av hverken arbeidsmiljøloven kapittel 7 eller forarbeidene, at kommunestyret har kompetanse til å velge medlemmene i AMU.

¹⁹¹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), s. 310.

Etter en helhetsvurdering konkluderte departementet med at kommunestyret ikke skal velge medlemmene. Det er kommunedirektøren som har ansvaret for å velge arbeidsgiverens representanter til AMU, jf. koml. § 13-1.

Departementets konklusjoner støtter kommunedirektørens rolle som leder av administrasjonen og som arbeidsgiver.

3.5 Kommunedirektørens forhold til partssammensatt utvalg

Det skal i alle kommuner opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene har avtalt en annen ordning,¹⁹² jf. koml. § 5-11 første ledd og Hovedavtalen Del B, § 4. Som nevnt tidligere utgjør partssammensatte utvalg et *unntak* fra forbudet mot å blande sammen folkevalgte og administrative ansatte i et og samme organ.¹⁹³

Ordningen med partssammensatt utvalg har blitt videreført i ny kommunelov, bl.a. fordi det er politikernes viktigste møteplass med ansatte og en dialogarena før vedtak av kommunens budsjett og handlingsplan. Men det klarere skillet mellom folkevalgte og administrasjon, samt lovfesting av kommunedirektørens løpende personalansvar, har hatt konsekvenser for sammensetningen og ansvarsområdet til dette organet.

3.5.1 Kommunedirektøren kan ikke velges som medlem i partssammensatte utvalg

Kommunen og de tilsatte velger hver for seg medlemmer av utvalget. Flertallet av medlemmene skal velges av kommunestyret.¹⁹⁴

For representantene for kommunen er det ingen særregler om valgbarhet. Kommunestyret står ganske fritt når det gjelder komponeringen av arbeidsgivers representasjon i utvalget. Arbeidsgiverrepresentasjonen kan komponeres som helhet, og en gruppe der kommunen som arbeidsgiver er representert med både folkevalgte og tilsatte i administrasjonen kan settes sammen.

¹⁹² Dette kan da bare gjøres med tilslutning fra minst $\frac{3}{4}$ av de tilsatte.

¹⁹³ Se pkt. 2.2.2.

¹⁹⁴ For de tilsattes representanter gjelder de alminnelige kravene i loven om valgbarhet til folkevalgte organer, bortsett fra kravet om at vedkommende skal være registrert som bosted i kommunen eller fylket.

Hva skjer dersom kommunen ønsker at *kommunedirektøren* eller annen tilsatt i ledende stilling skal være med i utvalget?

Disse (herunder kommunedirektøren) er som alminnelig regel utelukket fra valg til folkevalgte organer, se § 7–3 første ledd, bokstav b og c.

I en artikkel publisert i *Kommunal rapport* konkluderer jusprofessor Bernt med at det (fortsatt) ikke går an å velge kommunedirektøren som medlem i partssammensatte utvalg:

Formålet med et slikt utvalg er jo å etablere en møteplass mellom tilsatte og arbeidsgiver, og da vil det være uheldig om man ikke kan ha med den eller de øverste ansvarlige for ivaretagelse av arbeidsgiverfunksjonen, slik at arbeidet i utvalget kan få karakter av et 'trepartssamarbeid' mellom folkevalgte, administrasjon og tilsatte.

I en uttalelse 17.11.2006 legger imidlertid Justisdepartementet til grunn at denne utelukkelsesregelen gjelder også for slike utvalg, idet man særlig viser til prinsippet om skille mellom folkevalgte og administrasjon i kommunen. Jeg tror dette stadig må være den riktige tolkningen av bestemmelsen.

Men her er det et viktig poeng at etter § 13-1 femte avsnitt har kommunedirektøren, personlig eller ved stedfortreder, møte- og talerett i det partssammensatte utvalget, og det er også han som har ansvaret for å iverksette vedtak som er truffet der. Et fullt medlemskap med stemmerett ville da innebære en usedvanlig dobbeltrolle, og lovens alminnelige utgangspunkt er derfor at dette ikke skal skje.

Han tilføyer at, sett i lys av koml. § 5-1:

Kommunestyret (...) må (...) ha en særlig hjemmel for å gå utenfor rammen av de generelle reglene om hvilke folkevalgte organer kommunen (...) skal ha. Det betyr at hvis ikke den særlige regelen i § 5-11 om adgang til å vedta «andre ordninger» gir hjemmel for slike avvik fra «normalmodellen», vil man ikke kunne opprette et kollegialt organ der sammensetningen avviker fra det som ellers følger av loven, herunder forbudet mot å velge kommunedirektør eller tilsatte i lederstilling inn i et folkevalgt organ.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Bernt svarer: Hvordan sette sammen et administrasjonsutvalg, *Kommunal rapport*, 09.12.19, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-hvordan-sette-sammen-et-administrasjonsutvalg/15910/>

3.5.2 Ansvarsområdet for partssammensatt utvalg begrenses av koml. § 13-1 siste ledd

Regler om partssammensatte utvalg finnes i kommuneloven § 5-11. Ifølge Hovedavtalens Del B, § 4:

Det partssammensatte utvalget foreslår og behandler overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder tiltak for likestilling og inkluderende arbeidsliv. Utvalget drøfter dessuten kvalitets-, fornyings- og utviklingstiltak, oppfølging og implementering av nasjonalt vedtatte reformer.

Med andre ord vil rammen for administrasjonsutvalget typisk være kommunens *arbeidsgiverpolitikk* (herunder bemanningsnormer, fordeling av antall stillinger på de enkelte forvaltningsområdene innenfor vedtatt budsjett, permisjons- og tilsettingsreglement mm.).

Dette gjelder bare saker av *generell* karakter og etablering av retningslinjer eller lignende.¹⁹⁶

I § 13-1 siste ledd er det slått fast at saker som gjelder «det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner» er kommunedirektørens ansvar. Det betyr at ingen folkevalgte organer – heller ikke kommunestyret eller fylkestinget – skal behandle eller har avgjørelsesmyndighet i slike saker. I NOU 2016: 4 (s. 92) uttales følgende:

Utvalget foreslår ingen reelle endringer i bestemmelsen om partssammensatte utvalg. Det legges til grunn at disse kan fungere på tilsvarende måte som tidligere. Dersom kommunestyret imidlertid også har delegert kompetansen til å ansette og å si opp personell til administrasjonsutvalget, kan imidlertid denne ordningen ikke fortsette som følge av at dette ansvaret og beslutningsmyndighet nå i lov legges til kommunedirektøren. Kommunedirektøren vil ikke kunne delegere sin myndighet til et slikt organ, da dette er et folkevalgt organ.

I den grad at partssammensatte utvalg har fått delegert kompetanse i forhold til ansettelser, oppsigelser, avskjed osv., før ny kommunelov trådte i kraft, må kommunene passe på at slik

¹⁹⁶ Forskjellen med forrige kommunelov er teoretisk stor: «Mulig arbeidsområde for administrasjonsutvalget kan i utgangspunktet være det samme som etter gjeldende hovedavtale om medbestemmelse, dvs. ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruks, permisjoner, tolking av avtaler, utarbeiding av personalpolitiske retningslinjer m.v. Kommunestyret/fylkestinget bestemmer selv, eventuelt etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner, hvilke saker som skal legges til administrasjonsutvalget og hvilken myndighet utvalget skal ha.». Men i praksis er den mer begrenset.» - Ot.prp. nr. 42 (1991–92) s. 279. Det var allerede anbefalt at «utvalget i det vesentlige får oppgaven med å trekke opp de generelle linjer innenfor personalpolitikken, mens administrasjonssjefen i størst mulig grad er den som fatter avgjørelser i enkeltsaker, såfremt ikke disse er av mer prinsipiell betydning». – Overå, Bernt, *Kommuneloven med kommentarer*, 6. utg., 2014, s. 201.

delegasjon fjernes. På grunn av ny koml. § 13-1 sjuende ledd, kan slik kompetanse ikke lenger ligge hos partsammensattutvalg.¹⁹⁷

Partssammensatte utvalg har ikke lenger funksjon som *klageinstans* for personalsaker (f.eks. i permisjonssaker). De kan ikke gå inn i enkelte personalsaker og treffe vedtak. Men de kan ta opp spørsmål som berører personalsaker på et mer prinsipielt og generelt grunnlag og diskutere praksis og behov for retningslinjer m.m. rundt slike saker.

3.6 Problemstilling knyttet til *direkte* kommunikasjon mellom de folkevalgte og kommuneansatte

Et mulig konfliktområde mellom de folkevalgte / ordføreren på den ene siden, og kommunedirektøren på den andre siden, er når de folkevalgte eller ordføreren oppsøker virksomheter, kommuniserer med, eller ber om opplysninger fra administrasjonen / kommunalt ansatte mv. uten å involvere kommunedirektøren – med andre ord «bak hans rygg».¹⁹⁸

Det kan synes å legge press på kommuneansatte som er underlagt kommunedirektørens løpende personalansvar, og setter skillet mellom politikk og administrasjon, herunder ansvar- og rollefordelingen mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, på prøve.

At de folkevalgte *direkte* tar kontakt med administrasjonen, uten å gå gjennom kommunedirektøren, griper inn i kommunedirektørens *lederrolle* og *arbeidsgiverrolle*.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Men hvis partsammensattutvalg har fått delegert overordnet arbeidsgiverpolitiske spørsmål, kan det fortsette uendret også etter nye lov.

¹⁹⁸ Det motsatte kan også tenkes: Når kommunedirektøren går til andre politikere – «bak ryggen til ordføreren» eller driver med partipolitikk.

¹⁹⁹ Et annet problem er om en slik handling faller under *møtebegrepet* etter kommuneloven. Det må skilles mellom to situasjoner: Det at enkelte folkevalgte oppsøker virksomheter eller steder i kommunen dels som følge av forberedelser til politiske debatter eller som del av sitt ombud, innebærer ikke at slike sammenkomster kan defineres som et «møte». Dersom organ som sådan reiser på befaring, kan det imidlertid reises spørsmål om selve befaringsreisen skal regne som et «møte» i et folkevalgt organ. Det vil antakeligvis kreve at det foretas en konkret helhetsvurdering, og det vil her være sentralt å vurdere hvorvidt dette besøket inngår som en del av saksbehandlingen i vedkommende organ. Dersom det er satt en sak på dagsorden, og befaring inngår som en del av drøftelsen, vil et besøk være en del av «møte», og kommunelovens regler om sakshandling mv. kommer til anvendelse. Dersom slike besøk ikke er en del av saksbehandlingen av en konkret sak, vil det derimot kunne falle utenfor møtebegrepet da det ikke inngår som en del av ordinær saksbehandling av en sak.

Men dette må samtidig sees i lys av prinsippet om lokaldemokrati, de folkevalgtes «ombudsrolle» (som bindeledd til innbyggerne) og politikernes behov for å få de opplysningene de trenger for bedre å utforme deres politikk.²⁰⁰

Saksbehandlingsreglementet for nye Kristiansand som Kristiansands bystyre vedtok i oktober 2019, illustrerer denne spenningen. I saksbehandlingsreglementet § 18 heter det: «Kontakt mellom politisk og administrativt nivå: Alle henvendelser fra folkevalgte til administrasjonen skal gå til kommunedirektør eller den aktuelle direktør».²⁰¹ Dette begrunnes med at «[d]et skal gis lik informasjon fra kommunedirektøren eller den aktuelle direktør til alle partier/hele hovedutvalget slik at alle partier har samme beslutningsgrunnlag fra administrasjonen for å kunne treffe avgjørelse».²⁰²

3.6.1 Argumenter for å la kommunedirektøren styre de folkevalgtes møte med de ansatte

Som nevnt flere ganger er ordfører og kommunedirektøren, på hver sin side og gjennom tett samarbeid, *bindeleddene* mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter «timeglassmodellen» foregår all kommunikasjon mellom det politiske nivået og det administrative nivået via ordføreren og kommunedirektøren.

Både det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon, der ordføreren «ikke kjenner andre enn rådmann» (og retter dermed spørsmål og kritikk til kommunedirektøren som har et ansvar for administrasjonen som direkte er nedfelt i kommuneloven), samt hensynet til kommunedirektørens og administrasjonens integritet og upartiskhet (slik det er tilfellet for Kristiansands bystrets saksbehandlingsreglement), kan begrunne kommunedirektørens ønske om å styre møtet mellom de folkevalgte og tilsatte i administrasjonen. De folkevalgte skal få mest mulig *lik* informasjon. Kommunedirektøren skal dermed legge til rette for at informasjon gis til alle politiske partier, og ikke bare til noen av dem.

Dessuten har kommunedirektøren utredningsplikt (og har ansvaret for sakens innhold) og skal, sammen med administrasjonen, legge til rette for at *alle* representanter har et godt

²⁰⁰ Ombudsrollen og styringsrollen utgjør forskjellige sider av folkevalgtes oppgaver som representanter for befolkningen.

²⁰¹ Saksbehandlingsreglement for folkevalgte organer i Kristiansand kommune, oktober 2019, <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/a9d0fa4a6b1c46c0971987bf6dee0502/saksbehandlingsreglement-for-folkevalgte-organ-i-kristiansand-kommune-pr.-15.01.20.pdf>; Hanne Wien, Vil ikke la folkevalgte kontakte ansatte direkte, *Kommunal rapport*, 09.10.19, <https://www.kommunal-rapport.no/politikk/vil-ikke-la-folkevalgte-kontakte-ansatte-direkte/108751/>

²⁰² Saksbehandlingsreglement for folkevalgte organer i Kristiansand kommune, oktober 2019, s. 8..

informasjonsgrunnlag. Politikerne har anledning til fremme interpellasjoner og å stille spørsmål til administrasjonen *i møter*. Dersom et politiker / en folkevalgt organiserer «småmøter» med ansvarlige i administrasjonen, kan kommunedirektøren vurdere om de bl.a. påvirker *gjennomføringen av saksbehandlingen*. «Saksbehandler kan bli orientert om ulike forhold og synspunkter, men må da rapportere tilbake til sin avdeling om hva som har kommet frem. Og han må ikke gå inn i noe som kan oppfattes som polemikk eller forhandlinger om saksforholdet.»²⁰³

Som øverste leder av administrasjonen er det også i utgangspunktet ryddig at kommunedirektøren som til syvende og sist er ansvarlig, vet hva som foregår, og at han har anledning til å påvirke *hvordan* de ansatte i administrasjonen (herunder saksbehandlerne) «håndterer» de folkevalgtes besøk. Han må ta hensyn til flere momenter: Er det besøk som foregår på arbeidstedet eller utenfor felles arbeidsarealer; Er det møter som organiseres i forbindelse med valgkamp; Det kan også være begrenset kapasitet til å ta imot besøk; Tidspunktet for besøket (f.eks. innenfor eller utenfor ordinær besøkstid), hensynet til virksomheten og til personvernet av den enkelte m.m., kan også være et moment i vurderingen, osv. Kommunedirektøren må kunne styre sine ansattes arbeidstid og beskytte dem mot press til å ta stilling til en sak. Han må kunne kreve å få ta stilling til besøk og legge begrensninger på når og hvor slike samtaler kan finne sted.²⁰⁴ Med andre ord må han bestemme hvor mye han vil «åpne dørene».

Men er det nok for at all kommunikasjon mellom de folkevalgte og ansatte skal skje via kommunedirektøren?

²⁰³ Bernt svarer: Folkevalgte kan snakke med hvem de vil, Kommunal rapport, 05.03.18, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/folkevalgte-kan-snakke-med-hvem-de-vil/21573/>

²⁰⁴ Bernt svarer: – Rådmannen kan kreve å få ta stilling til besøk, Kommunal rapport, 02.09.19, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-radmannen-kan-kreve-a-fa-ta-stilling-til-besok/17112/>

3.6.2 De folkevalgtes ytringsfrihet og rett til å søke mer informasjon

Jusprofessor Bernt stilte seg kritisk til overnevnte bestemmelse i saksbehandlingsreglementet til Kristiansands bystyre. Han slo fast at hverken folkevalgte eller innbyggere kan nektes å ta kontakt med administrativt ansatte:

Ingen, heller ikke kommunestyret, kan forby folkevalgte – eller andre borgere – å ta kontakt med tilsatte i administrasjonen. Kommunestyret har rett og slett ikke myndighet til å instruere de folkevalgte om hvem de skal snakke med, eller for den saks skyld om noe annet.²⁰⁵

Et *generelt forbud* mot all kommunikasjon med folkevalgte eller andre om løpende saker kan ikke begrunnes. De folkevalgte har, som alle andre borgere/innbyggere, ytrings- og kommunikasjonsfrihet, jf. bl.a. grunnloven § 100. De har rett til å motta og gi informasjon. I utgangspunktet kan de møte hvem de vil, når de vil og hvor de vil. Det kan hende at de oppsøker virksomheter eller steder i kommunen som følge av forberedelser til politiske debatter. Men som representanter for innbyggerne har de i tillegg en *ombudsrolle*, som dreier seg om hvordan de ivaretar innbyggernes synspunkter og interesser. De (og innbyggerne) må ha tilgang til mest mulig fullstendig informasjon om kvaliteten på kommunale tjenestetilbud, innenfor rammen av taushetsplikten.²⁰⁶ En kommune som i sitt eget reglement innfører en taushetsplikt som går lenger enn den lovbestemte taushetsplikten, bryter med ytringsfriheten.²⁰⁷ Ingen kan instruere en folkevalgt om hvem han skal ta kontakt med eller holde møter sammen med, det være seg folkevalgte eller tilsatte i kommunen. Ingen kan hindre folkevalgte å delta i slike møter heller.²⁰⁸

Kommunedirektøren har ingen instruksjonsmyndighet overfor *de folkevalgte*. Men i deres møte med administrasjonen (dvs. utenfor rammen av møter etter kommuneloven kapittel 11), må de folkevalgte være tydelig på at de tar kontakt med administrasjonen som *enkeltpersoner*

²⁰⁵ Anne Wien, Bernt: Ulovlig å nekte folkevalgte kontakt med ansatte, *Kommunal rapport*, 15.10.20, <https://www.kommunal-rapport.no/styring/bernt-ulovlig-a-nekte-folkevalgte-kontakt-med-ansatte/10806/>

²⁰⁶ Et problem er over halvparten av kommuneansatte vet ikke hva de kan si offentlig, med den alvorlige konsekvensen for demokratiet at mange ikke bruker ytringsfriheten sin, bemerker høyesterettsadvokat og spesialist på ytringsfrihet, Jon Wessel-Aas. - Elin Svendsen, Over halvparten av kommuneansatte vet ikke hva de kan si offentlig, *Kommunal rapport*, 18.12.18, <https://www.kommunal-rapport.no/styring/over-halvparten-av-kommuneansatte-vet-ikke-hva-de-kan-si-offentlig/22175/>

²⁰⁷ Se Sivilombudsmannen, sak 2019/534, Rutine for lukking av møter, føring av møtebok og taushetsplikt for folkevalgte og ansatte, <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/rutine-for-lukking-av-moter-foring-av-motebok-og-taushetsplikt-for-folkevalgte-og-ansatte/>

²⁰⁸ Bernt svarer: Folkevalgte kan snakke med hvem de vil, *Kommunal rapport*, 05.03.18, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/folkevalgte-kan-snakke-med-hvem-de-vil/21573/>

som ledd i sitt verv som folkevalgte, og ikke på vegne av kommunestyret eller annet folkevalgt organ – dette for å unngå en forvitring av styrings- og ansvarsforhold.²⁰⁹

«Også ulike typer mer eller mindre uformelle ‘høringsbesøk’ av folkevalgt organ må klareres med rådmannen, som imidlertid ikke har noen form for veto rett hvis et organ ønsker dette som ledd i sin saksbehandling og kontroll», tilføyer Jan Fridthjof Bernt i en annen artikkel.²¹⁰

Kommunedirektøren kan heller ikke legge restriksjoner på hvem *kommunalt tilsatte* snakker med om egen virksomhet. De har rett til å snakke om generelle forhold ved virksomheten, herunder også om problemer som knytter seg til organisering eller budsjettmessige rammer, med hvem de ønsker, så lenge dette ikke innebærer krenkelse av *taushetsplikt* overfor pasienter, brukere, elever eller andre private parter.

Om nødvendig kan kommunedirektøren som sagt *instruere de tilsatte* om at det ikke skal gis opplysninger om den interne saksbehandling, og at den som medvirker ved denne, ikke skal gi uttrykk for personlige synspunkter på saker som er under behandling. Men et slikt inngrep i ytrings- og kommunikasjonsfriheten for de tilsatte må begrunnes i *konkrete skadevirkninger for saksbehandlingen*.²¹¹

For å unngå at en ansatt f.eks. får skylden hvis noe går galt etter å ha blitt direkte kontaktet av en folkevalgt for å få svar på konkrete spørsmål, anbefaler KS at de folkevalgte og kommunedirektøren/administrasjon sammen finner en god praksis for sin kommune og etablerer tydelige «*kontakt-regler*».²¹²

Som en konsekvens av ny kommunelov er det bare kommunedirektøren som, pga. hans «løpende personalansvar», kan ta opp og reagere på det han mener er brudd på prinsippene og som kan bruke tjenestemessige reaksjoner mot en ansatt på grunn av tilsattes ytringer og meddelelse av opplysninger.

- Kommunestyret kan gi uttrykk for en mening om slike forhold, f.eks. i form av et vedtak om man synes det er uheldig at tilsatte i administrasjonen har direkte kommunikasjon med folkevalgte eller mediene om løpende saker, men det er kommunedirektørens ansvar å

²⁰⁹ Bernt svarer: Kan ikke hindre at ansatte møter politikere, *Kommunal rapport*, 29.08.16, <https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/bernt-svarer-kan-ikke-hindre-at-ansatte-moter-politikere/29086/>

²¹⁰ Ibidem. Bernt svarer: Kan ikke hindre at ansatte møter politikere, *Kommunal rapport*, 29.08.16.

