

# TILLIT

KS Folkevaldprogram

23 ~ 27

KF

**23 ~ 27**

# Kjære alle folkevalde

Gratulerer så mykje med valet!

Du står framfor fire interessante og lærerike år, anten du er erfaren eller ny i folkevaldrolla. Å vere folkevald i ein kommune eller i ein fylkeskommune er eit viktig og spennande oppdrag.

Innbyggjarane er opptekne av kva som skjer i kommunestyret eller i fylkestinget. For sjølvsagt er folk interesserte i lokalmiljøet sitt. Sakene som blir behandla, er nære og viktige, og mange vil ha eit ord med i laget. Det er grunnleggjande bra. Folkevalde i kommunar og fylkeskommunar nyt stor tillit. Du har fått tillit frå lokalsamfunnet til å ta hand om interessene til innbyggjarane på ein open og etisk god måte. Tillit mellom lokalsamfunnet og dykk som er folkevalde, er ein grunnleggjande føresetnad i demokratiet vårt. Det er også viktig med tillit mellom dykk som er folkevalde, og dei tilsette i kommunen eller fylkeskommunen. Dessutan er det viktig med tillit folkevalde imellom. Det eine tillitsforholdet byggjer på det andre.

Saman med dei folkevalde kollegaene dine skal du dei neste fire åra finne løysingar på utfordringar – både store og små, nasjonale og lokale. Men også dei globale utfordringane må vi finne lokale løysingar på. FN reknar med at meir enn 60 prosent av dei 169 delmåla under FN's berekraftsmål ikkje kan oppfyllast utan ei omfattande involvering av lokale og regionale styresmakter. De har posisjon til å setje dagsorden og styre ressursbruken i kommunen og fylkeskommunen. De må tore å tenkje nytt og innovativt, og slik finne nye løysingar og skape nye moglegheiter.

Ved å spele på lag med administrasjonen skal de utvikle kommunen eller fylkeskommunen til det beste for innbyggjarane – no og for framtida. Det er din innsats, saman med innsatsen til dei andre, som utgjer lokaldemokratiet.

Folkevaldprogrammet til KS er eit tilbod til alle kommunestyre, fylkesting og direktevalde bydelsutval. Målet er å bidra til eit godt lokaldemokrati med høg tillit. Programmet skal også bidra til å gje dykk som er folkevalde, tryggleik, motivasjon og god forståing av rolla. Denne boka legg sjølve grunnlaget for folkevaldprogrammet til KS.

Vi håpar at boka vil vere til hjelp i kvardagen som folkevald i kommunen eller fylkeskommunen.

KS ønskjer deg lykke til som folkevald!



*Gunn Marit Helgesen*

Gunn Marit Helgesen  
*styreleiar*



*Lasse Hansen*

Lasse Hansen  
*administrerande direktør*

# INNHALD

<b>KAPITTEL 1</b>		
<b>LOKALDEMOKRATIET</b> .....	<a href="#"><u>11</u></a>	
<b>Oppgåvene og rollene til kommunen og fylkeskommunen</b> .....	<a href="#"><u>13</u></a>	
Ein demokratisk aktør .....	<a href="#"><u>13</u></a>	
Tenesteytar .....	<a href="#"><u>13</u></a>	
Samfunnsutviklar .....	<a href="#"><u>14</u></a>	
Utøvar av mynde .....	<a href="#"><u>15</u></a>	
Arbeidsgjevar .....	<a href="#"><u>16</u></a>	
<b>Lokalt sjølvstyre</b> .....	<a href="#"><u>17</u></a>	
Fridom .....	<a href="#"><u>17</u></a>	
Demokrati .....	<a href="#"><u>18</u></a>	
Effektivitet .....	<a href="#"><u>19</u></a>	
<b>To styreformar</b> .....	<a href="#"><u>19</u></a>	
Formannskapsmodellen .....	<a href="#"><u>20</u></a>	
<b>Forholdet mellom staten og kommunesektoren</b> .....	<a href="#"><u>21</u></a>	
Slik styrer staten .....	<a href="#"><u>21</u></a>	
<i>Juridisk</i> .....	<a href="#"><u>21</u></a>	
<i>Økonomisk</i> .....	<a href="#"><u>22</u></a>	
<i>Pedagogisk</i> .....	<a href="#"><u>23</u></a>	
Nasjonale omsyn som kan avgrense sjølvstyret .....	<a href="#"><u>23</u></a>	
Kommunesektoren blir påverka av EØS-avtalen .....	<a href="#"><u>24</u></a>	
<b>KAPITTEL 2</b>		
<b>Å VERE FOLKEVALD</b> .....	<a href="#"><u>27</u></a>	
<b>Rollene til folkevalde</b> .....	<a href="#"><u>28</u></a>	
Ombodsrolla .....	<a href="#"><u>28</u></a>	
Styringsrolla .....	<a href="#"><u>28</u></a>	
Leiarrolla .....	<a href="#"><u>28</u></a>	
Arbeidsgjevarrolla .....	<a href="#"><u>29</u></a>	
Balansegang .....	<a href="#"><u>29</u></a>	
<b>Vegar til god lokaldemokratisk styring</b> .....	<a href="#"><u>30</u></a>	
<b>Ein open og tillitsbasert kultur</b> .....	<a href="#"><u>30</u></a>	
<b>Tydeleg ansvarsfordeling</b> .....	<a href="#"><u>31</u></a>	
<b>God informasjon til alle og generell medverknad</b> .....	<a href="#"><u>32</u></a>	
<b>God etisk leiarskap</b> .....	<a href="#"><u>33</u></a>	
<b>Ytringsfridom og varsling</b> .....	<a href="#"><u>34</u></a>	
Varsel på folkevalde .....	<a href="#"><u>36</u></a>	
<b>KAPITTEL 3</b>		
<b>ARBEIDET SOM FOLKEVALD</b> .....	<a href="#"><u>39</u></a>	
<b>Folkevalde organ</b> .....	<a href="#"><u>40</u></a>	
<b>Folkevalde</b> .....	<a href="#"><u>41</u></a>	
<b>Ordføraren</b> .....	<a href="#"><u>41</u></a>	
<b>Delegering</b> .....	<a href="#"><u>42</u></a>	

<b>Saksbehandling i folkevalde organ</b> .....	<a href="#">44</a>
Møte .....	<a href="#">45</a>
<i>Kven avgjer om det skal haldast eit møte?</i> .....	<a href="#">46</a>
<i>Kven kan avlyse eit møte?</i> .....	<a href="#">46</a>
Slik får du ei sak opp til politisk behandling .....	<a href="#">46</a>
Vedtak og avstemming .....	<a href="#">48</a>
Saksavvikling og møtebok .....	<a href="#">49</a>
Offentlege møte og teieplikt .....	<a href="#">49</a>
Hastesaker .....	<a href="#">50</a>
Innsynsrett og teieplikt .....	<a href="#">51</a>
<b>Folkevald i sosiale medium</b> .....	<a href="#">52</a>
Sjikaner, hets og truslar på nettet .....	<a href="#">53</a>
Desinformasjon og uønskt påverknad .....	<a href="#">54</a>

## KAPITTEL 4

<b>RETTANE OG PLIKTENE TIL FOLKEVALDE</b> .....	<a href="#">57</a>
---	--------------------

<b>Møteplikt, forfall og rett til fri frå arbeid</b> .....	<a href="#">58</a>
--	--------------------

<b>Reglement for godtgjering og rettar</b> ...	<a href="#">58</a>
Godtgjering og utgiftsdekking .....	<a href="#">59</a>
Arbeidsgodtgjering .....	<a href="#">60</a>
Godtgjering ved frikjøp .....	<a href="#">60</a>
Ettergodtgjering .....	<a href="#">60</a>
Sjukepengar og yrkesskade .....	<a href="#">61</a>
<i>Rett til sjukepengar</i> .....	<a href="#">61</a>
<i>Rettar ved yrkesskade</i> .....	<a href="#">61</a>
Permisjonar og pensjonsordning .....	<a href="#">62</a>
<i>Permisjonar</i> .....	<a href="#">62</a>
<i>Pensjonsordning</i> .....	<a href="#">62</a>

<b>Habilitet og inhabilitet</b> .....	<a href="#">63</a>
---------------------------------------	--------------------

<b>Fråtreiding, fritak og suspensjon</b> .....	<a href="#">65</a>
Fråtreiding og fritak .....	<a href="#">65</a>
Suspensjon .....	<a href="#">66</a>

## KAPITTEL 5

<b>SÆRLEG OM PARLAMENTARISME</b> ..	<a href="#">69</a>
-------------------------------------	--------------------

<b>Det parlamentariske systemet</b> .....	<a href="#">70</a>
Kommunerådet .....	<a href="#">71</a>
<i>Endringar i kommunerådet</i> .....	<a href="#">72</a>
<i>Oppgåvene til kommunerådet</i> .....	<a href="#">72</a>
<i>Kommunerådet, kommunestyret og ordføraren</i> .....	<a href="#">74</a>

<b>Politisk tilsette</b> .....	<a href="#">75</a>
--------------------------------	--------------------

<b>Innføre eller avskaffe parlamentarismen?</b> .....	<a href="#">76</a>
---	--------------------

## KAPITTEL 6

<b>ROLLA TIL KOMMUNEDIREKTØREN</b>	<a href="#">79</a>
------------------------------------	--------------------

<b>Ansvar for heilskapleg leing</b> .....	<a href="#">80</a>
---	--------------------

<b>Plikt til å greie ut og setje i verk</b> .....	<a href="#">80</a>
---	--------------------

<b>Delegering til kommunedirektøren</b> .....	<a href="#">82</a>
---	--------------------

<b>Å spele kvarandre gode</b> .....	<a href="#">83</a>
-------------------------------------	--------------------

## KAPITTEL 7

<b>NYSKAPANDE ARBEIDSGJEVARPOLITIKK</b> .....	<a href="#">85</a>
---	--------------------

<b>Arbeidsgjevarrolla til kommunestyret og fylkestinget</b> .....	<a href="#">86</a>
---	--------------------

Attraktive og nyskapande arbeidsgjevarar .....	<a href="#">86</a>
Vedtak om arbeidsgjevarpolitikk .....	<a href="#">87</a>
Arbeidsgjevarstrategi .....	<a href="#">87</a>

<b>Tillitsvalde og partssamansette utval</b> .....	<a href="#">88</a>
--	--------------------

<b>Personalansvaret til kommunedirektøren</b> .....	<a href="#">89</a>
---	--------------------

<b>Arbeidsgjevaransvaret til dei folkevalde overfor kommunedirektøren</b> .....	<a href="#">90</a>
---	--------------------

Tilsetjing og arbeidsavtale .....	<a href="#">91</a>
Utviklingsamtale .....	<a href="#">92</a>

## KAPITTEL 8

### AKTIV INNBYGGJARDELTAING ..... [95](#)

#### Lovregulerte medverkingsordningar .. [96](#)

- Medverking i kommunale og fylkeskommunale planprosessar ..... [96](#)
- Innbyggjarforslag ..... [97](#)

#### Lovpålagde råd for medverking ..... [97](#)

- Eldreråd ..... [97](#)
- Råd for personar med funksjonsnedsetjing ..... [98](#)
- Ungdomsråd eller anna medverkingsorgan for ungdom ..... [98](#)

#### Utval ..... [99](#)

- Kommunedelutval ..... [99](#)

#### Folkeavstemmingar ..... [99](#)

#### Korleis kjem ein i gang med innbyggjarmedverknad? ..... [99](#)

- Kvifor bør ein involvere innbyggjarane? ..... [100](#)
- Kven skal involverast? ..... [101](#)
- Når i prosessen skal innbyggjarane gje innspel? ..... [101](#)
- Korleis skal innbyggjarane involverast? ..... [101](#)
- Informasjon* ..... [102](#)
- Konsultasjon* ..... [102](#)
- Dialog* ..... [102](#)
- Setje dagsorden* ..... [103](#)
- Medstyring* ..... [103](#)

## KAPITTEL 9

### PLANLEGGING FOR BEREKRAFTIG SAMFUNNSUTVIKLING ..... [105](#)

#### Kommunal og regional planlegging .. [106](#)

- Nasjonale rammer for lokal og regional planlegging ..... [106](#)
- Kommunal planlegging ..... [106](#)

#### Det kommunale plansystemet ..... [107](#)

- Samfunnsdelen av kommuneplanen ..... [108](#)
- Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy* ..... [108](#)

*Politiske verkstader som metode* .. [110](#)

*Kopling mellom samfunnsdel og økonomiplan* ..... [111](#)

Arealplanlegging ..... [112](#)

Planlegging og innbyggjardialog ..... [114](#)

Regional planstrategi og regionale planar ..... [114](#)

#### FNs berekraftsmål – eit rammeverk for planlegginga ..... [115](#)

## KAPITTEL 10

### KOMMUNEØKONOMI ..... [119](#)

#### Kommuneøkonomi generelt ..... [120](#)

Inntektssystemet til kommunane ..... [121](#)

Stortinget fastset inntektene ..... [122](#)

Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter ..... [124](#)

Utbyte frå kraftselskap ..... [125](#)

Naturressursskatt ..... [125](#)

Eigedomsskatt ..... [125](#)

Kommunale avgifter ..... [125](#)

Brukarbetaling og gebyr ..... [126](#)

#### Økonomiplanen ..... [126](#)

#### Årsbudsjettet ..... [127](#)

#### Årsrekneskap og årsmelding ..... [129](#)

Finansielle måltal ..... [130](#)

Reglar for økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning ..... [131](#)

#### ROBEK ..... [132](#)

## KAPITTEL 11

### SYSTEMATISK INNOVASJON OG OMSTILLING ..... [135](#)

#### Kva er innovasjon? ..... [136](#)

Folkevalde har ei særleg viktig rolle ... [136](#)

#### Nye løysingar saman med innbyggjarar og lokalsamfunn ..... [137](#)

Forsøk for å prøve ut nye løysingar ... [138](#)

#### Digitalisering som drivkraft for innovasjon ..... [139](#)

Digitalisering av helse- og omsorgssektoren .....	<a href="#">140</a>
Samarbeid er nøkkelen for å lykkest ..	<a href="#">141</a>

<b>Innkjøp er viktige for samfunnsutviklinga</b> .....	<a href="#">142</a>
--	---------------------

## KAPITTEL 12

### **KOMMUNAL ORGANISERING** ..... [145](#) |

<b>Kommunen som forvaltningsorgan</b> ..	<a href="#">147</a>
--	---------------------

<b>Kommunale og fylkeskommunale foretak</b> .....	<a href="#">148</a>
---	---------------------

<b>Interkommunalt samarbeid</b> .....	<a href="#">148</a>
---------------------------------------	---------------------

Interkommunalt politisk råd .....	<a href="#">149</a>
-----------------------------------	---------------------

Kommunalt oppgåvefellesskap .....	<a href="#">150</a>
-----------------------------------	---------------------

Vertskommunesamarbeid .....	<a href="#">151</a>
-----------------------------	---------------------

Interkommunale selskap .....	<a href="#">152</a>
------------------------------	---------------------

Aksjeselskap .....	<a href="#">153</a>
--------------------	---------------------

Samvirkeforetak .....	<a href="#">154</a>
-----------------------	---------------------

Stiftingar .....	<a href="#">154</a>
------------------	---------------------

<b>Konkurransetsetjing og kjøp av tenester</b> .....	<a href="#">154</a>
--	---------------------

<b>Brukarval</b> .....	<a href="#">155</a>
------------------------	---------------------

<b>Samarbeid med det frivillige</b> .....	<a href="#">155</a>
---	---------------------

<b>Samarbeid med sosiale entreprenører</b> .....	<a href="#">156</a>
--	---------------------

## KAPITTEL 13

### **EIGENKONTROLL** ..... [159](#) |

<b>Kontrollansvaret til kommunestyret og fylkestinget</b> .....	<a href="#">160</a>
---	---------------------

Kontrollutval .....	<a href="#">161</a>
---------------------	---------------------

Revisjon .....	<a href="#">163</a>
----------------	---------------------

<b>Eigarstyring</b> .....	<a href="#">164</a>
---------------------------	---------------------

Eigarskapskontroll .....	<a href="#">164</a>
--------------------------	---------------------

<b>Innsyn og undersøkingar i selskap</b> ....	<a href="#">165</a>
---	---------------------

<b>Internkontroll</b> .....	<a href="#">165</a>
-----------------------------	---------------------

## KAPITTEL 14

### **KS – ORGANISASJONEN TIL KOMMUNESEKTOREN** ..... [169](#) |

<b>Kva rolle har KS?</b> .....	<a href="#">170</a>
--------------------------------	---------------------

Arbeidsgjevarorganisasjon .....	<a href="#">170</a>
---------------------------------	---------------------

Interesseorganisasjon .....	<a href="#">171</a>
-----------------------------	---------------------

Utviklingspartner for kommunar og fylkeskommunar .....	<a href="#">172</a>
--	---------------------

<b>KS blir styrt av medlemmene</b> .....	<a href="#">173</a>
--	---------------------

Fylkesmøta .....	<a href="#">173</a>
------------------	---------------------

Fylkesstyra .....	<a href="#">173</a>
-------------------	---------------------

Landstinget .....	<a href="#">174</a>
-------------------	---------------------

Landsstyret .....	<a href="#">174</a>
-------------------	---------------------

Hovudstyret .....	<a href="#">175</a>
-------------------	---------------------

Kommunedirektørutvala .....	<a href="#">175</a>
-----------------------------	---------------------

<b>KS-konsernet</b> .....	<a href="#">175</a>
---------------------------	---------------------

KS Konsulent AS .....	<a href="#">175</a>
-----------------------	---------------------

KF (Kommuneforlaget AS) .....	<a href="#">176</a>
-------------------------------	---------------------

Kommunal Rapport AS .....	<a href="#">176</a>
---------------------------	---------------------

KS Agenda AS .....	<a href="#">176</a>
--------------------	---------------------

KS Møteplasser AS .....	<a href="#">176</a>
-------------------------	---------------------

Kommunenes Hus AS .....	<a href="#">177</a>
-------------------------	---------------------

Felles kommunal journal Interim AS ..	<a href="#">177</a>
---------------------------------------	---------------------

Samfunnsbedriftene .....	<a href="#">177</a>
--------------------------	---------------------

<b>STIKKORD</b> .....	<a href="#">178</a>
-----------------------	---------------------







KAPITTEL

# Lokaldemokratiet

# 1

Vi bur alle i ein kommune og i ein fylkeskommune. Den kommunale verksemda møter vi på alle område i livet. Det kan vere når vi søker om barnehageplass, når vi har barn eller ungdom i skulen, når vi har behov for helsehjelp, når vi søker om byggjeløyve, når vi reiser kollektivt, eller når nokon tek hand om avfallet vårt.

Alle desse døma er oppgåver kommunane eller fylkeskommunane skal løyse. Det har Stortinget lovfesta. Kommunane og fylkeskommunane kan også løyse fleire oppgåver for innbyggjarane enn det Stortinget har bestemt.

Det representative demokratiet er grunnleggjande i lokalpolitikken. Gjennom val gjev innbyggjarane eit oppdrag til dei folkevalde. De som er folkevalde, står til ansvar overfor innbyggjarane for måten de forvaltar dette oppdraget på.

I eit demokrati er val viktig. Men også det som skjer mellom vala, er viktig. Opplever innbyggjarane at dei er godt representerte? Er det mogleg å halde dei folkevalde til ansvar? Har innbyggjarane tillit til at ingen urettmessig blir favoriserte, og at innbyggjarane får det dei har krav på? Leverer kommunen gode resultat?

### **Nokre kjenneteikn på eit godt lokaldemokrati med høg tillit**

- Innbyggjarane kjenner seg godt representerte. Det inneber mellom anna at dei folkevalde kjenner meiningane, interessene og behova til innbyggjarane – og at dei legg desse behova til grunn for dei vedtaka som blir gjorde.
- Dei folkevalde set dagsordenen, styrer ressursbruken og er ombod for innbyggjarane.
- Dei folkevalde må sørge for at kommunen leverer resultat som innbyggjarane oppfattar som gode.

KS laga ei plattform for godt lokaldemokrati i 2014. Les meir her: [Godt lokaldemokrati – ei plattform.](#)

## OPPGÅVENE OG ROLLENE TIL KOMMUNEN OG FYLKESKOMMUNEN

Kommunar og fylkeskommunar har eit heilskapleg samfunnsansvar og tek seg av fire grunnleggjande oppgåver.

Kommunar og fylkeskommunar skal

- vere demokratiske aktørar
- yte offentlege tenester
- drive samfunnsutvikling
- utøve mynde

I tillegg er kommunane og fylkeskommunane arbeidsgjevarar for alle tilsette i kommunal sektor.

### Ein demokratisk aktør

Kommunar og fylkeskommunar er demokratiske aktørar i den forstand at dei blir styrte av folkevalde, som tek reelle avgjerder på vegner av innbyggjarane. Lokaldemokratiet skal også sikre at innbyggjarane har høve til å påverke avgjerder som er viktige for dei.

Heilt sidan 1837, då formannskapslovene blei vedtekne, har innbyggjarane i ein kommune hatt høve til å velje representantar til kommunestyret.

Når innbyggjarane kan velje kven som skal representere dei, har vi eit representativt demokrati. For at demokratiet skal vere mest mogleg representativt, er det viktig at alle samfunnsgrupper deltek, og at valdeltakinga er høg. Ei anna viktig side ved lokaldemokratiet er at innbyggjarane også kan delta mellom vala. Å ha ein open debatt som involverer innbyggjarane, er viktig i eit godt lokalt demokrati.

På [ks.no](https://ks.no) finn du råd om korleis kommunar og fylkeskommunar kan involvere innbyggjarane på ein god måte.

### Tenesteytar

Kommunane har ansvar for å levere ei rekkje tenester til innbyggjarane. Dei har ansvar for store samfunnsområde som barnehagar, grunnskular, kultur, helse og omsorg. Dei har også ansvar for barnevern, renovasjon, bibliotek, rusarbeid, veg, vatn og avløp.



*Kommunar forvaltar fellesareal som gater, torg, parkar, friområde og idrettsanlegg. Her frå Kristiansand.*

Fylkeskommunen har ansvar for vidaregåande opplæring, fagskuleutdanning, fylkesveggar og ferjer, kollektivtransport, tannhelseteneste, kultur og idrett, og dessutan regional planlegging og regional samfunnsutvikling.

### **Samfunnsutviklar**

For å skape berekraftig utvikling må verdssamfunnet jobbe på tre område:

- klima og miljø
- økonomi
- sosiale forhold

Den rolla kommunen og fylkeskommunen spelar som samfunnsutviklar, handlar om alle desse tre områda og om samarbeid med andre styresmakter, næringslivet og sivilsamfunnet.

Samfunnsutvikling handlar om å utvikle gode lokalsamfunn og leggje til rette for eit aktivt næringsliv. Det femner ei rekkje område.

Det dreier seg mellom anna om utbygging av infrastruktur, stads- og sentrumsutvikling, næringsutvikling og miljø. Kommunen har også ansvar for oppvekstvilkår og folkehelse i vidaste forstand. Derfor ligg det til kommunestyret å vedta planar og andre tiltak som skaper heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane.

Lokal og regional kunnskap er ein viktig føresetnad for arbeidet med næringsutvikling. Utvikling av lokalsamfunnet er ei viktig politisk oppgåve. Folkevalde kan bidra ved å støtte opp om gründerar, samfunns-entreprenørar, lag, foreiningar og eldsjeler.

Fylkeskommunen skal bidra til samfunnsutvikling på regionalt nivå, på tvers av sektorar og forvaltningsnivå. Fylkeskommunen skal støtte og rettleie kommunane, samordne gjennom regional planlegging og gjere regionale avvegingar for å sikre heilskapleg og tverrfagleg tenking, slik at ein når viktige samfunns mål.

I arbeidet med samfunnsutvikling er det avgjerande med eit godt samspel mellom kommunar og fylkeskommunar.

## Utøvar av mynde

Kommunane utøver mynde innanfor ei rekkje område. Til dømes kan kommunar gjere vedtak om tildeling av tenester og krevje inn skattar og gebyr. Kommunane kan gje løyve, fordele tilskot og gje løyvingar. Arbeidet blir retta mot enkeltindivid, bedrifter og organisasjonar.

Styresmaktsrolla må utøvast ut frå eit fagleg og politisk skjønn innanfor dei rammene lovgjevinga set. Det er viktig å ta omsyn til likebehandling og rettstryggleiken til innbyggjarane.

I utgangspunktet er all styresmakt lagd til kommunestyra og fylkestinga. Samtidig er det ikkje tenleg at kommunestyret gjer vedtak om til dømes tildeling av sjukeheims plass eller spesialundervisning. Slik utøving av mynde blir derfor delegert til kommunedirektøren. (Les meir om delegering i kapittel 3, s. 42.) Det er berre ikkje-prinsipielle saker som kan delegerast til kommunedirektøren. Det er i mange tilfelle vanskeleg å gjere eit klart skilje her. Prinsipielle saker er saker som har ein politisk dimensjon, og saker som kan skape presedens. Det er kommunedirektøren som har i oppgåve, i samarbeid med det folkevalde organet, å sikre at skiljet mellom prinsipielle og ikkje-prinsipielle saker blir halde fast.



