



Ordførerrollen i lys av ny kommunelov

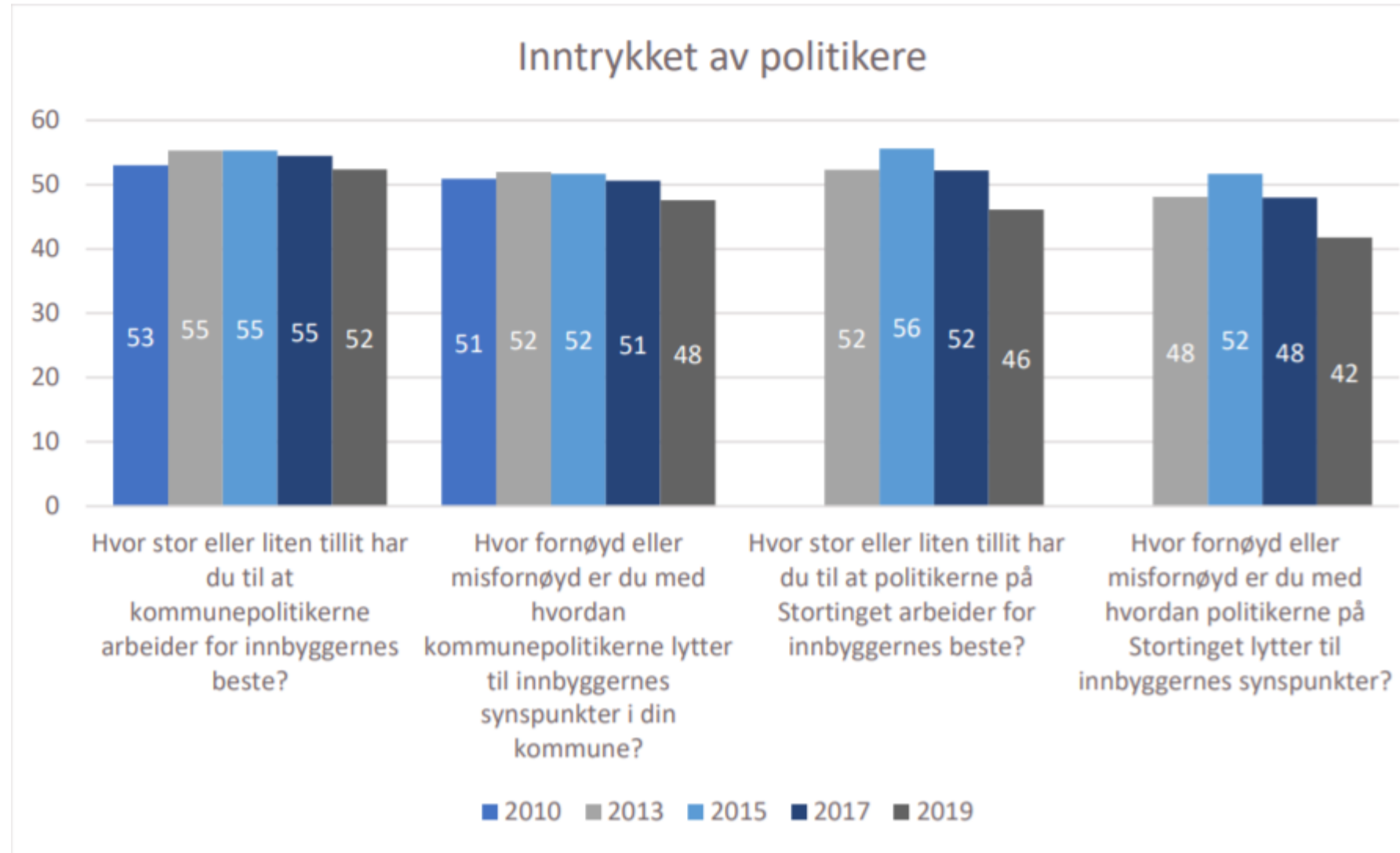
Dag-Henrik Sandbakken

Ordfører – formelle og uformelle roller



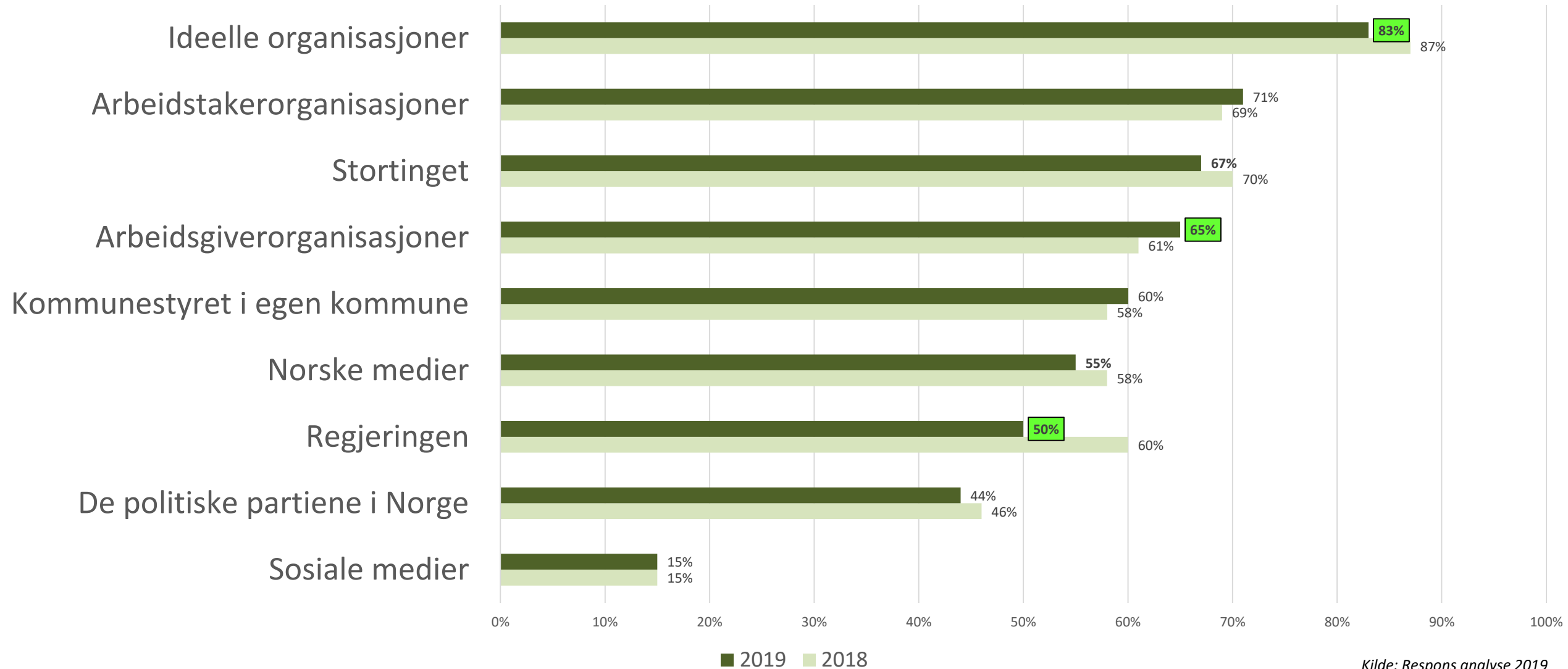
tillit

Difi innbyggerundersøkelsen 2019



Figur 21: Spørsmål om politikere på Stortinget og i kommunen. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Spørsmålene om stortingspolitikere kom første gang med i 2013.