²¹¹ Anne Wien, Bernt: Ulovlig å nekte folkevalgte kontakt med ansatte, *op. cit.*

²¹² Hanne Wien, Råder folkevalgte og administrasjon til å bli enige om kontakt-regler, *Kommunal rapport*, 14.10.19, <https://www.kommunal-rapport.no/politikk/rader-folkevalgte-og-administrasjon-til-a-bli-enige-om-kontakt-regler/10822/>

sette grenser for og eventuelt gi retningslinjer om slik kommunikasjon, og reagere tjenestemessig når tilsatte går over streken for hva som er deres alminnelige yringsfrihet – som borgere eller som varslere (...).²¹³

3.7 Utvalgte problemstillinger tilknyttet løsning av arbeidsrettslige tvister

Skillet mellom arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar, som kommuneloven § 13-1 har som forutsetning, er ikke alltid helt klart.

I dette avsnittet tas opp to ulike problemstillinger med et felles tema: ansvarsfordeling mellom ordfører/de folkevalgte og kommunedirektøren i tilfellet tvister tilknyttet kommunedirektørens løpende personalansvar.

Den ene problemstilling gjelder innskrenkninger i kommunedirektørens personalansvar i strid med kommuneloven § 13-1 siste ledd.

Den andre gjelder tvisteløsning av saker der den ene parten er en kommunalansatt og den andre kommunen.

Til slutt skilles det kort mellom varslingsaker og personalsaker.

3.7.1 Tvister relatert til grensdragningen mellom utøvelsen av arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar

To saker tilknyttet kommunestyrets budsjettbehandling (en intern sak ved Nordkapp kommune fra jul 2019 og en sak ved Sirdal kommune, datert fra mars 2020) illustrerer hvordan grensen mellom kommunedirektørens løpende personalansvar etter koml. § 13-1 siste ledd og kommunestyrets ansvar for personal politikk og strategi i kommunen, kan trekkes.²¹⁴

²¹³ Anne Wien, Bernt: Ulovlig å nekte folkevalgte kontakt med ansatte, Kommunal rapport, 15.10.20, <https://www.kommunal-rapport.no/styring/bernt-ulovlig-a-nekte-folkevalgte-kontakt-med-ansatte/10806/>

²¹⁴ Fylkesmannens vedtak av 23.03.20 der Sirdal kommunens vedtak av budsjett for 2020 og økonomiplan for 2020-2023 ble delvis opphevet i medhold av kommuneloven § 27-1 siste ledd, jf. § 27-3, ble imidlertid opphevet av Fylkesmannen i Agder selv, noen dager etter, pga. ugyldighet etter forvaltningsloven § 35 bokstav a. – Vedtak om lovlighetskontroll oppheves, *Sirdal Media*, 27.03.20, <https://www.sirdalmedia.no/2020/03/vedtak-om-lovlighetskontroll-oppheves/>

Eksempel 1 – Om opprettelse av et partssammensatt utvalg for å vurdere ledige stillinger i kommunen mm.

Under fjorårets budsjettbehandling hadde Sirdals kommunestyre blant annet vedtatt at det skulle opprettes et partssammensatt utvalg som skulle vurdere ledige stillinger i kommunen; at folkevalgte og ansattes representanter skulle vurdere og fastsette inntak av vikarer utover 3 måneder; og at ordfører og varaordfører skulle delegeres myndighet til å foreta stillingsvurderinger. Kommunedirektøren mente at dette grep inn i hans løpende personalansvar etter koml. § 13 sjuende ledd, og anmodet fylkesmannen om å foreta lovlighetskontroll.²¹⁵ Fylkesmannen er bl.a. kontrollør av kommunale vedtak etter reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven. Han er klageinstans for mange kommunale vedtak og kan på eget initiativ kontrollere om et vedtak (herunder et endelig vedtak truffet av et folkevalgt organ, jf. koml. § 27-2 første ledd bokstav a) er gyldig, hvis «særlige grunner» tilsier det, jf. koml. § 27-1 andre ledd, ved bl.a. å ta stilling til om vedtaket «har et lovlig innhold», jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav a.

Spørsmålet var om kommunestyret i denne saken hadde gått lenger i detaljstyring enn det som kan defineres som utforming av arbeidsgiverpolitikk.

Riktignok er det flytende grenser mellom arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar og de generelle rammene som kommunestyret vedtar kan som hovedregel være relativt detaljert. Men i denne saken gikk kommunestyret så langt med detaljstyringen med den løpende personalforvaltningen at dette grep inn i kommunedirektørens lovfestete «løpende personalansvar», jf. koml. § 13-1 sjuende ledd.

Ved å sette opp et politisk oppnevnt utvalg (der representanter for de ansatte skal tiltre), som skulle vurdere om stillinger som blir ledige skal besettes og om det skal ansettes vikarer utover 3 måneder, samt ta stilling til all forlengelse av eksisterende vikariater, ble kommunedirektøren *i realiteten* fratatt myndigheten til å foreta ansettelser, både i faste stillinger og vikariater. For fylkesmannen innebar dette et inngrep i det løpende personalansvaret som etter loven er tillagt kommunedirektøren. Fastsetting av arbeidsgiverpolitikk innebærer riktignok at kommunestyret kan «vedta bemanningsnormer, fastsette antall stillinger innenfor en kategori, antall årsverk som skal reduseres mv, slik at grensene kan bli noe flytende. Men i dette tilfellet legger man opp til at et folkevalgt organ

²¹⁵ Rådmann vant lovlighetskontroll, *Sirdal Media*, 25.03.20, <https://www.sirdalmedia.no/2020/03/radmenn-vant-lovlighetskontroll/>

skal gå inn i enkeltsaker og bestemme om en konkret stilling innenfor en kategori eller enhet skal holdes ledig, eller at en ansatt som er sykemeldt eller i permisjon ikke skal erstattes med vikar.»²¹⁶ Et slik partssammensatte utvalg «kan overstyre kommunedirektørens vurdering av hvilken kompetanse administrasjonen trenger til enhver tid, ved at kommunedirektøren ikke får prioritere hvilke stillinger som bør besettes eller holdes ledige innenfor foreliggende rammer», i strid med hensikten bak lovbestemmelsen, som er å sikre at kommunedirektøren får prioritere hvilken kompetanse administrasjonen trenger, jf. NOU 2016:4 punkt 8.5.2.3, og å tydeligere skille mellom politikk og administrasjon.²¹⁷

Å vedta at et folkevalgt organ *konkret* skal bestemme om en ledig stilling skal besettes eller ikke, innebar i realiteten «langt på vei en reetablering av ordningen slik den var i 92-loven» i strid med ny kommunelov. Delegasjonen av slik kompetanse til ordfører og varaordfører var dermed også ugyldig.

I denne saken fant fylkesmannen følgelig at budsjettvedtak for 2020 og økonomiplan for 2020-2023 var i strid med koml. § 13-1 siste ledd om kommunedirektørens personalansvar, og at deler av budsjettvedtaket og økonomiplanen dermed skulle oppheves.

Eksempel 2 - Om personaltvister som skyldes nedleggelse av stillinger i kommunen

Det er kommunestyret som har myndighet til å avgjøre organiseringen av administrasjonen, og dette inkluderer hvilke konkrete stillinger som den skal inkludere. Det ligger dermed innenfor kommunestyrets myndighetsområde å foreta endringer i kommunens *stillingsstruktur*. Det er kommunestyret som vedtar budsjettene, og i denne sammenheng kan politikerne i prinsippet vedta kutt i stillinger og en slanking av administrasjonen hvis de mener at dette er nødvendig. Men kommunestyret har ikke myndighet til å bestemme nedskjæringer på *individuell* nivå, fordi kommunestyret har ikke myndighet til å treffe vedtak som faller inn under kommunedirektørens løpende personalansvar definert i kommuneloven §13-1 siste ledd. Den nye kommuneloven tillegger kommunedirektøren ansvaret for å følge opp personalet, men det er ikke alltid lett å vite hvor langt presisjonsnivået kan strekke seg – og gripe inn i kommunedirektørens ansvarsområde.

En sak fra Finnmark illustrerer dette problemet: I Nordkapp kommune har en konflikt mellom de folkevalgte og administrasjon delvis handlet om at innsparingsbehov førte til at

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ Ibidem.

posisjonspartiene kuttet 13 stillinger under budsjettmøtet før jul 2019, etter innstilling fra kommunedirektøren. I lovlighetsklagen sent til kommunestyret ble det anført at kommunestyrets vedtak om å kutte i «navngitte stillinger» (i vedtaket defineres kuttene som «nedskjæring stilling virksomhetsleder uteseksjonen», og «nedskjæring stabssjefstilling») i stedet for stillingstyper eller stillingskategorier, var i strid med kommunelovens intensjon og koml. § 13-1 siste ledd som tillegger kommunedirektøren ansvaret for å følge opp personalet – og dermed ugyldig.²¹⁸ Klagerne anførte at «stabssjef» faller inn under kategori «sektorleder», mens «virksomhetsleder uteseksjon» faller inn under stillingskategori «virksomhetsleder». De mente at budsjettvedtak skal gjøres generelt og ikke på individnivå, og at kommunestyret derfor ikke hadde myndighet til å treffe et slikt vedtak. Kommunestyrets vedtak om stillingskutt ble sendt til Fylkesmannen i Troms og Finnmark i mars 2020.²¹⁹ Fylkesmannen kom til at budsjettvedtaket var lovlig og tok dermed ikke lovlighetsklagen over Nordkapp kommunestyres vedtak til følge, men begrunnelsen er ikke særlig avklarende:

Hvordan de omstridte tiltakene i kommunestyrets budsjettvedtak i sak 67/19 skal forstås og følges opp gir, slik Fylkesmannen ser det, et betydelig rom for tolkning. Det fremstår som åpenbart at kommunestyret ikke har myndighet i kommuneloven, hverken gjennom budsjettvedtak eller andre vedtak, til å vedta oppsigelse av konkrete ansatte i administrasjonen.²²⁰

Stillingskuttene må også oppfylle kravene som stilles i arbeidsmiljøloven m.m., bl.a. krav om saklig begrunnet oppsigelse og involvering av arbeidstakersiden.²²¹

Fylkesmannen er, i likhet med klagerne, enig i at en iverksettelse av kommunestyrets vedtak må skje innenfor de avtaler, rammer og spilleregler som gjelder mellom partene i arbeidslivet. Som eksempel viser Fylkesmannen til at de aktuelle tiltakene i kommunestyrets budsjettvedtak vil kunne medføre endringer i kommunens administrative organisering og dermed av organisasjonskartet. Dette antar vi vanskelig kan skje uten involvering av arbeidstakersiden. Når det gjelder ansatte som konkret vil rammes av en nedbemanning, både i form av eventuell oppsigelse, omplassering eller

²¹⁸ <https://www.nordkapp.kommune.no/ato/elements/469189/2-lovlighetsklage-ap-h.31027a.55d867.pdf>

²¹⁹ <http://www.radionordkapp.no/nyheter/12206/star-fast-pa-stillingskutt/>

²²⁰ Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Krav om lovlighetskontroll av Nordkapp kommunestyres vedtak i sak 67/19 - budsjettvedtak 2020, 27.04.2020, s. 4-5, http://www.radionordkapp.no/files/2020/05/fylkesmannenlovlighetskontrollbudvedtaknkapkstyret2019-desember_fb75.pdf

²²¹ Arbeidsgiveren vil måtte under enhver omstendighet følge arbeidsmiljølovens, hovedtariffavtalens og likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser.

på andre måter, vil prosessen knyttet til dette måtte skje i tråd med arbeidsmiljølovens regler og øvrige spilleregler som gjelder mellom partene i arbeidslivet.²²²

I denne sammenhengen er det av sentral betydning å avklare om nedleggelse av stillingen er *reell*, og ikke bare en omgåelse av stillingsvernet.²²³

Avslutningsvis må det understrekes at det ikke ville være hensiktsmessig å bringe spørsmål av samme type som overnevnte inn for statsforvalteren (tidl. fylkesmannen) for lovlighetskontroll, jf. kommunelovens kapittel 27, blant annet fordi det ville være ødeleggende for samspillet mellom administrasjonen og folkevalgte (og det ville være i strid med lovgivers intensjon) at en kommunedirektør «overprøver» kommunestyret på denne måten.

3.7.2 Rettslig prøving av vedtak fattet av kommunedirektøren i personalsaker. Hvem bestemmer i arbeidsrettslige tvister mm.?²²⁴

Ulike problemstillinger tas opp i dette avsnittet, herunder hvem som er kommunens representant i tvistesaker og hvem som kan bestemme hva som skal skje videre.

En kommunalt ansatt har i utgangspunktet adgang til å klage over *enkeltvedtak* truffet av kommunale organer (herunder kommunedirektør). I forvaltningsloven § 2 andre ledd er det tatt inn en særregel om hvilke avgjørelser angående tjenestemenn (herunder kommunalt ansatte) som skal regnes som enkeltvedtak: «Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordenstraff eller tilstå ham pensjon.» Listen anses å være uttømmende. Men som nevnt ovenfor fremgår det av fvl. § 3 andre ledd siste punktum at vedtak om oppsigelse eller avskjed er unntatt fra reglene om klage i fvl. §§ 28-34.

²²² Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Krav om lovlighetskontroll av Nordkapp kommunestyres vedtak i sak 67/19 - budsjettvedtak 2020, 27.04.2020, s. 4-5.

²²³ Vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed kan ikke kreves lovlighetskontrollert etter klage i ny kommunelov. Dette følger av koml. § 27-2 andre ledd, bokstav b. Fylkesmannen har imidlertid også etter ny lov myndighet til på eget initiativ å lovlighetskontrollere slike vedtak hvis «særlige grunner tilsier det».

²²⁴ Når kommunedirektøren vedtar å *suspendere* en kommunalansatte, og vedtaket sendes til klagenemnd der folkevalgte sitter, kan det stilles spørsmål om dette innebærer at politikerne i et slikt tilfelle får anledning til å ta stilling til en kommunal personalsak (der klageren er en administrativ ansatt) som bryter med regelen i koml. § 13-1 siste ledd om kommunedirektørens løpende personalansvar. Klagenemnda vill ikke kunne ta stilling til realitetsbehandlingen, bare se om saksbehandlingsreglene og prosessen har blitt respektert. Den kan eventuelt be kommunedirektøren å vurdere saken på nytt. Men politikerne kan ikke oppheve suspensjonsvedtaket.

I en rettssak mot et enkeltvedtak fattet av kommunedirektøren i henhold til sin arbeidsgivermyndighet, er det *kommunen* som er motparten. Spørsmålet er hvordan ansvaret fordeles mellom folkevalgte og kommunedirektør ved rettslig prøving av personalsaker i lys av kommunedirektørens løpende personalansvar, jf. koml. § 13-1 siste ledd.

Siden kommuneloven ikke skiller mellom *arbeidsrettslige* tvister og øvrige tvister er *ordføreren* i utgangspunktet *rettslig representant* for kommunen (herunder i en rettssak), jf. koml. § 6-1 andre ledd.²²⁵ Han tildeles fullmakt til å iverksette det som er gyldig vedtatt (ikke vedtakskompetanse). Han tar imot forkynnelser og meldinger for kommunen i anledning rettssaker, jf. domstoloven § 191 første ledd. Det følger av dette at ordfører er kommunens lovlige stedfortreder i anledning rettssaker, jf. tvisteloven § 2-5 første ledd. Han kan også være legitimert til å foreta prosesshandlinger, for eksempel til å anke avgjørelser mv. dersom det for eksempel ikke skulle være tilstrekkelig tid for å forelegge spørsmålet for kommunestyret. Men det er viktig at kommunene har et gjennomtenkt delegasjonssystem for slike situasjoner. I den forbindelse oppstår spørsmålet om også kommunedirektør kan være legitimert, hensett til ny regulering om personalansvaret i kommuneloven. Med bakgrunn i det som ellers er kommet frem om rekkevidden av kommunedirektørens ansvar for løpende personalforvaltning, kan det vanskelig hevdes at kommunedirektøren vil være legitimert. Både kommunedirektøren og for så vidt hele kommunestyret vil være involvert i en rettstvist som kommunen står i. Dersom inhabilitet skal være aktuelt, må eventuelt kommunedirektøren stå i et særskilt nært forhold til tvisten.

En ordfører har også, som rettslig representant, plikt til å møte og forklare seg for domstolene, jf. Prop. 46. L (2017-2018), s. 86. Og kommunen kan delegere myndighet til å opptre som rettslig representant til andre, se koml. § 6-1 andre ledd, noe som ofte er hensiktsmessig i barnevernssaker.²²⁶ Før ny kommunelov ble vedtatt, var det ikke uvanlig å utpeke rådmannen til å ivareta funksjonen som rettslig representant, «på bestemte saksområder eller i enkeltsaker», dersom han ikke var inhabil.

Rollen som rettslig representant innebærer ikke å ha *vedtakskompetansen*. Den ligger hos *kommunestyret*, med mindre den er delegert. Men hva når rettssaken handler om arbeidsrettslige forhold som kommunedirektøren har overordnet ansvar for (f.eks. ved brudd

²²⁵ Se Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Avhandling for ph.d.-graden, Tromsø, Universitetet i Tromsø, 2011.

²²⁶ Se også Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, op. cit., s. 116-117.

av *arbeidsmiljøloven*, ved oppsigelse av en kommunalansatt)? Det er jo han/hun som beslutter oppsigelse m.m., jf. koml. § 13-1 siste ledd. Her igjen står man overfor en gråsoner / et grensespørsmål.

Ved første inntrykk, er det tvilsomt at slike tvister kan anses å falle under kommunedirektørens løpende personalansvar: Når det gjelder søksmål og rettsvister ligger vedtakskompetansen som utgangspunkt til *kommunestyret*, selv om det gjelder en personalsak – men den kan være *delegert* i den enkelte kommunen. Det innebærer at kompetansen til å ta ut søksmål, anke mv., i utgangspunktet ikke ligger i myndighetstildelingen i 13-1 siste ledd. Dette kan kanskje diskuteres (og vil nok måtte vurderes konkret i den enkelte sak), men det finnes i hvert fall ingen holdepunkter i forarbeidene for å trekke en annen konklusjon.

Når det gjelder tolkning av *delegasjonsreglement* som gir kommunedirektør *generell* delegasjon i personalsaker, kan imidlertid en høyesterettsavgjørelse fra 2008 i en barnevernsak, der et samboerpar hadde blitt fratatt omsorgen for sitt nyfødte barn, HR-2008-1033A, være relevant for vurderingen av dette spørsmålet. Saken gjaldt spørsmålet om hvem som kunne beslutte og foreta prosesshandlinger på vegne av kommunen i tvangssaker etter barnevernloven. Høyesterett kom enstemmig til at det i kommunen var lederen av barnevernadministrasjonen som hadde søksmåls- og ankekompetanse, men det var uenighet om begrunnelsen. Flertallet begrunnet ikke dette med tolkningen av regler i barnevernloven som gav lederen kompetanse (slik lagmannsretten gjorde, med grunnlag i barneloven § 2-1), men med den generelle delegasjon som var gitt i kommunens delegasjonsreglement § 30, hvor det sto: «Administrasjonen gis myndighet til å treffe vedtak i medhold av barnevernloven.» (jf. avsnitt 37) Flertallet fremhevet videre at dersom det var meningen at en slik generell delegasjon ikke skulle omfatte søksmål og ankekompetanse, så burde det være tydeliggjort av kommunen i delegasjonsreglementet, jf. avsn. 37 og 38. I mange tilfeller har det vært vanlig å gi en slik generell delegasjon til kommunedirektøren i personalsaker. Spørsmålet er da om det vil gi kommunedirektøren en søksmål- og ankekompetanse også i personalsaker?

På den ene siden, hvis en bestemmelse om kompetansefordeling mellom folkevalgte og administrasjon i kommunen ikke sier noe om kompetansen til å reise søksmål og å anvende rettsmidler, er det grunn til å tolke den slik at den bare tar sikte på å regulere den *forvaltningsmessige* behandlingen av saker, jf. HR-2008-1033A, avsn. 33.²²⁷ Denne dommen

²²⁷ HR-2008-1033A, avsn. 33 (utdrag): «Høyesteretts flertall kan ikke se at § 2-1 sier noe om kompetansen til å reise søksmål og å anvende rettsmidler. Etter flertallets oppfatning tar bestemmelsen bare sikte på å regulere

er også avsagt mens kommuneloven av 1992 var gjeldende og den gjelder direkte barnevernloven, og ikke kommuneloven. Det kan tilsi at den ikke lenger er relevant. Som nevnt har det vært vanlig å gi generell delegasjon til kommunedirektøren i personalsaker, men det er ikke lenger er nødvendig etter lovendringen, jf. koml. § 13-1 siste ledd – noe som også kan tilsi at denne dommen er mindre relevant når det gjelder personalsaker.

På den andre siden er hovedtrekkene i reguleringen av forholdet mellom folkevalgte organer og administrasjon og reglene om hvem i kommunen som har søksmålskompetanse videreført i ny kommunelov. Det er ikke gjort endringer i loven eller gitt uttalelser i forarbeidene som tilsier at dette skal endres. Dette taler for at dommen anses som fortsatt relevant. Tidligere praksis i kommunene kan også ha betydning ved tolkning av loven og ikke minst delegasjonsvedtakene, særlig tatt i betraktning at den nye lovbestemmelsen i stor grad anses som en kodifisering av tidligere praksis.

Når det gjelder hvilken *vekt* denne dommen skal tillegges, er det mer åpent, men i mangel av andre kilder, kan den tillegges en viss vekt. Samtidig har barnevernloven en egen historikk og særlige hensyn gjør seg gjeldende på dette området, slik at vurderingene ikke nødvendigvis blir helt parallelle når spørsmålet gjelder myndighetsfordeling i personalsaker.

Dersom kommunen har delegert kompetanse til å reise søksmål og bruke rettsmidler til kommunedirektøren, vil delegasjonen uansett gå foran. Det kan godt tenkes at slik generell formulering som i delegasjonsreglementet i barnevernsaken («Administrasjonen gis myndighet til å treffe vedtak i medhold av barnevernloven.»), sett i lys av f.eks. lovens regulering av personalansvar, i en del tilfeller kan tolkes *utvidende*, slik at den gir kommunedirektøren søksmåls- og ankekompetanse. Men en slik tolkning kan bare tenkes dersom det ikke dreier seg om prinsipielle saker og/eller særlig hvis det er saker som i liten grad er egnet til å bli behandlet av kommunestyret (for å bruke flertallets resonnement, jf. avsn. 38) eller som faller eksklusivt eller ubestridt under kommunedirektørens myndighetsområde.