*Kommunestyret eller fylkestinget har det øvste arbeidsgjevaransvaret for alle tilsette i kommunen eller i fylkeskommunen.*

## **Arbeidsgjevar**

Kommunestyret eller fylkestinget har det øvste arbeidsgjevaransvaret for alle tilsette i kommunen eller i fylkeskommunen. Det daglege personalansvaret ligg til kommunedirektøren. Kommunestyret har det overordna arbeidsgjevaransvaret og skal jobbe langsiktig slik at kommunen og fylkeskommunen blir attraktive arbeidsgjevarar.

Leiarar og tilsette i kommunen eller fylkeskommunen er den viktigaste ressursen i verksemdene.

For å møte den demografiske utviklinga og dei behova innbyggjarane har for velferdstenester, er det nødvendig å rekruttere og halde på kompetent arbeidskraft. Samtidig må kommunane og fylkeskommunane bidra til å fornye tenestene og arbeidsformene. God leiing er avgjerande for å lykkast med dette.



## LOKALT SJØLVSTYRE

Kommunar og fylkeskommunar er sjølvstendige politiske forvaltningsnivå, der dei folkevalde får mandat frå innbyggjarane kvart fjerde år. Samtidig må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål. Staten kan berre gripe inn i det lokale sjølvstyret når det er gjeve tilgang til det gjennom lov eller forskrifter. Dette vil seie at verken regjeringa, departementa eller statsforvaltarane har tilgang til å instruere eller overprøve kommunestyret eller fylkestinget. Dei kan ikkje avgrense handlefridommen til kommunen eller fylkeskommunen eller påleggje oppgåver gjennom instruksar, rundskriv eller rettleiingar. Noreg forplikta seg allereie i 1989 gjennom [Europarådets lokaldemokrati charter](#) til å anerkjenne lokaldemokratiet i Grunnlova, og i 2016 fekk lokaldemokratiet sin plass i Grunnlova. Sjølvstyret blei lovfesta i den nye kommunelova i 2018.

Det lokale sjølvstyret står for grunnleggjande verdiar i det norske samfunnet: fridom, demokrati og effektivitet.

### **Grunnlova § 49 andre ledd**

Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.

### **Kommunelova § 1 første setning**

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det.

## **Fridom**

Fridom *frå* statsmakt og embetsmannsvelde var ei viktig drivkraft bak opprettinga av lokale institusjonar og innføringa av formannskapslovene i 1837. Seinare blei verdien meir knytt til fridom til å ta lokale initiativ. Framveksten av velferdsstaten har i praksis avgrensa fridommen i det lokale sjølvstyret. Fridom *frå* statlege inngrep og statleg detaljstyring står nok ein gong på den lokalpolitiske dagsordenen. To sider ved omgrepet fridom er heilt vesentlege for lokaldemokratiet:

- Lokalpolitikarane må kunne gjere egne prioriteringar – også innanfor statleg politikk, slik at statleg politikk kan tilpassast til lokale forhold.
- Kompetansen eller myndet til kommunane og fylkeskommunane er såkalla negativt avgrensa. Det vil seie at dei kan ta på seg oppgåver så sant ikkje lova fastset at oppgåvene er lagde til andre.

## Demokrati

Kommunalt sjølvstyre inneber nærleik mellom innbyggjarane og dykk som er folkevalde. Det er ein grunnleggjande verdi at innbyggjarane kan påverke og delta i løysinga av felles oppgåver i lokalsamfunnet. Det styrker den innverknaden kvar enkelt har på sin eigen kvardag. Nærleiken mellom innbyggjarane og dykk som er folkevalde, gjev innsikt i kva innbyggjarane ønskjer. Politisk deltaking, både i val og mellom vala, gjev det politiske systemet legitimitet. Det er ein verdi i seg sjølv å delta. Det lokale demokratiet gjev rom for demokratisk variasjon, der ulike sett av verdiar kan kome til uttrykk, og ved at det kan finnast fleire moglege politiske konstallasjonar.



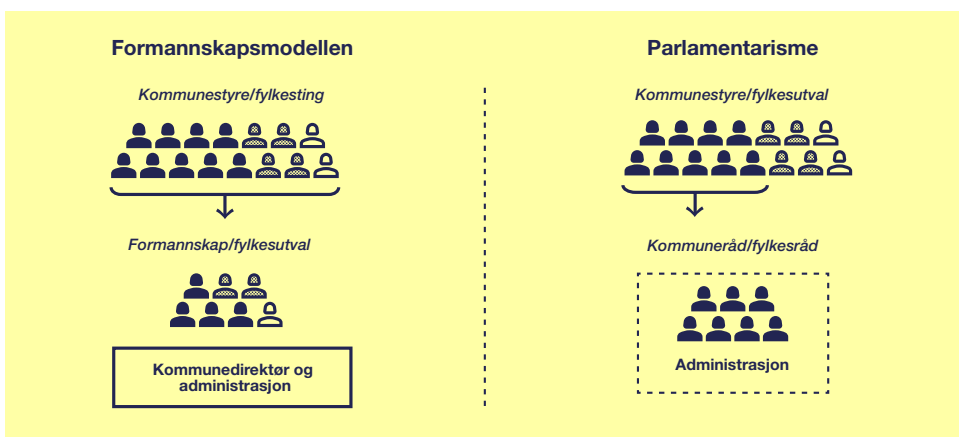
*I eit demokrati er det grunnleggjande at innbyggjarane sjølve kan delta.*

## Effektivitet

Effektivitet handlar om kva evne kommunane og fylkeskommunane har til å svare på samfunnsutfordringane på best mogleg måte. Kommunesektoren har eit breitt spekter av oppgåver. Gjennom nærleik og kunnskap om lokale forhold kan de som er folkevalde, tilpasse tenestene og utviklinga av lokalsamfunnet til dei aktuelle behova. Effektivitet handlar også om å få mest mogleg ut av kvar krone på alle tenesteområde. I eit ramme-finansiert system har kommunane og fylkeskommunane ansvar for eigen ressursbruk. Dermed har dei også eit insentiv til å halde kostnadene nede. Ein kommune eller fylkeskommune som greier å effektivisere verksemda, kan sjølv behalde gevinsten. Til sist handlar effektivitet om at kommunen evnar å levere tenester som er i samsvar med behova til innbyggjarane.

## TO STYREFORMER

Kommunelova regulerer dei formelle sidene ved den politiske styreforma i ein kommune og fylkeskommune, anten det gjeld parlamentarisme eller formannskapsmodellen. Utover føresegnene i kommunelova (og til ein viss grad i andre lover som offentleglova og forvaltningslova) vil verkemåten til styreforma avhenge av lokale føresegner og lokal politisk kultur. I dette kapittelet legg vi formannskapsmodellen til grunn. Du kan lese meir om parlamentarisme i kapittel 5, s. [70](#).



Figur 1. To styringsmodellar

## Formannskapsmodellen

Dei aller fleste kommunar er i dag styrte etter formannskapsmodellen. Denne politiske styringsmodellen har lange tradisjonar i Noreg, heilt tilbake til 1837, då formannskapslovene blei vedtekne. Før den tid var lokal forvaltning prega av usystematisk statleg kontroll og stor variasjon i struktur og praksis. Formannskapslovene skapte rammer for det lokale sjølvstyret og gav innbyggjarane høve til å velje egne representantar. Dette blei starten på overgangen frå embetsstyre til [folkestyre](#).

Formannskapsmodellen byggjer på at det sentrale med eit demokrati er å bli einige og skape kompromiss. Dette oppnår ein gjennom brei politisk deltaking i dei kommunale avgjerdsprosessane. Partia i kommunestyret får høve til å vere med å påverke politikken gjennom deltaking i formannskapet og andre folkevalde organ, basert på den relative styrken dei har i kommunestyret. I denne modellen er det kommunedirektøren som har ansvaret for å greie ut sakene som skal behandlast i dei folkevalde organa. Kommunar som blir styrte etter formannskapsmodellen, skal ha eit formannskap som er samansett slik at det representerer dei ulike partia og grupperingane i kommunestyret etter storleik. Det er eit krav om at formannskapet skal ha minst fem medlemmer. Formannskapet blir valt for heile perioden.

Formannskapet innstiller til økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap og årsmelding til kommunestyret. I tillegg kan formannskapet få delegert mynde til å gjere vedtak i andre saker. Mange kommunar brukar formannskapet som planutval, som har ansvar for plansaker i kommunen.



*Ringsaker er ein av dei mange kommunane i Noreg som blir styrte etter formannskapsmodellen.*

## FORHOLDET MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunesektoren er at Noreg er ein einskapsstat. Det vil seie at myndet til kommunane og fylkeskommunane er fastlagt av Stortinget gjennom lover, og at det lokale sjølvstyret må fungere innanfor rammene av nasjonale mål. Samtidig er kommunar og fylkeskommunar sjølvstendige, politisk valde forvaltningsnivå med mandat frå innbyggjarane gjennom val kvart fjerde år.

Kommunar og fylkeskommunar er formelt sett likestilte, men har ulike oppgåver. Dei er ikkje ein del av statsforvaltninga. Kommunar og fylkeskommunar er derfor ikkje underlagde andre statlege organ enn Stortinget.

Det er tre lovfesta prinsipp som ligg til grunn for forholdet nasjonale styresmakter har til det kommunale sjølvstyret, og for korleis statlege tiltak og reformer skal utformast og handterast når dei har konsekvensar for kommunesektoren.

- **Samhøve:** Det kommunale sjølvstyret bør ikkje avgrensast meir enn det som er nødvendig for å ta hand om nasjonale mål.
- **Nærleik:** Offentlege oppgåver bør helst leggast til det forvaltningsnivået som er nærast innbyggjarane.
- **Finansiering:** Innanfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommunar ha frie inntekter som gjev økonomisk handlerom.

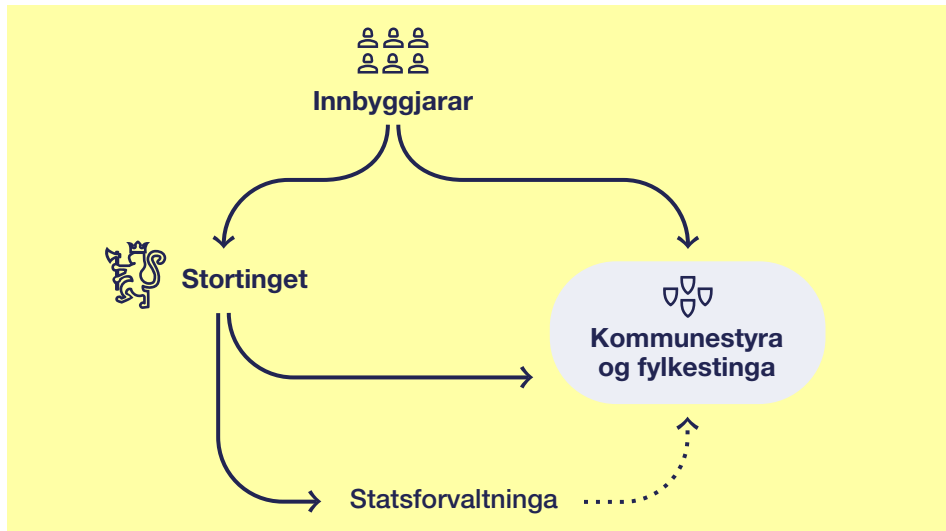
### Slik styrer staten

Tradisjonelt har staten styrt kommunane gjennom lover, forskrifter og andre former for regulering, gjennom finansielle løyvingar eller gjennom dei mjukare pedagogiske verkemidla.

#### *Juridisk*

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

- fremje motsegner til arealplanar
- behandle klager på kommunale vedtak
- føre lovlegskapstilsyn med at kommunane og fylkeskommunen oppfyller pliktene sine
- føre lovlegskapskontroll av avgjerder som er tekne av eit folkevalt organ eller av administrasjonen



Figur 2. Slik styrer Stortinget kommunane og fylkeskommunane.

Kommunar har på si side rett til å reise søksmål når staten utøver kontrollmynde. Dette kan til dømes gjelde når staten etter ei klage har oppheva eit kommunalt vedtak.

### **Økonomisk**

Skatt og rammetilskot er dei viktigaste inntektskjeldene i kommunesektoren. Dei utgjer over 70 prosent av dei samla inntektene. Skatt og rammetilskot blir kalla «frie inntekter» fordi dette er inntekter som kommunane og fylkeskommunane kan bruke fritt.

Stortinget fastset storleiken på det statlege rammetilskotet og maksimalsatsane for person- og formuesskatten som kommunane og fylkeskommunane tek inn. Stortinget fastset i tillegg kor stor del av skatteinntektene frå innbyggjarane den enkelte kommunen eller fylkeskommunen

får behalde, altså korleis skatteinntektene blir omfordelte mellom kommunane eller fylkeskommunane.

Dei andre inntektene til kommunesektoren omfattar hovudsakleg brukarbetalingar, gebyr og øyremerkte statstilskot. Stortinget fastset i stor grad prinsippa for desse gebyra og brukarbetalingane. I tillegg fastset Stortinget reglane som styrer storleiken på dei gebyra kommunane kan ta.

### ***Pedagogisk***

Departement, direktorat og regionale statlege etatar rettleier kommunane både skriftleg og munnleg. Statsforvaltarembetet er den statlege representanten i fylka og står for det meste av den direkte dialogen med kommunane. Rettleiinga skjer gjennom rundskriv, retningslinjer og skriftlege rettleiingar.

Det er viktig å vere klar over at statlege rettleiingar ikkje er juridisk bindande, men at dei gjev råd og tilrådingar. Hugs også at kommunen eller fylkeskommunen kan saksøkje staten til dømes når statsforvaltaren har oppheva eller gjort om eit vedtak.

### **Nasjonale omsyn som kan avgrense sjølvstyret**

Stortinget set opp ei lang rekkje mål. Nokre av måla kan innebere bruk av statlege verkemiddel som avgrensar fridommen til kommunane og fylkeskommunane. Desse måla kan grunngje statleg styring:

- rettstryggleik
- likskap og likeverd
- liv og helse
- overordna økonomisk styring
- effektiv og samordna bruk av offentlege ressursar
- samfunnstryggleik
- berekraftig utvikling
- omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar

Målet om utjamning og *likeverdige tenester* mellom innbyggjarane og mellom geografiske område er viktig i eit velferdssamfunn. Omgrepet likeverd inneber ikkje like tenester med same form, innhald og omfang

i alle kommunar. Det tyder at alle innbyggjarar, uavhengig av kvar dei bur i landet, skal få dei tenestene dei har krav på og behov for. Likeverd handlar også om at tenester og tenesteyting blir gjennomført på ein verdig måte.

### **Kommunesektoren blir påverka av EØS-avtalen**

Det norske samarbeidet med EU gjev moglegheiter for kommunar og fylkeskommunar, men legg også føringar. For det første må kommunar og fylkeskommunar følgje eit regelverk som er vedteke av EU og gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen. For det andre påverkar EØS-avtalen kommunar og fylkeskommunar politisk. Klima, miljø og regional utvikling er tema kommunesektoren jobbar med, og som ikkje stoppar ved landegrensene. For det tredje kan kommunar og fylkeskommunar delta i program som Interreg, Erasmus+ og Horisont Europa. EØS-midlane finansierer prosjekt på fleire område som er relevante for den norske kommunesektoren.

#### **Visste du at ...**

Kommunane i landet har eit sjølvstendig menneskerettsansvar. Kommunane står i førstelinja og er dei som tek hand om mange av menneskerettane i praksis. Når menneskerettar skal gjennomførast innanfor område som barnevern, eldreomsorg eller i grunnskolen, er det kommunane som er ansvarlege for dette.

[Noregs institusjon for menneskerettar \(NIM\)](#) har kartlagt kva ansvar kommunane har for menneskerettar, og kjem med nokre råd og tilrådingar i ein rapport frå 2022.

Lytt til KS-podkasten «[Der livet leves](#)» om kommunar og menneskerettar med Adele Matheson Mestad, som er direktør for NIM, og Gunn Marit Helgesen, som er styreleiar i KS.







KAPITTEL

# Å vere folkevald

# 2

I representative demokrati, slik som det norske lokaldemokratiet, gjev folk makt til politiske representantar gjennom stemmesetelen. Folket vel representantane sine. Dei folkevalde skal ta hand om både nasjonale interesser og lokale fellesinteresser på vegner av innbyggjarane i kommunen.

## ROLLENE TIL FOLKEVALDE

De som er folkevalde, må handtere mange ulike roller.

### Ombodsrolla

De representerer det politiske partiet de er valde inn for, er lydhøyre overfor synspunkta til innbyggjarane, og talar for enkeltindivid eller enkeltgrupper. Politisk representasjon inneber at stemmene, meningane og perspektiva til innbyggjarane blir høyrde. Folkevalde står ofte overfor krav og forventningar som det er vanskeleg å sameine. Innbyggjarar kan til dømes forvente at de folkevalde skal halde dykk til programmet de blei valde inn på, men samtidig kunne tilpasse dykk til nye omstende eller innspel. Representasjon er krevjande, og spesielt i kontroversielle saker hender det at de vil trenge meir informasjon for å gjere dykk opp ei meining. Ombodsrolla blir utøvd både av kvar enkelt kommunestyrepraesentant/fylkestingsrepresentant, av partia og av kommunestyret/fylkestinget i fellesskap.

### Styringsrolla

De som er folkevalde, gjer vedtak og følgjer opp og kontrollerer korleis vedtaka blir sette ut i livet. Det kan til dømes gjelde vedtak om retningslinjer for tildeling av heimhjelp og satsar i barnehagen, eller vedtak av kommuneplanar, reguleringsplanar og budsjett. Vedtaka gjeld for alle som er påverka, som er i same situasjon. Styringsrolla blir ikkje utøvd individuelt, men berre av folkevalde organ som kollegiale organ.

### Leiarrolla

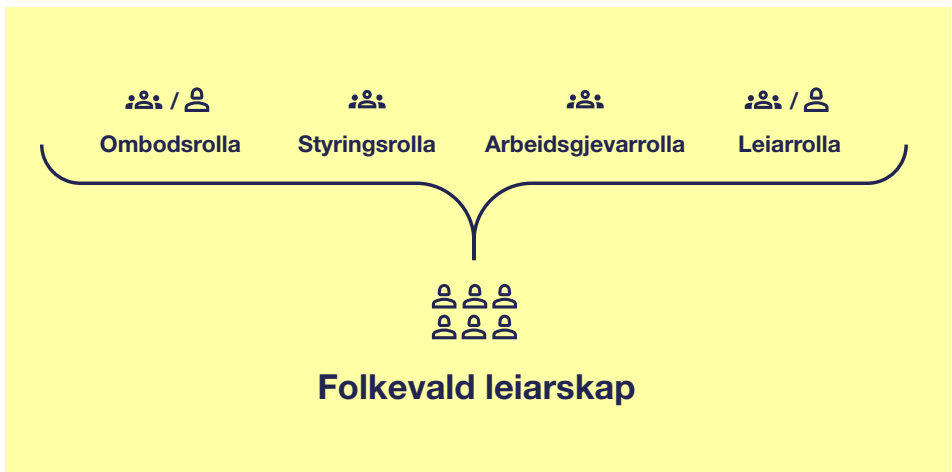
Som folkevald har du også ei leiarrolle. Det er opp til deg korleis du vil fylle denne rolla. Det handlar om å ha ambisjonar og mål på vegner av

kommunen. Leiarrolla inneber å setje dei sakene du er oppteken av, på dagsordenen, og skape oppslutning blant innbyggjarane om dei vedtaka som er gjorde. Du er ein del av den folkevalde leiinga i kommunen. Leiarrolla blir utøvd både av kvar enkelt kommunestyrerepresentant/fylkestingsrepresentant, av partia og av kommunestyret/fylkestinget i fellesskap.

## Arbeidsgjevarrolla

Folkevalde i kommunestyre og fylkesting har det øvste arbeidsgjevaransvaret for alle dei tilsette i kommunen og fylkeskommunen. Det kontinuerlege arbeidsgjevaransvaret ligg til kommunedirektøren.

Arbeidsgjevaransvaret for kommunedirektøren ligg til kommunestyret eller fylkestinget. Arbeidsgjevarrolla blir ikkje utøvd individuelt, men berre av folkevalde organ som kollegiale organ.



Figur 3. Rollene til folkevalde. Rollene blir utøvde både individuelt og av kollegiet.

## Balansegang

Dei ulike rollene viser seg overfor ulike aktørar. Ombodsrolla handlar om forholdet mellom innbyggjarane og dei folkevalde, men også om forholdet mellom dei folkevalde og næringslivet, frivillig sektor eller andre grupper i lokalsamfunnet. Leiings- og styringsrolla blir utøvd både overfor lokalsamfunnet og overfor kommuneadministrasjonen.

## VEGAR TIL GOD LOKALDEMOKRATISK STYRING

De som er folkevalde, har fått tillit frå innbyggjarane til å ta hand om interessene til lokalsamfunnet på ein open og etisk god måte. At innbyggjarane har tillit til dykk som er folkevalde, er ein grunnleggjande føresetnad i demokratiet vårt. Det er også viktig med tillit mellom dykk folkevalde og dei tilsette i kommunen eller fylkeskommunen, og sjølv sagt også dykk folkevalde imellom.

### KS Lokaldemokratiundersøking

KS tilbyr kommunar å gjennomføre KS Lokaldemokratiundersøking i kvar valperiode. I undersøkinga får innbyggjarar og folkevalde spørsmål om lokaldemokratiet i eigen kommune. Dei folkevalde får i tillegg spørsmål om arbeidet i kommunestyret – om forholdet til administrasjonen, politisk samarbeidsklima, rolleforståing og trivsel. Undersøkinga kan vere eit nyttig grunnlag for å styrkje arbeidet med demokratiet i eigen kommune. Du finn meir informasjon om KS Lokaldemokratiundersøking på [ks.no](https://ks.no).

## EIN OPEN OG TILLITSBASERT KULTUR

Det å vere open er ein føresetnad for å skape tillit. Det handlar om å vere open innanfor kommunen, at de som er folkevalde, er opne dykk imellom, og at de og administrasjonen er opne overfor lokalsamfunnet. God informasjon og opne avgjerdsprosessar er viktig for å sikre tillit og god demokratisk styring.

For å sikre at de er opne overfor innbyggjarane, er god informasjon viktig, men også å gje innsyn når nokon ber om det, og å vise fram grunnlaget for avgjerder de tek, og kva de er ueinige om. La folk få innsyn i debattane, i argumenta og grunngevingane, og i kven som har vore involverte i avgjerdsprosessane.

Tiltak for å skape openheit kan vere å

- informere aktivt og systematisk om planar, vedtak og måloppnåing i kommunen – gjerne gjennom fleire kanalar
- informere om at kommunestyret eller fylkestinget har vore ueinige
- gje innsyn i saker og saksførebuande dokument, også utover minstekravet, når nokon ber om det
- gje innsyn om kven utanfrå som er i kontakt med folkevalde i politiske avgjerdsprosessar

- gje innsyn i politiske prosessar og opne opp for debatt
- setje tema som gjeld openheit, på dagsordenen i kommunestyret jamleg
- vere opne rundt kven som blir inviterte inn i gruppemøta til partia



*God informasjon og opne avgjerdsprosessar er viktig for å sikre tillit og god demokratisk styring. Biletet er frå eit folkemøte i Kristiansand.*

## TYDELEG ANSVARSFORDELING

Undersøkingar, som [KS Lokaldemokratiundersøking](#), viser at det å ha klare ansvarslinjer er viktig for at den demokratiske styringa skal fungere godt. Det inneber å ha klare reglar for kven som har ansvar for kva for oppgåver, og kvar og når i prosessen innbyggjarane skal delta. Roller og ansvar mellom ulike politiske nivå bør gå klart fram av reglementa. Det må altså vere klart kva for mynde og ansvar høvesvis kommunestyre/fylkesting, formannskap/fylkesutval, utval og kommunestyre- og fylkestingskomitear har. Det same gjeld for forholdet mellom politikk og administrasjon, slik det kjem til uttrykk i delegeringsreglementet. Når i avgjerdsprosessen har høvesvis administrasjon eller folkevalde handa på saka? Kven har kva for ei rolle i dei ulike fasane? Tydeleg ansvarsfordeling er viktig for klar rolleforståing.

## GOD INFORMASJON TIL ALLE OG GENERELL MEDVERKNAD

Tilgang til god informasjon er ein føresetnad for at innbyggjarane skal kunne følgje med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggjarane skal kunne få innfridd rettane sine overfor kommunen og fylkeskommunen når dei opptrer som styresmakt. Kommunen og fylkeskommunen skal aktivt informere om verksemda si. I tillegg pliktar kommunane og fylkeskommunane å informere om verksemd som andre utfører på vegner av kommunen og fylkeskommunen. Dette er viktig fordi mange kommunar og fylkeskommunar har oppretta selskap eller inngått interkommunalt samarbeid for å løyse oppgåvene. Mange kommunar og fylkeskommunar har også overlate til private eller ideelle stiftingar og organisasjonar å utføre visse oppgåver.