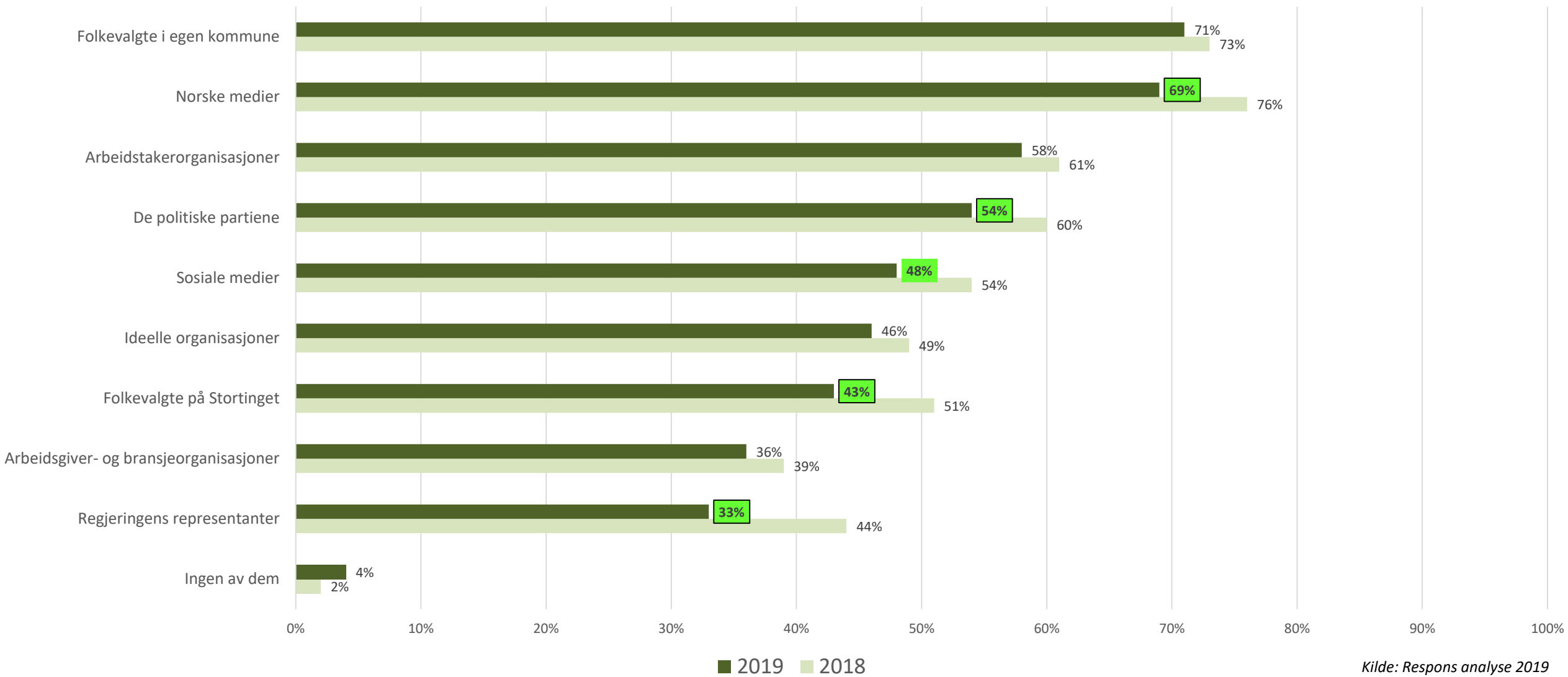
Hvilken tillit har du til disse institusjonene og aktørene?



Kilde: Respons analyse 2019



Hvilke av følgende kanaler ville du bruke hvis du skulle ha frem dine synspunkter?



Kilde: Respons analyse 2019

Edelmann-stiftelsen måler utviklingen i folks tillit til viktige samfunnsinstitusjoner

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rising Influence of NGOs	Fall of the Celebrity CEO	Earned Media More Credible Than Advertising	U.S. Companies in Europe Suffer Trust Discount	Trust Shifts from "Authorities" to Peers	A "Person Like Me" Emerges as Credible Spokesperson	Business More Trusted Than Government and Media	Young Influencers Have More Trust in Business	Business Must Partner with Government to Regain Trust

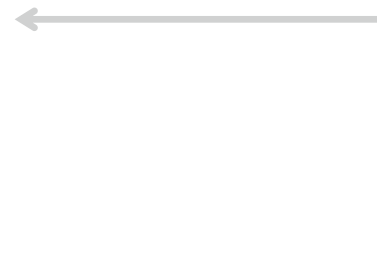
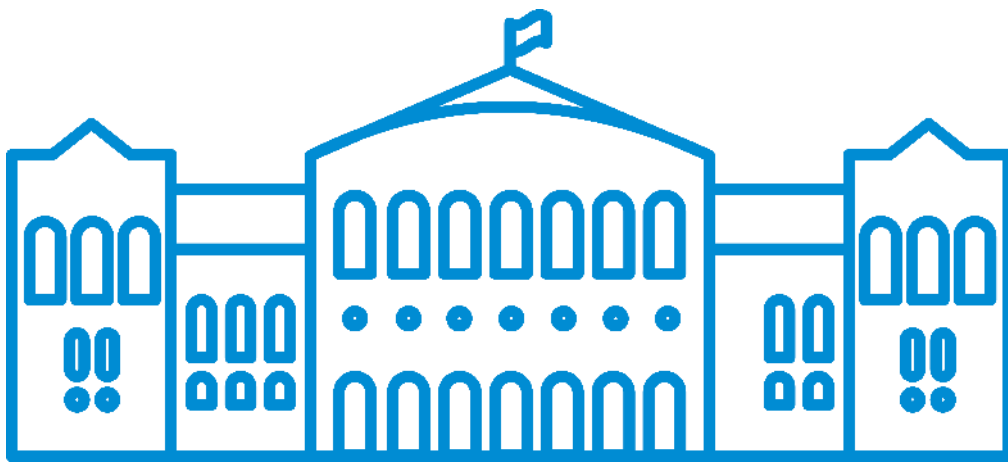
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Trust is Now an Essential Line of Business	Rise of Authority Figures	Fall of Government	Crisis of Leadership	Business to Lead the Debate for Change	Trust is Essential to Innovation	Growing Inequality of Trust	Trust in Crisis	The Battle for Truth	Trust at Work

2017: "To rebuild trust and restore faith in the system, institutions must step outside of their traditional roles and work toward a new, more integrated operating model that puts people — and the addressing of their fears — at the center of everything they do."

KS Lokaldemokratiundersøkelse: Tillit svakest – forskjellsbehandling

Indeks godt lokaldemokrati	Skala 1-4
Pålitelighet	2,4
Ansvarlighet	2,6
Borgernærhet	2,5
Effektivitet	2,6

Det som særlig trekker ned er påstanden om at de som har gode personlige forbindelser i kommunen lettere får ivaretatt sine interesser.