Men det at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret etter loven innebærer som hovedregel ikke at han uten videre har fullmakt til å forplikte kommunen i en rettstvist. Denne kompetansen må eventuelt være *delegert* til kommunedirektøren – og det kan være ganske

den forvaltningsmessige behandling av barnevernsaker. Det at det som utgangspunkt er kommunestyret som har kompetansen til å beslutte søksmål og å anvende rettsmidler på vegne av kommunen, er en velkjent ordning, og dersom lovgiverne hadde ønsket å gjøre unntak fra denne ordningen i barnevernsaker, må det forventes at det hadde kommet klart til uttrykk.»

vanlig.²²⁸²²⁹ Hvem som kan bestemme at en oppsigelsessak som kommunen har tapt i tingretten, skal ankes til lagmannsretten kommer dermed an på i hvilken grad myndigheten er delegert, og tolkning av delegasjonsreglementet. Praksis i kommunen vil her også være en relevant tolkningsfaktor. Men en rettssak kan få store økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune. Det utelukkes heller ikke at den i noen tilfeller kan være prinsipiell. En helhetsvurdering av ulike momenter i den enkelte sak kan bekrefte inntrykket av at kommunestyret må ha hovedansvaret også i slike saker.

Imidlertid starter rettstvister gjerne med en stevning fra den som er sagt opp. Når det gjelder hvem som beslutter eventuelt inngåelse av *forlik* i en tvistesak knyttet til oppsigelse mv., burde det nok være *kommunedirektøren* som inngår forlik i personalsaker. Det ville gå imot hensikten til koml. § 13-1 sjuende ledd å hevde at stevning automatisk fører til at kommunestyret har kompetansen til å beslutte forlik mv. På den annen side vil det være best i samsvar med kommunelovens øvrige system for myndighetsfordeling når det gjelder rettstvister at beslutningsmyndighet følger systemet der også når det gjelder kompetanse til å inngå forlik etter at kommunen er stevnet. Men her igjen kommer det an på hvilke fullmakter som allerede er gitt (bl.a. budsjettfullmakter), tolkning av delegasjonsreglement og øvrige delegasjonsvedtak og kommunens praksis for øvrig.

3.7.3 Kort observasjon om varslingsaker og personalsaker²³⁰

Når det gjelder omfanget av kommunedirektørens løpende personalansvar, kan man stille spørsmålet om *varslingsaker* faller inn under kommunedirektørens løpende personalansvar, jf. koml. § 13-1 siste ledd.

Ytringsfriheten er beskyttet i Grunnloven § 100. Retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 2 A-1 første ledd, og kan defineres slik: «Varsling er at en ansatt, i god tro og på en forsvarlig måte, melder fra om et kritikkverdig

²²⁸ Se for eksempel delegasjonsreglementet fra Kristiansand kommune (oktober 2019), §§ 6 og 7: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/a9d0fa4a6b1c46c0971987bf6dee0502/reglement-for-delegering-fra-bystyret-til-kommunedirektoren-15.01.20.pdf>; og delegasjonsreglementet fra Lørenskog kommune (sist endret i 2016) på s. 10: <https://www.lorenskog.kommune.no/f/p11/i406d4a37-9a54-4526-955c-2fc12c15fa9e/delegeringsreglement-14122016.pdf>

²²⁹ OBS: Er kommunedirektøren inhabil, kan han (eller en underordnet ansatt) i utgangspunktet ikke opptre på kommunens vegne.

²³⁰ Om varsling i kommuner, les Sissel C. Trygstad, Anne Mette Ødegård, Marit Skivenes og Elin Svarstad, *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*, Fafo-rapport 2017:04, https://www.ks.no/contentassets/5d5fdf7f04b34dcf87aa4fdc037038fd/ks_ytringsfrihetogvarsling.pdf

forhold i sin egen organisasjon, til noen som direkte eller indirekte har mulighet og/eller myndighet til å rette på forholdet.»²³¹ Varsling kan skje *internt* (innad i kommunen) og/eller *eksternt*. Arbeidsgiver har plikt til å iverksette de tiltakene som er nødvendige for å forebygge og håndtere arbeidsmiljøproblem på arbeidsplassen, samt å undersøke eventuelle klager og varsler fra ansatte på en forsvarlig måte.

Aml. § 2 A-2 har regler om fremgangsmåte ved varsling. Utgangspunktet er at *kritikkverdige forhold på arbeidsplassen* i arbeidsmiljølovens forstand, først skal varsles til nærmeste leder. Dersom varslingen gjelder nærmeste leder, eller man har grunn til å tro at leder ikke gjør noe med saken, bør nærmeste leders overordnede varsles. Leder som mottar varsling, har plikt til å sende dette til eksternt varslingsmottak for vurdering. Siden saksbehandling av et varsel krever kjennskap til organisasjonen, er kommunedirektørens rolle (innsyns- og instruksjonsrett) viktig, og saksbehandlingsregler bør avklares i mandatet. Han/hun har det overordnede ansvaret for at varslingssaker som gjelder administrasjonen undersøkes på riktig måte. Alle, både ansatte, innbyggere, leverandører og kunder, kan også ta kontakt med andre tilsynsmyndigheter, andre offentlige myndigheter, mediene eller offentligheten, dersom de ønsker å varsle omverdenen om interne forhold.

I utgangspunktet må det skilles mellom *varslingsaker* og *personalsaker*. «Rene» varslingssaker antas ikke å være en personalsak, dvs. å falle inn under kommunedirektørens løpende personalansvar etter koml. § 13-1. Oppfølging av et varsel er noen annet enn å ivareta det løpende personalansvaret for den enkelte. En følge av dette er at det faktisk er et område der *kommunestyret* som arbeidsgiver kan *instruere*.

Kommunedirektøren antas imidlertid å ha ansvar for å sørge at det ikke blir en personal sak eller gjengjeldelser knyttet til varslingen. Dersom en varslingssak skulle resultere i en personalsak (selv om gjengjeldelse ikke er tillat, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1), enten mot den som varsler eller den varselet gjelder, ville da de vanlige reglene for personalsaker gjelde.

Men det kan være omstridt hva som er et varsel som skal behandles etter arbeidsmiljølovens regler, og hva som er en personalsak. Det er noe som vil måtte vurderes *konkret*.

²³¹ Regional prosessveileder utviklet av kommuner i Rogaland, Veileder for varsling om mulige kritikkverdige forhold, 10.06.2020, <https://www.ks.no/contentassets/e6d7890fab674caa8cd8dec2bdeab0c5/Regional-veileder> ; Se også KS, Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, 2017, https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf

4. Utvalgte problemstillinger tilknyttet kommunedirektørens utrednings- og rapporteringsplikt

Sammen med problemstillingen(e) rundt behovet for formelle og uformelle arenaer for å kunne møtes og bygge opp relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon, utgjør oppfyllelsen av utredningsplikten en sentral kontaktflate mellom politikere/ordførere og kommunedirektør. Det er kanskje det som illustrerer best kompleksiteten av deres forhold på grensen av politikk og administrasjon – og som også bekrefter at, selv om loven setter opp viktige rammer (som bl.a. beskytter kommunedirektøren fra for mye politisk press), kan ikke den regulere alt – og at deres forhold er tett sammenvevd. De folkevalgte er helt avhengig av at kommunedirektøren oppfylder sin utredningsplikt på best mulig måte. Kommunedirektøren må forstå og agere i politikken uten å opptre politisk, og ordfører må forstå kommunedirektørens oppgaver og utfordringer, uten å gripe inn for mye eller detaljstyre. De må finne en *balanse* som også er avhengig av den politiske konteksten i kommunen. Med andre ord må kommunedirektøren og ordføreren (streve for å) finne «tonen» («musikalitet» - Bjørn Gudbjørgrud); begge to må forstå og respektere deres innbyrdes roller og oppgaver, vise tillit og åpenhet – og ikke minst ta hensyn til hverandres forventninger, når de samarbeider. De utfyller hverandre og er nødt til å få til et godt samspill. Det er også her at spørsmålet om kommunedirektøren kan eller bør ha en stemme i samfunnsdebatten, blir aktuelt.²³² Men dette faller utenfor rammene til denne juridiske utredningen. Det henvises til rapportens Del 1, særlig kapittel 2.

Flere steder i loven understrekes det at kommunedirektøren har *utrednings- og rapporteringsplikt*, med *innbakt opplysningsplikt*, overfor de folkevalgte.

Dette begrunnes først og fremst med at de folkevalgte har behov for å få tilgang til all nødvendig/relevant informasjon for å treffe godt begrunnede (forsvarlig utredet) og lovlige vedtak. Parallelt er kommunen underlagt en lovfestet *informasjonsplikt*, jf. koml. § 4-1, og har behov for å bevare både legitimitet og innbyggernes tillit, som har *rett til innsyn i forvaltningens virksomhet*, jf. grunnloven § 100 femte ledd første punktum: «Enhver har rett

²³² For ulike syn på det, se f.eks. Jan Inge Krossli, Kommunedirektører bør ikke leke politikere, *Kommunal rapport*, 31.08.2020; Bjørn Gudbjørnsrud, Bør kommunedirektøren ha taleforbud i samfunnsdebatten?, *Kommunal rapport*, 03.09.2020; Einar Busterud, Kommunedirektørens syn bør og skal komme fram, *Kommunal rapport*, 11.09.20; Signy Irene Vabo, Skillet politikk-administrasjon må avklares i løpende dialog, *Kommunal rapport*, 15.09.20.

til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer.» Begrensninger i denne retten kan bare fastsettes ved lov og «ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner».²³³

Det er dermed behov for tydelig rollefordeling og godt samspill mellom de folkevalgte og kommunedirektøren.

I praksis ligger hovedtyngden av ansvaret på kommunedirektørens skuldre, som må utrede, rapportere og gjøre de folkevalgte oppmerksomme på all relevant informasjon i en sak, samt komme med kreative løsninger og anbefalinger (uansett om han har innstillingsrett eller ikke), innenfor de rammene fastsatt av kommunestyret og i samsvar med loven m.m.

I det følgende forklares på hvilken måte kommunestyrets innblanding eller inngrep i forbindelse med kommunedirektørens utøvelse av sin utrednings- og rapporteringsplikt, både før og etter at vedtak har blitt truffet, påvirker samspillet mellom de folkevalgte og kommunedirektøren som følger av kommuneloven og av det prinsipielle skillet mellom det politiske og det administrative.

Flere *gråsoner* der samspill mellom ordføreren/kommunestyret og kommunedirektøren blir viktig i praksis, fremheves, selv om det i teorien dreier seg om relativt veldefinerte oppgaver. Det fokuseres stort sett på utredningsplikten, jf. koml. § 13-1 tredje ledd, siden rapporteringsplikten til kommunestyret etter koml. § 25-2 ikke medfører vesentlig endring i praksis og er dermed mindre problematisk.²³⁴

Men først presenteres kort hva som ligger i kravet om «forsvarlig saksutredning» og tilhørende krav om upartiskhet og habilitet.

²³³ Se også reglene om møteoffentlighet i koml. § 11-5 og Offentleglova §§ 3 og 16.

²³⁴ Se pkt. 6 om internkontroll og rapportering nedenfor.

4.1 En tydeliggjøring av kommunedirektørens utredningsansvar: Krav om forsvarlig saksutredning

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. (kompl. § 13-1 tredje ledd)

En av kommunedirektørens viktigste oppgaver som øverste leder av administrasjonen, er å *forberede saker* til kommunestyret – og bestemme innstillingen i saken, dersom innstillingsretten er delegert, noe som er vanlig i mange kommuner – for deretter å *iverksette* folkestyrets vedtak. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.

Etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd har kommunedirektøren (eller den som møter på hans vegne) ansvar for at de sakene som legges fram for folkevalgte organer er «forsvarlig utredet». Med dette videreføres kommunedirektørens helhetlige lederansvar for *forsvarlig saksforberedelse* (forsvarlighetskravet).

4.1.1 Hva ligger i begrepet forsvarlig saksutredning? Et krav om forsvarlig saksutredning som styrker kommunedirektørens faglige kompetanse og selvstendighet/integritet

Siden forsvarlighetskravet «står i forhold til hva som faktisk er mulig», vil flere avveininger kreves:²³⁵ Hva som ligger i kravet til *forsvarlig (saks)utredning* kan i utgangspunktet bare klarlegges etter en helhetsvurdering, der sakens art/karakter, omfang, kompleksitet, tid til rådighet for saksforberedelsen osv. utgjør viktige, relevante momenter.²³⁶

Hva som er forsvarlig saksutredning, kan også utledes fra *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (heretter *forvaltningsloven*), som gjelder for all offentlig virksomhet og dermed også for kommuner. Forvaltningslovens prinsipper om å sikre en grundig og objektiv utredning vil også være gyldig for kommunedirektørens utredninger overfor politikerne, jf. forvaltningslovens § 17 første ledd, første punktum: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Selv om bestemmelsen står i

²³⁵ NOU 2016: 4, s. 90.

²³⁶ NOU 2016: 4, s. 409; Prop. 46 L (2017-2018), s. 379.

forvaltningsloven kapittel IV om enkeltvedtak, «er det ikke tvilsomt at bestemmelsen er uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser.»²³⁷

Siden adjektivet *tilstrekkelig* av og til brukes synonymt med *forsvarlig* kan det legges til grunn at saken må være tilstrekkelig opplyst og utredet, at beslutningsgrunnlaget skal gi tilstrekkelig (nok) informasjon, basert på faktaopplysninger og jus, for beslutningstakerne på beslutningstidspunktet.

Materielt sett (innholdsmessig), skal utredningen være basert på faktiske opplysninger og skal inneholde all «relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum» for å gi grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren må klarlegge faktum (undersøke forhold og opplysninger, kontrollere og vurdere kvaliteten og troverdigheten av de opplysningene det legges vekt på i utredningen) og beskrive det på en korrekt og nøytral måte. I forarbeidene ble det registrert en viss bekymring i høringen når det gjelder bruken av uttrykket «faktisk», men departementet syntes ikke at uttrykket kunne forvirre: «I den sammenhengen uttrykket brukes her, synes det rimelig klart at med faktiske opplysninger menes faktaopplysninger.»²³⁸

I tillegg skal *det juridiske grunnlaget* være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad for å gi grunnlag for å treffe vedtak, noe som innebærer å finne riktig hjemmel for vedtaket og tolke den korrekt, klarlegge hvilke saksbehandlingsregler som gjelder mv., kartlegge hvilke hensyn og momenter som er relevante for en eventuell skjønsmessig vurdering, og hvilken betydning de ulike momentene skal ha, osv.²³⁹

4.1.2 Kort om kravet om upartiskhet og habilitet

Et krav om *upartiskhet* og *habilitet* synes å være innbakt i (eller gå hånd i hånd med) kravet om forsvarlig utredning som bygger på fakta og rett.

Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et *selvstendig ansvar* for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir kommunedirektørens selvstendige og faglige ansvar, samt hans faglige integritet i prosessen, fremhevet. Som hovedregel skal kommunedirektøren ikke gå inn i politiske vurderinger.²⁴⁰ Dette er opp til de folkevalgte, men kommunedirektøren skal legge til

²³⁷ Norsk lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt, under Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), *Rettsdata pro*, kommentar nr. 476.

²³⁸ Prop. 46 L (2017-2018), s. 62; Innst. 369 L (2017-2018). s. 12.

²³⁹ Kyrre Grimstad, Siri Halvorsen, *Forvaltningsloven i kommunene. Veiledning og kommentarer*, Kommuneforlaget, Oslo, 2011, s. 379.

²⁴⁰ Men, som nevnt, i mange kommuner er det kommunedirektøren som utformer innstilling til vedtak i folkevalgte organer.

rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.²⁴¹ Dette ivaretar demokratihensynet. For at innbyggerne og samarbeidspartene har tillit til de som fatter avgjørelsene (og forbereder sakene) i kommunesektoren, er det vesentlig at de som er involvert i kommunale beslutninger og saksbehandling, opptrer tillitvekkende og med høy etisk standard. Det er et krav som også kan utledes av formålene i koml. § 1-1 andre ledd siste punktum: «Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, *tillitsskapende* og bærekraftige» (min uthv.). Inhabilitsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven inneholder regler som skal bidra til dette: en folkevalgt eller en tjenestemann blir inhabil til å behandle en sak dersom han har en personlig tilknytning til saken som kan skape tvil om at han vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte. Et viktig formål med inhabilitetsbestemmelsene er å sikre korrekte avgjørelser og å sikre partenes rettssikkerhet. Hovedreglene om inhabilitet finnes i forvaltningsloven kapittel II. Ny kommunelov viderefører stort sett den forrige ordningen, men reglene om inhabilitet for tilsatte i kommunens administrasjon er nå utskilt i en egen paragraf i loven, jf. koml. §§ 11-10 (inhabilitet for folkevalgte) og 13-3 (inhabilitet for ansatte). Disse bestemmelsene inneholder noen inhabilitetsregler som avviker fra forvaltningslovens regler.²⁴²

4.2 Kommunedirektørens utrednings- og rapporteringsplikt sett i lys av bl.a. kommunestyrets og andre folkevalgte organers instruksjonsmyndighet

Ny kommunelov viderefører kommunedirektørens *selvstendige ansvar* for at sakene er forsvarlig utredet. Den viderefører også hans (eller den som legger saken frem på hans vegne)²⁴³ innbakte plikt til, på egnet måte, å gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på eventuelle svakheter eller ufullstendigheter i saksforelegget (herunder også eventuelle rettslige tvilsspørsmål) når saken behandles i møte. Kommunedirektøren må si ifra dersom administrasjonen mener at det ville være prematurt å ta en sak opp til realitetsbehandling, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette før eller når de treffer vedtak.

Her igjen er det et område for *samspill* der grensene ikke er helt klare. I det følgende reflekteres det på hvilke muligheter som kommunestyret har til å gi føringer eller påvirke kommunedirektørens utredning, herunder innhold, vektlegging og tidsbruk, hvordan det

²⁴¹ NOU 2016: 4, s. 90.

²⁴² De gjelder i første rekke for de folkevalgte, men enkelte bestemmelser gjelder også for de ansatte i kommunen.

²⁴³ Den praktiske gjennomføringen må ofte foretas av underordnede som legger fram saker for folkevalgte organer på kommunedirektørens vegne.

eventuelt kan skje, og hvilken bestemmelsesmyndighet som kommunedirektøren har i denne sammenheng.

4.2.1 Hvem bestemmer hva – Teoretisk tilnærming

I utgangspunktet skal saksforholdene i den enkelte saken være *forsvarlig utredet* og kommunedirektørens utredning «skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak», jf. koml. § 13-1 tredje ledd andre punktum, for at de folkevalgte skal fatte sine beslutninger *på best mulig grunnlag*. Denne nokså selvsagte, men *nye*, presiseringen i koml. § 13-1 tredje ledd andre punktum bidrar til å understreke kommunedirektørens faglige kompetanse, selvstendighet og integritet. Men bestemmelsens formulering tyder også på at politikerne / kommunestyret har mindre muligheter til å instruere kommunedirektøren om *innhold, vektlegging og konklusjoner* på utredningen. Ut fra en ordlydtolkning må kommunedirektøren innstille på den løsningen som ut fra utredningen fortoner seg som *den faglig (og rettslig) beste løsningen*. Utredningen skal være *nøytral/objektiv og korrekt*.²⁴⁴ Kommunedirektøren plikter å legge fram *alle sider* av saken – også det som kan være upopulært blant politikerne. De folkevalgte burde ikke kunne pålegge kommunedirektøren om å dempe et tema eller unnlate om å gi noen opplysninger som de mener er viktige, eller det motsatte (pålegge om å ta inn opplysninger). Dette har blitt tydeliggjort i lovteksten og understreket i forarbeidene at kommunedirektøren ikke skal bli påvirket av politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.²⁴⁵ Og politikerne vil måtte akseptere det, selv om konklusjonene i rapporten ødelegger for et viktig politisk initiativ:

Dersom det for eksempel er nødvendig med nedskjæringer, vil kommunedirektøren være forpliktet til å sørge for at sakene er forsvarlig utredet med en beskrivelse av hvordan han eller hun oppfatter faktum i saken, *selv om han eller hun vet at politikerne kan ha andre oppfatninger om faktum mv*. Hvis det for eksempel er behov for oppussing av skoler for å oppfylle lovens krav til forsvarlig læringsmiljø, skal kommunedirektøren gi en objektiv og korrekt fremstilling av den faktiske situasjonen *uavhengig av de folkevalgtes synspunkter på saken*. (min uthv.)²⁴⁶

²⁴⁴ En utfordring er likevel at det ikke alltid kan trekkes et klart skille mellom faglige og politiske vurderinger. Vurderingene vil i noen tilfeller flyte over i hverandre.

²⁴⁵ Prop. 46 L (2017-2018), s. 62; Innst. 369 L (2017-2018), s. 12.

²⁴⁶ NOU 2016: 4, s. 90.

Med andre ord er budskapet i lovforarbeidene at kommunedirektøren ikke skal «la seg styre av hva han/hun antar et flertall av kommunestyret måtte mene og ønske av vinkling mv. i saken», i sin fremstilling av saken.²⁴⁷ Dette bidrar til å *beskytte* kommunedirektøren mot politisk press, til å forsterke hans profesjonalitet, men også til å klargjøre ansvarsforholdene innenfor kommunen.

Kravet om å gi instruks i vedtaksform, jf. koml. § 13-1 andre ledd, bidrar til å minske en slik risiko.

Som det øverste organet i kommunen har kommunestyret *instruksjonsrett* overfor kommunedirektøren – og kommunedirektør plikter da til å følge dets instruks mm. Men dersom politikerne i kommunen ønsker at kommunedirektøren tar hensyn til noe i sin utredning, må de i utgangspunktet gå via mer formelle kanaler enn før, for eksempel ved formelt å treffe et vedtak med tydelige instruks, retningslinjer eller pålegg, jf. koml. § 13-1 andre ledd.²⁴⁸ Kommunedirektøren skal således ikke styres gjennom vage signaler eller mer eller mindre klart uttrykte forventninger.