Det er også viktig at informasjonen blir gjeven på ein måte som er forståeleg og sikrar at alle har tilgang til han.



*Fleire kommunar arrangerte jamlege pressekonferansar under koronapandemien for å halde innbyggjarane godt informerte. Her frå Trondheim.*



## GOD ETISK LEIARSKAP

Folkevalde har eit stort ansvar. Det er lett å kome i situasjonar som gjer det mogleg å misbruke posisjon, tillit og makt, eller å oppleve situasjonar som set integriteten på prøve. De må ha ei medviten oppfatning om kvar grensa mellom legitim kontakt og utilbørleg påverknad går. Arbeidet med å sikre ein høg etisk standard blant folkevalde krev kontinuerleg merksemd i alle kommunar og fylkeskommunar.

«Utilbørleg» er eit samleomgrep for upassande, ukorrekt eller urimeleg, klanderverdig eller ulovleg påverknad.

Det finst mange døme på krevjande situasjonar som folkevalde blir stilte overfor. Det kan vere utbyggingar med store ressursar som pressar på for å realisere visjonane sine, eller det kan vere fortvila pårørande som ikkje får innvilga sjukeheimplass for sine nære, og som tipsar media. Det kan også vere lokalsamfunn der folkevalde har mange roller også utanfor kommunestyret, som kan by på interessekonfliktar.

[Ei undersøking](#) viser at verken folkevalde eller administrative leiarar i kommunesektoren oppfattar korrupsjon i form av pengeytingar som noko utbreidd problem. Mange opplever derimot eit stort press på andre måtar – ofte i gråsoner mot det som er ulovleg. Døme kan vere forventning om favorisering frå vener og kjende, eller press om å omgå eit regelverk.

Det er heller ikkje alltid like lett å kjenne att slikt press. Gjennom å vere opne og diskutere etiske dilemma er det lettare å kjenne att etiske utfordringar og unngå feilvurderingar. Etiske retningslinjer, dilemmatrening og gode rutinar for varsling er viktige hjelpemiddel i vanskelege situasjonar.

Det kan også oppstå utfordringar rundt tillitsbaserte ordningar for folkevalde. Det er ordningar som i utgangspunktet er knytte til arbeidsvilkåra til dei folkevalde, og som skal vere med på å leggje til rette for at det er motiverande og attraktivt å ta på seg verv som folkevald. Kostnadsdekking, etterløn og tilgang til lokale er døme på slike ordningar. Det er viktig å ha eit medvite forhold til korleis slike ordningar blir praktiserte. Her er [vurderingane og tilrådingane om tillitsbaserte ordningar](#) frå etikkutvalet for kommunesektoren.

Du kan lese meir om etikkarbeid i kommunesektoren på [etikkportalen.no](http://etikkportalen.no).

## YTRINGSFRIDOM OG VARSLING

Kommunar og fylkeskommunar forvaltar ressursane til fellesskapet og løyser viktige samfunnsoppdrag. Ved å vere opne kan dei løyse oppdraget til beste for innbyggjarane. Det å vere open er også ein føresetnad for å oppdage og rette opp feil.

Som folkevalde må de kjenne rammene for ytringsfridom og varsling for tilsette i kommunar og fylkeskommunar. Varslingsreglane følgjer av [arbeidsmiljølova](#). Eit velfungerande demokrati er avhengig av ein open og opplyst debatt. Det er viktig at kommunar og fylkeskommunar arbeider aktivt og målretta for å sikre ein god ytringskultur, som også gjer det trygt å ytre seg kritisk om forhold i eiga verksemd.

Den alminnelege ytringsfridommen vernar den fridommen kvar enkelt innbyggjar har til å avgjere kva han eller ho ønskjer å ytre seg om, uavhengig av innhald, tid, form og medium. Ytringsfridommen er felt ned i [Grunnlova § 100](#) og i [Den europeiske menneskerettskonvensjonen](#) (EMK). Vernet om ytringsfridommen strekkjer seg langt, og det skal mykje til for at ytringsfridommen blir avgrensa. Det gjeld både for politikarar og tilsette i kommunar og fylkeskommunar.

Eit tilsetjingsforhold reiser likevel spørsmål om ytringsfridom fordi arbeidsgjeveren har krav på lojalitet frå dei tilsette. For å halde lojalitetsplikta si kan den tilsette vere nøydd til å avstå frå enkelte ytringar. Den retten tilsette har til å ytre seg i det offentlege rommet, strekkjer seg likevel langt. Det lèt seg ikkje gjere å trekkje opp ei generell grense; det må vurderast konkret. Lojalitetsplikta gjeld ikkje på same måten for dykk som er folkevalde politikarar, fordi de har eit verv og ikkje er tilsette.

Varsling er ei spesiell form for ytring som handlar om kritikkverdige forhold i kommunen. Kritikkverdige forhold omfattar lovbrøt, men også brøt på interne reglar og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Reglane for vern av varslarar som er tilsette i ei verksemd, følgjer av [arbeidsmiljølova](#). Det sentrale når arbeidsgjeveren får inn eit varsel, er å avklare om det er snakk om eit kritikkverdige forhold som bør stoppast, og å gjere noko med det. Gjengjelding mot ein arbeidstakar som varslar i samsvar med lova, er forbode.

Alle kommunar og fylkeskommunar skal ha rutinar for varsling – det følgjer av arbeidsmiljølova. Rutinane skal innehalde ei oppmoding til tilsette om å seie ifrå om kritikkverdige forhold, og å leggje til rette for at det er trygt å varsle. Rutinane skal også innehalde framgangsmåten for varsling, til dømes kven det skal varslast til, og korleis det kan varslast. Dei skal også seie noko om framgangsmåten til arbeidsgjevaren ved mottak, behandling og oppfølging av eit varsel.

Rutinane bør også vere klare på korleis varsling på kommune- direktøren skal handterast. Kvar skal det varslast, og kva slags saksbehandling skal gjerast hos mottakaren av varselet? Kven skal gjere nærare undersøkingar av varselet før ein annan kommune- direktør eller ein kommuneadvokat i ein annan kommune undersøker varselet nøyare? Leiarar på alle nivå har eit stort ansvar for å leggje til rette for eit godt yringsklima der det blir opplevd som trygt å ta opp kritikkverdige forhold.

Les meir i «[Veileder om yringsfrihet og varsling](#)» for tilsette i kommunar og fylkeskommunar frå KS. Rettleiinga er under revisjon, og det blir lagt ut relevant informasjon på [ks.no](http://ks.no).



*Ytringsfridommen skal verne om retten kvar enkelt innbyggjar har til å gje uttrykk for meininga si.*

Reglane i arbeidsmiljølova om varslingsgjeld for arbeidstakarar og leiarar som er tilsette i kommunen. Dersom du som folkevald får inn varsel om eit kritikkverdig forhold i kommunen eller fylkeskommunen, skal du oppmode varslaren om å bruke dei kanalane som følgjer av varslingsrutinane. På den måten sikrar ein at administrasjonen blir kjend med det kritikkverdige forholdet og kan gjere noko med det.

### **Varsel på folkevalde**

Varsel på folkevalde frå andre folkevalde eller varsel frå innbyggjarar om kritikkverdige forhold er ikkje regulert av arbeidsmiljølova. Dei fleste politiske parti har innført eigne varslingsreglar som langt på veg byggjer på dei same prinsippa som arbeidsmiljølova.



Kommunestyresal



KAPITTEL

**Arbeidet  
som folkevald**

**3**

Kommunestyret eller fylkestinget er den øvste styresmakta i kommunen eller fylkeskommunen. Korleis kommunen eller fylkeskommunen er organisert, er ein viktig del av det kommunale sjølvstyret, og kommunelova stiller nokre krav til folkevalde organ, delegering og saksbehandling.

## FOLKEVALDE ORGAN

Det er stort handlingsrom for korleis kommunane og fylkeskommunane organiserer seg, både den folkevalde delen og den administrative delen av kommunen.

Stortinget har lagt nokre felles rammer og grunnleggjande føresetnader for korleis dei folkevalde organa skal vere. Dette er gjort for å sikre at kommunane og fylkeskommunane er føreseielege, like og attkjennande, og for at visse grunnleggjande prinsipp blir følgde.

Ein ny og tydeleg regel i kommunelova er at det berre er dei folkevalde organa som er nemnde i lov, som kan opprettast. Dei mest sentrale organa må bruke det namnet som lova fastset, og det er kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutval, kommuneråd og fylkesråd, utval (inkludert kommunedelutval og kontrollutval) og kommunestyre- og fylkestingskomitear. I namnet kan nemninga by eller herad brukast i staden for nemninga kommune.

Folkevalde organ skal vedta eit reglement som fastset

- verkeområde og eventuelt vedtaksmynde
- tidsperioden som organet er oppretta for
- eventuelt andre sentrale føresegner om verksemda til organet

### Folkevalde organ

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelutvalg og kontrollutvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomitear
- h) styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner



- i) representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j) representantskap for et kommunalt oppgavefelleskap
- k) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov

[kommunelova § 5-1](#)

Formannskapet/fylkesutvalet og utval kan opprette eit arbeidsutval blant medlemmene sine.

## Andre kommunale organ

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

[kommunelova § 5-2](#)

## FOLKEVALDE

Kommunelova regulerer kven som er folkevalde. Sidan folkevalde har rettar og plikter, er det viktig at dette er avklart.

Lova nemner to grupper som er folkevalde. Den første er dei som er direkte valde av innbyggjarane gjennom kommunestyre- og fylkestingsval. Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget er sjølv sagt folkevalde. Medlemmer i kommunedelutval som blir valde gjennom direkte val, blir også rekna som folkevalde.

Den andre gruppa er dei som er indirekte valde. Personar som eit folkevalt organ har valt inn i eit folkevalt organ eller anna kommunalt organ, blir også rekna som folkevalde. Til dømes er medlemmene av ungdomsrådet folkevalde.

## ORDFØRAREN

Ordføraren har ei sentral rolle i kommunen og er også det viktigaste bindeleddet mellom dei folkevalde og administrasjonen.



*Ragnhild Bergheim, ordfører i Lørenskog kommune*

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalde og kommunale organ, med unntak av kontrollutvalet, der ordføreren berre har møte- og talerett. Kommunestyret kan delegere mynde til ordføreren om å gjere vedtak i ikkje-prinsipielle saker (jf. s. 15). Kommunestyret eller fylkestinget kan også gje ordføreren mynde til å gjere vedtak i hastesaker.

Døme på delegering til ordføreren er *fullmakt ved krisehandtering* og *sommarfullmakt*.

## DELEGERING

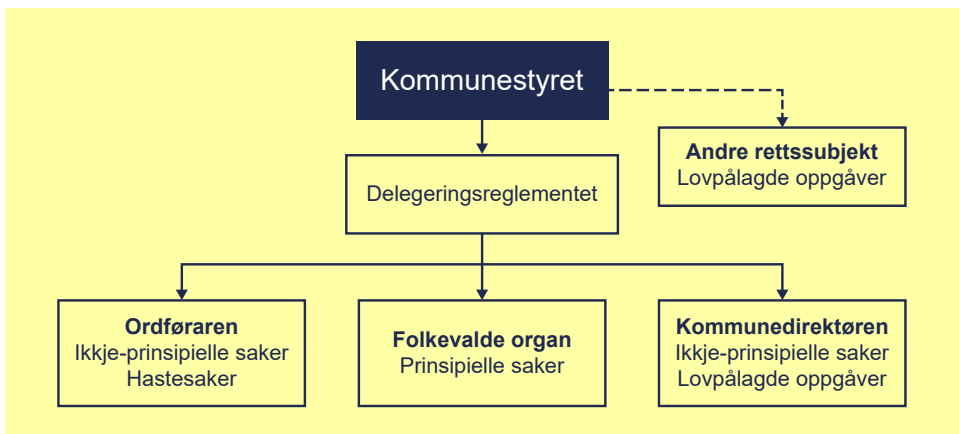
I ein kommune eller fylkeskommune blir det teke avgjerder på alle tenesteområde. Myndet til å ta desse avgjerdene ligg etter kommunelova hos kommunestyret eller fylkestinget. Det er verken tenleg eller effektivt at dei folkevalde organa skal ta alle avgjerder sjølv. Kommunestyre eller fylkesting må derfor tidleg avgjere kven som skal avgjere kva. For å understreke at alt mynde er forankra i kommunestyret og fylkestinget, står det i [kommunelova](#) at det i kvar periode skal gjerast eit *delegeringsvedtak* før utgangen av det første heile året etter at valet har vore halde. Det står også at kommunestyret aldri kan delegere vekk *ansvaret* sitt.

Delegering vil kort og godt seie overføring av mynde. Å delegerer mynde er ei viktig side ved det å utforme ein organisasjon. Gjennom delegeringsvedtaket får kommunestyret og fylkestinget eit aktivt forhold til organisasjonen og sitt eige maktgrunnlag. Delegering av mynde til andre politiske organ er også avgjerande for gode politiske avgjerdsprosessar.

Nokre avgjerande vedtak kan ikkje delegerast, til dømes budsjett og økonomiplan, men dei fleste avgjerder kan delegerast vidare til andre organ. I realiteten må dei aller fleste avgjerder delegerast til kommunedirektøren for at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne fungere effektivt.

Eit delegeringsvedtak inneber at kommunestyret eller fylkestinget vedtek at eit utval, ordføraren eller kommunedirektøren kan ta ei avgjerd eller gjere eit vedtak på vegner av kommunestyret/fylkestinget.

Eit avgjerdssystem med utstrekkt delegering må byggje på tillit, openheit og føreseielege handlingar. Delegering av mynde fungerer i eit samspel med tydelege mål, roller, oppgåver og ressursar. Det må derfor vere god rapportering, og ikkje minst ein god styringsdialog, på tvers av styringsnivåa i organisasjonen.



Figur 4. Delegering gjer roller og ansvar tydeleg.

Eit førande prinsipp i kommunelova er at det er forbod mot å delegere mynde til å gjere vedtak som er av prinsipiell karakter, til enkeltpersonar (til dømes ordførar eller kommunedirektør) og private (til dømes eit kommunalt aksjeselskap).

Det vil seie at slike saker berre kan delegerast til folkevalde organ. Kva som er prinsipielle saker, vil avhenge av typen vedtak og kva konsekvensar det har for kommunen og fylkeskommunen (jf. s. 15).

Kommunestyret kan delegere mynde til ordføraren om å gjere vedtak i ikkje-prinsipielle saker. Ordføraren kan få mynde til å gjere vedtak i hastesaker, men det er kommunestyret som avgjer om ordføraren skal få dette myndet.

Etter kommunelova kan kommunestyret avgjere om ordføraren kan få mynde til å opprette utval på eige initiativ. Desse utvala vil berre kunne få i oppgåve å førebu saker som ikkje er av prinsipiell karakter.

Ordføraren skal rapportere til kommunestyret om korleis det delegerte myndet til å gjere vedtak og opprette utval på eige initiativ er nytta.

Det er fleire grunnar til at kommunestyret og fylkestinget delegerer mynde til kommunedirektøren. Først og fremst er det ei avlasting for kommunestyret og fylkestinget, som er det organet som formelt har mynde. Det å delegere bidreg til at det blir nok kapasitet til å ta avgjerder. Dessutan treng ikkje folkevalde organ å behandle enkeltsakene når dei prinsipielle spørsmåla i sakene er avklarte politisk. Det er også ein effekt av delegeringa at dei folkevalde organa får armlengds avstand til vedtaka, slik at dei kan fungere som klageorgan for innbyggjarane.

## SAKSBEHANDLING I FOLKEVALDE ORGAN

Det er forvaltningslova og kommunelova som gjev reglar for korleis kommunar og fylkeskommunar kan drive saksbehandling.

Folkevalde skal alltid behandle saker og gjere vedtak i møte i organ som må vere oppretta etter kommunelova eller særlov. Hovudregelen er at alle folkevalde organ og andre kommunale organ må følgje alle saksbehandlingsreglar.

Å behandle saker omfattar også det å orientere om og drøfte saker som dei seinare skal gjere vedtak i.

Kommunestyret fastset sjølv eit saksbehandlingsreglement for folkevalde organ. Reglementet kan vere ulikt frå organ til organ, så lenge det ikkje er i strid med lovkrava til saksbehandlinga.

## Møte

Folkevalde organ skal behandle saker og gjere vedtak i [møte](#). Hovudregelen i kommunelova er at møte i folkevalde organ blir haldne som fysiske møte der dei folkevalde møtest i same rom. Kommunelova opnar i tillegg for fjernmøte. Eit fjernmøte er eit møte der deltakarane ikkje sit i same lokale, men via tekniske hjelpemiddel likevel kan sjå, høyre og kommunisere med kvarandre i sanntid. Kommunestyret eller fylkestinget kan avgjere at folkevalde organ i kommunen eller fylkeskommunen skal ha tilgang til å halde møte som fjernmøte. Det er opp til kvart enkelt organ å avgjere dette i det konkrete tilfellet. Også kommunestyret og fylkestinget sjølv kan halde møte som fjernmøte om dei ønskjer det. Eit møte som skal behandle saker som kan eller skal få fritak frå offentleggjering, kan ikkje haldast som fjernmøte.



*Folkevalde organ skal behandle sakene sine i møte. Her frå eit kommunestyremøte i Skiptvet kommune.*

### ***Kven avgjer om det skal haldast eit møte?***

Det er organet sjølv eller kommunestyret som vedtek møtetidspunkt, men leiaren av organet kan avgjere at det er nødvendig å halde eit møte, eller så kan minst  $\frac{1}{3}$  av medlemmene krevje det. Og er det først eit møte, så gjeld alle saksbehandlingsreglane.

### ***Kven kan avlyse eit møte?***

Det er i utgangspunktet berre organet sjølv som kan avlyse eit møte.

## **Slik får du ei sak opp til politisk behandling**

Alle folkevalde har gått til val på eit valprogram. Dette valprogrammet ønskjer de å få gjennomført. Spørsmålet er korleis det kan gjerast? Når og korleis får du ei sak opp til politisk behandling?

Det følgjer av kommunelova at det er leiaren av det folkevalde organet som set opp saklista til møtet. For kommunestyret eller fylkestinget er det ordføraren som avgjer kva for saker som skal behandlast. Likevel kan  $\frac{1}{3}$  av medlemmene av det folkevalde organet krevje at ei sak blir sett på saklista. Eit folkevalt organ kan også gjere vedtak i ei sak som ikkje står på saklista, med mindre møteleiaren eller  $\frac{1}{3}$  av representantane motset seg det. Lovverket har i tillegg føresegner om kva for saker som må behandlast før ein viss frist er forbi.

Set deg inn i kva for overordna planar og strategiar som skal opp til behandling, og når dei skal behandlast. Samfunnsdelen av kommuneplanen er den overordna, strategiske planen. Denne planen trekkjer opp dei lange linjene, men kan også innehalde satsingar for valperioden. Det vil vere naturleg å ta den gjeldande samfunnsplanen opp til drøfting tidleg i perioden.

Det vil ofte vere fornuftig å fremje dei sakene du vil ta opp, i samband med arbeidet med budsjettet eller økonomiplanen. Ein god avgjerdsprosess involverer også ofte innbyggjarane før det blir gjort vedtak.

Når ei sak blir behandla i eit folkevalt organ, kan du sjølvstilt fremje alternative forslag til vedtak. Drøft gjerne ordlyden med kommunedirektøren før du fremjar forslaget, slik at det kan vurderast om forslaget er lovleg.

Det står i [kommunelova § 11-2](#) at alle medlemmer av folkevalde organ kan stille spørsmål til leiaren, også om saker som ikkje står på saklista. Dei fleste kommunar og fylkeskommunar har, med utgangspunkt i denne føresegna, vedteke reglar for korleis dette kan praktiserast, gjerne som spørsmål eller interpellasjonar. Ein interpellasjon er eit førehandsinnmeldt og grunngjeve spørsmål som ein får svar på i møtet, vanlegvis av ordføraren, og der det blir lagt opp til ein kort debatt i etterkant.

*Spørsmål* kan stillast av alle representantane om saker innanfor verkeområdet til kommunen eller fylkeskommunen. Spørsmålet blir vanlegvis fremja skriftleg av ein representant innanfor ein bestemt frist, til dømes seinast tre kvardagar før kommunestyremøtet eller fylkestingsmøtet. Spørsmålet blir retta til ordføraren eller fylkesordføraren. Det er vanleg at representanten får ordet for å leggje fram spørsmålet sitt, og deretter får svararen (som regel ordføraren eller fylkesordføraren – og då er varaordføraren møteleiar) ordet til svar. Spørjaren får høve til å stille tilleggs-spørsmål, og svararen kan gje tilleggssvar. Avgrensa taletid er vanleg. Det blir ikkje fremja forslag i samband med spørsmål. Andre enn spørjaren og svararen deltek som regel ikkje i ordskiftet i samband med spørsmål.

Ved *interpellasjonar* er det vanleg at anten interpellanten eller den som svarar på interpellasjonen, kan fremje forslag som blir tekne opp til votering. Slike forslag kan berre handle om vidare prosess, og dersom dei blir vedtekne, blir dei sende over til kommunedirektøren for utgreiing. Ein interpellasjon blir fremja skriftleg av ein representant overfor ordføraren/fylkesordføraren innanfor ein bestemt frist, som til vanleg er minst ei veke før møtet i kommunestyret eller fylkestinget. Det vanlege er at interpellasjonar og svar blir sende ut som saker før møtet i kommunestyret eller fylkestinget. Det er vanleg med ei avgrensa total behandlingstid i kommunestyret og fylkestinget, og at interpellanten og svararen får ordet to gonger kvar, medan andre talarar kan få ordet éin gong kvar.

## Interpellasjon og spørsmål

Interpellasjon er ein førespurnad som gjeld prinsipielle spørsmål. Kommuneleva omtalar ikkje interpellasjonar – dette er ei ordning kommunar og fylkeskommunar har lånt frå Stortinget. Sjå [Stortingets forretningsorden § 68](#).

## Vedtak og avstemming

For at eit folkevalt organ skal kunne gjere vedtak, må minst halvparten av medlemmene vere til stades og stemme i saka. Medlemmene i eit folkevald organ har møteplikt og stemmeplikt. Vedtak blir som hovudregel gjorde ut frå kva som får fleirtal i avstemminga. Ved stemmelikskap avgjer som hovudregel stemma til møteleiaren.

Økonomiplan og årsbudsjett blir stemt over som heilskap i den endelege avstemminga. Dersom det er fremja fleire alternative forslag og ingen av dei får fleirtal ved første gongs avstemming, skal det deretter stemmast over berre dei to forslaga som fekk flest stemmer ved første gongs avstemming.



*Avstemming i kommunestyret i Ringsaker kommune*



## Saksavvikling og møtebok

Utgangspunktet er sjølvstøtt at saklista blir følgd. Organet kan med alminneleg fleirtal velje å utsetje behandlinga av ei sak som er oppført på den utsende saklista. Det er då greitt å hugse på at ein debatt og ei avstemming om utsetjing i størst mogleg grad skal haldast åtskilt frå ein eventuell debatt om sjølve saka.

Organet kan gjere vedtak i saker som ikkje er på saklista, dersom ikkje møteleiaren eller 1/3 av dei møtande motset seg det. Det same gjeld i saker der saksdokumenta ikkje er sende ut saman med innkallinga.

Det skal førast møtebok i alle folkevalde organ. Alt som ikkje er unntatte offentleggjering, skal vere tilgjengeleg for allmenta. Møteboka skal (minst) innehalde

- tid og stad for møtet
- kven som møtte, og kven som var fråverande
- kva for saker som blei behandla
- kva for vedtak som blei gjorde
- avstemningsresultatet (kven som stemte på kva)

Kjelde: [kommunelova § 11-4](#)

## Offentlege møte og teieplikt

Hovudregelen i kommunelova er at alle har rett til å vere til stades i møte i folkevalde organ. Det vil med andre ord seie at hovudregelen er at møta skal vere opne for alle. Det kan likevel kome saker til behandling som krev at møtet blir lukka for allmenta:

- Eit folkevalt organ *skal* vedta å lukke eit møte når
  - det skal behandlast ei sak som gjeld tenesteforholdet til ein arbeidstakar
  - det skal behandlast ei sak som inneheld opplysningar som er omfattande av teieplikt fastsett i lov
- Eit folkevalt organ *kan* vedta å lukke eit møte når
  - omsynet til personvern krev det
  - omsynet til tungtvegande offentlege interesser tilseier det



*Eit folkevalt organ kan vedta å lukke eit møte når omsynet til personvern eller tungtvegande offentlege interesser tilseier det.*

Dersom ein lukkar møtet med utgangspunkt i omsynet til personvern og tungtvegande offentlege interesser, skal møteboka også vise til relevant heimel i offentleglova. Det at eit møte er lukka, inneber ikkje i seg sjølv at de folkevalde får teieplikt om alle opplysningane som kjem fram i møtet. De er berre pålagde teieplikt om dei teiepliktige opplysningane som kjem fram. Det er ikkje tilgang til å innføre ei særskild teieplikt i eit kommunalt reglement.