Lovarbeidet



→ Bli det mer selvstyre?

→ Bli det bedre lokaldemokrati?

→ Bli kommuneloven enklere og mer tilgjengelig?



Kommuneloven skal fremme selvstyret og folkestyret!



Ny kommunelov

Blir det mer selvstyre?

Blir det bedre lokaldemokrati?



Formålsbestemmelsen

- Formålet med loven er å *fremme* det kommunale og fylkeskommunale **selvstyret** og legge nødvendige **rammer** for det.
- Loven skal *legge til rette for* det lokale **folkestyret** og et sterkt og representativt **lokaldemokrati** med aktiv innbyggerdeltakelse.
- Loven skal *legge til rette for* at kommuner og fylkeskommuner kan yte **tjenester** og drive **samfunnsutvikling** til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig **myndighet**.
- Videre skal loven *bidra til* at kommuner og fylkeskommuner er **effektive, tillitsskapende og bærekraftige**.

Ulike elementer ved det lokale selvstyret er lovfestet



Egen folkevalgt ledelse



Eget rettssubjekt



Tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar



Begrensninger i selvstyret krever hjemmel i lov

Lovfestet prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

Nærhets- prinsippet

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne

Finansierings- prinsippet

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom

Forholdsmessighets- prinsippet

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål

Endringer som styrker folkevalgt ledelse og styring

- Lovfester at kommuner og fylkeskommuner er undergitt **folkevalgt ledelse**
- **Mer styringsinformasjon** til kommunestyret som kollegium
- **Prinsipielle saker** kan bare behandles av folkevalgte organer
- **Representantskapet** i kommunalt oppgavefelleskap – valgbarhetsregler



Foto: Eva Kvelland

Hva har betydning for god lokaldemokratisk styring?

SPESIELT VIKTIGE

Intern kultur preget av **tillit og åpenhet**

- Åpenhet, innsyn og inkludering
- Ordførerens rolle er viktig

Tydelige **ansvarslinjer** og god **rolleavklaring**

- Delegeringsreglementet!

Informasjonstiltak forutsetning for

- Delegering og målstyring
- Tiltak for borgernærhet
- Innsyn gir tillit og nødvendig for å holde de styrende ansvarlige

Tydeliggjøres

IKKE ENTYDIG

- Politisk styringsmodell
- Delegering til politiske utvalg og til administrasjon
- Målstyring
- Interkommunalt samarbeid
- Møteledelse
- Kanaler for innbyggerdeltakelse

Fortsatt stor organisasjonsfrihet

Demokratiske verdier og styringstradisjoner

- Formannskapsmodellen
 - «Idealet» = konsensus
 - Som regel = «Posisjon/opposisjon»
 - Her er det veldig ulik praksis – ordfører har en sentral rolle
- Parlamentarisme
 - Posisjon og opposisjon

Samspillet folkevalgte i mellom

- Politisk organisering og delegering
- Politisk klima og kultur
- Informasjon
- Ordførers rolle

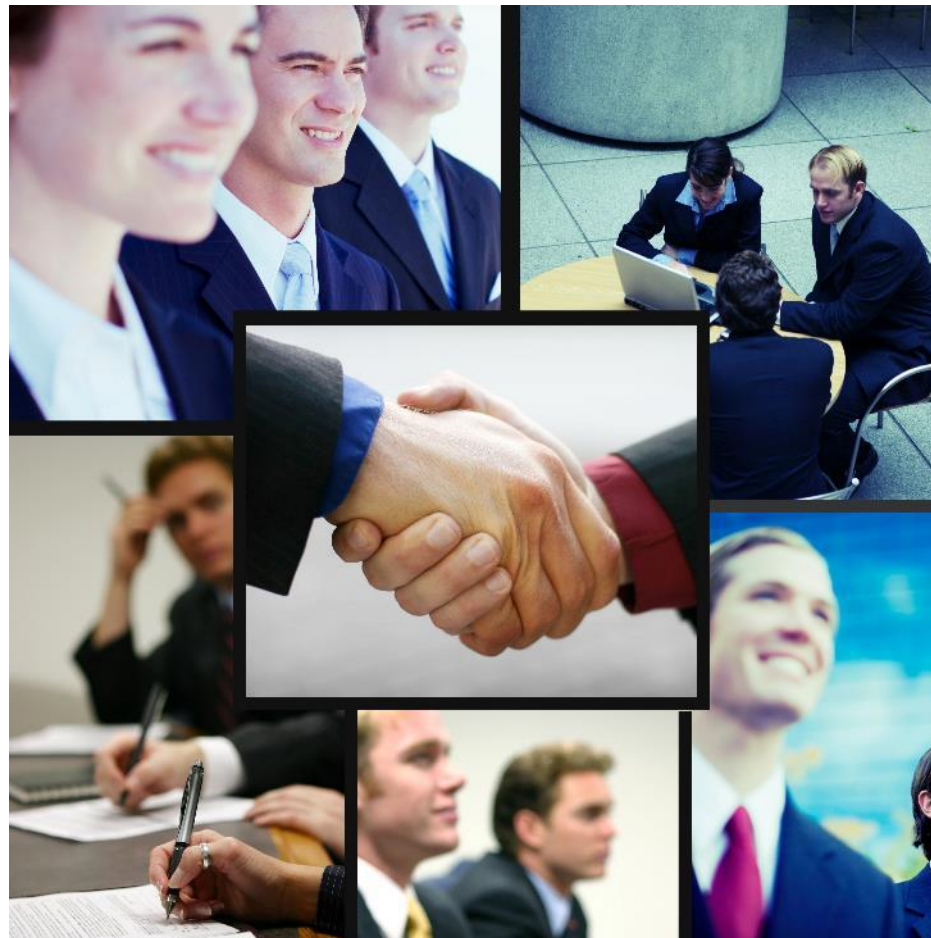


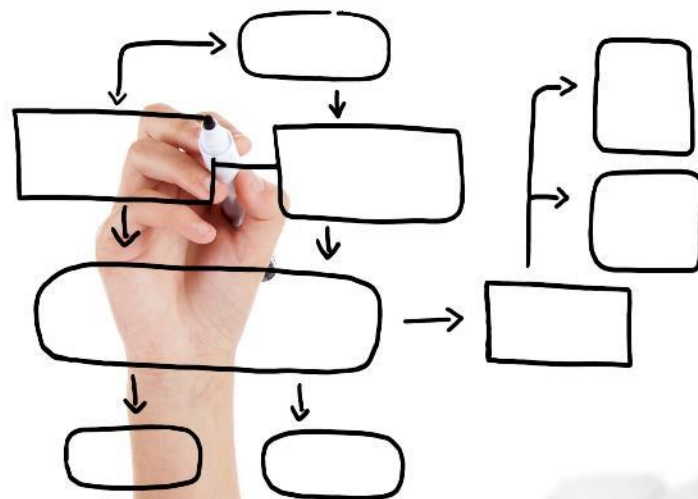
Foto: ScanStockPhoto

Hva er politisk kultur?