Gjennom instruks (i vedtaksform) kan folkevalgte bestemme hvilke saker som skal fremmes, når de skal fremmes og hva vedtaket skal gå ut på. Hvor omfattende undersøkelser som skal foretas, hvor lang og grundig utredningen som skal gjøres, vil avhenge av *rammene* som kommunestyret har fastsatt. Ved å fastsette rammene for sakens utredning vil kommunestyret kunne påvirke kommunedirektørens *handlingsrom* til en viss grad: jo detaljert eller presise de er, desto trangere *handlingsrom* for kommunedirektøren. Det kan som hintet dreie seg om *formelle, materielle, tidsmessige eller økonomiske begrensninger*. *Tidsrammen* vil ha noe å si for hvor lang tid kommunedirektøren har til rådighet for å undersøke og utrede. Det kan også bestemme at utredningen begrenses til *et avgrenset antall (f.eks. ett) alternativ eller løsninger*, og kommunedirektøren vil måtte forholde seg til disse rammene. Gjennom bl.a. *budsjettering* kan kommunestyret også indirekte påvirke kommunedirektørens utredningsresultater ved å få ham til å prioritere den mest økonomiske løsningen (den rimeligste). Kommunedirektøren vil nødvendigvis måtte ta hensyn til hvor store omkostninger og hvor mye arbeid det medfører å utrede et spørsmål nærmere, i forhold til sakens viktighet og hvor mye tid og penger han har til rådighet m.m. Med andre ord har kommunedirektøren et selvstendig utredningsansvar, men

²⁴⁷ Se <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/kommunedirektoren-far-tydeligere-rolle/110572/>

²⁴⁸ Formuleringen «instruks, retningslinjer og pålegg» understreker at kommunestyret må være tydelige dersom de ønsker å komme med føringer til kommunedirektøren.

et begrenset handlingsrom, siden han må holde seg innenfor de materielle, tidsmessige, økonomiske rammene fastsatt av kommunestyret.²⁴⁹

For å oppsummere, kan de folkevalgte bestemme hvilke saker som skal fremmes, når de skal fremmes og hva vedtaket skal gå ut på. Men hva som er relevant å ha med i utredningen, synes å ligge under kommunedirektørens ansvar for forsvarlig utredning, herunder hvilke fakta som er relevante og konsekvensene av ulike alternativer.

4.2.2 Hvem bestemmer hva – En praktisk tilnærming

Til illustrasjon, kan man ta utgangspunkt i kommunelovutvalgets overnevnte eksempel om behov for oppussing av skoler for å oppfylle lovens krav til forsvarlig læringsmiljø:

Det har i en mindre kommune vært en rekke oppslag i lokalpressen om dårlig innemiljø på grunnskolen i kommunen. Elever skal ha blitt syke av dårlig innemiljø. Det er en vekstkommune med stor tilflytting, men kommunen har lenge slitt med dårlig økonomi. Ordfører ønsker å fremme en sak til førstkommende kommunestyremøte om igangsettelse av utredning av ny grunnskole på tettstedet Mygland i kommunen. I et samarbeidsmøte mellom ordfører og kommunedirektøren gir kommunedirektøren uttrykk for at det til førstkommende kommunestyremøte ikke vil være mulig å gi en forsvarlig utredning av saken. Det gjelder både i vurderingen av hvorvidt det er et alternativ å utbedre eksisterende grunnskole, samt også vurdere hvorvidt andre aktuelle steder i kommunen bør vurderes.

Det følger av kommuneloven at det er ordfører som setter saker på sakskartet og ordfører kan derfor kreve dette.²⁵⁰ Men kommunedirektøren plikter da i møte å opplyse at saken etter hans/hennes vurdering ikke er forsvarlig utredet for å følge ordføreres forslag, og kommunestyret må da drøfte håndtering av saken.

Dersom et flertall i kommunestyret ønsker å følge ordførere forslag, og krever at kommunedirektøren skal følge ordførers forslag, og ikke utrede eller vurdere andre alternativer, må det da treffes vedtak hvor denne begrensningen / rammen for kommunedirektørens utredning fremgår *tydelig*, helst i selve vedtaksformuleringen. Hvis dette *ikke tydelig* fremgår av vedtaket, så plikter kommunedirektøren å foreta en bredere vurdering

²⁴⁹ Dessuten kan kommunestyret trekke inn *ekstern hjelp* til saksutredningen, uten at dette fratras kommunedirektøren ansvaret etter loven. Og det kan be om *tilleggsutredning*.

²⁵⁰ Se pkt. 4.4. nedenfor.

med alternativer som gir kommunestyret et forsvarlig grunnlag for å vurdere hvilke alternativ å gå videre med.

Dersom det treffes slike klare føringer for kommunedirektørens utredning, og slik sak legges frem for kommunestyret, plikter kommunedirektøren å foreta en utredning *innenfor disse rammene*. Men han plikter igjen i saksfremlegget å *opplyse* at en forsvarlig utredning tilsa at andre alternativer også ble vurdert som grunnlag for kommunestyrets vurdering og vedtak.

Det er vanskelig å angi klart hvor grensen mellom instruksjon (med grunnlag i overordningsforholdet) og ansvaret for forsvarlig utredning går. Men kommuneloven er i hvert fall klar på hvem som bestemmer *til slutt*. Det er de folkevalgte som tar de overordnede beslutningene og som er ansvarlige for kommunens virksomhet: Det er dermed logisk at det i det vesentlige er opp til det folkevalgte organet å vurdere om kravet om forsvarlig saksutredning er oppfylt – og om et vedtak skal iverksettes, selv om kommunedirektøren mener at det ikke er forsvarlig.

Oppsummering: Kommunedirektørens *selvstendige ansvar for innholdet* av hans utrednings- og rapporteringsplikt, *innenfor rammene fastsatt av kommunestyret*, styrkes i ny kommunelov. Hans profesjonelle, faglige rolle har blitt fremhevet i koml. § 13-1 tredje ledd. Han gis en stemme, og forventes å gi en objektiv og korrekt fremstilling av den faktiske og rettslige situasjonen i den enkelte saken, uavhengig av folkevalgtes synspunkter på saken.

Det er imidlertid opp til vedkommende folkevalgte organ å fastsette utredningsrammer og å bestemme om han har oppfylt sin plikt og om det skal treffes vedtak (som skal iverksettes uten ugrunnet opphold). Det er også opp til det folkevalgte organet om det vil ta hensyn til kommunedirektørens innvendinger (uansett om de har vært uttrykt før vedtaket ble truffet eller etter, ved iverksetting). Det folkevalgte organet avgjør som utgangspunkt selv når det synes det vet nok om et saksforhold.

4.3 Ansvar for saksfremlegget – Kommunedirektørens utredningsansvar vs. ordførerens eget ansvar for utredning, møteinnkalling og dagsorden

Det er viktig å understreke at kommunedirektørens ansvar for forsvarlig utredning ikke innebærer at han/hun bestemmer *når* en sak skal legges fram for et folkevalgt organ. Det er *lederen i vedkommende folkevalgte organ* som setter opp dagsorden til hvert møte, jf. koml. § 11-3 første ledd, selv om dette normalt skjer i samarbeid med administrasjonen.

Kommunedirektøren er imidlertid ansvarlig for saksforberedelsen. Det er kommunedirektøren (eller den som er ansvarlig for saksforberedelsen til vedkommende organ) som setter sammen saksforelegget som så utgjør grunnlaget for det folkevalgte organets saksbehandling. Ordfører har ikke noe selvstendig saksforberederansvar. Det er kommunedirektøren har ansvaret for at saken blir forsvarlig utredet, jf. koml. § 13-1 tredje ledd.

Det følger av koml. § 11-3 første ledd første punktum at lederen av folkevalgt organ (herunder ordføreren) har ansvaret for møteinnkalling og for å sette opp dagsorden (herunder sakslisten) for det enkelte møtet.²⁵¹ Ordfører eller leder for det aktuelle folkevalgte organet tar stilling til om saken kan behandles på grunnlag av de fremlagte dokumentene, og dermed settes opp på saklisten i innkallingen, se § 11-3 første ledd.²⁵²

I praksis er grensdragningen mindre klar og behovet for godt samspill, mellom kommunedirektøren på den ene siden og møtelederen (ordføreren) og det folkevalgte lederskapet på den andre siden, er stort.

Etableringen av sakslisten er en vesentlig oppgave som gir ordføreren en viss makt, siden han kan bestemme både om en sak skal på sakslisten og hvilken plass den skal få på saklisten. Dette krever godt samspill mellom kommunedirektøren og ordføreren, siden ordføreren, ut fra (m.a.o. avhengig av) kommunedirektørens utredning og eventuelle innstilling, må vurdere om en sak er godt nok forberedt og «moden» nok til å settes på dagsorden. Normalt vil administrasjonen utarbeide *utkast til saksliste*, men det er ordføreren som har ansvaret for at dette gjøres, og for sakslistens innhold.²⁵³ Dette kan utledes av hans *møtelederfunksjon*, jf. koml. § 6-1 første ledd, samt hans *ansvar for å innkalle til møte og sette opp dagsorden* (herunder sakslisten), jf. koml. § 11-3 første ledd.²⁵⁴

Siden lederen av folkevalgt organ har ansvaret for å sette opp saksliste for hvert enkelt møte (alternativt, bestemme om den bare skal føres opp som en orienteringssak til foreløpig diskusjon), kan ordføreren som følge av kommunelovens krav til forsvarlig utredning sies å ha en *selvstendig plikt* til å vurdere om saker er *tilstrekkelig* forberedt til å bli behandlet, og

²⁵¹ Koml. § 11-3 er en videreføring av koml. (1992) § 32 nr. 2 og av koml. § 34 nr. 1 med noen justeringer.

²⁵² En tredjedel av medlemmene kan også kreve en sak satt på saklisten i innkallingen, jf. koml. § 11-3 første ledd siste punktum.

²⁵³ KS, *Håndbok for ordførere*, 2017, s. 8.

²⁵⁴ Siden det ikke finnes noe i loven som hindrer at kommunestyret eller formannskapet delegerer til ordføreren selv å forberede saker på dets vegne, blir han da direkte ansvarlig for at den innstillingen som legges frem, oppfyller kravene til forsvarlig saksutredning. - Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 101-2. Dessuten kan det stilles spørsmål til lederen også om saker som ikke står på sakslista, men det kan settes frist for innsendelse av spørsmål som trenger forberedt svar, jf. koml. § 11-2 siste ledd. Det er en rett som ikke kan begrenses i reglement (også spontane spørsmål kan stilles).

dermed et visst ansvar for utredningens *kvalitet*. Det innebærer at han *i samarbeid med administrasjonen* har mulighet til å be administrasjonen innhente uttalelser fra berørte grupper, utarbeide alternative løsninger mm., før en sak legges fram, noe som *potensielt griper inn* i kommunedirektørens selvstendige utredningsansvar og -kompetanse. Dette fratar imidlertid ikke det ansvaret som kommunedirektøren har for sakens opplysning.

En følge av ordførers ansvar for å sette en sak på saksliste er at ordføreren også kan *nekte* å sette en sak på dagsorden.²⁵⁵ En sak skal imidlertid også settes på sakslisten hvis *minst 1/3 av organets medlemmer* krever det, jf. koml. § 11-3 første ledd siste punktum. Det var noe som kunne utledes fra koml. (1992) § 32 nr. 1 om at det skal innkalles til møte når «minst 1/3 av medlemmene krever det»: I dette lå en forutsetning om at det samme antall medlemmer kunne kreve en sak oppført på dagsordenen til neste møte. Kommunelovutvalget foreslo ikke en slik regel. Endringen i ny kommunelov kommer fra Departementet som foreslo å synliggjøre at regelen i § 11-2 annet ledd bokstav c om at minst 1/3 av organets medlemmer kan kreve å avholde et møte, også gir en rett til å få en sak på sakslisten til neste møte: «Når det samme mindretallet har en rett til å kreve at organet skal avholde et møte, er det nettopp for å diskutere en konkret sak. Dette følger av lang praksis, og departementet mener det også bør framgå direkte av ordlyden i loven.»²⁵⁶ Utfra bestemmelsens ordlyd (særlig «skal») kan ordføreren vanskelig nekte at saken settes på sakslisten/dagsordenen hvis 1/3 av organets medlemmer krever det. Ordføreren kan eventuelt fremme et *utsettelsesforslag* dersom han mener at saken ikke er forberedt godt nok. Denne tilføyelsen i koml. § 11-3 første ledd siste punktum bidrar til å dempe ordførerens monopol over dagsordenen og utgjør en slags sikkerhetsventil for den politiske opposisjonen i kommunen.

Det folkevalgte organet selv kan i møtet treffe vedtak etter koml. § 11-3 femte ledd om en sak som ikke var oppført på sakslisten, eller om en sak der saksdokumentene ikke var sendt ut sammen med innkallingen, men da slik at (realitets)vedtak bare kan treffes «hvis ikke *møtelederen* eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det» (min uthv.). Det vil si at ordføreren har det samme ansvaret der det fremmes forslag om realitetsvedtak i en sak som

²⁵⁵ Det folkevalgte organet har et visst vurderingsansvar òg: «Et folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten», jf. koml. § 11-3 fjerde ledd.

²⁵⁶ Prop. 46 L (2017-2018), s. 156, 374: «Det følger nå av første ledd fjerde punktum at 1/3 av et organs medlemmer har et krav på at lederen av organet setter en sak opp på sakslisten. Et slikt krav må ikke settes fram i et møte.»

ikke var oppført på saklisten i innkallingen mm., i og med at han da må vurdere om dette skal tillates.

Men når sakene først er oppført på saklisten, har ordfører ingen myndighet til å fjerne dem igjen. Han kan eventuelt sette frem et *begrunnet utsettelsesforslag* som organet må avgjøre, jf. koml. § 11-3 tredje ledd.

Kommunedirektøren kan heller ikke hindre at en sak settes på dagsorden, bare gjøre politikerne oppmerksom på eventuelle mangler i saksutredningen.

4.4 Nærmere om kommunedirektørens iverksettelsesplikt og spørsmålet om «utsettende veto»

Koml. § 13-1 tredje ledd om utredningsplikten må også sees i lys av koml. § 13-1 fjerde ledd andre setning, som pålegger kommunedirektøren å gjøre vedkommende folkevalgte organ oppmerksom på «faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket» på en egnet måte.²⁵⁷

Et viktig spørsmål knyttet til både utredningsplikten og iverksettelsesplikten til kommunedirektøren, er om kommunedirektøren har en form for *utsettende veto*, dvs. myndighet til å utsette iverksettelsen av de folkevalgtes vedtak, enten på grunn av tids- eller ressursmangel eller dersom utredningen avdekker endret eller nye forhold av sentral betydning for *iverksettelsen* av vedtaket (herunder svakheter eller rettslige problemstillinger).

4.4.1 Kort om kommunedirektørens iverksettelsesplikt

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. (koml. § 13-1 fjerde ledd)

Kommunedirektørens (og den kommunale administrasjonens) selvstendige ansvar for å iverksette de vedtakene som treffes av folkevalgte, videreføres, jf. koml. § 13-1 fjerde ledd.

²⁵⁷ Se nedenfor om kommunedirektørens iverksettelsesplikt.

Men denne iverksettingsplikten presiseres i ny kommunelov: Kommunedirektøren må påse at vedtakene som treffes av folkevalgte organer iverksettes «uten ugrunnet opphold», jf. koml. § 13-1 fjerde ledd.

To krav er innbakt i begrepet «uten ugrunnet opphold»: et *effektivitetskrav* og en *opplysningsplikt*, som presiseres i loven og som utløses dersom kommunedirektøren mener at iverksettingen midlertidig må stanses på grunn av nye opplysninger eller endret forhold.

Kommunedirektøren må handle på en effektiv måte og må ikke utsette iverksettelsen av et vedtak truffet av et folkevalgt organ. Dette kravet effektiviserer kommandolinjen mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Han/hun har også en *opplysningsplikt*, som er presisert i koml. § 13-1 fjerde ledd andre punktum.²⁵⁸ Han må gjøre folkevalgte organer oppmerksomme på «faktiske og rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket» på en egnet måte. Det er kun slike opplysninger (altså ikke enhver ny opplysning), som vil utløse kommunedirektørens opplysningsplikt. Det dreier seg om opplysninger som vil kunne endre organets vurdering av saken, og dermed vedtaket, fordi de fremstår som vesentlige for vedtakets lovlighet eller forutsetninger.

Dette bidrar til ytterligere å tydeliggjøre både kommunedirektørens og de folkevalgtes rolle og ansvar.

4.4.2 Fravær av utsettende veto for kommunedirektøren

Koml. § 13-1 fjerde ledd andre setning pålegger kommunedirektøren å gjøre vedkommende folkevalgte organ oppmerksom på «faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket» på en egnet måte. Men det er fortsatt ikke helt klart i hvilken grad kommunedirektøren skal bli med i gjennomføringen av et vedtak han mente det ikke var forsvarlig å iverksette (pga. at det er prematurt eller pga. faktiske eller rettslige forhold som fremstår vesentlige for lovligheten av, eller forutsetningene for, det vedtaket som har blitt truffet).

Et utsettende veto ville hatt konsekvenser for forholdet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte og balansen/rollefordelingen dem imellom: Ut fra et juridisk og administrativt

²⁵⁸ Hva dette innebærer for forholdet mellom de folkevalgte og kommunedirektøren ble forklart under kommunedirektørens utredningsansvar og undersøkes nærmere i punkt 2.5.

perspektiv, ville det vært fornuftig med et utsettende veto, mens det i et demokratisk perspektiv ville rokke ved balansen dersom administrasjonen ved kommunedirektøren kunne utsette noe vedtatt av et folkevalgt organ. Det er dermed blitt tilføyd i koml. § 13-1 fjerde ledd at iverksetting av vedtak skjer *uten ugrunnet opphold* – noe som styrker politikernes rolle og hensynet til lokaldemokrati.

I utgangspunktet innebærer ikke ansvaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet noen form for utsettende veto fra kommunedirektørens side, selv om han/hun mener at det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning.²⁵⁹ Hvis kommunedirektøren mener det er kommet frem faktiske eller rettslige forhold – enten under saksforberedelsen eller ved iverksettelsen av et vedtak (for eksempel etter benkeforslag) – som tilsier at saken / gjennomføringen av vedtaket burde utsettes, er han *lovpålagt* til å uttale seg og gjøre vedkommende folkevalgte organ oppmerksom på det – det er *nytt* i loven, jf. koml. § 13-1 fjerde ledd andre punktum. Eventuelt kan han presentere et *begrunnet utsettelsesforslag* i sitt saksframlegg for det folkevalgte organet. Det kan tenkes at dette kan utgjøre en slags taktisk «treneringsteknikk»; likevel reduseres risikoen for politisk misbruk fra kommunedirektørens side ved at en slik innsigelse eller et slikt utsettelsesforslag må være begrunnet.

Det tas ikke klart stilling i forarbeidene til om kommunedirektøren har rett eller plikt til å utsette gjennomføringen av et vedtak heller, dersom spørsmål som har *sentral betydning* for gjennomføringen oppstår. Men et visst *krav til saklighet* fremgår av lovforarbeidene:

Utvalget tar ikke klart stilling til om det innebærer en plikt eller rett til å utsette gjennomføringen av vedtaket hvis spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen dukker opp. Departementet er enig med utvalget i at dette må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om og så videre.²⁶⁰

Som hovedregel vil det være opp til *det folkevalgte organet selv* å ta stilling til om det vil endre vedtaket, og/eller eventuelt be kommunedirektøren om en tilleggsutredning og utsette

²⁵⁹ Tvert imot kan kommunedirektøren sies å ha «utsettende veto», som tilsvarer en form for ankerrett, overfor foretaksstyrets eller daglig leders vedtak, jf. koml. § 9-16 andre ledd. – O. Overå, J. Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 205.

²⁶⁰ Prop. 46 I (2017-2018), s. 62-3; NOU 2016: 4, s. 90.

iverksettingen til saken er behandlet på nytt i neste møte, jf. koml. § 11-3 fjerde ledd.²⁶¹ Departementet har tidligere uttalt at dersom kommunestyret, etter å ha hørt kommunedirektørens innsigelser, bestemmer at vedtaket likevel skal iverksettes, vil dette være bindende for kommunedirektøren.²⁶² Dette tydeliggjør at det politiske organet beholder det overordnede ansvaret. Administrasjonen gis muligheten til å uttale seg – og å bli hørt, men til syvende og sist er det det folkevalgte organet som bestemmer, og kommunedirektøren har plikt til å iverksette alle vedtak truffet av folkevalgte organer.²⁶³ Det er både en lovfestet plikt og en del av hans *lojalitetsplikt* ovenfor kommunestyret/de folkevalgte – og helt i tråd med lokaldemokratihensyn.

Men det er vel å bemerke at det oftest er en stor saksmengde med mange dokumenter som skal leses av de folkevalgte organene og at de folkevalgte ofte har kort tid til å forberede seg før møtene. Det gjør det vanskelig å ha et godt grunnlag for å se problemstillinger og stille spørsmål til saksframlegg/-utredning fra administrasjonen. Med andre ord er de i praksis avhengige av kommunedirektørens syn og utredning i en sak. Og i de fleste saker går kommunedirektørens forslag eller innstillinger igjennom.

4.5 Kommunedirektørens utrednings- og opplysningsplikt i lys av kommunestyrets utvidede innsynsrett

Flere nye lovbestemmelser i ny kommunelov utvider de folkevalgtes *innsynsrett*, med betydelige konsekvenser for administrasjonen og dens leder.

De folkevalgtes innsynsrett er forankret i kapittel 11 om saksbehandling i folkevalgte organer.

²⁶¹ Se også Ot.prp. nr. 42 (1991-92), s. 285. Hvis noen mener at en sak ikke er tilstrekkelig utredet eller det kommer frem nye opplysninger i møte, bør saken utsettes, jf. koml. § 11-3 fjerde ledd, slik at administrasjonen kan kontrollere og kommentere disse: *Møteleder* eller *1/3 av medlemmene* kan motsette seg at det fattes vedtak hvis «saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen», jf. koml. § 11-3 siste ledd siste punktum og fvl. § 17 om at en sak skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

²⁶² Rundskriv H-02/09 sak 06/1952 (Kommunaldepartementet).