Fleire kommunar og fylkeskommunar sender direkte (strøyming) frå møte i folkevalde organ. Dersom kommunen/fylkeskommunen har ei løysing for det, er direktessending eit nyttig supplement, men ikkje nødvendig for å dekkje krava til offentlege møte.

### **Hastesaker**

Når det er nødvendig å gjere eit vedtak så raskt at det ikkje er tid til å kalle inn det organet som skulle ha avgjort saka, kan kommunestyret gje andre organ mynde til å gjere vedtak i slike saker.

Leiaren av eit folkevalt organ kan avgjere at ei sak skal behandlast skriftleg eller i hastefjernmøte dersom det er påkravd å få avgjort ei sak før neste møte, og det anten ikkje er tid til å halde eit ekstraordinært møte eller saka ikkje er så viktig at eit ekstraordinært møte blir rekna som nødvendig.

Ved hastefjernmøte kan medlemmene kallast inn til møtet med kortare frist enn etter ordinære reglar. Dersom  $\frac{1}{3}$  av medlemmene av organet krev det, skal saka utsetjast til det kan haldast eit ordinært møte.

Når ei hastesak skal behandlast skriftleg, skal saksdokumenta med forslag til vedtak sendast samtidig til alle medlemmene av organet. Forslaget blir rekna som vedteke dersom alle medlemmene sluttar seg til det framlagde forslaget og til at vedtaket blir gjort etter skriftleg saksbehandling.

### Innsynsrett og teieplikt

Når det gjeld å få innsyn i kommunale saksdokument, har folkevalde organ rettast som strekkjer seg lenger enn dei rettane alle (også folkevalde) har til innsyn med heimel i offentleglova.

Kommunelova legg denne retten til organet – ikkje til enkeltmedlemmene. Det er eit viktig prinsipp at dokument som kjem frå administrasjonen, blir gjevne til alle medlemmene av det folkevalde organet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan krevje innsyn i alle kommunale saksdokument. Andre folkevalde organ kan krevje innsyn i dei delane av verksemda til kommunen som ligg innanfor verkeområdet til organet. Eit vedtak om å krevje innsyn blir gjort med minst tre stemmer eller med fleirtalet av dei gjevne stemmene i organet.

Dersom det folkevalde organet ønskjer innsyn i dokument med teiepliktige opplysningar, er det to vilkår som må vere oppfylte: Det må vere «nødvendig» for behandlinga av ei konkret sak, og [forvaltningslova § 13 b](#) må heimle unntak frå teieplikta. Dersom eit folkevalt organ ønskjer å krevje innsyn i saksdokument etter andre ledd, må eit vedtak om å krevje innsyn gjerast med fleirtalet av dei gjevne stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommunar og fylkeskommunar gjeld ikkje den utvida innsynsretten for

- notat frå dei enkelte rådsmedlemmene
- notat mellom rådsmedlemmene
- saklister til og møtebøker for førebuande møte i kommuneråd/fylkesråd der rådet ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling

Saksdokument som er utarbeidde av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet halde unna innsyn dersom saksdokumenter er utarbeidde som del av dei førebauande vurderingane til rådet eller dei enkelte rådsmedlemmene.

Den utvida innsynsretten gjeld frå det tidspunktet saka som saksdokumenter høyrer til, er sendt til behandling i det folkevalde organet. For saker som blir avgjorde av administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet, gjeld innsynsretten frå det tidspunktet då sakene er ferdigbehandla.

## FOLKEVALD I SOSIALE MEDIUM

Sosiale medium er ein viktig arena for dialog med innbyggjarane og supplerer meir og meir dei formelle og tradisjonelle kanalane. Til skilnad frå tradisjonelle medium legg sosiale medium til rette for direkte kontakt, der alle i teorien kan bidra med innhald. For dykk som er folkevalde, gjev sosiale medium gode høve til å nå ut og kome i dialog med innbyggjarane på ein enkel måte.



*Sosiale medium kan vere ein viktig arena for dialog med innbyggjarane, men kan også by på nokre utfordringar.*

Det vil seie at de som er folkevalde, sjølve avgjer innhald, vinkling og budskap. I tillegg gjer sosiale medium det mogleg å dele informasjon med mange, på ein rask og enkel måte. På den andre sida gjer sosiale medium det lettare for innbyggjarane å ta direkte kontakt med dykk som er folkevalde.

## Sjikane, hets og truslar på nettet

Mange folkevalde har stått fram og fortalt om at dei er blitt utsette for hets og truslar i sosiale medium, ofte etter å ha fronta vanskelege lokalpolitiske saker. Hat og truslar mot folkevalde er inga ny problemstilling, men med framveksten av sosiale medium og tilgangen til internettbaserte diskusjonsplattformer kan det synast som om omfanget er aukande. Ein [KS-rapport](#) og [ei undersøking](#) om arbeidsvilkåra til lokalpolitikarane, utført av Telemarksforsking, viser at omkring 4 av 10 lokale folkevalde seier at dei har opplevd sjikane, hatefulle ytringar, truslar og liknande.

I eit godt og trygt debattklima tolererer ein meiningsbryting. Dette er eit avgjerande kjenneteikn på eit fungerande demokrati. Som representant for innbyggjarane har du eit ansvar for å bidra til ein opplysende debatt om problemstillingar som er viktige for samfunnsutviklinga. På same måten skal dei folkevalde lytte til argument frå innbyggjarane – også når dei uttrykkjer at dei er ueinige. At argument både blir spissa og populariserte av folkevalde og andre aktørar i ein offentleg debatt, er også ein alminneleg og fullt akseptert del av demokratiet og ytringsfridommen.

Når folkevalde blir utsette for sjikane, hets og truslar, svekkjer det den opne offentlege debatten. Det utgjer dermed ein trussel mot demokratiet ved at politisk interesserte personar unnlèt å engasjere seg, delta i den politiske debatten og stille til val, av frykt for sjølve å bli utsette for hat og truslar.

Konsekvensane av hets og truslar er alvorlege både for dei enkelte folkevalde, for det lokalsamfunnet dei lever i, og for lokaldemokratiet. Folkevalde som har opplevd hets og truslar, gjev uttrykk for at det påverkar motivasjonen til å halde fram som folkevald, og at dei tilpassar seg og justerer eiga åtfærd. Det kan handle om at ein unnlèt å engasjere seg eller uttale seg i ei bestemt sak eller eit saksfelt, reduserer dei politiske og sosiale aktivitetane

sine, nøler med å stå fram med eit bestemt standpunkt eller vurderer å slutte som politikar.

Du kan lese meir om hets og truslar og kva kommunen og du kan gjere for å handtere slike situasjonar, på temasida om hets og truslar på [ks.no](https://ks.no).

## Desinformasjon og uønskt påverknad

Internett og sosiale medium gjer det mogleg å spreie usann informasjon og falske nyheiter på ein heilt annan måte enn tidlegare. Desinformasjon kan ha til føremål å påverke samfunnsdebatten, måten vi ser verda på, og haldningane og handlingane våre. Det er dette vi kallar for uønskt påverknad. Slik påverknad kan til dømes rettast mot valsystemet og gjennomføringa av valet, eller det kan rettast mot meir generelle forhold. Det kan treffe både politiske aktørar eller breiare mot veljarane og haldningar blant innbyggjarane.

Nokre faktorar kan gjere samfunnet ekstra sårbart for slik påverknad. Det kan vere ein tilspissa og polarisert ytringskultur, ein svekt tillit innbyggjarane imellom og til dei politiske prosessane, eller låg deltaking i demokratiet. Slike forhold gjer samfunnet meir sårbart for uønskt påverknad utanfrå. Både nasjonale og utanlandske aktørar kan stå bak slik påverknad, også statlege aktørar.

### Ytringsfridomskommisjonen

Noreg er relativt sett godt rusta fordi landet vårt er eit lite konsensusdemokrati med ein sterk velferdsstat, lite polarisering, lite populisme og ein godt utbygd frivillig sektor. Å førebyggje spreieing av des- og feilinformasjon og konspirasjonsteoriar handlar djupast sett om å byggje og halde ved like eit ope, inkluderande, stabilt og trygt demokratisk samfunn.

Det er gjennomført undersøkingar om uønskt påverknad i samband med vala både i [2019](#) og [2021](#).<sup>1</sup> Det er viktig å vere klar over dette og ha god

<sup>1</sup> Ei ny KS-undersøking blant lokale folkevalde blir publisert på Arendalsuka 2023, om hets og truslar og om desinformasjon i den offentlege debatten.

beredskap for å møte desse utfordringane som kan ramme det lokale demokratiet vel så mykje som det nasjonale.

### **Gode råd frå Ytringsfridomskommisjonen**

- Ver kritisk til kva du deler på sosiale medium. Kvar enkelt har eit ansvar for å ytre seg mest mogleg sannferdig og å vere kjeldekritisk. Det gjeld særleg for menneske med makt og mynde i samfunnet.
- Gje informasjon om kva fare uønskt påverknad og desinformasjon utgjer.
- Kunnskap, informasjon og omtale bidreg til å redusere både spreinga og effekten av desinformasjon og uønskt påverknad.
- Gjennomfør ein analyse av risiko og sårbarheit for korleis dette kan treffe eigen kommune/fylkeskommune.
- Identifiser tema og saker som er eigna til påverknad.
- Synleggjer og åttvar om at påverknad vil bli overvakt og eksponert.

KS presenterte eit nytt [valløfte](#) på Kommunalpolitisk Toppmøte i mars 2023. Alle folkevalde blir oppmoda om å slutte seg til dette. Les meir om valløftet på [ks.no](#).





KAPITTEL

**Rettane og pliktene  
til folkevalde**

**4**

Som folkevalde i ein kommune eller fylkeskommune har de ein del rettar og plikter. Dei er førte opp i [kommunelova](#).

## MØTEPLIKT, FORFALL OG RETT TIL FRI FRÅ ARBEID

Som folkevalde har de både rett og plikt til å delta i møte i kommunestyret og fylkestinget, eller i andre folkevalde organ de er medlem av, med mindre de har gyldig forfall. Arbeidstakarar har krav på fri frå arbeidet sitt når det er nødvendig på grunn av denne møteplikta. Arbeidstakarar som har eit kommunalt eller fylkeskommunalt verv på heiltid eller deltid, har også rett til permisjon frå arbeidet i fire år eller for resten av valperioden.

Det er det folkevalde organet sjølv som avgjer kva som blir rekna som gyldig forfall. Det vil vere vanskeleg å vedta ei fullstendig liste over kva som er gyldig forfall, så desse vurderingane bør gjerast etter kvart ved behov.

Ein god måte å ta hand om dette på kan vere at de i kommunestyret og fylkestinget ved starten av ein periode diskuterer kva praksis de ønskjer på dette området. Dette kan gjerne skje i samband med ei sak om reglement for dei folkevalde organa i kommunen og fylkeskommunen. Føremålet med ein slik diskusjon vil ikkje nødvendigvis vere å vedta retningslinjer, men snarare å auke medvitet dykkar rundt rolla som folkevald og verdien av å delta i dei folkevalde organa. Dersom de som utgjer det aktuelle folkevalde organet, finn det ønskjeleg, kan de vedta ei føresegn i reglementet som seier noko om kva gyldig forfall inneber. Det vanlege er å gje døme på gyldige forfallsgrunnar, i tillegg til meir generell informasjon om prosedyrar og fristar for å melde inn forfall.

## REGLEMENT FOR GODTGJERING OG RETTAR

Alle kommunestyre og fylkesting skal vedta eit reglement for godtgjering. Dette dokumentet legg grunnlaget for rettar og økonomisk kompensasjon for folkevalde. For ordinære arbeidstakarar vil dette bli dekt gjennom velferdslovgjevinga og folketrygda.

Nokre rettar gjeld for alle, slik som arbeidsgodtgjering, men ein del rettar er avhengige av om vervet som folkevald er hovudverv eller ikkje.

## Kva meiner vi med hovuderverv?

Eit utgangspunkt for vurderinga av hovuderverv kan vere at vervet bør vere halvparten eller meir av den stillinga du hadde før du blei frikjøpt, uavhengig av kor stor denne stillinga var i utgangspunktet.

Kommunestyret og fylkestinget er pålagde å gje forskrift om godtgjeringar og permisjonar, men har fridom til å til dømes fastsetje storleiken på godtgjeringa.

Nedanfor er dei ulike økonomiske og sosiale rettane sette inn i ei matrise for å synleggjere om retten gjeld for alle eller for dei som har vervet som hovuderverv. Matrisa viser også kva for rettar som krev lokal forskrift.

Rett	Gjeld for alle	Der vervet er hovuderverv	Krav om forskrift?
Dekking av utgifter og økonomisk tap	Skal		Ja
Arbeidsgodtgjering	Skal		Ja
Godtgjering ved frikjøp	Kan	Kan	
Ettergodtgjering	Kan	Skal	Ja
Pensjonsordning	Kan	Kan	
Sjukepengar	Kan	Skal	
Yrkesskade	Kan	Skal	
Permisjonar	Kan	Skal	Ja

## Godtgjering og utgiftsdekking

De som er folkevalde, har krav på å få dekt utgiftene dykkar i samband med vervet de utfører. Som folkevalde har de krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjering for reiser i samband med utføringa av det folkevalde vervet. Kommunestyret og fylkestinget må sjølv gje forskrift om slik godtgjering.

Dersom de har utgifter som følgje av det kommunale eller fylkeskommunale vervet, har de krav på å få dekt dei, men berre opp til ein viss fastsett sum per dag. Det er kommunestyret og fylkestinget som sjølv fastset denne øvre grensa i ei lokal forskrift.

Dersom de taper inntekt fordi de må utføre det folkevalde vervet, har de krav på erstatning for dette. Også her gjeld det opp til ein viss fastsett sum per dag, og denne summen blir fastsett av kommunestyret og fylkestinget i ei lokal forskrift. Kommunelova stiller i tillegg krav om at det skal fastsetjast ulike satsar for dokumenterte og ikkje-dokumenterte tap.

### **Arbeidsgodtgjering**

De som er folkevalde, har også krav på godtgjering. I tillegg til å gjelde for arbeid i folkevalde organ gjeld retten til godtgjering også for personar som er valde av kommunen og fylkeskommunen til andre organ. Det er vanleg at ein fastset ein fast sum per møte som godtgjering, og at denne godtgjeringa også skal dekkje førebuingane til møtet. Kommunestyret og fylkestinget gjev sjølv forskrift om denne godtgjeringa, altså om både innretninga, altså korleis godtgjeringa skal utformast, og storleiken på henne.

### **Godtgjering ved frikjøp**

Enkelte folkevalde blir frikjøpte for å vere folkevalde på heil- eller deltid. I dei fleste kommunar og fylkeskommunar vil dette gjelde ordførar og varaordførar, men det kan også gjelde utvalsleiarar og andre. Det er kommunestyret eller fylkestinget sjølv som avgjer om folkevalde som heilt eller delvis tek seg fri frå ordinært arbeid for å utføre det folkevalde vervet sitt, skal kompenseras for dette gjennom ei fast godtgjering for frikjøpte, eller gjennom ein kombinasjon av erstatning for tapt inntekt og arbeidsgodtgjering.

### **Ettergodtgjering**

Folkevalde som har vervet sitt som hovuderverv, kan, dersom dei ønskjer det, søkje om ettergodtgjering når dei trer ut av vervet. Dette kan gjerast for å sikre vedkomande inntekt dersom det ikkje lèt seg gjere å starte opp i ordinært arbeid den dagen vervet tek slutt eller blir redusert i omfang.

Det er opp til kommunen eller fylkeskommunen sjølv å vurdere om vervet er hovudervervet til den folkevalde eller ikkje. Dette gjev rom for skjønsvurderingar. Eit utgangspunkt for vurderinga av hovuderverv kan vere at vervet bør utgjere halvparten eller meir av den stillinga du hadde før frikjøpet, uavhengig av kor stor denne stillinga var i utgangspunktet.

Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å avgjere lengda på ei slik ettergodtgjering, men ho kan etter kommunelova ikkje overstige alminneleg oppseiingstid i kommunen eller fylkeskommunen.

Ettergodtgjeringa blir avkorta krone for krone mot anna inntekt, og dette gjeld også ordinær inntekt som den folkevalde frivillig avstår frå. Pensjonsinntekter etter folketrygdlova [kapittel 19](#) og [kapittel 20](#) (alderspensjon) skal ikkje reknast som inntekt.

## Sjukepengar og yrkesskade

### *Rett til sjukepengar*

Om de som er folkevalde, har vervet som hovuderverv, har de rett til full godtgjering ved sjukdom, på same måten som tilsette i kommunen og fylkeskommunen. Denne føresegna regulerer likevel ikkje forholdet mellom den enkelte og Nav, berre mellom den enkelte og kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunestyret eller fylkestinget skal vedta eit reglement som seier korleis dekninga skal skje. Det kan skje ved at kommunen eller fylkeskommunen betalar godtgjeringa også etter 16 dagar, men då vil kommunen eller fylkeskommunen tape rett til refusjon frå Nav. Alternativt betalar kommunen eller fylkeskommunen ut godtgjeringa berre for dei første 16 dagane, og så må den folkevalde krevje sjukepengar direkte frå Nav for den resterande sjukmeldingsperioden. I tillegg må kommunen eller fylkeskommunen betale mellomlegget mellom eventuell full godtgjering og 6G, som er den maksimale summen som blir utbetalt frå Nav.

KS tilrår det siste, av omsyn til kommuneøkonomien. Er det klart at sjukmeldingsperioden etter dei 16 dagane blir kortvarig, kan det vere grunn til å gjere unntak frå det.

### *Rettar ved yrkesskade*

Om de som er folkevalde, har vervet som hovuderverv, har de rett til yrkesskadeytingar på same måten som tilsette i kommunen og fylkeskommunen. Denne føresegna regulerer ikkje forholdet mellom den enkelte og Nav, berre mellom den enkelte og kommunen eller fylkeskommunen. Det vil seie at det er kommunen og fylkeskommunen som er ansvarleg

for at de i praksis får same rett til ytingar ved yrkesskade som det tilsette i kommunen og fylkeskommunen får.

Dette kan kommunen og fylkeskommunen gjere ved å teikne yrkeskadeforsikring og eventuelt andre tilleggsforsikringar.

## **Permisjonar og pensjonsordning**

### ***Permisjonar***

Om de som er folkevalde, har vervet som hovuderverv, har de permisjonsrettar i samsvar med [arbeidsmiljølova](#). Dette omfattar svangerskapskontroll, svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon, delvis permisjon, varslingsplikt, ammefri, sjukdom hos barn og barnepassar, omsorg for og pleie av nærstående, militærtjeneste, offentlege verv, tvisteløysing og religiøse høgtider. Under permisjonen beheld de godtgjeringa i inntil to veker, med mindre de gjev avkall på henne.

Under svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon og permisjon ved sjukdom hos barn og barnepassar skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at de som er folkevalde, får rett til å behalde godtgjeringa etter dei same reglane som gjeld for tilsette i kommunen og fylkeskommunen.

Kommunestyret eller fylkestinget skal gje forskrift om permisjonar.

### ***Pensjonsordning***

Kommunelova gjev ikkje i seg sjølv dykk som er folkevalde, nokon rett til pensjon. Kommunestyret og fylkestinget kan derfor sjølv vedta å opprette eller slutte seg til ei pensjonsordning for folkevalde i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret kan sjølv, innanfor visse rammer, vedta kva ei slik pensjonsordning skal innehalde. KS tilrår at dette blir diskutert i kommunestyret og fylkestinget, og at pensjonsordningar blir innført i alle kommunar og fylkeskommunar for ordførar og eventuelt andre som er folkevalde med verv over ein viss storleik.



*Om du som er folkevald, har vervet som hovuderverv, har du rettar i samsvar med arbeidsmiljølova. Det gjeld til dømes retten til fødselspermisjon og ammeferi.*

## HABILITET OG INHABILITET

Mange folkevalde vil på eit eller anna tidspunkt kome i ein situasjon der det kan reisas spørsmål ved om ein er inhabil til å vere med å gjere vedtak i ei sak som er til behandling. At ein person er «inhabil» eller «ugild», inneber at det finst forhold som er eigna til å svekkje tilliten til at han er upartisk. Som folkevalde vil de vere inhabile om de har tilknytning til ei sak eller til partane i saka, slik at det kan bli skapt tvil om de vil behandle saka på ein objektiv og upartisk måte.

Nokre forhold, til dømes nær slektskap, fører automatisk til inhabilitet. I tillegg finst det ein skjønbasert regel som seier at ein er inhabil dersom det ligg føre andre særeigne forhold som er eigna til å svekkje tilliten til at ein er upartisk. Dersom dette skulle gjelde deg, er regelen at du ikkje skal delta i behandling og avgjerd av den konkrete saka.

Det er fleire omsyn som talar for at de, ved eigeninteresse i utfallet av ei sak eller ved nær slektskap eller venskap til nokon av partane, ikkje bør behandle eller avgjere denne saka. For det første kan det vere fare for at de vil opptre partisk. For det andre er det svært viktig at folk har tillit til at folkevalde opptre upartisk. For det tredje tener reglane om inhabilitet til å verne kvar enkelt folkevald mot utilbørleg press utanfrå.

Ein folkevald som har vore med som tilsett i kommunen eller fylkeskommunen på å førebu eller gjere vedtak i ei sak, er inhabil til seinare å behandle den same saka i eit folkevalt organ i høvesvis kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjeld ikkje når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan blir behandla i eit folkevalt organ.

Når ei klage skal behandlast etter forvaltningslova, er ein folkevald som har vore med på å førebu eller gjere vedtaket, inhabil til å delta når klageinstansen skal behandle vedtaket, eller i førebuinga av saka for klageinstansen.

Ein folkevald er ikkje inhabil når det skal veljast personar til offentlege tillitsverv, eller når det skal fastsetjast godtgjering o.l. for slike verv.

Ein folkevald kan søkje om å bli friteken frå å delta i behandlinga av ei sak dersom personlege grunnar tilseier fritak. Det folkevalde organet avgjer sjølv om personen skal fritakast.

Nokre føresegner i kommunelova brukar omgrepet «kommunestyret eller fylkestinget selv». Det vil seie at avgjerda ikkje kan delegerast til andre folkevalde organ, ordføraren eller kommunedirektøren.

Det er på ingen måte kritikkverdig å vere inhabil i ei sak, men det er kritikkverdig ikkje å seie ifrå dersom du er inhabil, eller dersom du er i tvil om du er inhabil eller ikkje. Det er det folkevalde organet som gjer vedtak i habilitetsspørsmål. Resultatet av avgjerda skal først inn i møteboka.



Det er eit godt tips å melde frå til ordføraren i god tid før møtet dersom du er i tvil om du er habil til å vere med på å behandle ei sak. Dette gjev ordføraren høve til å undersøkje saka nærare, eventuelt til å hente inn juridiske råd. Folkevalde som ser at dei er direkte inhabile i ei sak, eller som er usikre på om dei er inhabile til å vere med i behandlinga av ei sak, pliktar å informere om dette, slik at det folkevalde organet som skal behandle saka, kan vurdere og avgjere om vedkomande er inhabil eller ikkje. Føresegner om habilitet finst i forvaltningslova og i kommunelova.



*Nokre forhold, til dømes nær slektskap, fører automatisk til inhabilitet*

## FRÅTREDING, FRITAK OG SUSPENSJON

### Fråtreiding og fritak

Det kan vere ulike grunnar til at folkevalde trer ut av vervet sitt. Lova listar opp ei rekkje forhold som gjer at folkevalde ikkje lenger er valbare. Dersom du flyttar frå kommunen eller fylkeskommunen til ein annan kommune eller fylkeskommune i løpet av perioden, må du tre ut av vervet, men du kan likevel tre inn att i vervet dersom du flyttar tilbake til kommunen innan to år.

Eit anna forhold som kvalifiserer til fritak, er om du er under stemmerettsalderen. Då har du krav på fritak dersom du søker om det.

Dersom det gjev deg ei vesentleg ulempe å skjømte vervet som folkevald, kan du få fritak ved å søkje kommunestyret eller fylkestinget. Fritaket kan vere mellombels eller for resten av perioden. I vurderinga om fritak skal det leggjast vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet du takka ja til å stille til val. Det er viktig å hugse på at du ikkje kan tre inn i vervet att før fritaksperioden er over.