- Felles sett normer og verdier som forteller oss hvordan politisk uenighet skal håndteres
- Disse uskrevne reglene videreføres bevisst eller ubevisst
- Den politiske kulturen påvirker hvorfor man gjør som man gjør
- Holdninger, overbevisninger, normer, praksis, rutiner



Stor frihet til politisk organisering



To ulike typer organer

FOLKEVALGTE ORGANER

- Kommunestyre og fylkesting
- Formannskap og fylkesutvalg
- Kommuneråd og fylkesråd
- Utvalg, inkludert kommededelsutvalg og kontrollutvalg
- Arbeidsutvalg
- Felles, folkevalgt nemd i vertskommunesamarbeid
- Styret for deler av den kommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner
- Representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- Representantskap for et kommunalt oppgavefelleskap
- Et kommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov

ANDRE KOMMUNALE ORGANER

- Partssammensatte utvalg
- Styret for en institusjon
- Underordnede styringsorganer for et kommunalt oppgavefelleskap
- Styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom

Kapittel 6. Ordfører

§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver

Ordføreren i kommunen er møteleder i kommunestyret og formannskapet. Ordføreren i fylkeskommunen er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget.

Ordføreren er rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg de organene som han eller hun ikke er medlem av.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi ordføreren myndighet til å

- a) treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning
- b) treffe vedtak i hastesaker etter § 11-8 første ledd
- c) opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Formannskapet og fylkesutvalget kan selv gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

§ 29-2. Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd

Hvis en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget selv å treffe et vedtak om betalingsinnstilling. Det skal straks sendes en melding til departementet om et slikt vedtak.

Hvis det ikke blir truffet vedtak etter første ledd, kan departementet vedta en betalingsinnstilling for den kommunen eller fylkeskommunen det gjelder.

Departementet skal kunngjøre betalingsinnstillingen i pressen og i Norsk lysingsblad. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har ett eller flere kommunale eller fylkeskommunale foretak etter kapittel 9, skal departementet sende en melding om betalingsinnstillingen også til Foretaksregisteret.

Når det er truffet et vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av **ordføreren** eller fylkes**ordføreren**, kommunedirektøren og minst tre medlemmer som er oppnevnt av departementet. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har parlamentarisk styreform, skal kommunen eller fylkeskommunen representeres av **ordføreren** eller fylkes**ordføreren** og kommunerådets eller fylkesrådets leder.

I kraft 1 jan 2020.

Ordførers rolle

- Ordfører for alle, og den eneste
- Informasjon
- Rollemodell
- Ansvar for den politiske arena
- Sette dagsorden for politisk arbeid
- Kommunens ansikt utad, døråpner
- Møteleder
- Kommunens fremste ombudsmann/kvinne
- Hovedkontakt til rådmannen



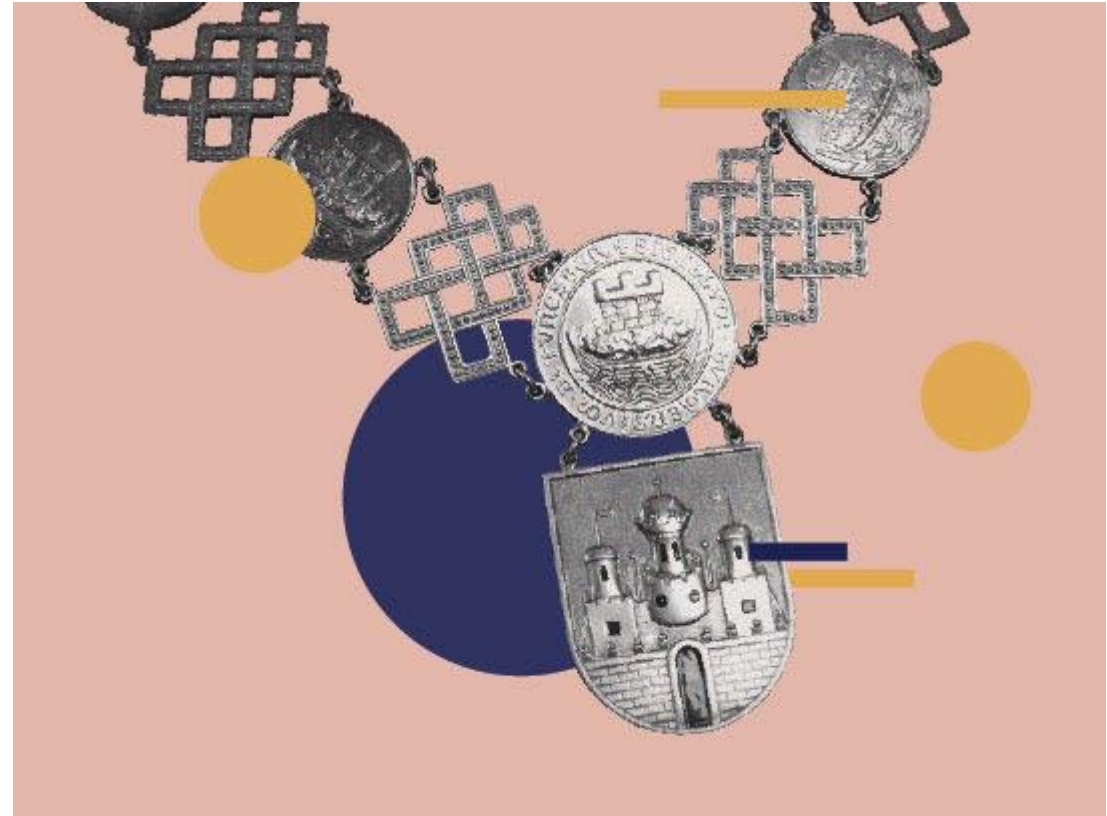
				
Lovbestemt forslagsrett også i organer hvor ordføreren ikke er medlem, unntatt kontrollutvalget	Kan få myndighet til å treffe vedtak i hastesaker	Kan få myndighet til å opprette utvalg på eget initiativ	Kan få myndighet til å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker	Rapporteringsplikt

Som ordfører er du sentral i arbeidet med å «legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse»



Hva er god møteledelse?

- **Forberedelse i forkant**
- **Forutsigbarhet**
 - Presist oppmøte, klare retningslinjer
- **Tidsplan**
 - Når starter/slutter møtet?
 - Tidsbruk til hver enkelt sak
 - Aktivt forhold til pauser
- **Se hele kommunestyret**
 - Talerliste og taletid
 - Oppmerksomhet
 - Å være ordfører for hele kommunestyret
- **«Viddevakt»**
 - Bruke klubba om nødvendig
 - Skille sak/person
 - Språkbruk
 - Kroppsspråk



Grafikk: BLY

Møtet er satt!