²⁶³ Kommunedirektøren kan ikke utsette iverksettelsen av et vedtak, i påvente av en eventuell lovlighetskontroll fra fylkesmannen, med mindre fylkesmannen gir saken oppsettende virkning. – G. Engelsrud, G. Jahren, I. Sletnes, *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, 2. utg., op. cit., s. 128. Spørsmålet om kommunedirektørens adgang til å kreve lovlighetskontroll ble diskutert ved vedtakelsen av forrige kommunelov. Det hadde blitt vurdert om administrasjonssjefen og medlemmer av kommunerådet skulle være berettiget til å fremme krav om lovlighetskontroll. Begrunnelsen for at dette ikke ble fulgt opp, var at dette var uheldig («skape vansker») for forholdet mellom administrasjonen og folkevalgte, Se Ot.prp. nr. 42 (1991-1992), s. 202. Kommunelovutvalget var enig i begrunnelsen og endret ikke loven på dette punktet. – NOU 2016: 4, s. 375-6. Imidlertid, når lovens vilkår er oppfylt, kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret be om lovlighetskontroll, jf. koml. § 27-1 første ledd.

Kravet på at «dokumentene i sakene» skal følge innkallingen, jf. koml. § 11-3 første ledd, er nytt i kommuneloven. Det *lovfester og presiserer* både rett og praksis. Det var allerede oppfattet som en bindende hovedregel, som stammer fra prinsippet om at en sak skal være så godt forberedt som mulig før vedtak treffes.²⁶⁴ Forskjellen er at dette nå er blitt oppstilt som et ubetinget rettslig krav til innkallingen.²⁶⁵

Dette, sett i sammenheng med den nye bestemmelsen i kommuneloven som gir folkevalgte organer en generell og *utvidet* innsynsrett, jf. koml. § 11-13 første ledd, endrer ganske radikalt forholdet mellom folkevalgte og administrasjon, og den vil sannsynligvis ha (hvis det ikke ennå har hatt) konsekvenser for administrasjonens arbeidsform:²⁶⁶ *Kommunestyret* har nå rett til å kreve (ved alminnelig vedtak) innsyn «i alle kommunale (...) saksdokumenter», jf. koml. § 11-13 første ledd.²⁶⁷ I tillegg åpner koml. § 11-13 tredje ledd for at så få som *tre folkevalgte* kan kreve at det folkevalgte organet de sitter i, får innsyn i saksdokumenter, så lenge de aktuelle dokumentene ikke avdekker taushetspliktbelagte opplysninger. *Det enkelte medlem* kan ellers utøve den retten til dokumentinnsyn og informasjon han har etter *offentleglova*, og på vanlig måte foreslå at en sak settes på dagsordenen, jf. § 11-3 siste ledd, samt stille spørsmål til lederen for organet, se § 11-2 siste ledd.²⁶⁸ Men de nye reglene om innsynsrett gir rett til innsyn kun til et folkevalgt *organ*. De gir ikke den enkelte folkevalgte en utvidet rett til innsyn. Reglenes plassering under lovens kapittel 11 om saksbehandling i folkevalgte organer, i stedet for kapittel 8 om rettigheter og plikter for folkevalgte, signaliserer dette sterkt.

Det folkevalgte organets utvidete innsynsrett inntreffer først når saken er sendt til behandling i organet, det vil si når administrasjonen har sendt saken til ordfører eller organets leder og når den har blitt satt opp på sakslisten.

²⁶⁴ Se Overå, Bernt, *Kommuneloven med kommentarer*, 6. utg., 2014, s. 319 (note 4): «Som hovedregel vil det være naturlig at også kopi av i alle fall de sentrale dokumentene følger innkallingen eller sendes ut før møtet. (...) Det er imidlertid ikke noe krav i loven om at medlemmene blir tilsendt saksdokumentene. (...) Organet avgjør selv med alminnelig flertall hvorvidt det synes at saksforberedelsen – herunder utsendelse av dokumenter – har vært tilstrekkelig god til at man finner å kunne fatte realitetsvedtak, se § 34 nr. 1 første setning om utsettelse av sak som er oppført på sakslisten.»

²⁶⁵ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, *op. cit.*, s. 237. Det kan likevel være adgang til å realitetsbehandle en sak der saksdokumentene *ikke* er sendt ut sammen med innkallingen, «hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det», jf. koml. § 11-3 siste ledd, siste punktum.

²⁶⁶ Koml. § 11-13 var ny i kommuneloven 2018, men var delvis en videreføring av praksis og et veiledende normalreglement om folkevalgtes innsynsrett gitt av departementet i 2004. - Prop. 46 L (2017-2018), merknader til bestemmelsen, s. 376.

²⁶⁷ Andre folkevalgte organer har samme innsynsrett for saker på sitt ansvarsområde, jf. koml. § 11-13 første ledd andre punktum.

²⁶⁸ «Kommunale reglementer om folkevalgtes innsynsrett kan ikke innskrenke den innsynsretten den enkelte folkevalgte etter offentlighetsloven har som vanlig borger.» - Prop. 46 L (2017-2018), s. 127.

De folkevalgtes innsynsrett i *alle* kommunale saksdokumenter, også de som er taushetsbelagte «når det er nødvendig forbehandlingen av en konkret sak», jf. koml. § 11-13 andre ledd, strekker seg lenger enn det som følger av de generelle reglene om innsyn etter offentlighetsloven.²⁶⁹

Kommunelovens § 11-13 første ledd må selvfølgelig også leses i sammenheng med koml. § 13-1 tredje ledd om kommunedirektørens ansvar for at saker som legges fram for et folkevalgt organ «er forsvarlig utredet» og at utredningen gir «et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak».

Dette innebærer at det i de aller fleste tilfellene vil være slik at organet har de dokumentene og opplysningene som er nødvendige for å behandle en sak. (...) det [er] trolig i ytterst få tilfeller et organ har hatt behov for ytterligere dokumenter, og departementet antar det sjeldent vil være behov for å treffe vedtak om innsyn.²⁷⁰

Dette tilsier at disse forholdsvis nye lovbestemmelsene kun regulerer de tilfellene organet krever innsyn i *ytterligere* dokumenter enn hva organet allerede har fått tilsendt i henhold til koml. § 11-3 første ledd.

Det bemerkes at *kommunedirektøren selv* skal vurdere om dokumentene skal oversendes organet, dersom han finner at organet har behov for *taushetsbelagte* opplysninger eller dokumenter *unntatt offentlighet* i forbindelse med behandlingen av en sak. Det betyr at det ikke alltid er nødvendig at det folkevalgte organet selv ber om taushetsbelagte opplysninger.

I saker hvor det er åpenbart at organet må ha slike dokumenter for å kunne behandle saken, og forvaltningslovens bestemmelser åpner for at de folkevalgte skal kunne få oversendt opplysningene, kan de oversendes organet som del av saksframlegget. Når det gjelder innsyn i dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, vil normalt også disse oversendes det folkevalgte organet som saksframlegg fra administrasjonen dersom organet har behov for dokumentene.²⁷¹

Minst to hovedproblemstillinger er knyttet de folkevalgtes behov for ytterligere dokumenter eller informasjon:

²⁶⁹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 128.

²⁷⁰ Prop. 46 L (2017-2018), s. 136.

²⁷¹ Prop. 46 I (2017-2018), s. 136.

- Den ene er knyttet til identifiseringen av hva som utgjør et saksdokument og til hvor stort handlingsrom kommunedirektøren har, når det gjelder utvalget av dokumentene som skal følge med saken.

Et underliggende spørsmål er hvilke dokumenter eller opplysninger som administrasjonen kan holde tilbake; hva som er unntatt offentlighet eller pålagt taushetsplikt, og hvordan dette håndteres.

- Den andre er om et folkevalgt organ direkte kan ta kontakt med administrasjonen, uten å gå gjennom kommunedirektøren?²⁷²

Som nevnt ovenfor skal innkalling til møte i folkevalgt organ «inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene», jf. § 11–3 første ledd, tredje punktum. Utgangspunktet er at alle opplysningene de folkevalgte trenger for å behandle en sak og treffe vedtak, skal fremgå av administrasjonens saksfremstilling med vedlegg. Dessuten kan kommunestyret kreve innsyn i alle kommunale saksdokumenter, *også de som er taushetsbelagte*, «når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak», jf. koml. § 11-13 andre ledd.²⁷³ I begge tilfeller har *kommunedirektøren* det administrative og faglige ansvaret for å bestemme hva som skal følge med en sak, og hvilke dokumenter og opplysninger som kan holdes tilbake.

Hva som er *nødvendige* dokumenter eller opplysninger vil variere fra sak til sak og bero på en *helhetsvurdering*. Administrasjonen har likevel et visst *handlingsrom* når det gjelder hvilke dokumenter som skal følge saken når den går til behandling i det folkevalgte organet, enten fordi de ikke kan anses som saksdokumenter i lovens forstand, eller fordi de er taushetsbelagte og ikke nødvendige, eller fordi kommunedirektøren *skjønnsmessig* (men med utgangspunkt i et faktisk og rettslig grunnlag) kan velge ut hvilke dokumenter som ikke følger med saksutredningen.

Vurderingen av hva som er et (nødvendig) *saksdokument* og hva som ikke kan anses som det er knyttet til dette og til kommunestyrets innsynsrett (både i forkant og i etterkant av møteinnkallelsen, jf. koml. § 11-3).

²⁷² Fordi det i utgangspunktet også berører kommunedirektørens lederrolle og arbeidsgivers rolle har dette punktet blitt behandlet under pkt. 3 ovenfor.

²⁷³ En konkret sak er en sak som er eller kan komme under behandling i det folkevalgte organet. Den må være «ferdigbehandlet» av administrasjonen og/eller «sendt til behandling i det folkevalgte organet», jf. koml. § 11-13 siste ledd. Det folkevalgte organets innsynsrett inntreffer når saken er satt på saklisten for organet dersom det gjelder en sak som skal behandles i dette folkevalgte organet.

4.5.1 Om skillet mellom saksdokumenter og interne arbeidsdokumenter

«Dokumentene i sakene» er det som legges fram for de folkevalgte som grunnlag for saksbehandlingen. Det må skilles mellom saksdokumenter og administrasjonens egne *interne arbeidsdokumenter*:

Etter offentlighetsloven § 3 skal det gis innsyn i *alle* saksdokumenter så lenge ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Unntakshjemler følger i all hovedsak av lovens kapittel 3, hvor de viktigste er offentleglova § 13 om innsyn i taushetsbelagte opplysninger og §§ 14 og 15 om organinterne dokumenter og dokumenter innhentet fra eksterne til intern saksbehandling. Administrasjonen vil normalt ikke vedlegge egne interne arbeidsdokumenter som er utarbeidet som ledd i saksbehandlingen der («utarbeidd for si eiga interne saksførebuing»), jf. offentleglova § 14. Det er stort sett tale om forslag, utkast, betenkninger, notater og andre lignende arbeidsdokumenter som administrasjonen selv har utarbeidet under sakens gang. Denne bestemmelsen er ment å skjerme administrasjonens interne overveiiingsprosesser i en sak og deres faglige integritet. Offentleglova § 15 andre ledd gir også unntak for innhentede sakkyndige utredninger og uttalelser («delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si»), men bare når det er «påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka».

Man kan likevel tolke offentleglova § 11 om plikt til «vurdere å gi heilt eller delvis innsyn (...) dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak» slik at det må foreligge tungtveiende og legitime grunner for å skjerme de delene av det enkelte dokument som inneholder fakta (herunder mer eller mindre sikre anslag eller prognoser).²⁷⁴

Dessuten inneholder offentleglova § 14 andre ledd en oppregning av dokumenttyper eller opplysninger som ikke kan unntas som organinterne:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og

²⁷⁴ Se nærmere i G-2009-419 (G-0419), Justisdepartementets veileder til offentliglova, bl.a. på s. 65: «Ein må òg leggje vekt på innhaldet i dokumentet. Dersom unntaksføresegna er gitt for å verne bestemte prosessar eller sikre fortrulege diskusjonar, vil det vere større grunn til å gi innsyn i dei delane av dokumentet som inneheld faktiske opplysningar enn i skjønsvurderingar.»

d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar. [Offentleglova § 14 annet ledd]

Det er viktig å bemerke seg at det, i lys av det prinsipielle skillet mellom de folkevalgte og administrasjon, ikke gis innsynsrett før saken, som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet – eventuelt fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet og vedtak er truffet i administrasjonen, jf. koml. § 11-13 siste ledd: For saker som skal avgjøres i administrasjonen oppstår innsynsretten først *når saken er ferdigbehandlet der*. Dette er ment til å beskytte administrasjonens faglige ansvar og integritet fra de folkevalgtes innblanding. For lovgiveren var det viktig at administrasjonen skulle kunne arbeide seg fram til en endelig avgjørelse eller innstilling før innsynsretten inntrer. Dette bidrar til klare ansvarsforhold mellom administrasjonen og de folkevalgte.²⁷⁵

Det de folkevalgte har krav på er dermed i utgangspunktet *et samlet saksforelegg som er uttrykk for «sluttført saksbehandling» i administrasjonen*, herunder alle relevante faktaopplysninger, innspill og synspunkter fra parter og andre interesserte, samt administrasjonens egne sammenfattende vurderinger av forholdet.²⁷⁶ (min uthv.)

Men koml. § 11-13 kan gi rett til noe mer dersom vilkårene er oppfylt.

4.5.2 Hvilke dokumenter eller opplysninger kan (eller må) administrasjonen holde tilbake?

Nærmere om saksdokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger

Etter koml. § 11–13, har det folkevalgte myndighet til å kreve fremlagt *alle dokumenter i saken* for å kunne treffe best mulig vedtak. Men det er viktig å understreke at koml. § 11-13 som gir utvidet innsynsrett for folkevalgte organer, er en *unntaksregel*. Utgangspunktet er at alle dokumenter som er nødvendige følger med saken fram til kommunestyret.

Det skilles mellom saksdokumenter som gir kunnskap til *taushetsbelagte opplysninger*²⁷⁷ og de øvrige saksdokumentene, jf. koml. § 11-13 andre ledd.

²⁷⁵ Prop. 46 L (2017-2018), s. 129. I tillegg er hensynet til å unngå offentlighet om dokumentene ganske tungtveiende.

²⁷⁶ Bernt svarer: Administrasjonen kan holde tilbake dokumenter fra politikerne, *Kommunal rapport*, 29.06.20, <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/administrasjonen-kan-holde-tilbake-dokumenter-fra-politikerne/121598/>

²⁷⁷ Det gjelder opplysninger om «noens personlige forhold» eller om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår», jf. fvl. § 13 første ledd. OBS: Fvl. § 13 andre ledd avgrenser kretsen av opplysninger som anses som «personlige forhold».

Det folkevalgte organet har en generell rett til å kreve innsyn i alle «ordinære» saksdokumentene (herunder dokumenter som er unntatt fra innsyn etter *offentleglova* som administrasjonens egne interne arbeidsdokumenter) når flertallet av organets medlemmer krever det. Men det er tilstrekkelig at minst tre medlemmer av organet krever det, jf. koml. § 11-13 tredje ledd, første punktum.

Når det gjelder saksdokumenter som gir kunnskap om *taushetsbelagte opplysninger*, kan kommunedirektøren som hovedregel holde tilbake dokumenter eller deler av dokumenter som avdekker taushetsbelagt informasjon. Det folkevalgte organet kan likevel kreve innsyn i slike dokumenter ved alminnelig flertall av de avgitte stemmene, jf. koml. § 11-13 tredje ledd andre punktum, etter å ha vurdert om et av vilkårene i fvl. § 13 b første ledd er oppfylt og etter å ha foretatt en konkret vurdering av behovet for og nødvendigheten av å få tilgang til de taushetsbelagte opplysningene for å kunne ta stilling til den aktuelle saken den har til behandling.²⁷⁸ Behovet skal vurderes fra sak til sak, og det må fattes vedtak hver gang organet ønsker innsyn i slike opplysninger. I henhold til fvl. § 13b første ledd nr. 2, er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll», dvs. i det omfang dette er nødvendig for at de folkevalgte skal kunne utøve sin funksjon. Tvert imot skal de delene av dokumentet som inneholder slike opplysninger «sladdes» (unntas) hvis ikke dette er informasjon som «er nødvendig for behandlingen av en konkret sak».

5. Delegering til kommunedirektøren

Dette kapitlet handler om hva som er nytt i kommuneloven når det gjelder delegasjon. Endringene om delegering er begrensede. Likevel er det viktig å fremheve at ny kommunelov er tydeligere og strengere om *hva* som kan og ikke kan delegeres, og *hvem* det kan delegeres til, i tråd med lovgiverens ønske om tydeligere å skille mellom politikk og administrasjon. I tillegg drøftes kort utvalgte problemstillinger knyttet til delegering til kommunedirektøren.

²⁷⁸ De folkevalgte vil selv få taushetsplikt hvis de får slike opplysninger.

5.1 Innledning

Å delegere innebærer å tildele et organ eller en enkeltperson man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over, myndighet til å treffe avgjørelser i nærmere angitte saker.²⁷⁹ All avgjørelsesmyndighet i kommunen ligger i utgangspunktet til *kommunestyret*. Skal andre ha avgjørelsesmyndighet, må det følge av lov eller delegasjon.

Det har nesten alltid vært et stort ønske om – og behov for – å kunne delegere mye til *kommunedirektøren*. Tallene fra 2016 viser at omfanget av delegasjon til kommunedirektøren i kommunene er stort, selv om den riktignok er tallmessig mindre omfattende enn i 2004 og 2008.²⁸⁰ Han/hun har fått tildelt myndighet i budsjettsaker (64,6 % av administrasjonssjefene hadde fått myndighet til å omdisponere brutto budsjett i 2016, mot 70,6% i 2004 og 68,6 i 2008), samt i personal- og organisasjon saker (over tre av fire administrasjonssjefer (75,8 prosent) hadde fått delegert myndighet til å ansette alt personale i 2016, i en markant økning fra 2004 (46%) og 2008 (60,5%)).²⁸¹ Samtidig kan økende delegering til administrasjonen svekke den viktige ombudsrollen som lokalpolitikeren er tiltenkt – og krever dermed en viss bevissthet når kommunestyret velger det som skal delegeres til kommunedirektøren:

Ombudsrolla vil typisk verta påverka av sakene som kommunestyret aktivt vel å ha direkte innverknad på. I den grad kommunestyrerepresentantane må ta stilling til saker som handlar konkret om organisering og utforming av tenester innbyggjarane mottek, vil dei også truleg ha betre føresetnader for å dyrka ombudsrolla enn når dei utelukkande skal ta stilling til overordna budsjettfordeling og planprinsipp. Debatten i samband med eit slikt delegasjonsvedtak vil også gjera kommunestyret meir medvite om rolla si som styringsorgan i kommunen.²⁸²

Ny kommunelov er bygget opp slik at den sikrer et *helhetlig styringssystem* i kommuner (og fylkeskommuner). Det følger av koml. § 5-3 første ledd at kommunestyret er det øverste styrende organ i kommunen, noe som innebærer at all utøving av kommunal kompetanse ved andre i utgangspunktet skjer på dets vegne og politiske ansvar.

Kommunestyret har en såkalt *residualkompetanse*: Med mindre kommunal kompetanse på et felt er lagt til annet organ ved lov eller lovlig delegeringsvedtak, ligger kompetansen hos

²⁷⁹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 63.

²⁸⁰ Lars Chr. Monkerud, Marthe Indset, Sigrid Stokstad, Jan Erling Klausen, *Kommunal organisering 2016*, NIBR-rapport 2016: 20, s. 65 flg.

²⁸¹ Ibidem: Se tabell 3.1. og 3.3.

²⁸² Se bl.a. Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008), *Eit sterkt lokaldemokrati*, s. 100-1.

kommunestyret. Det har en alminnelig kompetanse til å treffe vedtak på kommunens vegne. Men praktisk sett ville saksmengden sprengte kommunestyrets kapasitet og betydelig svekke dets effektivitet om det var nødt til å treffe selvstendige realitetsavgjørelser i alle enkeltsakene som skal behandles (hvis alle vedtak måtte fattes i dette organet). Siden det verken er hensiktsmessig eller effektivt at kommunestyret tar alle beslutninger selv, må det kunne organisere kommunen etter behov og avgjøre hvem som skal bestemme hva, ved bl.a. å delegerer myndighet til andre organer.

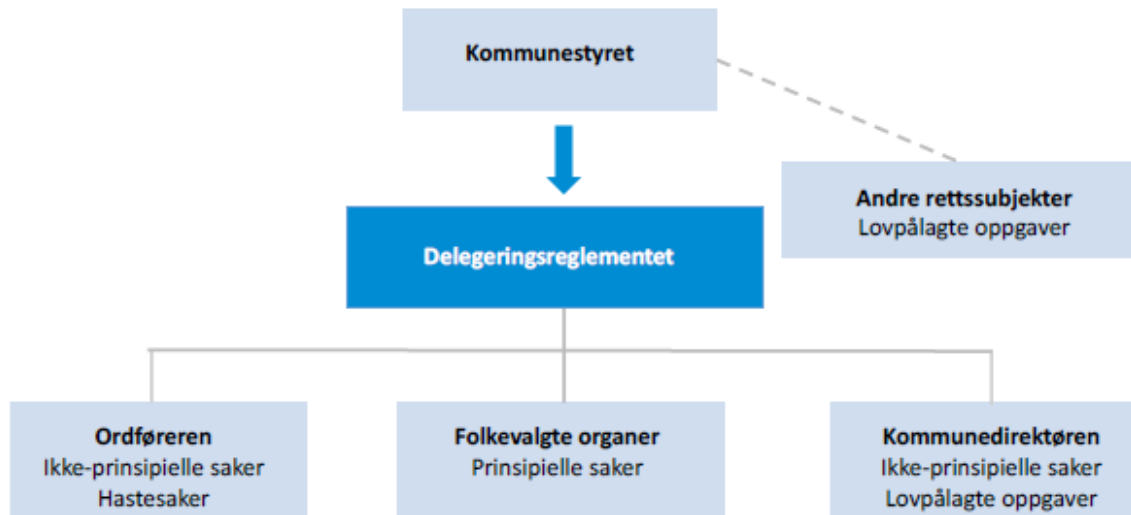
Det er alltid stort behov i kommunen for å delegerer, men det er vesentlig at det kun delegeres innenfor *rammene* av kommuneloven eller annen lov. Disse rammene har blitt *innstrammet* slik at de folkevalgte tar ansvar for hva som er viktigst i kommunen. Ved delegering til administrasjonen følges det grunnleggende skillet mellom politikk og administrasjon, der politikerne fastsetter rammer, rammebetingelser og prinsipp, mens administrasjonen ivaretar den løpende forvaltningen og tjenesteproduksjonen.