## Suspensjon

Kommunestyret og fylkestinget kan suspendere ein folkevald, eventuelt ordførar, under visse føresetnader, til dømes om det blir teke ut tiltale om forhold som

- stemmekjøp og utilbørleg stemmepåverking
- stemmesal
- urettkomen valdeltaking
- etterfølgjande påverking av valresultatet
- krenking av ei rettsavgjerd
- tenestefeil
- grovt aktlaus tenestefeil
- misbruk av offentleg mynde
- rettsstridig tileigning av forretningshemmelegheit
- brot på teieplikt
- grovt brot på teieplikt
- mindre skadeverk
- vinningslovbrot og bedrageri
- skattesvik og liknande økonomisk kriminalitet

Er forholdet knytt til korleis den folkevalde utøver vervet sitt for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret og fylkestinget vedta å suspendere den folkevalde fram til saka er rettskraftig avgjort. Dersom det er snakk om forhold som stemmekjøp og utilbørleg stemmepåverking, stemmesal, urettkomen valdeltaking eller etterfølgjande påverknad av valresultatet, gjeld ikkje vilkåret om at forholdet må vere knytt til utøving av verv for kommunen eller fylkeskommunen.

Dersom det blir teke ut tiltale mot ordføraren for eit forhold som kan straffast med fengsel i meir enn tre år, kan kommunestyret og fylkestinget sjølv vedta å suspendere ordføraren til saka er rettskraftig avgjord. Eit slikt vedtak må gjerast med  $\frac{2}{3}$  av dei gjevne stemmene.

Suspenderte folkevalde har krav på erstatning for tapt arbeidsforteneste, krav på arbeidsgodtgjering eller godtgjering ved frikjøp etter reglane i kommunelova i inntil eitt år. Dette gjeld berre dersom den folkevalde det gjeld, har eit verv som utgjer minimum 20 prosent stilling.

Kommunestyret og fylkestinget kan sjølv vedta å ta frå ein ordførar ordførarvervet dersom ordføraren ved oppførselen sin viser seg å vere uskikka til å skjøtte vervet. Eit slikt vedtak må gjerast med minst 90 prosent av dei gjevne stemmene.

Eit vedtak om å suspendere ein folkevald, eller å ta frå ein ordførar ordførarvervet, er eit enkeltvedtak etter [forvaltningslova § 2](#).

Eit enkeltvedtak er eit «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», og skil seg frå ei forskrift, som er eit vedtak som rettar seg mot «et ubestemt antall eller ubestemt krets av personer».



KAPITTEL

**Særleg om  
parlamentarisme**

5

Kommunelova regulerer dei formelle sidene ved den politiske styreforma i ein kommune og fylkeskommune, anten det gjeld parlamentarisme eller formannskapsmodellen. Utover føresegnene i kommunelova, og til ein viss grad i andre lover som offentleglova og forvaltningslova, vil verkemåten til styreforma avhenge av lokale føresegner og lokal politisk kultur.

I dette kapitlet brukar vi omgrepa kommune, kommuneråd og kommunestyre. Det tilsvarande i ein fylkeskommune er fylkeskommune, fylkesråd og fylkesting.

## DET PARLAMENTARISKE SYSTEMET

For dei aller fleste er parlamentarisme kjent som ei nasjonal styreform, der hovudtrekket er at Stortinget har makt til å setje av regjeringa. Denne modellen kan også nyttast i kommunar og fylkeskommunar. Styreforma har innverknad på dei politiske prosessane, både formelt og praktisk. Samtidig spelar lokal politisk kultur ei avgjerande rolle i kva for utslag den politiske styreforma får.



Figur 5. Parlamentarisme

I det parlamentariske systemet er det kommunerådet som representerer den utøvande makta. Det vil seie at dei har ansvaret både for å førebu saker til kommunestyret, avgjere innstillinga i saka og å setje vedtaket som kommunestyret gjer, ut i livet. I tillegg til dette har kommunerådet ansvar for den daglege drifta, og dermed også det øvste ansvaret for administrasjonen. I formannskapsmodellen er det kommunedirektøren som har desse oppgåvene. Dersom ein trekkjer ein parallell til det nasjonale styringssystemet, vil kommunerådet svare til den posisjonen regjeringa har.

Kommunestyret i den parlamentariske modellen har på mange måtar dei same oppgåvene som i formannskapsmodellen, men i tillegg har dei makt over kommunerådet. Som i den nasjonale modellen sit kommunerådet på nåde frå kommunestyret; kommunerådet kan når som helst bli tvinga til å gå av dersom eit mistillitsforslag får fleirtal i kommunestyret.

## Kommunerådet

Det finst to måtar eit kommuneråd kan tiltre på. Det kan anten veljast av kommunestyret ved votering (såkalla positiv parlamentarisme) eller gjennom at ordføraren<sup>2</sup> peikar ut ein kommunerådsleiar, som deretter set saman eit kommuneråd. I den sistnemnde varianten krevst det ikkje ei votering i kommunestyret; det nye kommunerådet må unngå eit mistillitsvotum, altså eit vedtak om mistillit (negativ parlamentarisme).

Eit kommuneråd skal omfatte kommunerådsleiar, nestleiar og andre medlemmer. Lova stiller ingen krav til kor mange medlemmer det skal ha utover dette. Vanleg praksis er at medlemmene av kommunerådet får kvart sitt saksfelt, til dømes helse og sosial eller skule og barnehage. Unntaket her er kommunerådsleiaren, som har som oppgåve å leie kommunerådet som kollegium.

Ein medlem av kommunerådet kan ikkje samtidig sitje i kommunestyret eller i andre kommunale verv. Vedkomande må tre ut av desse verva i funksjonsperioden, og kommunestyret vel sjølv setjemedlemmer til erstatning. Ein kommuneråd kan derimot veljast blant personar som ikkje sit i kommunestyret, og blant personar som har andre politiske verv i kommunen.

---

2 Ordføraren, i kraft av rolla si som leiar av kommunestyret.

### ***Endringar i kommunerådet***

Det er vanleg at samansetninga av kommunerådet blir endra i løpet av ein valperiode, anten som følgje av at kommunerådet sjølv ønskjer det, at kommunerådsleiaren ønskjer det, eller at kommunestyret ønskjer det (mistillit). I slike tilfelle skal rådet i det førstkomande møtet i kommunestyret føreslå ein ny medlem av rådet, og eventuelt gjere andre endringar som bøter på situasjonen. Dersom kommunerådet har tiltredd gjennom utpeiking, gjer rådet sjølv endringar i samansetninga, og sender deretter melding med orientering om dette til kommunestyret.

Dersom det er kommunerådsleiaren som går av, stiller saka seg annleis. I eit slik tilfelle skal heile rådet gå av. Eit nytt råd trer anten til ved val i kommunestyret eller ved at ordføraren peikar ut ein kommunerådsleiarkandidat som får i oppdrag å danne nytt kommuneråd.

På same måten som på den nasjonale politiske arenaen finst det mange moglege konstallasjonar som kan danne kommuneråd. Eit fleirtalskommuneråd har kommunestyrefleirtalet i ryggen og er dermed mindre utsett for eit mistillitsvotum. Eit mindretalskommuneråd må derimot søkje støtte i kommunestyret frå sak til sak. Sistnemnde er noko meir utsette for eit mistillitsvotum, og det har ført til at fleire mindretalskoalisjonar har formalisert samarbeidet med parti som ikkje inngår i rådet. Dei blir kalla støtteparti.

### ***Oppgåvene til kommunerådet***

Det er kommunerådet som har ansvaret for den daglege drifta av kommunen. I praksis tyder dette at det er kommunerådet som leier administrasjonen, legg fram saker for kommunestyret og har innstillingsretten.

Ei parlamentarisk styreform vil ofte innebere at styringa av den daglege drifta av kommunen blir meir politisk. Utgreiingar og saksframlegg frå kommunedirektøren skal vere fagleg baserte vurderingar som blir lagde til grunn for at kommunestyret skal kunne behandle sakene. Når eit kommuneråd fremjar saker som er greidde ut av administrasjonen, vil det ofte i tillegg til dei faglege vurderingane leggje vekt på politiske prioriteringar og ideologi. Kritikkk mot drifta eller tenesteytinga i kommunen vil også ofte ha eit meir politisk innhald enn i ein formannskapsstyrt kommune, der ein tilsett kommunedirektør svarar for verksemda til kommunen



overfor kommunestyret. Det parlamentariske ansvaret kommunerådet har overfor kommunestyret, vil i praksis verke meir politisk enn ansvaret til kommunedirektøren. Kommunestyret, spesielt opposisjonen, vil ofte formulere seg annleis overfor eit kommuneråd eller ein kommunerådsleiar enn overfor ein tilsett kommunedirektør.

På den måten blir det enklare for dykk som politikarar å initiere saker, setje dagsorden og ta politisk leiarskap til eit saksfelt. Ein kan også seie at ansvarsforholda blir tydelegare. Preferansane til veljarane blir i større grad representert i alle ledd av avgjerdsprosessen, og det blir enklare for dykk som er folkevalde, å fremje eigen politikk. Samtidig er det ein viss fare for at konfliktlinjene blir skarpere når ein ikkje lenger har ein nøytral tredjepart som sørger for å gje innstillingar og setje i verk vedtak.

Når kommunerådet får ansvaret for å leie kommuneadministrasjonen, er det viktig å framheve at dei føresegnene i kommunelova som gjeld for kommunedirektøren, også gjeld for kommunerådet, med mindre anna er fastsett i lov.



Byrådet i Bergen kommune 2023. Frå venstre: Line Berggreen Jacobsen (Ap), Ingrid Nergaard Fjeldstad (V), Linn Katrin Pilskog (Ap), Rune Bakervik (Ap), Per-Arne Larsen (V), Ruth Grung (Ap) og Eduardo Andersen (Ap).

### ***Kommunerådet, kommunestyret og ordføreren***

Som tidlegare nemnt må personar som blir valde til kommunerådet, tre ut av andre kommunale verv. Vedkomande kan ikkje sitje i kommunestyret. Dette tyder likevel ikkje at kommunerådet ikkje har ei rolle i kommunestyret. Kommuneråd som blir valde av kommunestyret, er avhengige av å ha tillit i kommunestyret, og alle kommuneråd, uavhengig av korleis dei tiltrer, er avhengige av å unngå mistillit i kommunestyret.

Samtidig som kommunestyret openbert spelar ei viktig rolle for at alle kommuneråd skal kunne tiltre og overleve, er det i samspelet mellom desse to organa at kommunen blir styrt. Kommunerådet legg, i samspel med kommuneadministrasjonen, fram saker for kommunestyret. Det er også kommunerådet som står for innstillinga i saka. Det er derimot kommunestyret som avgjer utfallet av saka. Det er derfor gode grunnar for at kommunerådet etter [lova](#) har både *møteplikt* og *talerett* i kommunestyret.

Ordføreren her har mange av dei same oppgåvene som ein ordførar i ein kommune som er styrt etter formannskapsmodellen. Vedkomande har ansvaret for å leie kommunestyremøta i samsvar med lova og reglementet til kommunen. Samtidig har ordføreren møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale organ, med unntak av kontrollutvalet, der ordføreren berre har tale- og møterett.

Utover desse oppgåvene som ordføreren har, uavhengig av styreform, gjev ikkje lova nokon føringar for korleis ordførarrolla blir endra av at ordføreren opererer i eit parlamentarisk system. Det er likevel klart at *noko* blir annleis.

Kommunerådsleiaren har stor politisk tyngd. Vedkomande styrer kommunen frå dag til dag (saman med kollegiet sitt), og set dagsordenen for den politiske styringa av kommunen gjennom det nærast eksklusive myndet til å leggje fram politiske saker med innstilling for kommunestyret.

Praksisen i fleire av dei parlamentarisk styrte kommunane har derfor blitt at ordføreren har ei meir nedtona politisk rolle enn i formannskapsmodellen. Fokuset blir i større grad å leie kommunestyremøta, vere den offisielle representanten til kommunen for å representere kommunen i formelle samanhengar og vere brubyggjar mellom posisjon og opposisjon. Det må likevel understrekast at det vil kunne variere korleis denne rolla blir utøvd, både som følge av politisk kultur og som følge av personlegdommane som har rollene som ordførar og kommunerådsleiar.

I ein formannskapsstyrt kommune kan kommunestyret delegere avgjerdsmynde til kommunedirektøren. På same måten kan kommunestyret i ein parlamentarisk styrt kommune delegere mynde til kommunerådet i alle saker der ikkje anna følger av lov. Kommunestyret kan også vedta at kommunerådet kan gje enkeltmedlemmer av rådet ansvaret for å leie delar av den kommunale administrasjonen. Dersom dette blir gjort, kan denne rådsmedlemmen også få delegert mynde til å gjere vedtak i saker som ikkje har prinsipiell karakter.

Etter kommunelova skal kommunerådet minst éin gong i halvåret rapportere til kommunestyret om vedtak dei har gjort i saker som har prinsipiell karakter.



*Ordfører i Oslo kommune Marianne Borgen på utdelinga av St. Halvards-medaljen 2023*

## POLITISK TILSETTE

Parlamentarisk styrte kommunar har gjerne fleire politiske stillingar enn formannskapsstyrte kommunar. Kommunelova opnar også for ei særordning med politiske stillingar som er knytte til virketida for kommunerådet eller for enkeltmedlemmer i kommunerådet (til dømes ein politisk

rådgevar eller ein byrådssekretær). For å bli tilsett i ei slik stilling må vedkomande etter lova tre ut av andre kommunale verv, og ein må også automatisk tre ut av stillinga dersom kommunerådet eller kommunerådsmedlemmer som stillinga er knytt til, går av.

## **INNFØRE ELLER AVSKAFFE PARLAMENTARISMEN?**

Alle kommunar og fylkeskommunar kan på eige initiativ innføre eller også avskaffe parlamentarismen. Kommunelova set tydelege prosessuelle reglar for dette. Skal ein avskaffe parlamentarismen, krevst det alminneleg fleirtal i kommunestyret, og ny styreform (i praksis formannskapsmodellen) må vere vedteken før 1. januar i det andre heile året av valperioden. Å innføre parlamentarisme er ein noko meir tidkrevjande prosess. Her krev lova at kommunestyret må votere over dette i to påfølgjande kommunestyreperiodar. Det krevst ikkje fleirtal i første votering – det er nok at voteringa finn stad. I den påfølgjande kommunestyreperioden krevst det 2/3 av dei gjevne stemmene. Her krev det det at begge voteringane må ha funne stad før 1. januar i det andre heile året av valperiodane.





KAPITTEL

**Rolla til  
kommunedirektøren**

6

De som er folkevalde, må spele på lag med eigen administrasjon for å løyse lovpålagde oppgåver og arbeide med samfunnsutviklinga. Eit godt samspel krev gjensidig respekt og aksept for rollene til kvarandre. Tillit er heilt sentralt.

I [kommunelova](#) er det eit tydeleg skilje mellom politikk og administrasjon. Det daglege personalansvaret til kommunedirektøren er lovfesta. Kommunedirektøren er involvert i alle fasar av dei lokale politiske prosessane. Føringar og instruksar som de som er folkevalde, gjev administrasjonen, skal skje i kraft av vedtak.

## ANSVAR FOR HEILSKAPLEG LEIING

Kommunedirektøren har eit ansvar for heilskapleg leiing. I kraft av å vere øvste administrative leiar har kommunedirektøren ansvar for at kommunen utviklar organisasjonen og tenestene til beste for innbyggjarane, og at tiltak blir gjennomførte i tråd med politiske vedtak. Kommunedirektøren må stå til ansvar overfor dykk som er folkevalde, for det administrasjonen gjer, og kommunedirektøren må levere – og rapportere om – resultat.

Kommunedirektøren vil også vere sentral i politikktutviklinga ved å leggje fram kunnskapsgrunnlag og leggje til rette for politiske prosessar og innbyggjarmedverknad.

## PLIKT TIL Å GREIE UT OG SETJE I VERK

Kommunedirektøren skal vere både uavhengig av og lojal mot heile kommunestyret eller fylkestinget. «Uavhengig» tyder i denne samanhengen at tilsetjingsforholdet til kommunedirektøren skal vere upåverka av endringar i samansetninga av kommunestyret og fylkestinget. Med «lojal» meiner vi at kommunedirektøren skal gjennomføre alle vedtak som er gjorde av folkevalde organ, men også at kommunedirektøren melder frå dersom det er faktiske eller rettslege forhold som er viktige for gjennomføringa av eit vedtak. Dersom eit vedtak i eit folkevalt organ er lovstridig, pliktar kommunedirektøren å gjere organet merksam på dette.

Kommunedirektøren har etter kommunelova ei plikt til utgreiing. Dette inneber at saker som blir lagde fram for folkevalde organ, skal vere



forsvarleg utgreidde. Utgreiinga skal gje eit faktisk og rettsleg grunnlag for å gjere vedtak. Dette vil seie at kommunedirektøren har eit sjølvstendig ansvar for å leggje fram eit slikt grunnlag, uavhengig av om det strir mot realitetsoppfatningane eller meiningane til dei folkevalde.

Kommunedirektøren har, etter føresegnene i kommunelova, rett til å hevde sjølvstendige faglege vurderingar.

### Skiljet mellom politikk og administrasjon

Skiljet mellom politikk og administrasjon er ikkje alltid eintydig. Det kan vere politikk i mange saker som tilsynelatande er av administrativ karakter. Det kan vere ulike oppfatningar av kva som er politikk, og kva som er administrasjon, både blant dei folkevalde og blant dei tilsette i kommunen. Rolleforståinga kan derfor ikkje avklarast ein gong for alle, men må drøftast kontinuerleg, både blant dei folkevalde og i dialog med kommunedirektøren. Derfor blir samspelet og det å byggje gode relasjonar viktig.

Tilliten må liggje i relasjonen mellom ordføraren og kommunedirektøren, men også mellom andre folkevalde og administrasjonen.

Les meir om samspelet mellom politikk og administrasjon i rapporten «[Styrket lederskap i kommunal sektor](#)», utført av Senter for anvend kommunalforskning (SAKOM) ved Universitetet i Agder (UiA) på oppdrag frå KS.

Oppgåva til kommunedirektøren er å setje i verk vedtaka i praksis. Det er derfor viktig at vedtaka er tydelege. Tydelege og klare vedtak gjev administrasjonen den beste føresetnaden for å setje i verk vedtaket. Det er i alle si interesse at kommunedirektøren i minst mogleg grad må tolke eit vedtak. Er eit vedtak utydeleg og uklart, er det kommunedirektøren som har ansvar å avklare vedtaket med det folkevalde organet som har gjort vedtaket.

Rett og god informasjon om verksemda og leveransane til kommunen er eit viktig vilkår for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring. Kommunedirektøren og ordføraren må gje kvarandre kontinuerleg og god informasjon.

## DELEGERING TIL KOMMUNEDIREKTØREN

Internt i kommunen eller fylkeskommunen er det etter kommunelova vid tilgang til å delegerer mynde. Dette er viktig for at kommunane og fylkeskommunane sjølv skal finne effektive og lokalt tilpassa arbeidsordningar. Kommunelova slår fast at kommunestyret eller fylkestinget berre kan delegerer mynde til éin stad i administrasjonen, nemleg til kommunedirektøren. Alt dagleg personalansvar er etter kommunelova lagt direkte til kommunedirektøren.

Les meir om delegering i kapittel 3, s. [42](#).

### Tillit til kommunedirektøren

KS frårår at det blir fremja og votert over eit forslag om mistillit overfor kommunedirektøren.

Av og til blir det fremja mistillitsforslag mot kommunedirektøren. KS vil understreke at eit mistillitsforslag ikkje har noko å gjere i arbeidsforholdet mellom kommunen som arbeidsgjevar og kommunedirektøren som arbeidstakar. Med mindre kommunedirektøren har inngått ein førehandsavtale om å seie frå seg stillingsvernet mot etterløn, har ein kommunedirektør det same oppseiingsvernet som andre arbeidstakarar. Dette inneber at kommunen ikkje kan gå til oppseiing av kommunedirektøren utan at det byggjer på eit sakleg grunnlag etter [arbeidsmiljølova § 15-7](#). Det inneber også å gje førehandsvarsel om oppseiing og innkalling til drøftingsmøte. Ei votering over mistillit vil av kommunedirektøren bli oppfatta som eit vedtak om oppseiing. Dette vedtaket vil då vere ugyldig etter [arbeidsmiljølova § 15-4](#) og gje grunnlag for eit krav om erstatning mot kommunen. Manglande tillit gjev ikkje i seg sjølv eit sakleg grunnlag for oppseiing. Stillingsvernet til kommunedirektøren inneber eit krav om at kommunedirektøren må ha mishalde arbeidsavtalen på ein slik måte at det gjev eit objektivt og etterprøvbart grunnlag for at kommunestyret ikkje lenger har tillit. Dette gjeld sjølv om det kan stillast særlege krav til ein toppleiar.

Mistillitsforslag er knytt til parlamentarismen som eit verktøy for å endre politisk leiing. I kommunesektoren er dette reservert for kommunar/fylkeskommunar med ei parlamentarisk styreform. Dette verktøyet kan ikkje brukast for å fjerne ein tilsett kommunedirektør.

## Å SPELE KVARANDRE GODE

Å vere ein dyktig folkevald er ingen soloprestasjon. Det skjer alltid i samspel med andre folkevalde og med administrasjonen. Legg vekt på det de får til, og bygg vidare på det. Det gjeld å spele kvarandre gode.

Rapporten «[Styrket lederskap i kommunal sektor](#) – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør» frå Universitetet i Agder har kartlagt samspelet mellom ordførar og kommunedirektør, og har gjort eit viktig funn:

Den absolutt viktigste faktoren for å forklare hvor godt samspillet mellom ordfører og kommunedirektør fungerer, er trekk ved den politiske styringen. Kommunedirektører som opplever godt samspill mellom partiene, klare politiske signaler samt at politikere opptre saklig og ryddig ovenfor administrasjonen, er også de som opplever samarbeidet med ordfører som best. (s. [49](#))

Kommunedirektøren er ein sentral aktør i styringsdialogen mellom dykk som er folkevalde, og administrasjonen. Ei viktig oppgåve er å bygge tillit og leggje til rette for ein god dialog. Kommunedirektøren har ansvar for å hente inn balansert og heilskapleg informasjon til dykk som er folkevalde. Og som folkevalde må de setje dykk inn i informasjonen og bruke han når sakene skal behandlast.

God informasjon om verksemda til kommunen eller fylkeskommunen er eit viktig vilkår for å kunne utøve godt folkevalt leiarskap. Det krev gode rutinar for rapportering. Sørg derfor for at de skaffar dykk oversikt over resultat og mål for dei ulike delane av den kommunale forvaltninga. Korleis er kvaliteten i eldreomsorga? Kor nøgde er foreldra og elevane i skulen? Kor lang er saksbehandlingstida for byggjesaker?

Kommunedirektøren bør jamleg informere dei folkevalde om tilstanden i administrasjonen og tenesteproduksjonen. Slik informasjon blir som regel gjeven i formaliserte, skriftlege rapportar. Kommunedirektøren bør sørje for at heile kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til same informasjon. Derfor bør kommunestyret og kommunedirektøren jamleg drøfte kva informasjon kommunestyret skal få.



KAPITTEL

**Nyskapande  
arbeidsgjevarpolitikk**

**7**

For å utvikle og skape gode tenester i framtida må kommunesektoren verke som ein attraktiv arbeidsgjevar, som tiltrekkjer seg, utviklar og beheld kompetent arbeidskraft. Derfor er det nødvendig med ein framtidstretta og nyskapande arbeidsgjevarpolitikk.

## ARBEIDSGJEVARROLLA TIL KOMMUNESTYRET OG FYLKESTINGET

Arbeidsgjevarrolla blir utøvd av kommunestyret eller fylkestinget som kollegialt organ. Dei har det overordna arbeidsgjevaransvaret for alle tilsette i kommunen eller fylkeskommunen. Dette overordna ansvaret og myndet som arbeidsgjevar blir sikra best gjennom å vedta ein arbeidsgjevarpolitikk og arbeidsgjevarstrategi. Det kontinuerlege arbeidsgjevaransvaret ligg til kommunedirektøren. Arbeidsgjevaransvaret for kommunedirektøren ligg til kommunestyret eller fylkestinget.

### Attraktive og nyskapande arbeidsgjevarar

KS har definert arbeidsgjevarpolitikk som dei verdiane, haldningane og handlingane som arbeidsgjevaren står for og praktiserer. For å lykkast i å halde oppe ein berekraftig kommunesektor er det avgjerande at kommunar og fylkeskommunar er attraktive og nyskapande arbeidsgjevarar. Det inneber mellom anna at kommunen og fylkeskommunen

- set innbyggjarane i sentrum
- har eit felles verdigrunnlag for folkevalde, leiarar, medarbeidarar og tilsettsvalde
- forankrar og set i verk ein offensiv arbeidsgjevarpolitikk som møter lokale behov
- stimulerer til nyskaping og rom for prøving og feiling
- evnar å få til innovasjon, digitalisering og omstilling
- utøver strategisk og god leiing på alle nivå
- utviklar medarbeidarskap gjennom oppfølging, medverknad og involvering av tilsette
- bygger tillit i alle ledd, situasjonar og relasjonar

Når vi skal gjennomføre omstillingar og reformer, er det avgjerande å involvere dei tilsette og organisasjonane deira så tidleg som mogleg for å få eit godt resultat.

### Visste du at ...

«[Nyskapende arbeidsgivere](#)» er eit verktøy de som folkevalde kan nytte ved utvikling av arbeidsgjevarpolitikk og arbeidsgjevarstrategi.