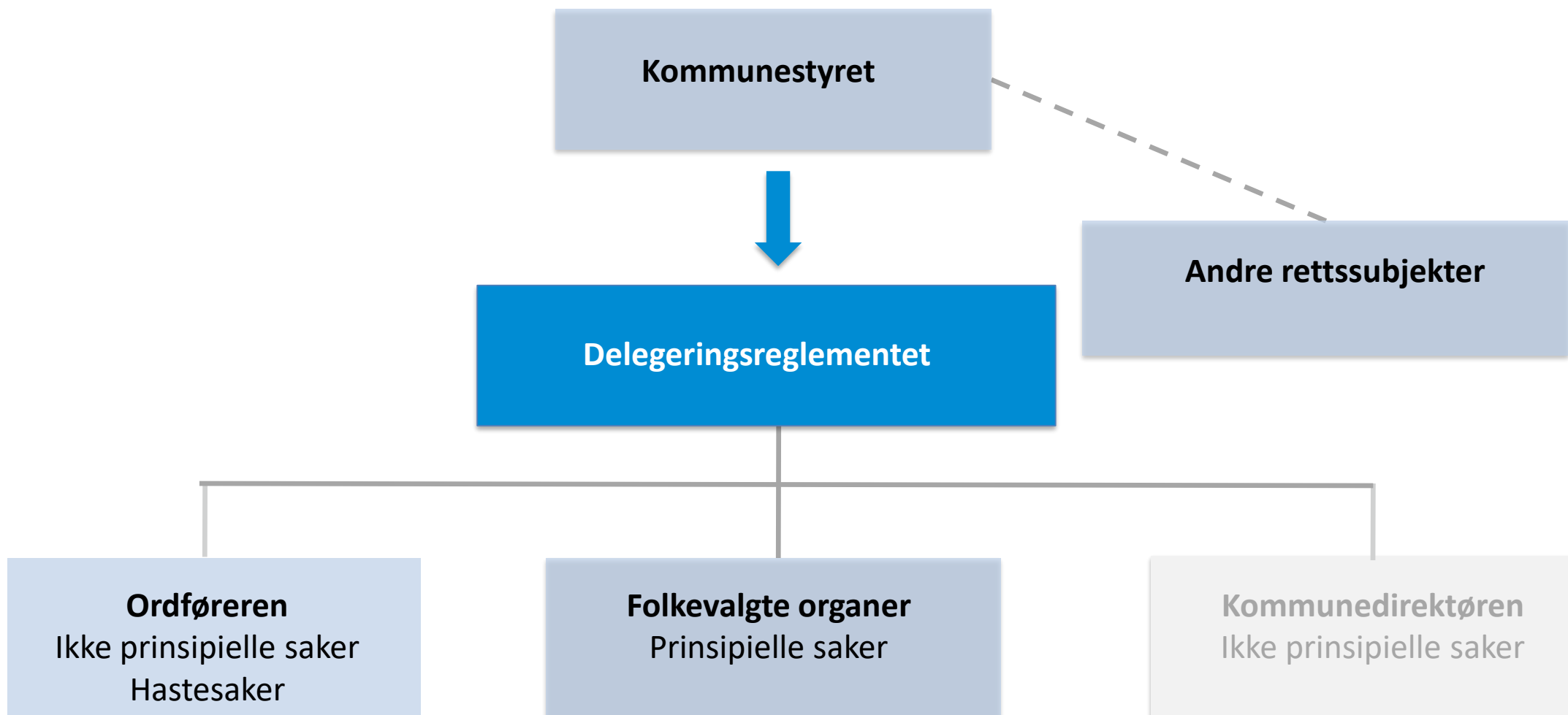


Refleksjon rundt bordene

Hva innebærer det å være en god rollemodell?

Ordfører for alle – hva betyr egentlig det?

Delegering; hvem bestemmer hva?



Habilitet

- Det kan være fare for at du vil opptre partisk
- Det er av stor betydning at folk har tillit til at folkevalgte opptre upartisk
- Beskytter den enkelte folkevalgte mot utilbørlig press utenfra
- Ikke noe bekvemmelighetsflagg

FORVALTNINGSLOVEN §6

- Automatisk inhabil
 - Part
 - Nært slektskap/familie
 - Verge / fullmektig
 - Leder, styremedlem, bedriftsforsamling
- Skjønnsmessig vurdering
 - fordel, tap, ulempe for en selv eller nære/kjære

KOMMUNELOVEN

- Som ansatt forberedt eller truffet vedtak i en sak
 - Inhabil i behandling av saker og klager
 - Habil i behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi, regional plan
- Habil ved valg, fastsette godtgjøring o.l.
- Fritak av personlige grunner

KS Lokaldemokratiundersøkelse: Tillit svakest – forskjellsbehandling

Indeks godt lokaldemokrati	Skala 1-4
Pålitelighet	2,4
Ansvarlighet	2,6
Borgernærhet	2,5
Effektivitet	2,6

Det som særlig trekker ned er påstanden om at de som har gode personlige forbindelser i kommunen lettere får ivaretatt sine interesser.



Case

Fastsetting av godtgjøring til folkevalgte

Kommunestyret fastsetter selv sin egen godtgjørelse herunder også ordførerens godtgjøring. I mange kommuner gjøres dette i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet.

I forbindelse med fastsetting av ordføreres godtgjøring for neste år overlater ordføreren møteledelsen til varaordføreren og erklærer seg inhabil til å fastsette egen godtgjøring.

- Kan ordføreren erklære seg selv inhabil?
- Er ordføreren inhabil til å fastsette sin egen godtgjøring?
- Kan fastsetting av godtgjøring for folkevalgte løses på andre måter?



Har dere regler om inhabilitet i
partigruppene?

Kommuneloven tydeliggjør hvem som er folkevalgt!





Case

Folkevalgte organer?

Lillevik kommune skal oppføre en ny flerbrukshall. Kommunestyret hadde vedtatt et skisseprosjekt. Formannskapet har fått delegert kompetanse til å følge opp byggesaken og ta de nødvendige beslutninger.

Kommunestyret vedtok samtidig å sette ned ei styringsgruppe bestående av ordfører og kommunedirektøren, samt to saksbehandlere i administrasjonen. Styringsgruppen skal ha ansvaret for å ta stilling til tekst for utlysning av arkitektkonkurranse og for øvrig gjennomføre oppfølging av intervju sammen med innleid konsulent, og for øvrig gjøre en første sortering av aktuelle kandidater å arbeide videre med.



Case Folkevalgte organer?

Er styringsgruppen lovlig – Er den et folkevalgt organ ? Er den lovlig sammensatt? Og er navnet eventuelt lovlig ?