Hovedtrekkene i *hvordan* man delegerer i kommunen *videreføres* i ny kommunelov. Men det som er *nytt*, er at det nå finnes to nye «forankringsbestemmelser», jf. koml. §§ 5-3 og 5-4 (i tillegg til de andre delegeringsreglene som finnes i kommuneloven, jf. bl.a. koml. §§ 5-14, 6-1, 9-2):

- En generell bestemmelse om delegering *internt* i den kommunale virksomhet, jf. koml. § 5-3: Kommunestyret har primærkompetanse og kan delegerer vedtaksmyndighet nedover til andre (de sentrale) folkevalgte organer innenfor rammene av kommuneloven og annen lov; Kommunestyret kan også delegerer til bl.a. ordfører og kommunedirektør innenfor lovens eller annen lovs rammer, jf. koml. § 5-3 tredje ledd, i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. henholdsvis koml. § 6-1 fjerde ledd bokstav a og koml. § 13-1 sjetted ledd).
- En generell bestemmelse om *ekstern delegering* til andre, selvstendige rettssubjekter utenfor kommunen, f.eks. til private aktører som et aksjeselskap, en idrettsforening, en eiendomsmegler o.l. Det er nytt. Det er nå lovfestet adgang til å delegerer til private utenfor kommunen, jf. koml. 5-4.²⁸³

²⁸³ Det må skilles her mellom lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Når saken gjelder lovpålagte oppgaver, kan man bare delegerer så langt lovgivningen åpner for det (det beror på en konkret tolkning av hjemmelsgrunnlaget som ikke nødvendigvis trenger å være eksplisitt). Når saken gjelder ikke lovpålagte oppgaver, kan den delegeres dersom den ikke har prinsipiell betydning.

Delegeringen skal skje innenfor rammene den nye kommuneloven oppstiller, jf. koml. § 5-3 og 5-4, jf. koml. § 2-1 tredje ledd.



Kilde: KS, *Tillit. KS folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 77.

En annen viktig endring i ny kommunelov, som direkte berører forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen, er *hva* man kan delegerer: Enkeltpersoner (herunder ordføreren, kommunedirektøren) vil ikke kunne delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, og heller ikke i enkeltsaker av prinsipiell betydning. Begrunnelsen er hensyn til lokaldemokratiet, som tilsier at det er viktig at prinsipielle saker behandles av kollegiale folkevalgte organer og at vedtaket i saken treffes der.²⁸⁴

Særreglene om åpne møter og offentlighet for møtedokumentene gjelder ikke når saksbehandlingen skjer i administrasjonen i kommunen. Når folkevalgte organer delegerer myndighet til administrasjonen, blir altså allmennhetens rett til innsyn i beslutningsprosessen svekket. Det er dermed ryddig og bedre (fra et demokratisk standpunkt) at delegering til *kommunedirektøren* begrenses til saker som ikke har prinsipiell betydning.

I tillegg er det begrenset *hvem* det kan delegeres myndighet til.²⁸⁵

²⁸⁴ Se nedenfor.

²⁸⁵ Hva gjelder hvem som kan delegerer til kommunedirektøren: Det er ikke bare kommunestyret, men alle folkevalgte organer som kan delegerer myndighet til kommunedirektøren, hvis ikke kommunestyret uttrykkelig bestemmer å sperre for dette.

5.2 Delegasjon til administrasjonen begrenset til delegasjon til kommunedirektøren etter ny kommunelov

Kommunestyret har i utgangspunktet størst grad av frihet til å delegere oppgaver og myndighet til *andre folkevalgte organer* (utvalg, driftsstyrer, kommunedelsutvalg mv.). Det kan også delegere myndighet til *enkeltpersoner* (ordfører, leder av utvalg, den enkelte kommuneråd) og til «administrasjonen», men all delegasjon til *administrasjonen* skal skje til *kommunedirektøren*, dersom kommunen er organisert etter formannskapssystemet.²⁸⁶

Det motsatte (dvs. direkte delegasjon fra kommunestyret til f.eks. etatsjefer) hadde bidratt til å innskrenke kommunedirektørens instruksjons- og kontrollmyndighet, og dermed skapt uklare kommandolinjer og kompetanseforhold. At myndighet kun skal delegeres til kommunedirektøren, og ikke andre i administrasjonen, signaliserer respekt for prinsippet om enhetlig ledelse og viljen til å legge til rette for tydelige kommandolinjer og ansvarsforhold i virksomheten. Ansvar er «sentralisert». Det er lettere å identifisere hvem som er ansvarlig.

Dette aspektet ved den begrensede delegasjonsadgangen (omfattende til kollegiale organer, mindre til enkeltpersoner eller administrasjonen) henger også sammen med et grunnleggende demokratisk fundament i det kommunale selvstyret: Kollegiale, politiske organer skal bestemme, ikke enkeltpolitikere eller ansatte (m.a.o. ikke folkevalgte) i administrasjonen (kommunedirektøren).

Det er flere grunner til at kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til kommunedirektøren.

Først og fremst er det en avlastning for kommunestyret og fylkestinget, som er det organet som formelt innehar myndigheten. Det å 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 realiteten må de aller fleste beslutninger delegeres til kommunedirektøren for at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne fungere effektivt.²⁸⁷

²⁸⁶ Siden det har det øverste tilsynsansvaret (kontrollansvar), jf. kompl. § 22-1 tredje ledd, og det er det delegerende organet, beholder kommunestyret *omgjøringskompetansen*, jf. kompl. § 22-1 tredje ledd.

²⁸⁷ KS, *Tillit. KS folkevalgtprogram 2019-2023*, s. 76.

OBS: *Kommunestyret* kan ikke delegere vedtaksmyndighet som allerede direkte er tillagt andre, jf. f.eks. koml. § 13-1 siste ledd: Kommunedirektøren har *det løpende personalansvaret* for den enkelte, noe som innebærer at kommunestyret i utgangspunktet hverken kan delegere denne myndigheten eller omgjøre kommunedirektørens vedtak i personalsaker.²⁸⁸

5.3 Nærmere om delegasjonsadgang og delegasjonsforbud etter ny kommunelov

På grunn av lempingen av skrankene for delegasjon til administrasjonen i forrige kommunelov, kunne den være litt uklart hva som kunne delegeres til kommunedirektøren. Den nye kommuneloven er tydeligere og strengere om *hva* som kan eller ikke kan delegeres, og er i tråd med lovgiverens ønske om å styrke det folkevalgte nivået og å skille klarere mellom politikerne og administrasjonen.

5.3.1 Delegasjonsforbud / delegasjonssperre²⁸⁹

Hvorvidt kommunestyret kan delegere eller ikke og hva de nærmere kan delegere, fremgår av ulike lovbestemmelser, både i kommuneloven og i særlovgivningen: Som tidligere har lovgiver valgt å knytte *delegeringsforbud* direkte til de enkelte aktuelle bestemmelsene, ved å bruke uttrykket «[kommunestyret] selv» i tilknytning til den aktuelle kompetansen.²⁹⁰ Dette tydeliggjør om myndigheten kan delegeres eller ikke, og er i tråd med det at kommunestyret er i en særstilling som direkte valgt av kommunens innbyggere. Ved delegasjonsforbud må vedtaket treffes av organet selv, og kan ikke delegeres til andre. Som hovedregel kan kommunestyret aldri delegere fra seg rettslig eller politisk ansvar.

Delegasjonsforbudet gjelder stort sett saker som gjelder overordnede styringsinstrumenter (slik som kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett) og saker som angår politiske styringsstrukturer (blant annet ved fastsetting av kommunestyrets medlemstall, overgang til nytt styringssystem), valg (valg av ordfører/fylkesordfører, opprettelse av og medlemsvalg til

²⁸⁸ Kommunestyret kan heller ikke instruere i dette feltet (løpende personalansvar), jf. NOU 2016: 4, s. 91-2, og pkt. 3.2. ovenfor.

²⁸⁹ I lovforarbeidene brukes uttrykket «delegeringssperre» i stedet for «delegeringsforbud». Se f.eks. NOU 2016: 4, s. 97; Prop. 46 L (2017-2018), s. 63.

²⁹⁰ Jf. NOU 2016: 4, s. 97: «Også i forslag til ny kommunelov blir det lagt til grunn at om loven sier at kommunestyret eller et annet organ *selv* skal gjøre noe, så innebærer dette en delegeringssperre. Vedtaket må da treffes av organet selv og kan ikke delegeres til andre.» Eksempler av delegasjonsforbud i særlovgivningen finnes f.eks. i plan- og bygningsloven §§ 3-3 andre ledd, 11-15 første ledd, 12-1, og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 6-1 første ledd første punktum.

utvalg) og ved tilsetting av kommunedirektør.²⁹¹ Med andre ord må de viktigste vedtakene av organisatorisk og økonomisk karakter treffes av kommunestyret selv, og kan ikke delegeres.

Dessuten fremgår det av en *antitetisk* tolkning av bestemmelsene som åpner for delegasjon til enkeltpersoner som f.eks. kommunedirektør, at det er forbudt å delegere myndighet til å treffe vedtak saker som er av prinsipiell betydning, til enkeltpersoner (herunder kommunedirektøren, ordfører, leder av utvalg) og private rettssubjekter. Dette understreker at ansvaret for slike saker ligger hos de folkevalgte og bidrar til å klargjøre deres ansvarsområde og å styrke både deres kompetanse og legitimitet som folkevalgt. Det var viktig for lovgiveren at grunnleggende og prinsipielle saker skulle behandles av folkevalgte organer, og at vedtaket i saken skulle treffes der,²⁹² bl.a. fordi det er mer demokratisk.²⁹³

5.3.2 Delegasjonsadgang

Når det gjelder delegering til kommunedirektør (men også til ordfører, arbeidsutvalg og utvalgsleder) har *delegasjonsadgangen* blitt forsiktig *begrenset* til «saker som ikke har prinsipiell betydning», jf. koml. § 13-1 sjettede ledd. Det er gode grunner til det: Ved å delegere til kommunedirektøren, overlates avgjørelser til ansatte og ikke folkevalgte, og til en enkeltperson, ikke til et kollegialt organ. Dessuten er det i utgangspunktet mindre behov for delegering i personalsaker nå som kommunedirektøren har det løpende personalansvar, jf. koml. § 13-1 siste ledd.

Forrige kommunelov hadde faktisk utvidet adgangen til å delegere avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen «i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning».²⁹⁴ ved individuelt delegasjonsvedtak kunne administrasjonssjefen (og ordføreren) få delegert myndighet til å avgjøre konkrete enkeltsaker, også der hvor saken er av prinsipiell

²⁹¹ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 47.

²⁹² Se f.eks. i Innst. 369 L (2017-2018), s. 104.

²⁹³ I likhet med forrige kommunelov regulerer ikke ny kommunelov eksplisitt *hvordan* delegering av myndighet skal skje, av hensyn til kommunal handlefrihet. Men det er påbudt om å fastsette et delegeringsreglement som inneholder en oversikt over hvilken vedtaksmyndighet som delegeres til andre folkevalgte organer og til administrasjonen, jf. koml. § 5-14. I dette ligger det et krav eller en forutsetning om at det skal tas en beslutning om hvem som kan bestemme hva, at både fremgangsmåte og delegeringsomfang skal fastlegges, og at dette blir offentlig og tilgjengelig for folk flest. Et slikt påbud bidrar til en bevisstgjøring av om funksjonsfordelingen mellom de ulike nivåene i kommunene, og til å tydeliggjøre ansvarsforholdene i kommunen. Men det hindrer ikke at kommunestyret endrer reglementet eller gjør vedtak om delegering i enkeltsaker etter at det er vedtatt.

²⁹⁴ Etter de tidligere bestemmelser i kommunestyreloven § 31a var delegasjonsadgangen til administrasjonen begrenset til «enkeltsaker eller typer av saker som må anses som *kurante*» (min uthv.). Uttrykket «kurante saker» er ansett for å sette relativt snevre rammer for delegasjon av myndighet til administrasjon. Se Ot.prp. nr. 42 (1991-1992), s. 277.

betydning;²⁹⁵ i tillegg var det gitt adgang til saksbestemt delegasjon i «typer saker som ikke er av prinsipiell betydning», jf. kommuneloven (1992) § 23 (4). Etter ny kommunelov kan det ikke lenger legges til grunn at det i enkeltsaker kan delegeres vedtakskompetanse i saker av prinsipiell betydning, slik det var tilfellet ved tolkningen av forrige kommunelov.

Adgangen til å delegere myndighet til kommunedirektøren antas å gjelde også i *hastesaker som ikke er av prinsipiell betydning*, selv om koml. § 11-8 om hastesaker i utgangspunktet kun åpner for delegasjon av myndighet til et begrenset antall (kollegiale) organer, samt ordføreren: Kommunestyret kan vedta å gi utvidet kompetanse til kommunedirektøren i medhold til koml. § 13.1 sjette ledd «i saker som ikke er av prinsipiell betydning», der det haster eller i ferietiden.²⁹⁶

5.3.3 Om sakens art: Hva er en sak av «prinsipiell betydning»?

Det fremgår klart av koml. § 13-1 sjette ledd at delegeringsbegrensningen i ny kommunelov omfatter enkeltsaker med prinsipiell betydning. Lovgiveren har vært tydelig i forarbeidene på at saker av prinsipiell betydning bør behandles av folkevalgte organer og at kommunestyret kun kan delegere avgjørelsesmyndighet til kommunedirektøren i *saker som ikke er av prinsipiell betydning*. Dette henger sammen med viljen til klarere å skille mellom de folkevalgte og administrasjonen, til å tydeliggjøre ansvarsforholdene og til «å verne borgernes interesser ved den allsidige og offentlige behandling i kommunestyret», som har blitt direkte valgt av kommunens innbyggere.²⁹⁷ Dette er et uttrykk for at det er de folkevalgte som tar avgjørelser i de sentrale, viktigste sakene i kommunen.

Delegering er komplisert. Hva som utgjør en sak av «prinsipiell betydning» (rettslig begrep) krever en sammensatt *helhetsvurdering*.

Det er i utgangspunktet *kommunestyret* som drøfter og *avgjør* hva som er av prinsipiell betydning. Dette markerer at det er politikere i kommunen som har ansvaret for å

²⁹⁵ At saken kunne være prinsipiell ved delegering av konkrete enkeltsaker etter kommuneloven (1992), se NOU 1990: 13, s. 370; Overå, Bernt, *Kommuneloven med kommentarer*, 6. utg., 2014, s. 193; Sletnes, Henrichsen, Lundin, Mäkinen, *Kommunelovene i Norden*, op. cit., s. 149. Departementet mener at det er uklart hvordan man kan tolke dette. Se Prop. 46 L (2017-2018), s. 64: «Etter ordlyden er det noe uklart om «ikke er av prinsipiell betydning» i lovens formulering peker tilbake til både «enkeltsaker» og «typer av saker» eller bare «typer av saker». Etter departementets mening kan man heller ikke ut fra forarbeidene trekke sikre slutninger om hvordan disse bestemmelsene er å forstå. Departementet mener derfor at innholdet i disse bestemmelsene er noe uklare (sic) etter gjeldende rett.»

²⁹⁶ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 259.

²⁹⁷ A. Engh, E. Tofte, *Kommunal forvaltning*, Oslo, Tiden, 1968, s. 53, sitert av Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 48.

diskutere/debattere og, til slutt, bestemme om slike problemstillinger. Det er viktig (og godt) for det lokale folkestyret.

Det uttrykkes i forarbeidene at kommunestyret har et *vidt spillerom* for å ta stilling til hva som er prinsipielt.

I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277, er det listet opp flere relevante momenter for å avgjøre om en sak er av prinsipiell karakter, blant annet: vedtakets karakter og konsekvenser for kommunen, kommunens størrelse, i hvilken utstrekning «de viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjoner eller tidligere praksis». ²⁹⁸

Hva som er en prinsipiell sak eller ikke, varierer mellom kommuner, blant annet pga. forskjeller i kommuners størrelse og ulik politisk sammensetning av kommunestyrene. Det finnes *ingen fasit* som gjelder for alle kommuner.

Man kan tilføye at det er på det rene at de viktigste vedtakene av organisatorisk og økonomisk karakter må treffes av kommunestyret selv, og er av prinsipiell betydning. Det må anses som uproblematisk å delegerer myndighet til å treffe vedtak til administrasjonen i *kurante saker uten stor grad av skjønnsutøving*. Det samme gjelder på saksområder der det skal utøves et *faglig skjønn*.

Annerledes i saker som krever *lokalpolitisk skjønn*. Hvis en sak eller en sakstype krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn vil spørsmålet måtte vurderes ut fra om det finnes instruksjoner, tidligere praksis eller politiske vedtak som snevrer inn skjønnsrommet. Formuleringen lovgiver har valgt gir et vidt spillerom for den enkelte kommune til å vurdere hva som er forsvarlig og hensiktsmessig. ²⁹⁹ (min uthv.)

Hvem avgjør i tvilstilfeller?

Erfaringen viser at kommunestyrene klarer fint å skille mellom saker av prinsipiell betydning og de som ikke er det. Kommunedirektøren kan også gjøre ordfører/kommunestyre oppmerksomme på at en delegert sak faktisk er av prinsipiell betydning, legge den til side og la den gå opp til politisk behandling.

²⁹⁸ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277.

²⁹⁹ Sletnes, Henrichsen, Lundin, Mäkinen, *Kommunelovene i Norden, op. cit.*, s. 149. Se også Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277.

Men hvem avgjør ved *tvilstilfeller*, eller dersom delegeringsvedtaket eller -reglementet er uklart, eller dersom det oppstår problemer ved deres iverksettelse?

Hvis myndighet er delegert til administrasjonen har denne et selvstendig ansvar for å vurdere konkrete saker den behandler, ikke bare i forhold til delegasjonsvedtaket, men også i forhold til om saken må anses som prinsipiell. Det kan eksempelvis innenfor et saksområde der administrasjonen er delegert myndighet dukke opp enkeltsaker som er prinsipielle. I så fall har administrasjonen plikt til å forelegge saken for det politiske organet den har fått myndigheten fra.³⁰⁰

Dersom det er tvil om en sak er av prinsipiell betydning, eller dersom det er tvil om hvordan en slik sak av prinsipiell betydning skal behandles politisk, er det *kommunestyret* som rettslig og prinsipielt må ta stilling til dette. Og der kommunestyret har tatt stilling til spørsmålet, kan det prinsipielle dermed sies å være avklart, og beslutningskompetansen kan da delegeres.

Men dersom kommunedirektøren blir i tvil om sin fullmakt, og det haster med en avklaring, ville det være en god praktisk ordning å anta at ordføreren og kommunedirektøren *i praksis* får et *felles ansvar* for å avklare dette. Men kommunestyret beholder det *siste ord* for å avgjøre om en sak er prinsipiell eller ikke.

Oppsummering

Mens noen vedtak ikke kan delegeres (f.eks. prinsipielle enkeltsaker), fordi de skal fattes av kommunestyret selv, kan de fleste beslutninger delegeres – og delegeres videre – til andre organer. I realiteten må et betydelig antall beslutninger delegeres til kommunedirektøren for at kommunen skal kunne fungere effektivt. Men ny kommunelov understreker at kommunedirektøren kun kan få delegert vedtaksmyndighet i «saker som ikke har prinsipiell betydning», og de folkevalgte forventes å vurdere nøye hva det er viktig at kommunestyret ikke skal behandle, for å kunne *prioritere* andre og viktigere saker. Ved å legge til grunn at prinsipielle saker skal behandles av folkevalgte organer, begrenser dermed ny kommunelov kommunestyrets adgang til å delegere, samtidig som den klargjør rolle- og ansvarfordelingen de folkevalgte og administrasjonen imellom. Til gjengjeld har kommunestyret stort spillerom for å avgjøre hva som er prinsipielt.

³⁰⁰ Sletnes, Henrichsen, Lundin, Mäkinen, *Kommunelovene i Norden, op. cit.*, s. 149. Se også Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277.

I praksis er skillet mellom saker av prinsipiell og ikke prinsipiell betydning ikke vesentlig forskjellig fra det som har blitt praktisert under forrige kommunelov. Det viktigste er å finne en god balansegang som formelt handler om å utarbeide et godt delegasjonsreglement, og uformelt om god og løpende dialog mellom ordfører og kommunedirektør.

5.4 Øvrige problemstillinger knyttet til delegasjon til kommunedirektøren

Utover vanskeligheten knyttet til sakens art, kan flere utvalgte problemstillinger drøftes.

5.4.1 Er forbudet mot å delegere saker av prinsipiell betydning til kommunedirektøren «holdbart» i praksis?

Forarbeidene er klare: «saker av prinsipiell betydning bør behandles av folkevalgte organer. Det er verken ønskelig eller behov for at kommunedirektøren skal kunne få slik myndighet delegert til seg.»³⁰¹

Gjennom et forbud mot slik delegering blir kommunedirektøren bare saksforberedende, eventuelt innstillende instans, i denne typen saker. Dette gjør det mulig å bruke utredningskapasiteten i kommunen samtidig som avgjørelsen flyttes vekk fra administrasjonen.

I praksis foreligger det ofte et påtrengende behov for delegering. Hvordan håndteres dette i praksis? Kommunestyret kan delegere saker av prinsipiell betydning til underliggende, kollegiale, politisk sammensatte *folkevalgte organer* (altså ikke enkeltpersoner), slik at politikerne selv tar ansvar for slike saker, i stedet for å delegere til administrasjonen. Hovedregelen er at kommunestyret kan delegere all myndighet, også i saker av prinsipiell betydning til andre folkevalgte organer (herunder formannskapet, jf. koml. § 5-6 siste ledd siste setning, utvalg, jf. koml. § 5-7 andre ledd siste setning, kommuneråd, jf. koml. § 10-2 fjerde ledd), med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt.³⁰²

³⁰¹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 63.