## Vedtak om arbeidsgjevarpolitikk

Det er viktig at de som er folkevalde, utøver den overordna arbeidsgjevarrolla på ein god måte. Gjennom det styrkjer de omdømmet til kommunen som arbeidsgjevar. Som ein del av det overordna arbeidsgjevaransvaret skal de som er folkevalde, vedta ein god arbeidsgjevarpolitikk, gjerne som ein del av samfunnsdelen av kommuneplanen. Det inneber å vedta arbeidsgjevarstrategiar, reglement, spørje etter resultat og sørgje for rapportering tilbake frå administrasjonen. Kommunedirektøren har ansvaret for å utøve arbeidsgjevarrolla.

KS tilrår ein politisk vedteken arbeidsgjevarpolitikk som gjev kommunedirektøren tryggleik til å vere handlingsorientert, og som sikrar rom for leiing, slik at administrasjonen kan nå dei politiske måla som dei folkevalde har vedteke for kommunen eller fylkeskommunen.

## Arbeidsgjevarstrategi

Ein arbeidsgjevarstrategi er ein plan som skal bidra til å konkretisere og realisere arbeidsgjevarpolitikken ved å skildre situasjonen, prioriterte mål og tiltak. Temaa i arbeidsgjevarstrategien vil variere etter kva utfordringar og behov den enkelte kommunen og fylkeskommunen har. Det kan handle om leiing, arbeidskraft og rekruttering, kompetanseutvikling, heiltidskultur, sjukefråvær og inkludering, medarbeidarskap, lokal lønspolitikk og anna.

Det er tilrådd at lokal arbeidsgjevarpolitikk, arbeidsgjevarstrategiar og delegeringsreglementet blir behandla og vedteke i kommunestyret eller fylkestinget i samanheng. Det er også tilrådd at arbeidsgjevarstrategiar blir reviderte og oppdaterte jamleg.

Det utøvande arbeidsgjevaransvaret for tilsette i kommunen ligg etter kommunelova hos kommunedirektøren. Det vil seie at det er

kommunedirektøren som har det daglege personalansvaret for den enkelte, inkludert tilsetjing, oppseiing, suspensjon, avskil og andre tenesterelaterte reaksjonar. Nesten alle fylkeskommunar og fleirtalet av kommunane har vedteke ein eigen arbeidsgjevarstrategi.

## TILLITSVALDE OG PARTSSAMANSETTE UTVAL

Kommunestyret og fylkestinget har ansvaret for den overordna arbeidsgjevarpolitikken.

Dei tillitsvalde i tilsettoorganisasjonane representerer arbeidstakarane. Kommunelova og hovudavtalen regulerer rettar og plikter for dei tillitsvalde til medverknad i spørsmål som gjeld forholdet mellom arbeidsgjevaren og arbeidstakarane. Det er tilrådd at kommunedirektøren og dei tillitsvalde avklarar nærare korleis medverknad skal praktiserast på alle nivå i kommunen eller fylkeskommunen. Medverkingsprosessen må ikkje undergrave det daglege personalansvaret og styringsretten til kommunedirektøren. På same måten må det avklarast nærare kva oppgåver som skal behandlast i partssamansette utval (administrasjonsutval).

### Partssamansette utval (administrasjonsutval)

I alle kommunar og fylkeskommunar skal det opprettast eitt eller fleire partssamansette utval (administrasjonsutval) for behandling av saker som gjeld forholdet mellom dei tilsette og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgjevar. Dersom minst  $\frac{3}{4}$  av dei tilsette ønskjer det, kan slike utval erstattast med andre ordningar.

Partssamansette utval blir sette saman av representantar for kommunen eller fylkeskommunen og for dei tilsette. Tilsettrepresentantane blir valde av og blant dei tilsette for to år om gongen. Fleirtalet i utvalet skal vere representantar for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget vel sjølv representantane frå kommunen eller fylkeskommunen og leiaren og nestleiaren av utvalet blant desse.

Etter kommunelova skal utvalet behandle saker som gjeld forholdet mellom dei tilsette og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgjevar. Oppgåvene til administrasjonsutvalet er også nærare regulerte i [hovudavtalen](#).



*Hovedavtalen inneheld føresegner om forhandlingsordning, prosedyrar og rettane og pliktene til arbeidsgjevaren og dei tillitsvalde.*



## PERSONALANSVARET TIL KOMMUNEDIREKTØREN

Kommunelova gjev kommunedirektøren eit lovfesta ansvar for det kontinuerlege personalansvaret. Kommunestyret eller fylkestinget – som kollegium – har likevel framleis eit overordna ansvar som arbeidsgjever. Det myndet som direkte er lagt til kommunedirektøren ved lov, kan ikkje takast frå kommunedirektøren. Ein kan til dømes ikkje fastsetje at oppseiing eller avskil skal vedtakast av eit folkevalt organ. Lova inneber med andre ord ei klar rollefordeling mellom det folkevalde nivået og kommunedirektøren. Eit folkevalt organ kan etter kommunelova ikkje bestemme korleis kommunedirektøren skal utøve det daglege personalansvaret. Til dømes vil dette seie at eit folkevalt organ ikkje har ei rolle i tilsetjingsprosessar, oppseiingssaker eller i konkrete lønsforhandlingar. Omvendt skal heller ikkje kommunedirektøren fremje slike saker for eit folkevalt organ. Ansvar for å avgjere slike saker ligg hos kommunedirektøren.

Kor stramt kommunestyret eller fylkestinget ønskjer å styre gjennom arbeidsgjeverstrategiar og vedtak, eller kva handlingsrom kommunedirektøren får utover det som følger av lova, vil variere.

Det er kommunedirektøren som er nærast til å vurdere kva kompetanse som trengst for å følgje opp og gjennomføre dei politiske vedtaka som blir gjorde, og andre oppgåver som kommunen er pålagde å løyse. Kommunedirektøren skal sørgje for at dei vedtaka som blir gjorde av dykk som er folkevalde, blir følgde opp, og vil gjennom å ha ansvar for det daglege personalansvaret styre og leie dette. Kommunedirektøren er den som sørgjer for at omstillingar blir sette i verk, og avgjer at nokon skal seiast opp, dersom det er nødvendig. Det er kommunedirektøren som må handtere og følgje opp sjukefråvær, medan de som er folkevalde, kan vedta strategiar for å få ned eit høgt sjukefråvær.



*Portrett av Stig Tore Johnsen, kommunedirektør i Tromsø i 2021*

## ARBEIDSGJEVARANSVARET TIL DEI FOLKEVALDE OVERFOR KOMMUNEDIREKTØREN

Kommunestyret og fylkestinget er arbeidsgjevar for kommunedirektøren. Kommunedirektøren blir tilsett av, og rapporterer til, kommunestyret og fylkestinget. Kommunedirektøren har slik sett ingen enkeltperson å halde seg til som arbeidsgjevar, men eit kollegialt organ. Måten kommunestyret og fylkestinget oppfyller rolla som arbeidsgjevar på overfor kommunedirektøren, påverkar samarbeidet mellom kommunedirektøren og dykk som er folkevalde, og det påverkar styring og leing, omdømme og høvet til å rekruttere dyktige leiarar. Etter arbeidsmiljølova har kommunedirektøren, på lik linje med alle tilsette i kommunen, krav på eit forsvarleg arbeidsmiljø.

Det følgjer av hovudtariffavtalen at kommunedirektøren skal ha løna si vurdert éin gong i året. Grunnlaget for vurderinga er mellom anna oppnådde resultat ut frå dei måla som er sette, og måten leiarskapen er utført på. Kven frå det politiske systemet som skal vurdere løna til kommunedirektøren, må avgjerast av eit folkevalt organ.

## Tilsetjing og arbeidsavtale

Ved rekruttering og tilsetjing av kommunedirektøren skal det sikrast avklaringar og forventningar til kva rolle kommunedirektøren skal ha. Ved tilsetjinga skal ein inngå ein arbeidsavtale. KS kan bidra med utarbeiding av arbeidsavtalen for kommunedirektøren som ein del av medlemsservice.

Når kommunedirektøren blir tilsett, tilrår KS at ein forhandlar fram eit avtalepunkt om at kommunedirektøren seier frå seg oppseiingsvernet som øvste administrative leiar, mot etterløn. Dersom det er inngått ein slik avtale, tilrår KS vidare at ein berre heilt unntaksvis vedtek å løyse han ut. Dersom det likevel skjer, bør det gjerast i ein prosess mellom arbeidsgjevarutvalet og kommunedirektøren med støtte frå rådgjevarar. Dette gjer ein for å sikre ein avgang som kan vere i begge partar si interesse.

Det skal inngåast skriftleg arbeidsavtale med kommunedirektøren.

Ved inngåing av arbeidsavtale med ny kommunedirektør tilrår KS at det heller enn åremål blir avtalt at oppseiingsvernet ikkje blir gjort gjeldande, samtidig som det ved avtaleinngåinga blir avtalt etterløn, jf. [arbeidsmiljølova § 15-16 \(2\)](#).



*Når ein tilset ein kommunedirektør, skal ein inngå ein arbeidsavtale.*

## Utviklingssamtale

Kommunedirektøren rapporterer som nemnt ikkje til ein enkeltperson som arbeidsgjevar, men til eit kollegialt organ. Dette skal skje i ein strukturert samtale mellom dei folkevalde og kommunedirektøren. KS har valt å kalle denne samtalen utviklingssamtale. I samtalen bør det vere rom for å drøfte utviklinga av forholdet mellom dykk som er folkevalde, og kommunedirektøren. Mellom anna tek de opp forventningar og arbeidsform, kommunikasjon, rolleavklaring og oppnådde resultat. Dette kan bidra til å førebyggje konflikhtar og tillitsbrot. Utviklingssamtalen bør gjennomførast minst éin gong i året. Samtalen skal ikkje erstatte den kontinuerlege dialogen mellom dykk og kommunedirektøren.

Føremålet med utviklingssamtalen vil vere å

- avklare gjensidige forventningar til samarbeidet, arbeidsforma og resultatet
- skape tillit og opne forhold
- leggje grunnlag for god kommunikasjon mellom dykk som er folkevalde, og kommunedirektøren
- bidra til god rolleavklaring
- identifisere og avtale utviklingsbehov og utviklingstiltak for å utvikle kompetansen til kommunedirektøren

KS tilrår at utviklingssamtalen med kommunedirektøren ikkje blir gjennomført av ordføraren åleine, men av eit mindre og representativt utval. Dette kan vere sett saman av folkevalde frå kommunestyret eller fylkestinget, slik at det sikrar brei forankring.

Samtidig bør dette forumet vere lite nok til at utviklingssamtalen kan vere prega av gjensidig opne og fortrulege samtalar. Det bør vere eit allment krav at samtalen blir gjennomført på ein profesjonell måte, og at det ikkje utan vidare blir referert frå sjølve samtalen. Det bør skrivast eit referat frå samtalen, der de samanfatar dei viktigaste hovudtemaa og kva ein er einige om når det gjeld mål, forventningar og utviklingstiltak. Referatet bør gjerast kjent for kommunestyret og fylkestinget og vil slik sett vere ope. Utviklingssamtalen med kommunedirektøren vil vere eit prosessmøte, og det blir ikkje gjort politiske vedtak i dette møtet.

Avtal gjerne eit prinsipp om at begge partar kan ta initiativ til utviklingssamtalen ved behov, og at de saman set ned agendaen for han. Agendaen bør ta omsyn til innspela frå kommunestyret.

KS har utvikla ein mal for utviklingssamtalen mellom folkevalde og kommunedirektøren. Les meir på [ks.no](https://ks.no).

KRISTIANSAND

---

EN BY  
FOR  
ALLE



KAPITTEL

**Aktiv**

**innbyggjardeltaking**

8

Det norske lokaldemokratiet er godt forankra i det representative demokratiet. Gjennom val kvart fjerde år får folkevalde i kommunar og fylkeskommunar mandat til å representere innbyggjarane og til å forvalte og prioritere felles ressursar. Kontakten mellom innbyggjarane og dykk som er folkevalde, strekkjer seg likevel utover sjølve valhandlinga. I løpet av valperioden er dei fleste av dei folkevalde i kontakt med dei menneska de representerer. Denne kontakten er viktig for tilliten til lokaldemokratiet, men også viktig fordi innbyggjarane sit på informasjon om behov, utfordringar og løysingar som kan bidra til å gjere dei politiske avgjerdene betre.

Innbyggjarmedverknad, slik det blir omtalt her, inneber å involvere innbyggjarane i kommunen eller fylkeskommunen også i perioden mellom val.

Det finst ikkje éi oppskrift på korleis ein kan involvere innbyggjarane. Det kan variere avhengig av sak og samanheng, kor mykje involvering ein ønskjer, og etter kven ein ønskjer å oppnå kontakt med. Medverknad krev planlegging, og det bør vere tydeleg kva som er føremålet, og kven ein ønskjer å involvere.

Innbyggjarmedverknad er i nokre samanhengar lovpålagt eller på annan måte regulert i kommunelova. Dette gjeld i planprosessane til kommunen eller fylkeskommunen, innbyggjarforslag, eldreråd, råd for menneske med nedsett funksjonsevne, og ungdomsråd eller anna medverkingsorgan for ungdom. Lova set også nokre rammer for bruk av rådgjevande folkeavstemmingar.

## LOVREGULERTE MEDVERKINGSORDNINGAR

### Medverking i kommunale og fylkeskommunale planprosessar

[Plan- og bygningslova](#) legg stor vekt på at planlegginga skal vere open og deltakande, og stiller krav til medverknad. I lova står det at «[enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning](#)». Det inneber at kommunar eller fylkeskommunar skal sørge for at dette er oppfylt både når dei sjølve fremjar planforslag, og i planprosessar som blir utførte av andre offentlege organ eller private. Kommunen har eit særleg ansvar for å sikre aktiv medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging, som barn og unge. Grupper og interesser som ikkje er i stand til å delta direkte, skal sikrast gode høve til medverknad på annan måte.



## Innbyggjarforslag

Kommunestyret og fylkestinget har plikt til å ta stilling til ei sak innbyggjarane ønskjer til behandling. Dette blir kalla *innbyggjarforslag* og er regulert i [kommunelova § 12-1](#).

Forslaget må gjelde verksemda til kommunen eller fylkeskommunen, og det må ikkje ha same innhald som eit tidlegare innbyggjarforslag eller ei sak som har vore behandla tidlegare i valperioden. Minst to prosent av innbyggjarane må stå bak forslaget, men det er tilstrekkeleg med 300 underskrifter i ein kommune og 500 underskrifter i eit fylke.

Kommunestyret og fylkestinget skal ta stilling til forslaget seinast seks månader etter at det er fremja. Tidsfristen gjeld ikkje dersom forslaget gjeld ei aktiv plansak etter plan- og bygningslova. Forslagsstillarane skal informerast om dei avgjerdene som blir tekne, og dei tiltaka som blir gjennomførte som følgje av forslaget.

Det er mange måtar å samle underskrifter på, mellom anna gjennom [minsak.no](#) – ei nettside der ein både kan starte ein underskriftskampanje og skrive under på saker ein er engasjert i.

## LOVPÅLAGDE RÅD FOR MEDVERKING

Alle kommunar og fylkeskommunar skal ha eit eldreråd, eit råd for personar med funksjonsnedsetjing og eit ungdomsråd eller anna medverkinsorgan for ungdom. Råda har rett til å uttale seg i saker som gjeld dei dei representerer. Alle dei tre lovpålagde råda kan også ta opp saker på eige initiativ. Dei som blir valde inn i dei lovpålagde råda, blir rekna som folkevalde.

I 2022 blei rapporten «[Erfaringer med lovpålagte råd for medvirkning](#)» publisert. Rapporten presenterer nokre føresetnader for velfungerande råd.

### Eldreråd

Alle kommunar og fylkeskommunar er pålagde å ha eit eldreråd. Det er kommunestyret eller fylkestinget som vel medlemmer til eldrerådet. Eldrerådet fungerer som eit rådgjevande organ. Dei skal få alle saker som gjeld eldre, og skal få høve til å uttale seg om dei før endeleg behandling. Eldrerådet kan mellom anna behandle årsbudsjett, økonomiplan, kommunal og fylkeskommunal plan, tiltak og planar i helse- og sosialsektoren, idretts- og kulturtiltak, bustadutbygging og reguleringsaker, samferdselsaker og kommunikasjonsplanar.



Levanger ungdomsråd. Biletet er frå 2013.

## Råd for personar med funksjonsnedsetjing

Kommunelova pålegg også kommunane og fylkeskommunane å ha eit *råd for personar med funksjonsnedsetjing*. Rådet skal ha ein open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som påverkar og er særleg viktige for dei. Dette gjeld mellom anna saker om universell utforming og tilgjenge, arbeid mot diskriminering, og offentlege tenester retta mot menneske med funksjonsnedsetjing. I tillegg kan det vere aktuelt å uttale seg om budsjett og kommunale og fylkeskommunale planar.

KS jobbar for å synleggjere arbeidet med universell utforming i kommunesektoren. Les meir på [ks.no](https://www.ks.no).

## Ungdomsråd eller anna medverkingsorgan for ungdom

Å ha *ungdomsråd* eller anna medverkingsorgan for ungdom er også lov-pålagt for både kommunar og fylkeskommunar. Også her gjeld det at dei er rådgjevande organ med rett til å uttale seg i saker som gjeld ungdom.

KS har utvikla eit digitalt opplæringsverktøy for ungdomsråd, [E-ung](#), som er retta mot dei som er medlem av eller koordinator for ungdomsråd. E-ung gjev svar på alt frå kva eit ungdomsråd er, til kva for saker dei jobbar med.

## UTVAL

Det følger av kommunelova at kommunar og fylkeskommunar har omfattande fridom når det gjeld om og på kva måtar ein ønskjer å involvere innbyggjarar i dei lokaldemokratiske prosessane. Å opprette utval for kommunale og fylkeskommunale føremål, eller for delar av den kommunale eller fylkeskommunale verksemda, er ein måte å gjere det på. Kommunestyret kan opprette utval som berre fungerer over kort tid, med nærare bestemte oppgåver, og der føremålet berre er å vurdere og uttale seg om ei konkret sak.

### Kommunedelutval

Kommunestyret kan også opprette kommunedelutval med ansvar for ein geografisk del av kommunen. Denne ordninga inneber at kommunen blir delt inn i mindre, geografisk avgrensa område. Medlemmene av kommunedelutvala kan anten veljast direkte av innbyggjarane i kommunedelen eller av kommunestyret sjølv. Kommunestyret fastset kva slags saker kommunedelutvalet skal behandle, og dei kan få tildelt vedtaksmynde dersom ikkje anna følgjer av lov. Fleire kommunar, til dømes Bodø, Drammen og Oslo, har i dag kommunedelutval med varierte arbeidsoppgåver. Oslo er den einaste kommunen der bydelsutvala blir valde direkte av innbyggjarane i bydelen.

## FOLKEAVSTEMMINGAR

Kommunestyret eller fylkestinget kan sjølv avgjere at det skal haldast rådgjevande folkeavstemmingar om forslag som gjeld verksemda til høvesvis kommunen eller fylkeskommunen. Utover det er lokale rådgjevande folkeavstemmingar lite lovregulert. Kommunal- og distriktsdepartementet har laga ei [rettleiing](#) for kommunar som skal gjennomføre rådgjevande folkeavstemmingar.

## KORLEIS KJEM EIN I GANG MED INNBYGGJARMEDVERKNAD?

Før dei folkevalde gjennomfører innbyggjarmedverknad, er det fleire forhold som bør avklarast. Det viktigaste er kva som er *føremålet* med å involvere. Det påverkar kva form medverknaden skal ha. Det er også andre

omsyn som må takast med i vurderinga, som kven de ønskjer å kome i dialog med, og *når* i prosessen de ønskjer innspel. Dette vil leggje grunnlaget for korleis de går fram for å involvere innbyggjarane i prosessen.

### **Kvifor bør ein involvere innbyggjarane?**

Det første spørsmålet vi bør stille i planlegginga av medverknad, er kvifor vi ønskjer å involvere innbyggjarane i akkurat desse avgjerdene. Ønskjer vi å konsultere innbyggjarane, eller ønskjer vi å gje dei meir innverknad? Kva ønskjer vi å oppnå gjennom medverknad? Føremålet med deltakinga må bli tydeleg kommunisert når innbyggjarane blir inviterte til deltaking. Det er viktig at innbyggjarane opplever at deltakinga deira kan påverke utfallet, og at det ikkje verkar som ein skinnprosess.

Ofte har deltakinga mange føremål. Eit føremål kan vere å informere innbyggjarane eller å få informasjon. Det kan vere eit ønske om å få avklart behova til innbyggjarane eller å få innspel frå dei som vanlegvis ikkje engasjerer seg i samfunnet eller tek kontakt med folkevalde. Eit føremål kan også vere å få idear og innspel, forankre og auke engasjementet for ei sak, slik at ein kan styrkje grunnlaget for avgjerdene.



*Områdeløftet for Grønland og Tøyen i Oslo kommune skal bidra til at bydelane blir opplevde som trygge og inkluderande stader, med aktive innbyggjarar som gjerne vil og kan bli buande. Her brukar ein folkebudsjett.*

Presise, velformulerte spørsmål er første skritt i god innbyggjarinvolvering. Det er viktig å ha klart føre seg at det alltid er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvar for avgjerdene.

### **Kven skal involverast?**

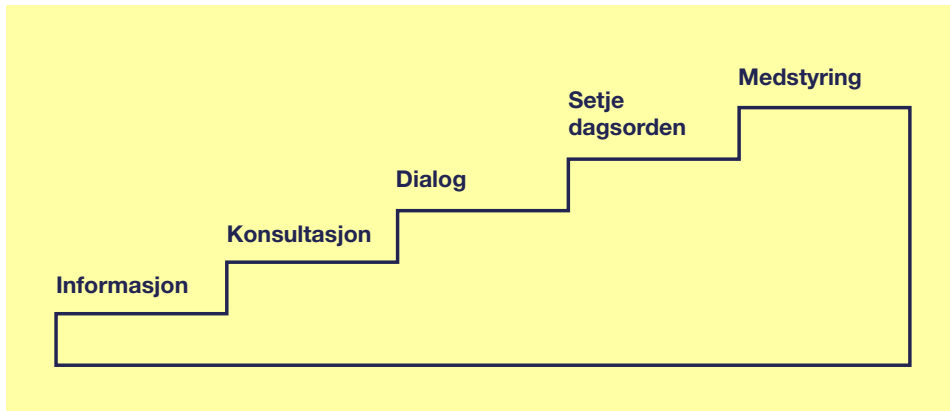
Det er viktig å tenkje gjennom kven de ønskjer innspel frå. Nokre politiske vedtak og avgjerder påverkar enkeltgrupper i kommunen spesielt sterkt, medan andre avgjerder påverkar ein større del av innbyggjarane i kommunen eller fylkeskommunen, eller alle saman. Dersom ei sak påverkar ei spesiell gruppe i særleg stor grad, er det ein god grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat dei innbyggjarane i tale. Svaret på spørsmålet om kven som skal involverast, varierer naturlegvis frå sak til sak. Nokre målgrupper må kontaktast der dei er, medan andre grupper til dømes kan inviterast til rådhuset.

### **Når i prosessen skal innbyggjarane gje innspel?**

Tidspunkt for deltaking er avhengig av føremålet med deltakinga. Er målet å få fram nye idear, bør innbyggjarane involverast så tidleg som mogleg i prosessen. Dersom målet er å få innspel til korleis eit vedtak skal setjast i verk, kan deltakinga kome seinare. Det må vurderast kor grundig utgreidd ei sak bør vere for at innbyggjarane skal kunne meine noko om henne. Høvet til å påverke er større tidleg i ein avgjerdsprosess, men det er vanskeleg å få folk til å kome med gode innspel dersom temaet er lite konkret og rammene for avgjerdene ikkje er kartlagde.

### **Korleis skal innbyggjarane involverast?**

Det er mange måtar å drive innbyggjarmedverknad på. Nokre gonger er kanskje målet berre å gje tilstrekkeleg informasjon til innbyggjarane. I andre tilfelle bør innbyggjarane delta i sjølve prosessen og kome med innspel undervegs.



Figur 6. Deltakingstrappa

### **Informasjon**

For å skape engasjement rundt ei sak er det viktig at folk kjenner til fakta. Derfor er informasjon til innbyggjarane viktig. Informasjon om status og prosess i aktuelle saker dannar grunnlaget for all form for innbyggjarmedverknad.

### **Konsultasjon**

Nokre gonger sender kommunen ut saker til høyring som dei ønskjer tilbakemelding på. Andre gonger kjem ønsket om medverknad frå innbyggjarane sjølv, utan oppmoding. Det er fleire måtar å konsultere innbyggjarane på. Døme på konsultasjon i ein kommune eller fylkeskommune kan vere høyring, meiningsmålingar, innbyggjarpanel og folkemøte.