Som folkevalgt har du både rettigheter og plikter

- Rett og plikt til å delta i møter
- Fri fra arbeid
- Dekning av utgifter og økonomisk tap
- Arbeidsgodtgjøring
- Godtgjøring ved frikjøp
- Ettergodtgjøring
- Pensjonsordning
- Sykepenger
- Yrkesskade
- Permisjoner



Foto: ScanStockPhoto

Kommuneloven tydeliggjør forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen

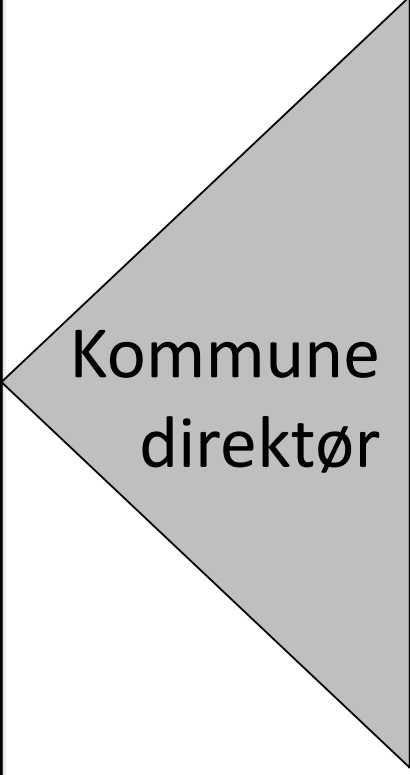
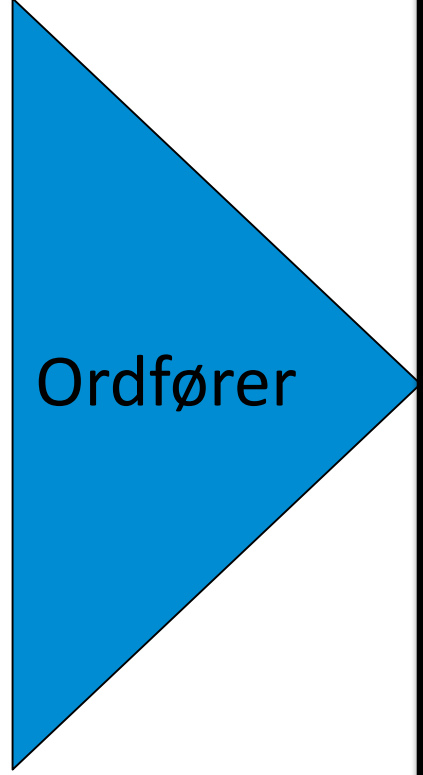


«Samspillet mellom folkevalgte organer og administrasjonen forutsetter en kontinuerlig og god rolleavklaring og respekt for hverandres roller.»



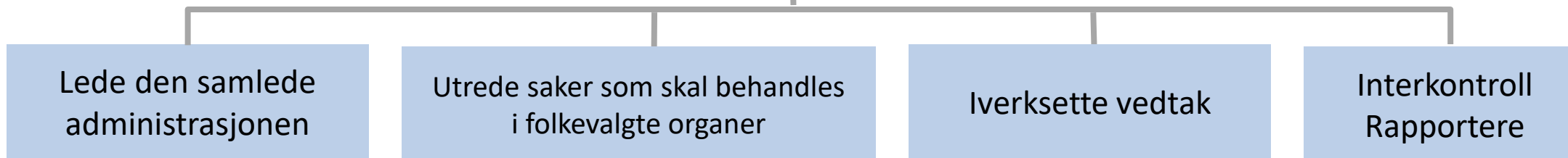
Foto: Shutterstock

Kommunestyret



Administrasjon

Kommunedirektøren – oppgaver og ansvar



Tiltak for god samhandling

- Avklaring av roller og god rolleforståelse
- Designe gode prosesser - når skal folkevalgte involveres?
- Politiske styringssignaler = tydelige vedtak i møte
- Formelle arenaer for utveksling av informasjon
- Gode nok rutiner for rapportering
- Møteplasser for samtaler mellom de folkevalgte og administrasjonen
- Formalisert informasjon fra administrasjonen, skriftlige rapporter
- Samme informasjon til alle folkevalgte til samme tid



Foto: ScanStockPhoto

Delegering til kommunedirektøren

- Delegering betyr overføring av myndighet
- Det er verken hensiktsmessig eller effektivt at de folkevalgte organene skal fatte alle beslutninger selv.
- Folkevalgte avklarer de prinsipielle spørsmålene.
- Kommunedirektøren behandler enkeltsakene på grunnlag av dette
- Delegeringsreglementet skal behandles innen utgangen av det første hele året i perioden.

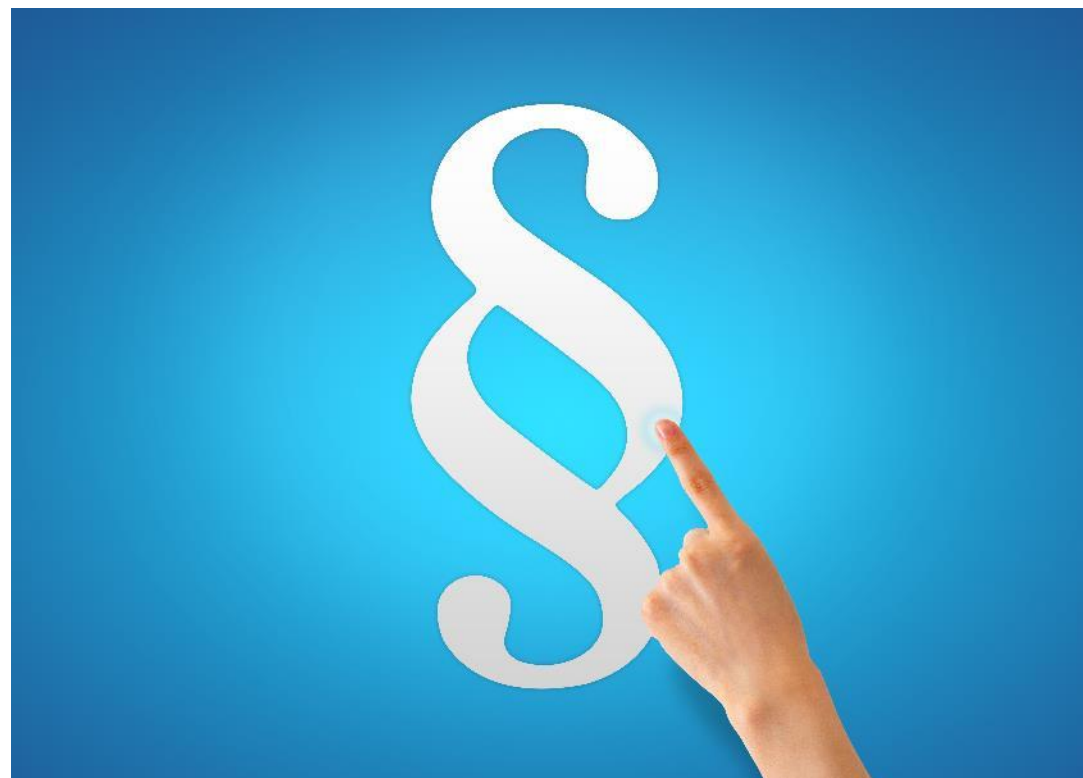
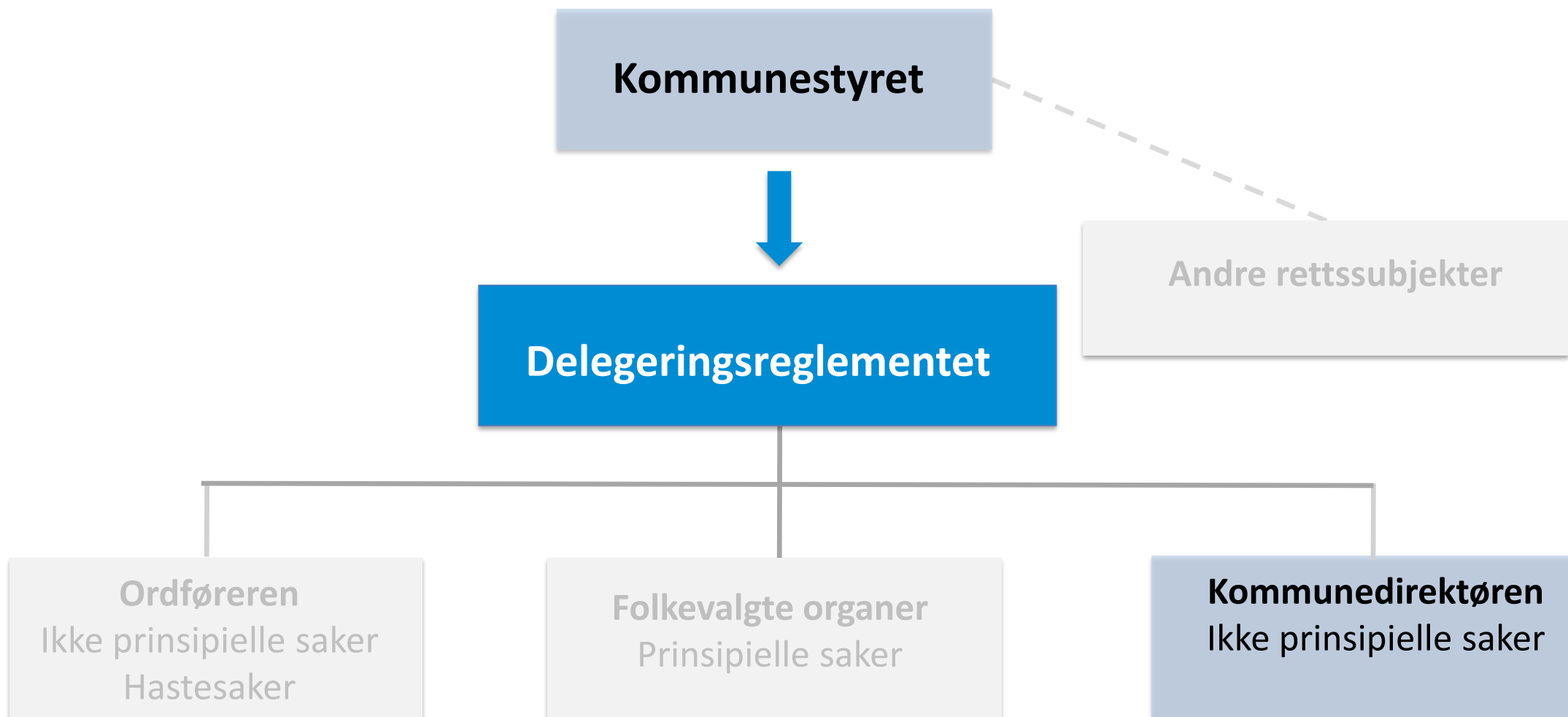