³⁰² Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 47.

5.4.2 Omfanget av kommunestyrets instruksrett m.m. ved delegering til kommunedirektøren

Når kommunestyret delegerer til kommunedirektøren, beholder det retten til å gi *instruks* og *retningslinjer* for utøvelsen av tildelt myndighet til lederen av administrasjonen. Og føringer og instruks som de folkevalgte gir, skal skje i kraft av *vedtak*.

Et generelt problem knyttet til det prinsipielle skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen, er *hvor langt* kommunestyret kan *instruere* ved delegasjon av myndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning. Det fremgår ikke klart av ny kommunelov, men dette er opp til kommunestyret som det øverste organet i kommunen, som treffer vedtak på vegne av kommunen, jf. koml. § 5-3 første ledd og andre ledd. Men ofte vil det være mer hensiktsmessig, effektivt og treffsikkert å gi noe *handlingsrom* til den som utøver myndigheten.

Kommunestyret har også *omgjøringsrett*, jf. koml. § 22-1 siste ledd, og delegert myndighet kan *trekkes tilbake* av det organet som har delegert, altså kommunestyret (formannskapet og utvalg kan også delegere myndighet til kommunedirektøren).

5.4.3 Delegering av innstillingsrett til kommunedirektøren

En *innstilling* er et forslag til vedtak som et organ skal votere over. Innstilling er viktig fordi den legger premisser for debatten i folkevalgt organ. Og innstillingsrett gir kommunedirektøren en betydelig påvirkning på saksbehandlingen i folkevalgte organer.

Innstillingsinstituttet i kommuneloven (1992) § 39 (2), føyd inn ved lov 25. mai 2012 nr. 28 (Lov om endringer i kommunelova m.m. (samkommune mv.)), ble *videreført* i ny kommunelov, § 5-14.³⁰³ Kommunestyret har plikt, innen 31. desember året etter at kommunestyret blir konstituert, til selv å ta stilling til hvordan innstillingsinstituttet skal praktiseres, jf. koml. § 5-14. I det ligger at kommunestyret aktivt må ta stilling til *om* det skal avgis innstilling i saker som blir behandlet av kommunestyret og andre folkevalgte organ, og i

³⁰³ Før lovendringen i 2012 hadde kommuneloven ingen generell regel om innstillingsrett eller -plikt, verken for administrasjonssjefen, ordføreren eller noen politisk organ, noe som gav kommunestyret stort handlingsrom for å bestemme hvem som skulle innstille i saker. Det kunne fastsette nærmere hvilke funksjoner som skulle legges til administrasjonssjefen, bl.a. om administrasjonssjefen skulle innstille i saker som blir lagd fram for folkevalgte organer. Dersom kommunestyret ikke hadde bestemt noe særskilt om innstillingsrett, var det i praksis vanlig at administrasjonssjefen innstilte, som ledd i saksforberedelsen.

så fall *hvem* som skal stå for innstillingen – i praksis, enten kommunedirektøren eller politikerne (ordfører; politiske organer, herunder bl.a. politiske utvalg).³⁰⁴

Det er en misoppfatning at administrasjonen, herunder *kommunedirektøren*, har automatisk rett til å innstille i alle typer saker. Kommuneloven er *taus* om det. Hans/hennes utredningsplikt innebærer ikke noen form for forslagsrett. Men det er en praksis som likevel har utviklet seg over flere år: Saker til politisk førstegangsbehandling fremlegges som hovedregel med administrativ innstilling. Og mange kommunedirektører konkluderer sin faglige utredning med en innstilling til politisk vedtak, noe som stiller dem «midt i politikken» (B. Gudbjørgrud).

I St.Meld. nr. 33 (2007-2008) hadde det allerede blitt observert følgende:

Det har det siste tiåret skjedd ei utvikling der mange kommunestyre har valt å overlata ei rekkje saker til administrasjonen å ta stilling til. Mange politikarar opplever også å ha svak innverknad i mange saker fordi dei kjem seint inn i sakshandsaminga (...).³⁰⁵

Det ble også påpekt at:

Det er uheldig om dette botnar i ei misoppfatning om at administrasjonen har automatisk rett til å innstilla i alle typar saker. Kommunestyret får då ikkje utnytta det spelerommet kommunelova legg til rette for når det gjeld arbeids- og funksjonsordninga mellom politikk og administrasjon.

Journalist Jan Inge Krossli har nylig observert at «å delegere all innstillingsmyndighet til kommunedirektøren er å abdisere som politiske ledere.»³⁰⁶ Han mener at «[p]olitisk innstilling i politiske saker vil avpolitiserer kommunedirektørens rolle, og gjøre linjene klarere mellom administrasjon og politikk.»³⁰⁷ En måte å gjøre det, er ved systematisk å delegere innstillingsretten til *formannskapet* (i stedet for å la kommunedirektøren påta seg dette), som da formelt innstiller til det politiske vedtaket i kommunestyret, evt. med utgangspunkt i kommunedirektørens forsvarlige og faglige utredning av den enkelte sak. I et høringsnotat fra 2010, hadde departementet faktisk foreslått innføring av politisk innstillingsrett, for å gjøre det tydelig at kommunestyret faktisk står fritt til å avgjøre hvem som skal innstille i saker til vedtak i kommunestyret og andre folkevalgte organer.³⁰⁸ Det foreslo «å lovfeste at det som

³⁰⁴ Bernt, Overå, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 97.

³⁰⁵ St.Meld. nr. 33 (2007-2008), s. 107.

³⁰⁶ Jan Inge Krossli, *Kommunedirektører bør ikke leke politikere*, *Kommunal rapport*, 31.08.2020.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Se pkt. 4 i høringsnotatet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyringsnotat/id613674/>

hovudregel skal vere politisk innstilling i saker som folkevalde organ handsamar, men at kommunestyret kan gjere unntak frå hovudregelen» og gjorde rede for tre alternative måtar å regulere innstillingsinstituttet på.³⁰⁹ Men forslaget ble forkastet etter sterke protester (mens 36 høringsinstanser var for forslaget, gikk 130 høringsinstanser imot det – inkludert KS og de aller fleste kommuner).³¹⁰ Blant de ulike argumentene mot forslaget om politisk innstilling, kan følgende nevnes: Å innføre politisk innstilling ville bl.a. skape ubalanse i maktfordelingen de folkevalgte imellom og i lokaldemokratiet; innvendingene fra Vest Agder fylkeskommune, støttet av KS and andre kommuner, var at det hadde vært uheldig om ordføreren innstilte og tvang fram et standpunkt tidlig i den politiske prosessen, med den risikoen for å «låse standpunktene for tidlig» og «føre til at mange politiske prosesser vil skje i lukkede rom for å unngå at ordføreren skal bli ”stemt ned” med det prestisjetapet medfører»;³¹¹ det ville også være ressursmessig og tidkrevende krevende særlig i små kommuner, og ville kreve bred og tung kompetanse som politikere som hovedregel ikke selv sitter med, med den konsekvensen at det kreves tettere samarbeid med administrasjonen; En kommune hadde også påpekt følgende: «Ønskes et politisk ansvar for saksframleggene, hører dette hjemme i den parlamentariske modellen».³¹² Departement hadde blant annet foreslått at enten ordføreren eller et folkevalgt organ skulle innstille til vedtak i kommunestyret eller fylkestinget, og at dersom rådmannen skulle innstille, så måtte det treffes eget vedtak om det.³¹³ I stedet hadde alternativ 2 i *Lokaldemokratimeldingen*, som innebar at kommunestyret selv blir pålagt til å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet, blitt lagt til grunn for ny koml. (1992) § 39 (2).³¹⁴

I ca. halvparten av kommunene er det fortsatt *kommunedirektøren* som står for innstillingen til vedtak i saker som skal opp til kommunestyret for vedtak.³¹⁵ Et mindretall kommuner har valgt å gi *ordfører* eller *politiske komiteer* ansvaret for å innstille til vedtak i kommunestyret. Flere momenter taler, som nevnt, imot innføring av politisk innstillingsrett: Den

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ Se Prop. 49 L (2011-2012), s. 93; Jan Inge Krossli, Legger bort radikalt forslag, *Kommunal rapport*, 21.12.2011.

³¹¹ Prop. 49 L (2011-2012), Endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.), s. 92. Kommunelovutvalget så heller ikke grunn til å lovfeste at ordfører skal ha eller kan få innstillingsrett. – NOU 2016: 4, s. 126.

³¹² Prop. 49 L (2011-2012), s. 91-2. For argumenter som støtter forslaget, se *ibidem*, s. 92-3.

³¹³ «Vedtak i folkevalgte organer treffes på grunnlag av innstilling fra organets leder eller annet folkevalgt organ, slik dette er vedtatt av kommunestyret. Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at administrasjonssjefen i stedet skal avgjøre innstilling» - Sitert i Prop. 49 L (2011-2012), s. 91 og Innst. 266 L (2011-2012), pkt. 1.3.3.

³¹⁴ Innst. 266 L (2011-2012), pkt. 1.3.3.

³¹⁵ Se Del 1, kapittel 2, bl.a. pkt. 2.4, 2.8.

innstillingsmuligheten som kommunedirektørene enten gis ved delegering eller tiltar seg i praksis, må sees i sammenheng med ny koml. § 13-1 tredje ledd, som legger vekt på utredning (og konklusjoner) basert på rett og fakta, og som, i teorien i hvert fall, reduserer faren for partiskhet.³¹⁶ I lys av disse krav om faglighet og upartiskhet, er behovet for politisk innstilling, teoretisk sett, mindre.

Tvert imot er det kanskje mer i tråd med lokaldemokratiske hensyn og med det grunnleggende skillet mellom politikk og administrasjon, at formannskapet (evt. kommunerådet) skal avgi innstilling i *økonomisaker* (økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning), jf. koml. § 14-3 tredje ledd, og *skattevedtak*, jf. koml. § 5-6 siste ledd. Det er ikke lenger adgang til å legge denne oppgaven til andre organer.

5.4.4 Øvrige problemstillinger

Som nevnt, når det gjelder *delegasjonspraksis* og *delegasjonsreglement* skal kommunestyret vedta et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres (*delegasjonsreglement*), jf. koml. § 5-14, innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert.

Delegasjonsreglementet utgjør et sett av regler som kommunestyret fastsetter for å skaffe nødvendig klarhet i ansvars- og myndighetsfordeling mellom de ulike politiske organene og i forhold til kommunedirektøren. I delegasjonsreglementet gir kommunestyret oversikt over hva slags avgjørelsesmyndighet det delegerer til både folkevalgte organer og administrasjonen.

[V]edtakelse av delegasjonsreglement er en anledning for kommunestyret til å ta stilling til hvem som skal bestemme hva i kommunen, og valgene kommunestyret gjør for myndighetsfordelingen, kan ha *stor betydning for de folkevalgtes muligheter for politisk styring og for innbyggerne.*

(...) Når kommunestyret gjør disse vurderingene, vil også spørsmålet om hvordan kommunestyret kan ivareta *styrings- og kontrollansvaret* når saker er delegert, komme

³¹⁶ Den nye loven framhever og klargjør dette, men det er ikke helt nytt. Også 1992-loven § 23 andre ledd sa at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

ppp. Dette inngår ikke i delegasjonsreglementet, men behandlingen av reglementet kan bidra til *bevisstgjøring*.³¹⁷ (min uthv.)

Dette bidrar til å gjøre politikerne *bevisst* på hvilke avgjørelser de har valgt å delegere til bl.a. administrasjonen. Delegasjonsreglementet er for øvrig offentlig og tilgjengelig for folk flest. Dette er i hovedsak en *videreføring* av koml. (1992) § 39 (2).

Fordelen med et delegasjonsreglement er at det kan bidra til å klargjøre og regulere avgjørelsesmyndigheten, slik at både politikere, administrasjon og innbyggere til enhver tid vet hvilket politisk organ eller hvilket ledd i organisasjonen som har myndighet til hva. Tanken bak dette kravet er nettopp «å fremme bevisstgjøringen hos de sentrale politikerne i kommunen (...) om hvordan funksjonsfordelingen mellom de forskjellige nivåene skal være».³¹⁸ Minimumskravene i loven gir mer fleksibilitet til kommunestyret, som bør nevne konkret hvilken myndighet som blir delegert, ved for eksempel å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen skal omfatte. Men lovgiveren valgte å ikke lovfeste noe krav om dette.

Ulempen er at det kun stilles krav om at delegeringsreglement blir behandlet og vedtatt (av det nye kommunestyret) *minst én gang i hver valgperiode*. Det stilles ikke som krav at alle delegeringer blir *samlet* inn i ett reglement. Dessuten står kommunestyret fritt til både å endre selve reglementet løpende og til å treffe vedtak om delegering i enkeltsaker også etter at kommunestyret har behandlet reglementet i tråd med lovbestemmelsen.³¹⁹ At delegasjonsvedtak kan treffes løpende er praktisk nødvendig og gir kommunestyret et visst handlingsrom, men ulempen er at det da kanskje ikke finnes et tydelig og systematisk ajourført/aktualisert oversikt over all delegasjon i kommunen.

En annen generell svakhet ved et delegeringsreglement, er at det vanligvis ikke formuleres på en detaljert måte, og kan åpne for stort tolkningsrom³²⁰ – som nå delvis begrenses med delegasjonsforbud og -sperrene i ny kommunelov.

³¹⁷ Sigrid Stokstad, Vis hvem som bestemmer!, *Kommunal rapport*, 01.10.15, <https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/vis-hvem-som-bestemmer/112944!/>

³¹⁸ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 97.

³¹⁹ Prop. 49 L (2011-2012), s. 111.

³²⁰ Se f.eks. Asker kommune sitt delegeringsreglement, <https://www.asker.kommune.no/siteassets/politikk/vedtatt-reglement---delegering-og-innstilling.pdf>

6. Fordeling av kontrollansvaret mellom de folkevalgte og administrasjonen

Kommunene har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med egen virksomhet.

*Egenkontroll er den samlede kontrollen kommuner fører med egen virksomhet.*³²¹ En velfungerende egenkontroll er viktig både for å sikre tilliten innbyggerne har til kommunen, og for å sikre effektiv og riktig ressursbruk i kommunen. Mer presist, er det vesentlig med god egenkontroll i kommunen for bl.a. å sikre etterlevelse av lover og regler, helhetlig styring og utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og godt omdømme og legitimitet for kommunesektoren.³²² En annen fordel er at «[d]ette vil igjen bygge opp under det kommunale selvstyret og legge til rette for at behovet for statlig kontroll og tilsyn minsker.»³²³

Regelverket om internkontroll har blitt betydelig utbygd (forenklet og forbedret) i ny kommunelov kapittel 25. I forrige kommunelov, § 23 nr. 2 andre punktum, het det at «[a]dministrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Plasseringen av den nye internkontrollbestemmelsen i kapittel 25, under lovens syvende del om egenkontroll (i stedet for andre steder i loven, f.eks. koml. § 13-1), signaliserer viljen til å gjøre kommuneloven mer oversiktlig og tilgjengelig, for både kommunen, praktikerne og innbyggerne. En annen «nyhet» er at internkontrollbestemmelsen erstatter bestemmelsene om internkontroll rettet mot kommunesektoren (kommuneplikter) i særlovgivningen.³²⁴ Hensikten med å samle reguleringen inn i kommuneloven var å gi en bedre, samlet og mer helhetlig regulering av internkontroll for kommunene.³²⁵

³²¹ I tillegg til egenkontrollen er det også *statlig kontroll* – men dette faller utenfor rapportens ramme.

³²² Den skal «bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt og at ressursene forvaltes på en effektiv måte.» - KS, *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder*, 2020, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>, s. 12.

³²³ NOU 2016: 4, s. 22.

³²⁴ Dette gjelder internkontrollbestemmelser i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven. Unntaket er forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, som fortsatt skal gjelde.

³²⁵ Se NOU 2016: 4, s. 31.

Ny kommunelov viderefører ellers de overordnede kravene til internkontroll i koml. § 25-1 første ledd, men den presiserer også hva kontroll innen kommunen innebærer og hva som forventes av kommunedirektøren.

I det følgende omtales kort hvem som har ansvaret for hva for internkontroll og hvordan kommuneloven nå regulerer oppgaver og ansvarsforholdene, fordi dette påvirker forholdet mellom politikk og administrasjon. Det kan observeres en styrking av kommunedirektørens ansvar for internkontroll i ny kommunelov, men under kommunestyrets overordnede ansvar.

6.1 Et kontrollansvar delt mellom de folkevalgte og administrasjonen

Styringskjeden er klar i ny kommunelov: *Kommunestyret* har det øverste, overordnede, ansvaret for egenkontrollen, jf. koml. § 22-1. For å kunne ivareta dette ansvaret er kommunestyret avhengig av informasjon om kommunens virksomhet. Det får man både gjennom en *folkevalgt* kontroll og en *administrativ* kontroll: Den folkevalgte kontrollen utføres gjennom *kontrollutvalg*, revisjon og eierstyring og *kommunedirektøren* er ansvarlig for internkontrollen, jf. koml. § 25-1 første ledd andre punktum. Med andre ord er kontrollansvaret klart *delt* mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, i overensstemmelse med det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon. Dette bidrar også til å fremheve kommunedirektørens ansvar for internkontroll, samtidig som kommunestyret beholde sitt overordnede ansvar for det hele.

Figur 1. Kontroll-linjene fra kommunestyret



Kilde: KS, *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*, 2020, s. 12.

OBS: Kontrollutvalgets sammensetning illustrerer også skillet mellom folkevalgte og administrasjon: Kommunalt ansatte (herunder kommunedirektøren) er utelukket fra valg, jf. koml. § 23-1 tredje ledd bokstav f, fordi den kommunale administrasjonen og dens beslutninger utgjør en sentral del av den kommunale forvaltningen som kontrollutvalget skal kontrollere.³²⁶

6.2 Kommunedirektørens styrkede ansvar for internkontroll

Internkontroll skal bidra til at vedtatt politikk blir gjennomført, at tjenestene er av god kvalitet og at ressursene brukes effektivt og riktig.

Det var lovgiverens intensjon om å tydeliggjøre kommunedirektørens ansvar for internkontrollen med virksomheten i kommunens administrasjon. Siden god internkontroll handler i stor grad om god ledelse, organisering og styring av virksomheten, var det naturlig å fastslå at internkontroll utføres av administrasjonens leder, kommunedirektøren, jf. koml. § 25-1 første ledd andre punktum. Tildelingen av en slik rolle til kommunedirektøren bekrefter og legitimerer hans lederrolle, samt hans/hennes ansvar for å legge til rette for en velfungerende administrasjon.³²⁷ Som nevnt er dette også i tråd med det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon.

Kommunedirektørens *internkontroll* er den «administrative delen» av kommunens egenkontroll, gjennomført under kommunestyrets overordnede ansvar, jf. koml. § 22-1 første ledd. Internkontrollen gjelder hele «administrasjonens virksomhet», jf. koml. § 25-1 første ledd første punktum. Den omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren (m.a.o. all virksomhet som ikke er en del av de folkevalgtes roller og oppgaver), dvs. den sentrale administrasjonen og alle sektorer innenfor kommunen (som barnevern, opplæring osv.). Her igjen tydeliggjør den valgte formuleringen at den *folkevalgte* delen av kommunen ikke er omfattet av internkontrollkravet.

Det dreier seg om administrativ egenkontroll innenfor kommunedirektørens ansvarsområde og krever først og fremst godt samarbeid mellom *topplederne*, og utarbeidelse av gode og

³²⁶ NOU 2016: 4, s. 316.

³²⁷ Gjennom delegering får ledere på ulike nivåer ansvar for internkontroll på sitt område, men kommunedirektøren, som har det overordnede og samlede ansvaret for hele kommunens administrasjon, har alltid ansvar for hele organisasjonen.

fungerende *rutiner* for kontrollarbeidet, som følges opp på en planmessig og metodisk måte.³²⁸

Kommunedirektøren gis et *relativt bredt handlingsrom* for å imøtekomme de kravene til innholdet i kommunedirektørens arbeid med internkontrollen, som er opplistet i koml. § 25-1 tredje ledd, f.eks. når det rapporteres til kommunestyret om arbeidet med internkontroll, minst én gang i året.³²⁹ Men dette, innenfor rammene fastsatt i loven og av kommunestyret gjennom bl.a. instruks mm.

6.3 En internkontroll gjennomført under kommunestyrets overordnede ansvar

Kommuneloven § 22-1, første ledd slår fast at: «Kommunestyret (...) har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet.» Kommunestyret har et *overordnet kontrollansvar* overfor hele den kommunale forvaltningen, inkludert kommunale foretak og kommunedelsforvaltning – dette, uavhengig av delegeringsvedtak og interne organisasjonsordninger.

Det må holde seg løpende orientert om viktige saker og får mulighet til å drøfte eventuelle tiltak på grunnlag av bl.a. rapporter eller meldinger fra revisor eller kontrollutvalg. Som politisk og folkevalgt organ har kommunestyret rett til å overta en sak «hvis vedtak ikke er truffet, eventuelt tar den avgjørelsen som er truffet, opp til vurdering of eventuelt omgjøring der dette er mulig»³³⁰ og kreve at administrasjonen utreder og utarbeider et fullstendig saksforelegg om det aktuelle spørsmålet, jf. koml. § 22-1 andre ledd. Etter koml. § 22-1 tredje ledd kan kommunestyret også *omgjøre* vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen (herunder kommunedirektøren), «hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket».

Dersom det fokuseres mer spesifikt på kontaktflatene mellom folkevalgte og administrasjon og på hvordan kommunestyret griper inn, kan følgende observeres: Selv om ansvaret/oppgaven med internkontroll i loven er lagt til kommunedirektøren har kommunestyret flere muligheter til å påvirke internkontrollen, både før og etter at den er utført, direkte og indirekte.

³²⁸ Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 485.

³²⁹ Om rapporteringsplikten, se neste punkt (pkt. 6.3.).