### **Dialog**

Dialog er tovegskommunikasjon – i dette tilfellet mellom lokalpolitikarar og innbyggjarar. Ideen er å diskutere seg fram til gode løysingar. Når ulike synspunkt møtest, vil relevant informasjon om konsekvensar av avgjerder kome til overflata. Det fører til at avgjerda blir teken på eit betre grunnlag.

### ***Setje dagsorden***

Når kommunen inviterer til innbyggjarmedverknad, er det som regel kommunen sjølv som avgjer kva dialogen skal dreie seg om. Det finst også tiltak som lèt innbyggjarane sjølve avgjere kva saker som skal diskuterast. Tiltak for å setje dagsorden kan bidra til at saker folk er opptekne av, får politisk merksemd. Døme er barnetrakk, innbyggjarforslag og sosiale medium.

### ***Medstyring***

Medstyring gjev innbyggjarane stor innverknad i dei politiske prosessane. Medstyring skil seg frå andre typar tiltak ved at dei gjev deltakarane ein direkte innverknad på avgjerder. Tiltaka er ofte permanente og institusjonaliserte, i motsetnad til dei fleste andre tiltak, som gjerne er eingongs-tiltak. Døme på medstyring er kommunedelutval og oppgåveutval der innbyggjarar blir tekne inn i utvalet.

Du kan lese meir om innbyggjarmedverknad på [ks.no](https://www.ks.no).





KAPITTEL

**Planlegging  
for berekraftig  
samfunnsutvikling**

9

## KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING

Kommunelova slår fast at både kommunar og fylkeskommunar skal drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggjarane. Planlegging etter plan- og bygningslova skal fremje berekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjonar. Lova skal vidare bidra til å samordne statlege, regionale og kommunale oppgåver, og gje grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Det er fylkestinget og kommunestyret som er planstyresmakt og gjer endeleg vedtak.

### Nasjonale rammer for lokal og regional planlegging

Lokal og regional planlegging skal utøvast innanfor nasjonale rammer. Regjeringa legg kvart fjerde år fram [nasjonale forventningar til regional planlegging](#). I tillegg finst det statlege planretningslinjer som utdjupar den nasjonale politikken. Gjennom motsegnsinstituttet har staten også ein kontrollmekanisme for å sikre nasjonale og vesentlege regionale interesser.

### Kommunal planlegging

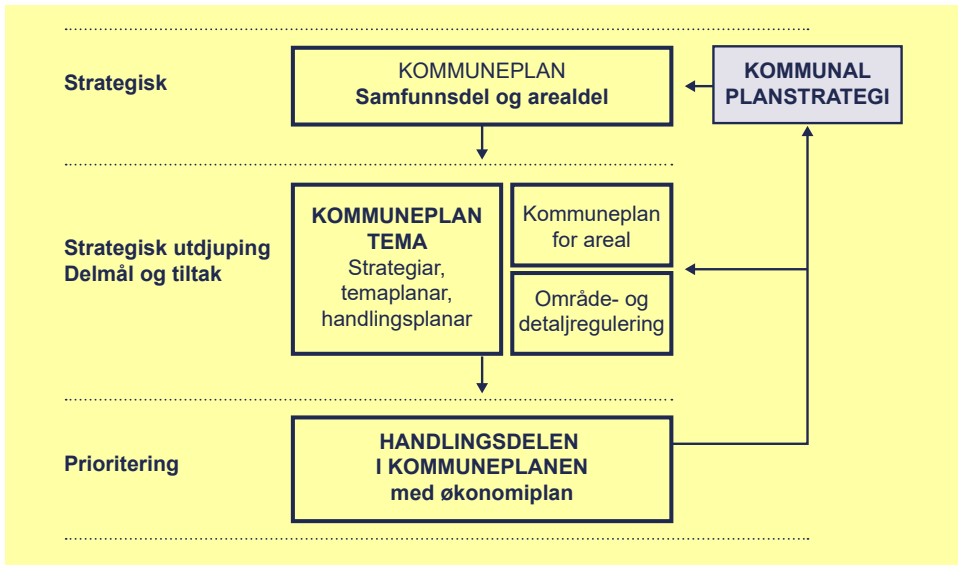
Det er kommunestyret som er planstyresmakt, og som sjølv har leiinga i den kommunale planlegginga. Slike planar er ein viktig reiskap for å styre samfunnsutviklinga. Slik kan kommunestyret setje dei lokale utfordringane på dagsordenen. Gjennom planlegginga vurderer kommunestyret kva som kan og bør gjerast for å løyse ulike utfordringar. Det kan til dømes handle om å gje føringar for prioriteringar innanfor samferdsel, nye bustadområde, oppvekstvilkår, kvalitet i omsorgstenestene og kulturtilbod. Det er kommunestyret som har ansvar for å sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfagleg kompetanse.

Plan- og bygningslova legg til grunn at samfunnsdelen skal vere det overordna styringsverktøyet til kommunen. Kommunelova har også ei føresegn om at økonomiplanen skal vise korleis langsiktige utfordringar, mål og strategiar i kommunale og regionale planar skal følgjast opp.

## DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET

Det kommunale plansystemet har ein hierarkisk struktur og tre nivå.

- 1 Strategisk nivå med vurdering av behov for planrevisjon (kommunal planstrategi) og samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen.
- 2 Strategisk utdjuピング (ved behov) med kommunedelplanar (både samfunn og areal), temaplanar og strategiar, og område- og detaljregulering.
- 3 Prioritering av tiltak gjennom handlingsdelen i kommuneplanen, handlingsprogram og økonomiplan. (Mange kommunar vel at økonomiplanen utgjer handlingsdelen av kommuneplanen, slik at plansystemet ikkje blir unødvendig komplisert.)



Figur 7. Samanhengane i det kommunale plansystemet.

Meir detaljerte opplysningar om dei ulike planreiskapane finn de på sidene til [regjeringa](#).

## Samfunnsdelen av kommuneplanen

Samfunnsdelen i kommuneplanen er ein viktig reiskap for kommunestyret når det gjeld å styre samfunnsutviklinga. I samfunnsdelen gjev kommunestyret strategisk retning for samfunnsutviklinga og prioriterer satsingsområde.

Desse satsingsområda skal følgjast opp i økonomiplanen. Samfunnsdelen kan gjerne ha ein arealstrategi som byggjer bru mellom samfunnsdel og arealdel.

Kommunen vel sjølv kva for delplanar, temaplanar og strategiar som skal utarbeidast som tillegg til og utdjuping av samfunnsdelen.

### *Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy*

Teksten i dette avsnittet er basert på rapporten «[Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel](#)», som Asplan Viak har skrive på oppdrag frå KS.

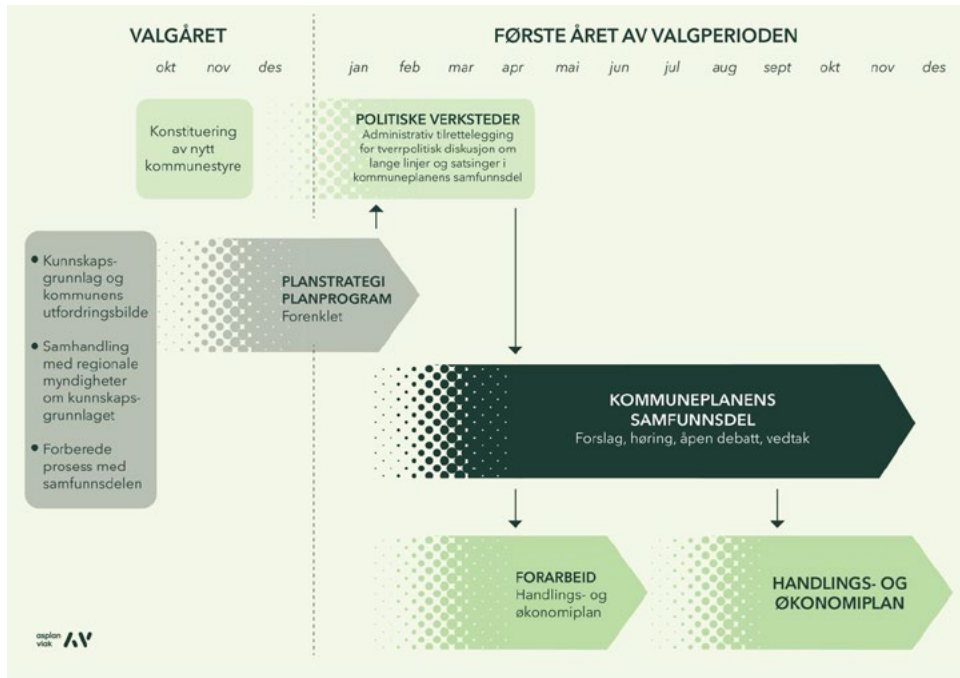
Ei utfordring for mange kommunar har vore å knyte samfunnsdelen til valperioden og politikken til det nye kommunestyret. Årsaka har ofte lege i omfattande og lange planprosessar. Dette gjer det også utfordrande å knyte samfunnsdelen til økonomiplanen, men det er eit lovpålagt krav.

Skal samfunnsdelen bli eit viktig lokalpolitisk styringsverktøy, må han både trekkje opp dei lange linjene for utviklinga i kommunen, og også vise satsingar for valperioden. Det gjev grunnlag for administrasjonen når dei skal følgje opp dette i handlings- og økonomiplanen og i dei administrative verksemdsplanane. Det vil også gje oppdaterte og viktige føringar for arbeidet med arealplanen.

Dersom den gjeldande samfunnsplanen blir teken opp til politisk diskusjon tidleg i valperioden, får det nye kommunestyret god innsikt i plansystemet. Samtidig kan de folkevalde då diskutere utviklinga av kommunen, basert på valprogramma de gjekk til val på. Administrasjonen må i valåret førebu eit oppdatert, tydeleg og lett tilgjengeleg bilete av lokale utfordringar. Samtidig må dei ha med regionale perspektiv og gje ei vurdering av kva nye nasjonale forventningar vil ha å seie for kommunen.

Valresultatet, eit tydeleg utfordringsbilete og nye nasjonale forventningar bør danne grunnlaget for tidlege politiske diskusjonar om innhaldet i samfunnsdelen. Sjølve kommunevalet kan dermed sjåast på som ein tidleg og representativ arena for innbyggjarmedverknad knytt til samfunnsdelen.

Ein føresetnad for gode prosessar er at administrasjonen har lagt til rette for ein god diskusjon om dei lange linjene og om satsingsområde i den gjeldande samfunnsplanen. Dette må gjerast tidleg etter at kommunestyret er konstituert. Basert på ein reell politisk diskusjon om føringar og prioriteringar skal de som sit i kommunestyret, avgjere om planen framleis skal gjelde eller ikkje. Den vidare prosessen må leggast opp etter kor store endringar de som sit i kommunestyret, legg opp til. De må gjere vedtak om ny eller revidert samfunnsdel i løpet av det første heile året av valperioden.



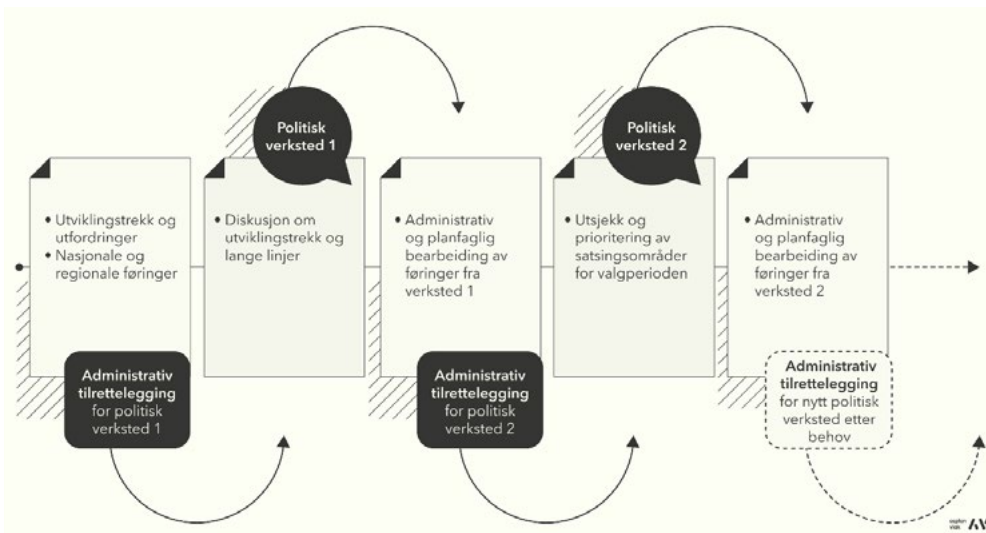
Figur 8. Hovudmodell for politisk diskusjon om innhaldet i samfunnsdelen tidleg i kvar valperiode anten kommunestyret ønskjer mindre eller større endringar i samfunnsdelen.

Det er viktig at føringane i samfunnsplanen gjev tydeleg retning, slik at administrasjonen kan følgje opp i økonomiplanarbeidet. Svært mange samfunnsplanar er for omfattande med mange mål og strategiar for ei rekkje tema og samfunnsområde. Då blir det vanskeleg å sjå ei tydeleg retning, og det gjer det krevjande for kommunedirektøren å følgje opp i økonomiplanen.

Å leggje til rette for politiske diskusjonar om føringar i samfunnsdelen skil seg frå ordinær saksbehandling. Det føreset tillit og openheit mellom de som er folkevalde, og administrasjonen. Administrasjonen må kunne leie og drive lærande og kunnskapsutviklande prosessar der fag møter politikk, og der administrasjonen må leggje som premiss at strategiske planprosessar i sin natur handlar om politikktutvikling.

Samfunnsdelen er eit strategisk styringsverktøy som skal følgjast opp av administrasjonen, med kommunedirektøren som hovudansvarleg. Eit systematisk og forenkla arbeid med samfunnsdelen i kvar valperiode vil gje administrasjonen læring og utvikling. Samfunnsdelen blir dermed ein naturleg del av plansystemet (som økonomiplanen) som følgjer samfunnsutviklinga, og ikkje eit omfattande planarbeid som blir gjort ein sjeldan gong.

### *Politiske verkstader som metode*



Figur 9. Skjematisk framstilling av interaksjonen mellom politikk og administrasjon når politiske verkstader blir brukt som metode i ein tidleg fase av prosessen med samfunnsdelen.

Administrasjonen må leggje godt til rette for at de som er folkevalde, får bidra til å utforme ny politikk. Ordføraren, eventuelt leiaren av det folkevalde organet, har sjølvsagt også ei heilt sentral rolle i dette. Det er viktig at de som er folkevalde, set av tid til å få innsikt i kunnskapsgrunnlaget og kva bilete administrasjonen har av utfordringane kommunen står overfor. Dette kan gjerast gjennom politiske verkstader der de diskuterer utviklingstrekk og dei utfordringane kommunen har, og som gjev føringar for det vidare arbeidet til administrasjonen.

### ***Kopling mellom samfunnsdel og økonomiplan***

Samanhengen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er ein føresetnad for at samfunnsdelen skal fungere som eit politisk styringsverktøy. Økonomiplanen kan med fordel kallast «handlings- og økonomiplan» når han følgjer opp satsingsområda i samfunnsdelen. Dette sikrar krava i plan- og bygningslova om handlingsdel og krava i kommunelova til oppfølging i økonomiplanen. Å vere merksam på denne samanhengen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er viktig for å lykkast.



*Gausdal kommune er ein av kommunane som har vore med i prosjektet for å gjere samfunnsdelen i kommuneplanen til eit betre politisk styringsdokument. Her frå lanseringa av rapporten.*

## Arealplanlegging

Arealdelen i kommuneplanen omfattar heile arealet til kommunen. Arealdelen må vere langsiktig og føreseieleg, og han legg føringar for utbygging, vekst og vern i kommunen. Arbeidet med arealdelen i kommuneplanen tek tid fordi rettslege sider skal avklarast, konsekvensar skal greiast ut og planen skal leggjast ut på høyring. Det er naturleg å utvikle samfunnsdelen og arealdelen i separate prosessar.

Arealdelen er eit rettsleg bindande dokument og må utarbeidast inn- anfor dei føringane som blir gjevne av nasjonale styresmakter, som Stortinget og regjeringa. Dersom det kjem motsegner til denne planen, skal det gjennomførast ei mekling mellom dei/den som har gjeve motsegn, og kommunen. Staten har ansvaret for denne meklinga, og ho startar ofte hos statsforvaltaren. Målet er at ein skal prøve å bli einige. Blir partane ikkje einige, blir tvisten send til departementet, som gjer eit endeleg vedtak. Det kan ikkje klagast på det endelege vedtaket.

Arealdelen blir følgd opp med områderegulering og/eller detaljregulering der det er behov for å utdjupe arealdelen i kommuneplanen. Det kan også vere aktuelt med kommunedelplan, til dømes for sentrumsområde og hytteområde. Ein detaljreguleringsplan kan utarbeidast av private, men det er kommunen som tek stilling til om dei skal gjere han til sin, ved å leggje han ut til høyring og offentleg ettersyn. Ved private reguleringsplanforslag spelar kommunen ei viktig rolle i å sikre god medverknad.

Gjennom arealplanlegginga til kommunen fordeler ein gode og byrder. Når de som er folkevalde politikarar skal behandle ein privat reguleringsplan, skal allmenne samfunnsomsyn balanserast mot ønsket frå forslagsstillaren om verdiskaping.

I lys av klima- og naturkrisa kan det i fleire kommunar vere behov for å styrkje klima- og naturomsyn i arealpolitikken:



### Ni moglege tiltak for å styrkje klima- og naturomsyn i arealpolitikken innanfor handlingsrommet i dag:

- 1 Jakte på løysingane som avgrensar arealforbruket og gjere inn-grepa så skånsame som mogleg. Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttast før ein tek i bruk nye utbyggings-område.
- 2 Arbeide for eit arealbruksmønster i samfunns- og arealdelen som fremjar utvikling av kompakte byar og tettstader, reduse-rer transportbehovet og legg til rette for klima- og miljøvenlege transportformer.
- 3 Styrkje sentrum i byar og tettstader i område- og detaljregule-ring som legg til rette for god balanse mellom bustader, handel og arbeidsplassar, sosiale møteplassar og grøne lungar og fri-område.
- 4 Samarbeide regionalt for å styrkje kapasitet og kompetanse og for å finne gode regionale løysingar på kommuneoverskridande arealutfordringar.
- 5 Sørge for administrativ kapasitet og kompetanse, særleg innan-for planlegging, klima og naturforvaltning.
- 6 La mest mogleg av naturen vere urørt. Robust og variert natur sikrar forsyning av livsviktige naturgode.
- 7 Byggje der naturen allereie er øydelagd. Ubrukte eller dårleg arealutnytta industritomter er eit døme på areal som kan brukast til nye føremål. I Tyskland og Sverige plasserer ein vindturbinar langs motorvegar og i eksisterande industriområde.
- 8 Minimere naturinngrepa. Prosjekt som blir rekna som nødven-dige, bør gjennomførast slik at dei gjer minst mogleg skade på natur og matjord.
- 9 Restaurere øydelagd natur. Dei gongene det ikkje er mogleg å unngå naturinngrep for å løyse andre samfunnsoppgåver, kan dette kompenseras ved å restaurere eller etablere ny natur.

Sjå meir i rapporten «[Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre](#)»

## Planlegging og innbyggjardialog

Plan- og bygningslova har egne føresegner om medverknad. Innbyggjardialog bør prioriterast gjennom kommunestyreperioden, og spesielt som ein del av kunnskapsgrunnlaget for planlegginga.

Medverknad må til kvar tid tilpassast til behovet for og høvet til å påverke. Utviklinga av den overordna politikken og det å peike ut innsatsområde og mål, ligg til det representative demokratiet, altså til dykk som er folkevalde.

For arealplanlegginga er reglane om offentleggjering og medverknad også viktige som rettsvern for dei som er påverka, og utbyggjarane.

## Regional planstrategi og regionale planar

Fylkeskommunane har ansvaret for å utarbeide regional planstrategi. Dette gjer de i samarbeid med kommunar, statlege organ, organisasjonar og institusjonar som blir påverka av planarbeidet. Som oppfølging av den regionale planstrategien utarbeider fylkeskommunane regionale planar. Regionale arealplanar blir utarbeidde for å sikre regional tilpassing og differensiering i arealpolitikken.

Fleire utfordringar i arealpolitikken påverkar fleire kommunar, dei er såkalla kommuneoverskridande:

- utbyggingsmønster, mobilitet og senterstruktur
- lokalisering av verksemder retta mot publikum
- areal- og energikrevjande verksemder
- fritidsbygging til fjells og langs kysten
- kystsoneforvaltning
- villreinforvaltning
- bustader
- jordvern
- tap av natur og bevaring av biologisk mangfald
- klimagassutslepp og karbonfangst

Regionale planar og planprosessar må vere godt forankra i kommunane. Det må vere tillit til og felles forståing av at kommuneoverskridande utfordringar kan løysast i ein felles plan. Regionale planar må utarbeidast i eit tett samarbeid med kommunane.

## FNS BEREKRAFTSMÅL – EIT RAMMEVERK FOR PLANLEGGINGA

Berekraftsmåla blei vedtekne av generalforsamlinga i FN hausten 2015. Dei er ein felles arbeidsplan for kampen mot store samfunnsutfordringar som fattigdom, ulikskap og klimaendringar. Demokrati, godt styresett og ein rettsstat er avgjerande for berekraftig utvikling. Dei 17 måla skal påverke globale og nasjonale politiske agendaer for alle landa i verda fram mot 2030.

[Agenda 2030](#) omfattar 17 mål og 169 delmål for berekraftig utvikling. Alle medlemslanda i FN har forplikta seg til å lage nasjonale handlingsplanar for arbeidet med berekraftsmåla. FN reknar med at 65 prosent av dei 169 delmåla ikkje kan bli oppfylte utan omfattande deltaking av eller samordning med lokale og regionale styresmakter. I kraft av å vere bindeleddet mellom innbyggjarane og dei som tek avgjerder, er lokale og regionale styresmakter dei best eigna til å sameine dei globale måla med den lokale kvardagen. Fordi berekraftsmåla ser miljø, økonomi og sosial utvikling i samheng, inneber oppfølginga av måla ei heilskapleg tilnærming til framtidig oppgåveløysing.

Mange norske kommunar og fylkeskommunar har over lang tid lagt FNs berekraftsmål til grunn for det strategiske planarbeidet sitt. For kommunar og fylkeskommunar kan arbeidet med berekraftsmåla vere eit verktøy for å vurdere noverande ambisjonar, prioriteringar og løysingar i nytt lys.

### **Politisk engasjement er viktig for å realisere FNs berekraftsmål**

Kommunar og fylkeskommunar bidreg allereie vesentleg til berekraftsmåla gjennom tenestelevering, velferdsproduksjon og utviklingsarbeid. KS kartla i 2021 arbeidet med FNs berekraftsmål i kommunesektoren. Kartlegginga viser at det på fleire område innanfor dimensjonane sosial, miljømessig og økonomisk berekraft krevst vesentleg større innsats fram mot 2030. Nettverk, kunnskapsdeling og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå spelar ei sentral rolle i arbeidet. KS har inngått ein politisk avtale med Kommunal- og distriktsdepartementet for å fremje samarbeid mellom nasjonalt, regionalt og lokalt styringsnivå for ytterlegare å styrkje arbeidet med å gjere Noreg berekraftig.

Skal kommunesektoren lykkast med å realisere berekraftsmåla, må ein ha ei felles forståing av kva berekraftig utvikling er, og korleis kommunesektoren kan bidra til utvikling. Det krev kunnskap om korleis dei ulike måla påverkar kvarandre, og av og til motverkar kvarandre, og korleis desse målkonfliktane kan identifiserast og handterast. Det krev kunnskap om korleis måla kan leggjast til grunn i planlegging, investeringar og innkjøp, som arealstyresmakt, som tilretteleggjar for næringsliv, som kompetansearena og inn i alle tenestene og oppgåvene til kommunen.

For å bidra til å styrkje kompetansen om berekraftig utvikling i kommunesektoren har KS, saman med Viken fylkeskommune og BDO, laga eit gratis og ope tilgjengeleg kurs på [KS Læring](#).

Tilrådingar frå KS til kommunar og fylkeskommunar i arbeidet med FNs berekraftsmål:

- 1 Hald fram med å innarbeide FNs berekraftsmål i planarbeidet. Avhengig av kor langt de er komne, inneber dette ei tilråding om anten å starte eller å akselerere arbeidet.
- 2 Styrk innsatsen for auka politisk merksemd og prioritering av FNs berekraftsmål.
- 3 Mobiliser og involver nøkkeltørar, særleg lokalt næringsliv og innbyggjarar, for auka deltaking og engasjement for Agenda 2030.
- 4 Investert i kompetanse og styrkt kunnskap på tvers av organisatoriske nivå. Inkluder FNs berekraftsmål i satsingsområde.
- 5 Utnytt dei verktøya, rettleiingane, rammeverka, arenaene og nettverka som allereie finst.
- 6 Bruk eksisterande handlingsrom slik at FNs berekraftsmål set retning i lokalt og regionalt arbeid.
- 7 Styrk kunnskapsdeling og samarbeid med andre kommunar og fylkeskommunar for å framheve lokalt perspektiv i nordiske, europeiske eller internasjonale forum.
- 8 Hent inspirasjon frå ulike europeiske nettverk og organisasjonar som tilbyr ei breidd av program, verktøy og publikasjonar som er målretta for å støtte kommunar i arbeidet med FNs berekraftsmål.