Foto: ScanStockPhoto

Delegering gir tydelige roller og ansvar





Refleksjon

Delegering ikke-prinsipielle saker

1. Hva er en prinsipiell sak?
2. Hva kan være en ikke-prinsipiell sak?
3. Hvordan går dere fram for å avklare dette?

Kommunestyret og fylkestinget har det overordnede arbeidsgiveransvaret,
men hva vil det si?

Eksempel på hva kommunestyrets/fylkestingets arbeidsgiverrolle kan innebære



Kommunedirektøren har ansvaret for det løpende arbeidsgiveransvaret



Vedtak om ansettelse,
suspensjon, oppsigelse
og avskjed



Innvilge /avslå
permisjons-søknader



Oppfølging av
sykefravær



Fastsette lønn
(innenfor mandat)



Case

Arbeidsgiverrollen

Kommunedirektøren i Lillevik kommune har avslått søknad om permisjon fra to medarbeidere. Disse to likte ikke avgjørelsen og henvendte seg til to kommunestyrerepresentanter og «klaget sin nød».

De to folkevalgte troppet senere opp på kommunedirektørens kontor hvor de ba om en forklaring på hvorfor permisjonssøknadene ble avslått.

Kommunedirektøren viste til at han kun forholdt seg til kommunestyret som kollegium og de to folkevalgte fikk derfor ikke et svar.



Case

Arbeidsgiverrollen

I neste kommunestyremøte stiller en av representantene spørsmål til ordføreren om den konkrete saken.

Det blir en stor debatt om hvorvidt kommunedirektørens kunne avslå søknader om permisjon og ikke minst om kommunedirektørens bare kunne «avvise» de to folkevalgte på den måten han hadde gjort.

Det fremmes ikke forslag om at kommunedirektørens beslutning skal omgjøres.

- Kan en kommunestyrerepresentant forlange svar fra kommunedirektøren i enhver sak?
- Hvor går grensen mellom kommunestyrets overordnede arbeidsgiveransvar og kommunedirektørens løpende arbeidsgiveransvar?