³³⁰ Oddvar Overå, Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, op. cit., s. 450-1.

6.3.1 En internkontroll undergitt kommunestyrets instruksjonsrett

I henhold til det alminnelige overordningsforholdet mellom kommunestyret og administrasjonen kan kommunestyret direkte *instruere* kommunedirektøren om dette arbeidet, så lenge at instruks, pålegg eller nærmere retningslinjer for arbeidet skjer i *vedtaksform*, jf. koml. § 13-1 andre ledd.³³¹

I ny kommunelov er det innført *krav om rapportering om internkontroll* og om resultater fra statlig tilsyn til kommunestyret i en egen bestemmelse (og ikke som et krav til innholdet i årsmeldingen): Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om begge deler minst én gang i året, jf. koml. § 25-2, slik at de folkevalgte får tilstrekkelig informasjon om hva som skjer i kommunen og ivaretar sitt overordnede ansvar for kommunens virksomhet på en tilfredsstillende måte, jf. kommunestyrets kontrollansvar etter koml. § 22-1.³³² De er dermed avhengig av at rapportens innhold er grundig. Siden denne typen informasjon bidrar til økt åpenhet og oppmerksomhet og debatt blant de folkevalgte og publikum, hjelper dette kravet bl.a. til å bygge opp allmenhetens tillit til den kommunale forvaltningen, til å styrke viktige demokratiske elementer i lokaldemokratiet og dermed til å styrke de folkevalgtes legitimitet.

Det er kun tale om *minimumskrav* i loven. Kommunestyret har dermed relativt stort handlingsrom for å bestemme rapporteringens form, omfang /detaljeringsgrad (f.eks. en mer omfattende rapportering en gang i hver valgperiode) og innhold og få at den tilpasses lokale forhold og behov, samt de ulike sektorene. Det kan også bestemme rapporterings hyppighet (periodiske rapporter; flere ganger i året, tertial, kvartal rapportering), om den skal tas inn i årsberetningen og om den skal skje til et annet folkevalgte organ (herunder formannskapet eller sektorutvalg).

6.3.2 Nærmere om kontrollutvalget og forholdet til kommunedirektøren

Kommunestyret kan også kontrollere administrasjonen indirekte, *gjennom kontrollutvalget*.

Kontrollutvalget er et politisk utvalg og et av de obligatoriske folkevalgte organene i en kommune, uavhengig av organisasjonsmodellen, jf. koml. § 5-1 andre ledd bokstav d.

Kommunestyret skal selv velge et kontrollutvalg, jf. koml. § 23-1 første ledd. Kommunalt ansatte (herunder kommunedirektøren) er utelukket fra valg, jf. koml. § 23-1 tredje ledd

³³¹ Som nevnt er unntaket til dette prinsippet kommunedirektørens personalansvar. Se pkt. 3 ovenfor.

³³² I tillegg til den lovpålagte rapportering en gang per år kan kommunedirektøren orientere kommunestyret *i forkant* av endringsarbeidet og gjerne *løpende* om funn, forbedringer og resultater av prosessen.

bokstav f, fordi den kommunale administrasjonen og dens beslutninger utgjør en sentral del av den kommunale forvaltningen som kontrollutvalget skal kontrollere.³³³

Det gjennomfører den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne, jf. koml. § 23-1 første ledd.

I koml. § 23-5 første punktum fastslås som alminnelig regel at kontrollutvalget skal «rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret (...)». Og siden kontrollutvalget er underlagt kommunestyrets økonomiske og administrative styrings- og instruksjonsmyndighet, kan kommunestyret gi generelle eller spesielle instruksjoner om kontrollutvalgets virksomhet.

Etter koml. § 23-5 andre punktum skal *kommunedirektøren* gis anledning til å uttale seg i forbindelse med kontrollutvalgets rapporteringsplikt, jf. koml. § 23-5 første punktum.

I saker som skal oversendes til kommunestyret (dvs. i saker som gjelder gjennomførte kontroller) har kommunedirektøren *uttalelsesrett* før kontrollutvalget behandler saken, jf. koml. § 23-5 andre punktum («skal (...) gis»). At kommunedirektøren har slik uttalelsesrett, følger også av det alminnelige prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, jf. bl.a. fvl. § 17 første ledd.

Når saker etter kontrollutvalgets behandling oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, vil kommunedirektørens rolle være å ekspedere saken videre til behandling der. Kommunedirektøren kan likevel gi supplerende opplysninger ved oversendelsen av saken til kommunestyret eller fylkestinget, jf. prinsippet om at saker skal være forsvarlig opplyst. Men han ikke endre saksframstillingen til kontrollutvalget.³³⁴

Kommunedirektøren har ikke rett til å møte og delta i kontrollutvalgets møter, se § 13–1 femte ledd. Likevel, etter koml. § 23-2 tredje ledd kan kontrollutvalget kreve fra kommunen «enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver, noe som bl.a. innebærer at kommunedirektøren kan gis anledning til å uttale seg. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet». På grunnlag av kontrollutvalgets generelle informasjons-, innsyns- og undersøkelsesrett og dette, uten hensyn til om opplysningene er underlagt taushetsplikt, har kommunedirektøren (eller en av hans underordnede i administrasjonen) dermed en *plikt* til å møte for kontrollutvalget og

³³³ NOU 2016: 4, s. 316.

³³⁴ Prop. 46 L (2017-2018), s. 405.

svare på de spørsmålene det stiller – eller eventuelt avgi en skriftlig redegjørelse om han er bedt om det.³³⁵

Kontrollutvalget har en alminnelig *plikt å påse at en sak er forsvarlig utredet* før det tar stilling til den, og dets rolle er å stille de kritiske spørsmålene. Det kreves godt samspill med kommunedirektøren og administrasjonen. Koml. § 23-5 er taus om kommunikasjon med kommunens administrasjon «på et tidligere trinn under den forberedende saksbehandlingen, men det følger klart nok av alminnelig krav om forsvarlig saksbehandling at kontrollutvalget må innhente uttalelse fra den eller de avdelingene som har ansvaret for vedkommende saksområde eller avgjørelse før det går videre med saken».³³⁶ Dette følger av overnevnte koml. § 23-2 tredje ledd om kontrollutvalgets rett til å kreve opplysninger og tilgang til saksdokumenter.³³⁷

Det kan hende at kontrollutvalget går ut over rammene som det som er naturlig å be om informasjon om, men dette er det utvalget selv som skal vurdere. Ingen andre kan sette grenser for hva utvalget vil ta opp og spørre om.³³⁸

Angående *brudd på saksbehandlingsregler (herunder habilitetsspørsmål)* har også kontrollutvalget en rolle å spille, som kan ha konsekvenser for kommunedirektøren³³⁹³⁴⁰

Kontrollutvalgene har en viktig oppgave når det gjelder å være våken for saksbehandlingen og ikke minst habilitet. Habilitetsreglene har til hensikt å sikre korrekte avgjørelser, samt å opprettholde tilliten til den offentlige forvaltningen, herunder tilliten til dem som treffer avgjørelser og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres upartiskhet og troverdighet.³⁴¹

³³⁵ Bernt svarer: Kontrollutvalget kan kreve at kommunedirektøren stiller på møte, *Kommunal rapport*, 17.08.2020, <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/kontrollutvalget-kan-kreve-at-kommunedirektoren-stiller-pa-mote/122524/>. Dette innebærer ikke en plikt for kommunedirektøren til å gi sikre svar på usikre spørsmål.

³³⁶ Overå, Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 461.

³³⁷ Det er positivt at når kontrollutvalgene krever svar fra administrasjonen, er tre av fire tilfreds med hva de får i retur. – Hanne Wien, Tre av fire fornøyd med info fra rådmannen, *Kommunal rapport*, 31.01.2019.

³³⁸ Bernt svarer: Kan rådmannen nekte å møte i kontrollutvalget?, *Kommunal rapport*, 27.11.2018.

³³⁹ Siden kommunedirektørens habilitet ikke er et politisk, men et juridisk spørsmål, ligger det derfor ikke til kommunestyret å avgjøre habiliteten med endelig bindende virkning.

³⁴⁰ Forvaltningsloven § 6 regulerer ikke generell inhabilitet for en tjenestemann. Kommunedirektørens habilitet må altså vurderes etter § 6 i hver enkelt sak (jf. Lovavdelingen JDLOV-1979-2694, 27.09.1979).

³⁴¹ Kjetil Kvammen, Når er rådmannen inhabil?, *Kommunal rapport*, 04.12.2019.

6.3.3 Påvirkning av internkontrollen gjennom budsjettet

Til slutt nevnes det at internkontroll krever også *ressurser* (bl.a. personal- og økonomiske ressurser). Kommunedirektøren må bl.a. vurdere om det er nødvendig med vedtak for å bevilge midler, eller om dette dekkes innenfor budsjett, osv. Kommunelovutvalget har fremhevet at det i praksis vil

alltid gå en grense for hvor mye tid og ressurser som skal legges i internkontrollen – særlig vurdert opp mot ressursene som mer direkte brukes på tjenesteproduksjon. Nettopp derfor er det viktig at ressursene som brukes på internkontroll, brukes på de områder og på en slik måte, at man får mest mulig igjen for det. På områder i kommunen som er spesielt sårbare, eller der det er grunner til at risikoen for at det skal skje noe feil, eller der konsekvensene av feil er store, bør også internkontrollen være omfattende.³⁴²

Kommunedirektøren vil dermed være *avhengig av budsjettet* vedtatt av kommunestyret.

Oppsummering: Kommunelovens § 25-1 er enda et eksempel på lovgiverens ønske om å sikre en viss selvstendighet til administrasjonen i forhold til de folkevalgte, og å tydeliggjøre ansvarsforholdene dem imellom.³⁴³ Hele kommunen involveres, men skillet mellom kommunedirektørens og de folkevalgtes roller og ansvarsområder er i utgangspunktet klart, og følger samme mønster som har blitt brukt med oppgave- og ansvarsfordeling dem imellom andre steder i ny kommunelov. Ansvar for internkontroll er delt innad: Det overordnede ansvaret for internkontrollen av administrasjonen (administrativ egenkontroll) er plassert hos kommunedirektøren, som dermed har et gjennomføringsansvar, og som i praksis kan – og vil – delegerer videre det konkrete kontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Men utøvelsen av dette kontrollansvaret er undergitt *kommunestyrets overordnede kontrollansvar* over hele kommunalforvaltningen etter koml. § 22-1, jf. koml. § 25-2 om årlig rapportering om internkontroll – og dets påvirkningsmuligheter er store. Her igjen er samspillet mellom de folkevalgte, kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene

³⁴² NOU 2016: 4, s. 307.

³⁴³ Siden kapittel 25 i kommuneloven om internkontroll ikke blir satt i kraft før særlovgivningen som inneholder interkontrollbestemmelser er revidert (januar 2021), gjelder overgangsbestemmelsen i koml. § 31-3 i mellomtiden: Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll (bokstav a), og at det i årsberetningen skal gjøres rede for tiltak for å sikre dette (bokstav b). I samme paragraf bokstav c er det tatt inn en bestemmelse som er liklydende med rapporteringskravet i koml. § 25-2 for så vidt angår resultater fra statlig tilsyn som skal rapporteres til kommunestyret. Disse bestemmelser er ment å skaffe kommunestyret nødvendig informasjon til å kunne ivareta sitt eget, overordnede ansvar for kommunens virksomhet på en tilfredsstillende måte.

i kommunen viktig, for en helhetlig, risikobasert, konkret tilpasset og systematisk internkontroll.³⁴⁴ Men kommunestyrets overordnede ansvar, samt forankringen av internkontrollarbeidet i toppledelsen, bidrar til større oppmerksomhet og prioritering av dette arbeidet, til gunst for godt lokaldemokrati.

7. Konkluderende bemerkninger

«If everyone is moving forward together, then success takes care of itself»

(Henry Ford)

Et godt forhold og samspill mellom folkevalgte og administrasjon er viktig for kommunen, både innad og utad. Det kan (må) avklares både formelt (gjennom lov, delegasjon, reglement) og reelt (i form av gode relasjoner og spilleregler).

Noen mener at ny kommunelov ikke innebærer store rettslige endringer. Ny kommunelov har imidlertid gitt klarere rettsregler på enkelte områder. Den åpner for en annerledes *dynamikk* folkevalgte og kommunedirektør imellom. Det kan i så måte til og med være grunnlag for å si at den innebærer et paradigmeskifte ved bl.a. å rydde opp i, og regulere eller kodifisere, det som hadde blitt praktisert i flere kommuner, og klargjøre både rollene og ansvarsforholdene i «det kommunale lederskapet».

Den strengere rammen kommuneloven setter opp, bidrar til å forebygge maktforskyvning og kommer kanskje på sikt til å gi kommunedirektørens stilling mer stabilitet i den enkelte kommunen. Ved markeringen av skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen har også kommunestyrets overordnede ansvar for kommunens virksomhet blitt understreket.

Politikerne er gitt anledning til, og samtidig ansvaret for å fokusere på politikk, strategi og prinsipielle saker. Dette er i teorien mer ryddig og effektivt – og kan antas å legge til rette for bedre samspill og mindre konflikt.³⁴⁵

Kommunedirektøren har også fått utvidet handlingsrom. Han/hun er bedre beskyttet mot politisk press og detaljstyring: Han/hun skal ikke lenger la seg styre av vage pålegg og instruksjoner; kommunestyret må gi tydelige instruksjoner mm., helst i vedtaksform. Ny kommunelov legger dermed til rette for et bedre vern av kommunedirektørens faglige integritet og rolle. Men det gjenstår å se hva de reelle følgene av loven blir.

³⁴⁴ Prop. 46 L (2017-2018), s. 270.

³⁴⁵ Dette undersøkes empirisk i del 1.

Det er ikke minst viktig å styrke kommunedirektørens faglige kompetanse og integritet, når han utreder, innstiller, leder og kontrollerer – noe som balanserer det faktum at det som hovedregel er han/hun som stilles til ansvar av kommunestyret, ikke ordfører eller formannskap.

Lovens noe klarere rammer (bl.a. når det gjelder formelle møter i lovens forstand, krav om forsvarlig utredning med faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, personalansvar utelukkende tildelt kommunedirektøren, innramning av delegeringsadgang og -forbud, osv.) beskytter bedre kommunedirektøren mot partipolitikk og politisk press, men uten å dempe det folkevalgtes overordnede ansvar. De folkevalgte er gjort mer oppmerksomme på kommunedirektørens rolle i kommunen (bl.a. når de må instruere gjennom vedtak i stedet for vagere signaler). Ved å tydeliggjøre skillet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte, har også kommuneloven aksentuert aktørenes bevissthet rundt (og respekt for) deres respektive roller og ansvarsområder.

Medaljens bakside er at ny kommunelov, ved å strekke skillet mellom politikk og administrasjon langt, også har skapt usikkerhet eller avdekket visse «gråsoner», f.eks. når det gjelder fordeling av arbeidsgiveransvaret, eller mangel på møtearenaer for de folkevalgte og administrasjonen (eller snarere for ordfører og kommunedirektør) – og måten de kan kommunisere på. Det er ikke lagt til rette for kombinasjonsorgan i loven, unntatt partssammensatte utvalg, jf. koml. § 5-11, og styre for institusjon, jf. koml. § 5-10, jf. koml. § 5-2 andre ledd henholdsvis bokstav a og b.

Ambisjonen med denne juridiske rapporten var å fremheve og gi bedre innsikt i hva som er nytt i kommuneloven for de folkevalgte og kommunedirektøren. *Kunnskap og forståelse* for rettsreglene om samspillet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte (herunder kommunestyret og ordfører), samt *økt bevissthet* om innholdet og bakgrunnen for reglene, er sentrale for at samspillet kan utfolde seg på best mulig måte.

Hvor de formelle rettslige grensene går for hva politikerne og administrasjonen kan gjøre, hvordan oppgavene og ansvaret er fordelt, må imidlertid ikke stenge for diskusjon om hva som skal til for å få samarbeidet mellom kommunestyret og administrasjonen skal fungere godt. Det nye regelverket tilbyr en ryddigere og tydeligere ramme enn forrige kommunelov for de ulike aktørene, men dette utgjør *kun én side av et hele*: det er i praksis viktigst med

dialog mellom aktørene (herunder ordfører og kommunedirektøren) og god balansegang – noe som også kan være vanskelig å formalisere på papiret.³⁴⁶

Godt samarbeid kan ikke lovfestes, men en klar kommunelov kan gjøre samarbeidet ryddigere. God personkjempe kommer ikke nødvendigvis av seg selv. Tydelige roller og ansvar er viktige ingredienser. Det som er helt sikkert, er at kommunene er på sitt beste når de folkevalgte og administrasjonen respekterer hverandres roller og spiller sammen.³⁴⁷

³⁴⁶ Jf. de andre arbeidspakkene.

³⁴⁷ Jan Inge Krossli, Mindre konflikt med ny lov?, *Kommunal rapport*, 12.03.20, <https://www.kommunal-rapport.no/kommentar/mindre-konflikt-med-ny-lov/114183/>

8. Sentrale momenter fra juridisk betenkning om ny kommunelov

<p>Tema 1: Reformens formål og hovedtrekk i forholdet mellom folkevalgte og administrasjon</p>	<p>Hva er nytt og/eller verdt å legge merke til?</p>
<p>Om forholdet mellom folkevalgte og administrasjon</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Et forhold preget av dobbelhet og enhet, avstand og nærhet, hierarki og partnerskap, skille og samspill (pkt. 1.3.1.) • Kommunestyret er det øverste organet i kommunen og all avgjørelsesmyndighet ligger i utgangspunktet til kommunestyret hvis ikke annet følger av lov, jf. koml. § 5-3 (pkt. 1.3.) • Avvik fra det grunnleggende rettslige utgangspunktet ved at kommunedirektøren tildeles det løpende personalansvaret for den enkelte, jf. koml. § 13-1 siste ledd (pkt. 1.3. og 3.2)
<p>Tema 2: Kommunenes struktur, organisasjon og forvaltning</p>	<p>Hva er nytt og/eller verdt å legge merke til?</p>
<p>Lovgiverens visjon for ny kommunelov</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Å opprettholde et tydelig skille mellom folkevalgte organer og administrative organer i kommunelovens struktur og i kommunenes organisasjon og forvaltning (pkt. 2.1.)
<p>Kommunenes organisasjon og forvaltning</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen adgang til å opprette «blandingsorganer» bestående av både folkevalgte og administrasjonen, med unntak av partssammensatte utvalg (pkt. 2.2.2.) • I tillegg til sine «tradisjonelle» oppgaver (å lede, utrede og iverksette) tildeles kommunedirektøren «nye» oppgaver: Løpende personalansvar for den enkelte, jf. koml. § 13-1 siste ledd; styrkede ansvar for internkontroll, jf. koml. § 25-1 (pkt. 2.2.3.)
<p>Utvalgte problemstillinger – Om møter i kommunelovens forstand</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet videreføres (pkt. 2.3.1.) • Ingen lovfesting av en materiell definisjon av «møte» etter kommuneloven. Det kreves en helhetsvurdering (pkt. 2.3.1.) • Uklare grenser for hva som skal til for at en sammenkomst anses som et møte i folkevalgt organ i lovens forstand (pkt. 2.3.2)
<p>Tema 3: Fordeling av arbeidsgiveransvaret</p>	<p>Hva er nytt og/eller verdt å legge merke til?</p>
<p>Fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom kommunestyret og kommunedirektøren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lovfesting av kommunedirektørens løpende personalansvar for den enkelte, jf. koml. § 13-1 siste ledd (pkt. 3.2.1 og 3.2.4.). Kommunedirektøren kan ikke instrueres om utøvelsen av det løpende personalansvaret (pkt. 3.2.1.).

	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunestyret har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen og vedtar arbeidsgiverpolitikken (herunder arbeidsgiverstrategier mm.) (pkt. 3.2.3.)
Utvalgte problemstillinger	<ul style="list-style-type: none"> • Vanskelig grensedragnings mellom utøvelsen av arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar (pkt. 3.3.) • Med den nye ansvarfordelingen er det ikke like klart lenger hvem som har ansvaret for hvordan administrasjonen skal organiseres, f.eks. når det gjelder valg av arbeidsgivers representanter til arbeidsmiljøutvalg. (pkt. 3.4.) • Uklarheter når det gjelder fordeling av ansvaret i arbeidsrettslige tvister (pkt. 3.7.)
Tema 4: Utrednings- og rapporteringsplikten	Hva er nytt og/eller verdt å legge merke til?
Generelt	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfyllelsen av utredningsplikten utgjør en sentral kontaktflate mellom politikere/ordfører og kommunedirektør (pkt. 4)
Kommunedirektørens utredningsplikt	<ul style="list-style-type: none"> • Tydeliggjøring av kommunedirektørens utredningsansvar: Et krav om forsvarlig saksutredning som styrker kommunedirektørens faglige kompetanse og selvstendighet/integritet (pkt. 4.1.)
Kommunedirektørens iverksettelsesplikt	<ul style="list-style-type: none"> • Presisering av kommunedirektørens iverksettelsesplikt (pkt. 4.4.) • Fravær av utsettende veto for kommunedirektøren (pkt. 4.4.)
Tema 5: Delegering	Hva er nytt og/eller verdt å legge merke til?
Kommunestyrets handlingsrom ved delegering	<ul style="list-style-type: none"> • Tydeligere ansvars plassering: Prinsipielle saker kan bare behandles av folkevalgte organer (pkt. 5.1., 5.3.) • Når det gjelder delegering til administrasjonen, kan kommunestyret kun delegerer avgjørelsesmyndighet til kommunedirektøren i saker som ikke er av prinsipiell betydning (pkt. 5.2.) • Kommunestyret har et vidt spillerom for å ta stilling til hva som er prinsipielt (pkt. 5.3.) • Ny kommunelov er fortsatt taus om delegering av innstillingsrett til kommunedirektøren (pkt. 5.4.)
Tema 6: Fordeling av kontrollansvaret	Hva er nytt og/eller verdt å legge merke til?
Et kontrollansvar delt mellom de folkevalgte og administrasjonen	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollansvaret er klart delt mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, i overensstemmelse med det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon (pkt. 6.1.)