Økonomi – mer langsiktig forvaltning

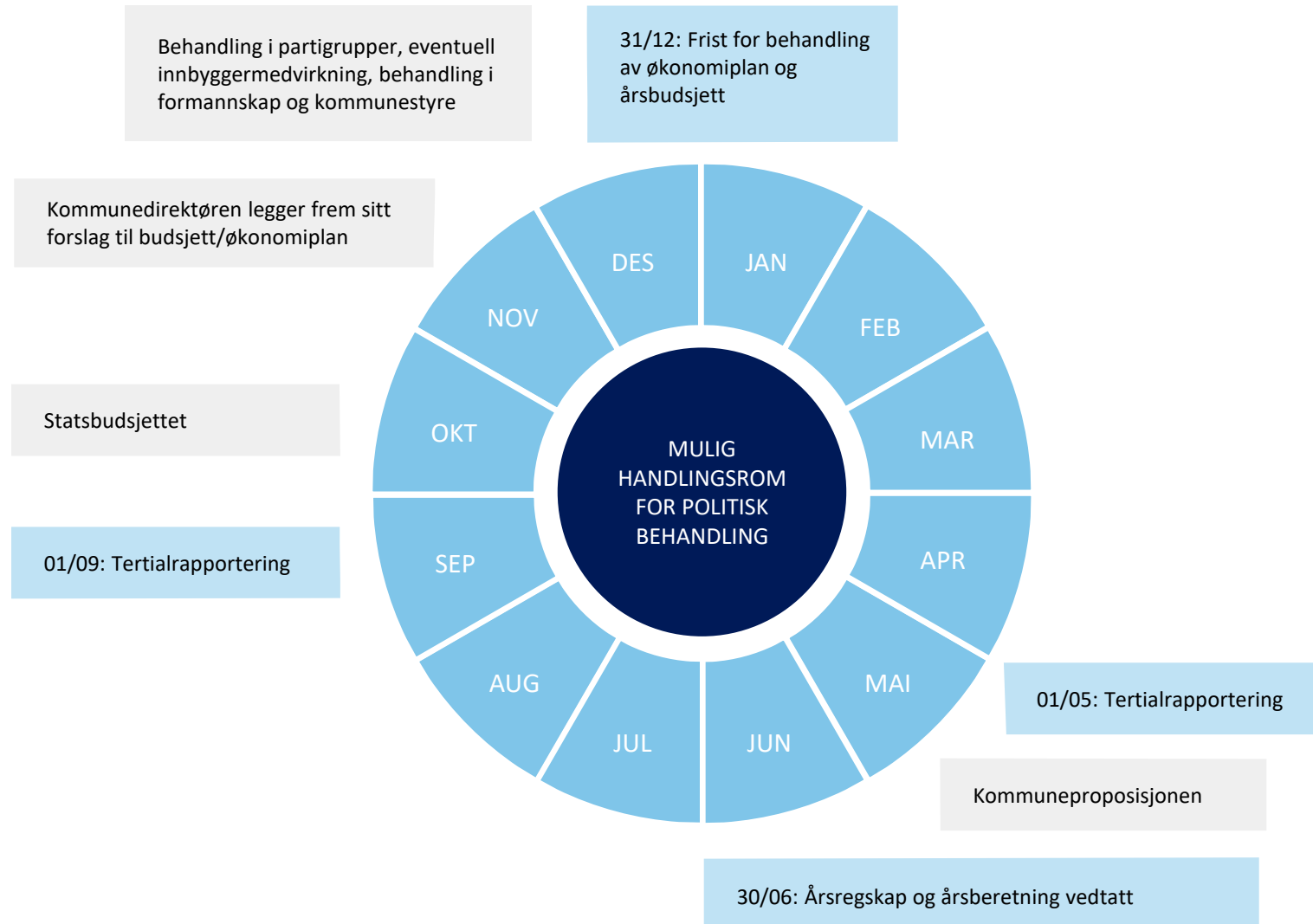


Økonomibestemmelsene



- Sterkere fokus på langsiktighet i økonomiforvaltningen
 - Kommunestyret skal fastsette finansielle måltall
 - Kommunestyret skal vedta økonomireglement
- Samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet
- Nye regler for avslutning av årsregnskapet
 - Merforbruk må dekkes inn umiddelbart så langt det finnes tilgjengelige midler
 - Mindreforbruk skal avsettes til fond
- Nye regler for beregning av minimumsavdrag på lån
 - Vil kunne bety en plikt til å øke låneavdragene
- Justering av ROBEK-ordningen
 - Fanges opp tidligere
 - Aktivitetsplikt

Hvordan finne det økonomiske handlingsrommet



Kommunestyret og fylkestinget har det øverste
ansvaret for å kontrollere kommunens og
fylkeskommunens virksomhet.

Hvorfor egenkontroll?

- Sørge for at politikken blir gjennomført
- Innbyggerne får tjenester de har krav på
- Lovpålagte plikter blir ivaretatt
- Ressursene forvaltes på en effektiv måte
- Styrke tilliten til kommunen
- Redusert statlig tilsyn



Foto: Mostphotos

Kommunestyret/fylkestinget

Folkevalgt kontroll

Administrativ kontroll

Kontrollutvalg

Internkontroll

Revisjon

Eierstyring

Kontrollutvalget

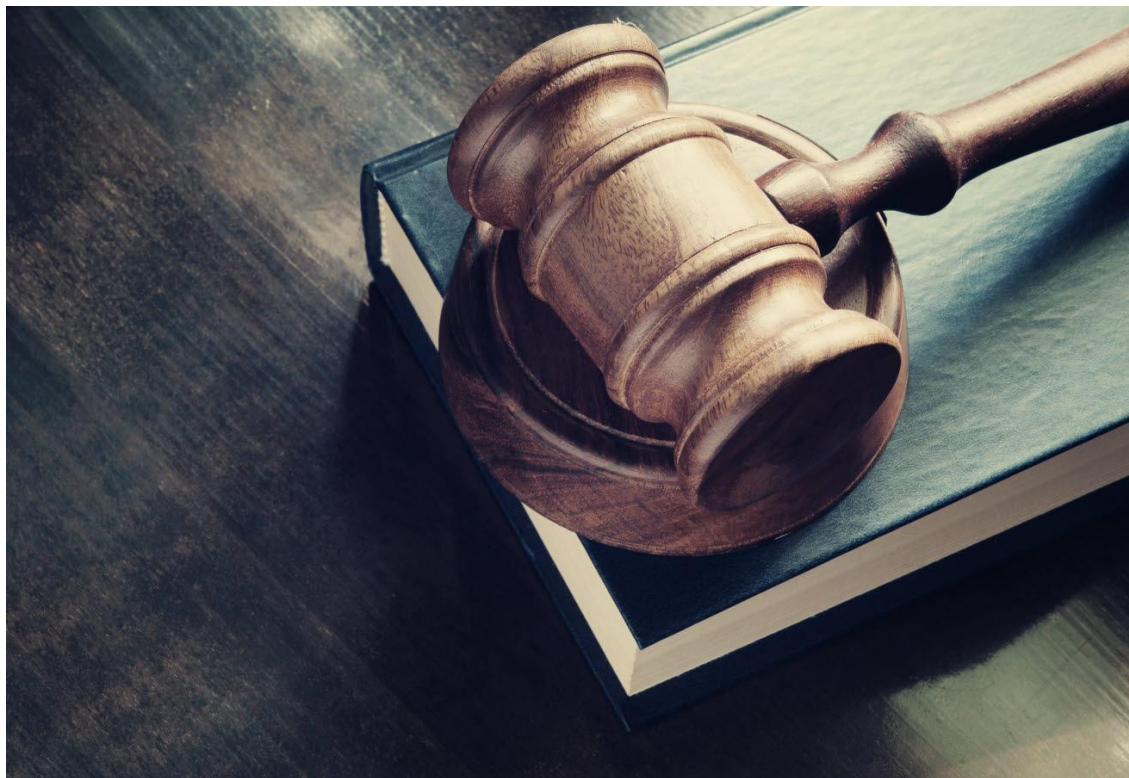


Foto: Scanpix

- Føre løpende kontroll på den kommunale virksomhet
- Minst fem medlemmer
 - Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren
- Kontrollutvalget er ikke et politisk utvalg for omkamper på politiske saker

Revisjon

Regnskapsrevisjon

...at penga er brukt på en riktig måte

Forvaltningsrevisjon

...at penga er brukt på en effektiv måte

Lovlighetskontroll og tilsyn

Fylkesmannens
lovlighetskontroll av
eget tiltak kun hvis
særlige grunner
foreligger

Kommunens
partsrettigheter ved
statlig tilsyn styrkes



Fylkesmannens rolle
med å samordne
statlig tilsyn styrkes

Statlig tilsynsorganer
skal ta hensyn til det
samlede omfang av
tilsyn for den enkelte
kommune og relevant
forvaltningsrevisjon

A woman with long, dark, wavy hair is shown from the back, pointing her right hand towards a bright sunset over a city. The sun is low on the horizon, creating a warm, golden glow. The city below is blurred, with some lights visible. The overall mood is hopeful and inspiring.

Lykke til som ordfører – bidra til å skape en god kultur basert på tillit!