KAPITTEL

**Kommuneøkonomi**

**10**

Det er kommunestyret og fylkestinget som har det øvste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale og fylkeskommunale økonomien innanfor fastsette inntektsrammer og statleg regelverk.

[Kommunelova kapittel 14](#) stiller krav til at kommunar og fylkeskommunar skal ha ei langsiktig og forsvarleg økonomiforvaltning. Lova krev at det skal utarbeidast samordna og realistiske planar for verksemd og økonomi for utviklinga av lokalsamfunnet eller regionen.

Kommunestyret og fylkestinget sjølv skal vedta følgjande:

- økonomiplan og årsbudsjet
- årsrekneskap og årsmelding
- finansielle måltal for utviklinga av kommuneøkonomien
- reglar for økonomiforvaltninga (økonomireglement)
- reglar for finans- og gjeldsforvaltninga (finansreglement)

De som er folkevalde, kan styre og utforme prosessane fram mot vedtak. Det er viktig at kommunestyra og fylkestinga legg politiske føringar tidleg i arbeidet med økonomiplan og årsbudsjet. Dette må gjerast for å sikre ønskt grad av politisk involvering eller innbyggjardeltaking.

## KOMMUNEØKONOMI GENERELT

Kommunelova slår fast at «[Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom](#)». Stortinget har ved fleire høve slått fast at den statlege styringa av kommunane skal baserast på det som blir kalla *rammestyring*.

Rammestyring vil seie at Stortinget gjennom å vedta lover og budsjett fastset rammene for kommunesektoren. Innenfor rammestyingsprinsippet kan kommune A vedta noko anna enn kommune B. Det vil vere skilnader mellom kommunane, skilnader som skriv seg frå politiske vedtak som er baserte på lokale tilpassingar.



Det er grunnleggjande for demokratiet vårt at innbyggjarane kan påverke korleis nasjonale velferdstenester skal tilbydast i lokalsamfunnet. Dette er også ein føresetnad for eit likeverdig tenestetilbod over heile landet. Lokaldemokratiet gjev innbyggjarane høve til sjølve direkte å påverke politikken som har innverknad på deira eigen kvardag.

Ei anna side ved rammestyringa er at Stortinget har full kontroll over ein stor utgiftspost på statsbudsjettet. Inntektene i kommunesektoren svarar til om lag 18 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) på fastlandet. Utgangspunktet er at kommunane får løyvinga si og må klare seg med henne i året som kjem, uansett kva som skjer.

### **Inntektssystemet til kommunane**

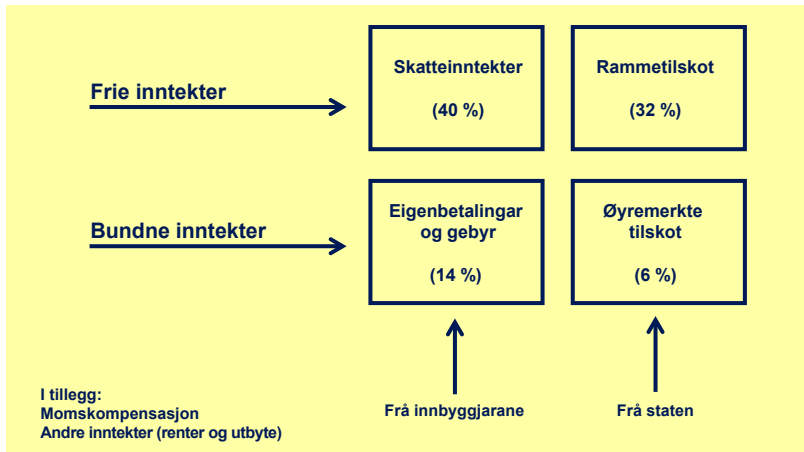
Kommunane og fylkeskommunane får inntektene sine frå fleire kjelder:

- skatteinntekter frå innbyggjarane
- rammetilskot frå staten
- gebyr og eigenbetalingar frå innbyggjarane
- øyremerkte tilskot frå staten

Skatteinntekter frå innbyggjarane og rammetilskot frå staten er frie inntekter. Frie inntekter er midlar kommunar og fylkeskommunar kan disponere utan særskilde føringar frå staten. Inntektssystemet fordeler desse inntektene til kommunar og fylkeskommunar. Inntektssystemet er utforma i tråd med dei grunnleggjande prinsippa for den statlege rammestyringa av kommunar og fylkeskommunar, som vil seie at Stortinget fastset rammene, medan kommunestyra og fylkestinga prioriterer korleis inntektene skal brukast. Kommunestyret og fylkestinget må likevel prioritere slik at lovpålagde plikter i samband med dei ulike tenestene blir oppfylte.

Vil du lære meir om inntektssystemet, kan du sjå videoen «[Inntektssystemet på fem minuttar](#)».

Denne figuren illustrerer samansetninga og fordelinga av inntektene til kommunesektoren:



Figur 10. Samansetning og fordeling av inntekta til kommunesektoren

Likeverdige tenestetilbod til alle innbyggjarar uavhengig av kva kommune ein bur i, er ein grunnpilar i det norske samfunnet. Dette prinsippet blir sikra gjennom to reine omfordelingsordningar i inntektssystemet for kommunane:

- Gjennom *skatteutjamninga* må kommunar med høge skatteinntekter overføre delar av inntektene sine til kommunar med låge skatteinntekter.
- I *utgiftsutjamninga* får kvar kommune rekna ut sitt behov ut frå kva samansetning av innbyggjarar kommunen har, både når det gjeld alderssamansetning og visse sosioøkonomiske og geografiske trekk. Dei kommunane som har eit behov per innbyggjar over landsgjennomsnittet, får eit tillegg i rammetilskotet sitt. Dette blir i sin heilskap finansiert gjennom tilsvarande trekk i rammetilskotet frå kommunar med lågare behov enn landsgjennomsnittet.

## Stortinget fastset inntektene

Kommunestyret og fylkestinget kan berre i liten grad påverke inntektene sine. Stortinget fastset storleiken på det statlege tilskotet – rammetilskotet. Stortinget fastset også kor stor del av skatteinntektene frå innbyggjarane som går til kommunane eller fylkeskommunane, og avgjer korleis skatteinntektene blir jamna ut mellom kommunane og fylkeskommunane.

Kor store skatteinntekter kommunane og fylkeskommunane vil få i komande år, er likevel usikkert, fordi dette mellom anna er avhengig av den økonomiske utviklinga nasjonalt og lokalt. Dei statlege overslaga over skatteinntektene for kommunane og fylkeskommunane på nasjonalt nivå har mykje å seie for inntektene til kvar enkelt kommune og fylkeskommune gjennom skatteutjamninga.

Blir skatteinntektene i landet høgare enn det statlege overslaget i år, får kommunane og fylkeskommunane i utgangspunktet behalde denne meirinntekta, og motsett: Kjem det inn mindre skatteinntekter enn det som var rekna ut, får kommunane og fylkeskommunane mindre inntekter enn det dei har lagt til grunn. Stortinget vedtek også ein annan viktig føresetnad, nemleg overslaget over pris- og lønsveksten – på fagspråket er dette *deflatoren*. Deflatoren blir lagd til grunn når veksten i økonomien i kommunesektoren blir rekna ut. Er overslaget for lågt, må kommunesektoren normalt dekkje denne meirkostnaden sjølv, og omvendt.

Kommunane og fylkeskommunane har på den eine sida plikt til å tilpasse aktiviteten til dei inntektsrammene dei disponerer. Samtidig har dei lovpålagde krav om å tilby visse tenester.



*Det er Stortinget som fastset rammetilskotet og kor stor del av skatteinntektene som går til kommunar og fylkeskommunar.*

Den einaste frie inntekta de som er folkevalde i kommunane, sjølve kan fastsetje, og der det ikkje er nokon utjammingsmekanisar, er eigedomsskatten. Dette er ein skatt de sjølve kan vedta å innføre, og det gjeld også nivået på denne skatten. Staten har likevel sett nokre grenser både gjennom å fastsetje ein maksimal eigedomsskattesats og gjennom avgrensingar av kor mykje eigedomsskattesatsen kan auke frå eitt år til eit anna.

Nokre kommunar og fylkeskommunar får i tillegg inntekter gjennom eigarskap i kraftselskap eller frå produksjon av kraft i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunar som har lokalitetar for oppdrett, får tilført ekstraintekter frå Havbruksfondet. Havbruksfondet fordeler kommunal sektor sin del av inntektene frå produksjonsavgift, sal og auksjonar av fiskeoppdrett i Noreg.

### **Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter**

Eigarar av større vasskraftverk pliktar å levere ein del av den produserte krafta til kommunane som er påverka av kraftutbygginga. Dette inneber at kraftselskapa pliktar å avstå inntil ti prosent av produksjonen til vertskommunen. Verdien av desse ti prosentane er basert på gjennomsnittleg spottpris i dei ulike prisområda.



*Kraftselskapa pliktar å avstå inntil ti prosent av produksjonen til vertskommunen.*

Konsesjonsavgifter kjem fram ved konsesjonar som er gjevne etter vassdragsreguleringslova eller industrikonsesjonslova. Kraftverkseigarane pliktar å betale ei årleg avgift til staten og til dei påverka kommunane. Konsesjonsavgifter skal gje kommunane kompensasjon for generelle skadar og ulemper som ikkje blir kompenserte på annan måte.

### **Utbyte frå kraftselskap**

Utbyttet frå kraftselskap går til eigarane av det aktuelle kraftselskapet. Det er mange kommunar og fylkeskommunar som eig kraftselskap og kan få utbyte frå kraftselskap når det er overskot i selskapet.

### **Naturressursskatt**

Eigarar av vasskraftverk er pliktige til å betale naturressursskatt til kommunar og fylkeskommunar. Føremålet med skatten er å sikre dei kommunane og fylkeskommunane der kraftanlegget ligg, ei stabil, minste skatteinntekt, uavhengig av inntekta til kraftføretaket kvart enkelt år. Naturressursskatten kan selskapet trekkje frå selskapsskatten til staten, og dermed skjer det ei omfordeling av inntekter frå staten til kommunesektoren.

### **Eigedomsskatt**

Eigedomsskatten er ein kommunal skatt og kan fritt disponerast av kommunen. Det er kommunestyret i kvar enkelt kommune som avgjer om kommunen skal ha eigedomsskatt, og som vedtek satsane innanfor rammene av lova. Eigedomsskatten er ein skatt som blir betalt på grunnlag av eit verdioverslag på fast eigedom.

Eigedomsskatten blir rekna som både sikker og føreseieleg, og skattytarane kan i liten grad påverke skattegrunnlaget. Også eigedomsskatten blir påverka av svingingar i marknadene, men utslaga kjem ofte meir gradvis enn for andre inntekter.

### **Kommunale avgifter**

Nokre kommunale tenester skal drivast til sjølvkost. Å drive til sjølvkost tyder at alle kostnader ved å levere tenester, både direkte og indirekte, skal inn i utrekninga som gjev avgifta.

Dette gjeld hovudsakleg enkelte tekniske tenester, mellom anna vassforsyning, avløp, feiing av piper og renovasjon.

## Brukarbetaling og gebyr

Nokre av tenestene frå kommunen blir finansierte heilt eller delvis gjennom gebyr eller brukarbetaling frå innbyggjarane i kommunen. Det gjeld tenester som barnehage, helse- og omsorgstenestene og innanfor plan- og byggesaksbehandlninga. For desse tenestene er hovudregelen at brukarbetaling og gebyr ikkje skal overstige det det kostar å levere tenesta.

## ØKONOMIPLANEN

Økonomiplanen skal vise måla, strategiane og dei økonomiske prioriteringane til kommunen for minimum dei neste fire åra. Gjennom dette blir oppfølginga av dei langsiktige utfordringane, måla og strategiane i kommuneplanen tydelegare (regionale planar for fylkeskommunen).

Kommunestyret eller fylkestinget skal vedta økonomiplanen før utgangen av kvart kalenderår. Planen skal med andre ord rullerast kvart år, slik at han alltid har ein tidshorisont på minst fire år. Formannskapet eller fylkesutvalet skal innstille til vedtak om økonomiplan. Innstillinga, med alle forslag til vedtak som ligg føre, skal offentleggjerast minst 14 dagar før kommunestyret eller fylkestinget behandlar planen.

Økonomiplanen skal ha ein driftsdel og ein investeringsdel, og omfatte heile kommunen eller fylkeskommunen som juridisk rettssubjekt. Dette inneber at planen også må omfatte økonomiske rammer for kommunale og fylkeskommunale føretak, som styra i føretaka må planleggje innanfor. Planen skal gje ei realistisk oversikt over inntekter og utgifter. Utviklinga i gjeld og andre vesentlege langsiktige forpliktingar skal også visast i planen. Dei premissane og føresetnadene planen er basert på, skal også kome fram.

Økonomiplanen skal setjast opp i balanse. Dette vil seie at summen av utgiftene og avsetningane for året (bruk av midlar) ikkje kan vere større enn summen av inntektene for året og bruk av avsetningar frå tidlegare år (tilgang til midlar). Dette gjeld for kvart år. Dersom ein vedtek ein plan i ubalanse, vil reglane om statleg kontroll etter [kommunelova § 28-1](#) gjelde. Kommunen eller fylkeskommunen vil då kome i [Register om betinget godkjenning og kontroll](#), det såkalla ROBEK-registeret.

Dei fleste utarbeider økonomiplanen om hausten, saman med årsbudsjettet. Her utgjer årsbudsjettet første år i planen. Det er likevel opp til kommunane og fylkeskommunane sjølve å styre tidspunktet for

økonomiplanprosessen. Planen bør ikkje bli for detaljert: Det er dei store linjene som skal trekkjast opp. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjere handlingsdelen i kommuneplanen etter plan- og bygningslova.

## ÅRSBUDSJETTET

Kommunestyret eller fylkestinget skal før utgangen av året vedta budsjett for det komande året. Årsbudsjettet er ein bindande plan for bruken av midlane til kommunen eller fylkeskommunen gjennom budsjettåret. Dette vil seie at kommunedirektøren eller politiske utval som har disposisjonsfullmakt til løyvingane, må sørgje for at ein held seg innanfor dei løyvingssammene kommunestyret har gjeve, og at løyvingane blir disponerte i samsvar med premissane for dei. Årsbudsjettet skal omfatte kommunen og fylkeskommunen som juridisk rettssubjekt. I årsbudsjettet skal prioriteringane til kommunestyret og fylkestinget kome tydeleg fram. Årsbudsjettet skal ha ein driftsdel og ein investeringsdel, og stillast opp på same måten som i økonomiplanen. Det er også formannskapet eller fylkesutvalet som innstiller til vedtak om årsbudsjettet.

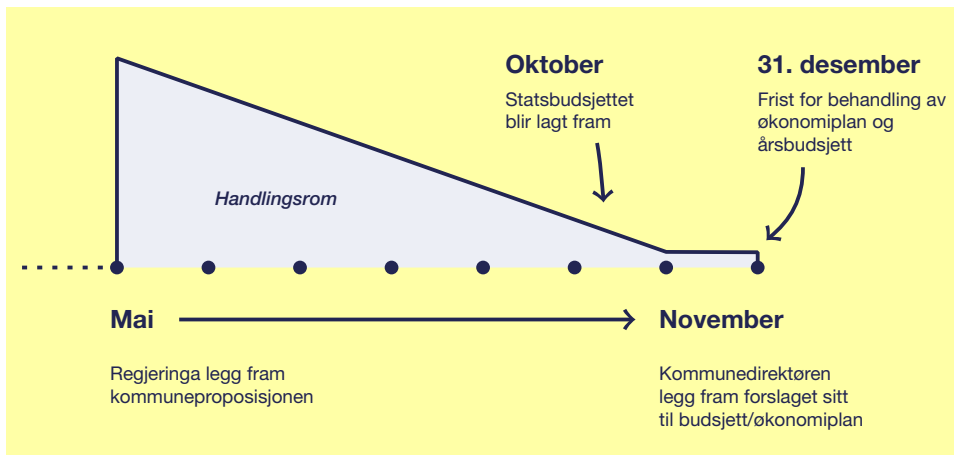
Kommunar og fylkeskommunar kan som hovudregel berre ta opp lån for å finansiere investeringar i varige driftsmiddel som skal eigast av kommunen eller fylkeskommunen sjølv. Driftsbudsjettet kan *ikkje* finansierast med lån.

Det er ikkje lov å vedta eit budsjett i ubalanse. Gjer kommunestyret eller fylkestinget det, blir dei melde inn i [ROBEK](#). Det same gjeld om budsjettet ikkje blir vedteke før året er omme.

### Nokre råd for ein god budsjettprosess

- Vedta eit årshjul som viser når dei ulike økonomisakene skal behandlast, og korleis dei heng saman. Gjennom årshjulet blir økonomiarbeidet føreseieleg, og det legg grunnlaget for gode prosessar.
- Hugs å setje av tilstrekkeleg med tid i den politiske kalenderen til arbeidet med økonomiplanen og årsbudsjettet. Innstillinga frå formannskapet eller fylkesutvalet skal offentleggjerast minst 14 dagar før kommunestyret og fylkestinget behandlar saka.
- Forstår du ikkje kva som står i dokumenta? Det er det sikkert mange andre som heller ikkje gjer. Be derfor om forklaringar og at innhaldet blir gjort forståeleg.

- Sjå årsmeldinga, rekneskapen og budsjettet/økonomiplanen i samanheng. Også føresegnene i delegeringsreglementet kan vere aktuelle.
- Følg med på korleis det går samanlikna med det vedtekne budsjettet. Kor ofte treng de rapportar om status? Kvar månad, kvart kvartal eller kvart tertial?
- Bli einige om faste rutinar for eventuelle budsjettjusteringar.
- Når rekneskapen for fjoråret er til behandling, kan det vere naturleg å leggje inn føringar for neste års budsjett. Viser rekneskapen meirforbruk, må det vurderast om heile eller delar av dette kan dekkjast inn allereie i det noverande budsjettåret.
- Vurder om de kan samle saker som har konsekvensar for budsjettet, til nokre få kommunestyre- eller fylkestingsmøte i året. Slik kan de sjå fleire saker i samanheng og få betre prioriteringar innanfor handlingsrommet. Dette kan også vedtakast i økonomireglementet til kommunen og fylkeskommunen.
- Det er nyttig å vedta politiske føringar tidleg i prosessen.
- Har de nyleg vedteke samfunnsdelen i kommuneplanen, er det viktig at han blir følgd opp i økonomiplanen og eventuelt i årsbudsjettet.



Figur 11. Handlingsrommet er størst når ein startar tidleg.



## ÅRSREKNESKAP OG ÅRSMELDING

Kommunar og fylkeskommunar skal utarbeide årsrekneskap og årsmelding for verksemda si kvart kalenderår. *Årsrekneskapen* omfattar driftsrekneskap, investeringsrekneskap og balanse, og han skal omfatte alle økonomiske midlar kommunen og fylkeskommunen har hatt til disposisjon i løpet av året. Han skal også vise korleis desse midlane er brukte. Kommunestyret og fylkestinget skal vedta årsrekneskapen etter at han er revidert, og seinast seks månader etter utløpet av rekneskapsåret. Som ein del av årsrekneskapen skal det også utarbeidast ein *konsolidert rekneskap* for kommunen og fylkeskommunen som rettssubjekt. Dette vil seie ein samla rekneskap for kommunen og fylkeskommunen inkludert kommunale og fylkeskommunale føretak og eventuelt andre verksemdar med eigen rekneskap, slik som lånefond. I tillegg skal rekneskapen til interkommunale politiske råd og kommunale oppgåvefelleskap som ikkje er eigne rettssubjekt, inngå i den konsoliderte rekneskapen til den kommunen som samarbeidet er lagt til. Den konsoliderte rekneskapen vil gje kommunestyret betre oversikt over den samla økonomiske utviklinga og stillinga til kommunen og fylkeskommunen, som ikkje er påverka av den interne organiseringa av verksemda.

Når kommunestyret og fylkestinget vedtek rekneskapen, må det avgjerast korleis rekneskapsmessig meirforbruk (underskot) i verksemda til kommunen skal dekkjast inn. Kommunestyret og fylkestinget skal vurdere om det er mogleg å starte inndekking av meirforbruket allereie i det noverande budsjettåret. Kommunedirektøren har då også ei plikt til å kome med forslag om endringar på det noverande budsjettet.

Dersom eit underskot ikkje kan dekkjast inn i løpet av dei første to åra (noverande budsjett og neste budsjettår), fører det til at kommunen eller fylkeskommunen blir meld inn i ROBEK og dermed må ha statleg godkjenning for å ta opp lån eller inngå langsiktige leigeavtarar.

*Årsmeldinga* er ei utgreiing om verksemda til kommunen og fylkeskommunen gjennom året ein har lagt bak seg. Ho presenterer og analyserer utviklinga i kommunen og fylkeskommunen på eit overordna nivå. Årsmeldinga skal utformast slik at ho gjev eit dekkjande bilete av utvikling, resultat og økonomisk stilling i kommunen og fylkeskommunen. Framstillinga skal vere balansert og objektiv, slik at positive og negative forhold blir omtalte på ein nøytral måte.

Årsmeldinga skal som eit minimum innehalde informasjon om desse sakene:

- forhold som er viktige for å vurdere utviklinga og den økonomiske stillinga i kommunen eller fylkeskommunen, og om dette sikrar den økonomiske handleevna over tid (vesentlege avvik mellom årsbudsjettet og årsrekneskapen, og vesentlege avvik frå premissane kommunestyret eller fylkestinget har gjeve for bruken av løyvingane, skal kommenterast)
- måloppnåinga til verksemda og andre ikkje-økonomiske forhold som er av vesentleg verdi for kommunen og fylkeskommunen eller innbyggjarane
- tiltak som er sette i verk og planlagde for å sikre høg etisk standard i verksemda
- tilstanden når det gjeld kjønnslikestilling og tiltak som er planlagde for å fremje føremålet i likestillings- og diskrimineringslova om likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsetjing, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Kommunedirektøren skal leggje fram årsmeldinga seinast 31. mars. Årsmeldinga blir vedteken av kommunestyret og fylkestinget etter innstilling frå formannskapet og fylkesutvalet. Kontrollutvalet skal uttale seg til kommunestyret og fylkestinget om årsrekneskapane og årsmeldingane før formannskapet/fylkesutvalet innstiller til vedtak. Årsmeldinga og årsrekneskapen blir behandla samtidig.

Årsmeldinga og årsrekneskapen er to av dei viktigaste hjelpemidla de som er folkevalde, har når neste års budsjett skal leggjast.

## Finansielle måltal

Som ledd i den langsiktige styringa av økonomien til kommunen og fylkeskommunen skal kommunestyret og fylkestinget vedta finansielle måltal. Finansielle måltal er mål for økonomisk utvikling, til dømes mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og fondsreservar. Måltala skal spegle kva som skal til for å oppnå ei forsvarleg, langsiktig økonomisk utvikling. Kommunestyret og fylkestinget må sjølv ta stilling til kva for måltal som skal nyttast, og kva nivå det skal styrast mot.

[Teknisk berekningsutval \(TBU\) for kommunal og fylkeskommunal økonomi](#) har til dømes ei tilråding om at netto driftsresultat over tid bør vere på minst 1,75 prosent av inntektene for kommunane og minst 4 prosent av inntektene for fylkeskommunane. Dette er slik for å sikre at formuen for sektoren som heilskap blir bevart. Tiltrådingane gjeld med andre ord for kommunane og fylkeskommunane samla. Graden av gjeldsfinansiering varierer frå kommune til kommune og frå fylkeskommune til fylkeskommune. Dermed gjeld ikkje tilrådinga om minimumsnivå frå TBU direkte for kvar enkelt kommune. Tiltrådinga kan likevel gje ein god indikasjon på kva minimumsresultatet kan vere.

### Reglar for økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning

Kommunesektoren forvaltar store økonomiske ressursar på vegner av fellesskapet. Han tek også opp store lån og har «pengar på bok» i bank eller i verdipapir på børser eller i andre større verksemdar. Dette stiller store krav til oppfølging og kunnskap.

Kommunestyret og fylkestinget skal fastsetje eit *økonomireglement* med nærare reglar for økonomiforvaltninga i kommunen og fylkeskommunen. Eit slikt internt økonomireglement vil utfylle økonomiføresegnene i kommunelova med forskrifter, og vil kunne tilpassast etter behova i kvar enkelt kommune og fylkeskommune. Sentrale tema i eit økonomireglement vil til dømes vere interne reglar som bidreg til god økonomistyring og måloppnåing, forsvarleg og effektiv økonomiforvaltning, regeletterleving og eit godt avgjerdsgrunnlag for dei folkevalde.

Kommunar og fylkeskommunar skal forvalte finansielle midlar og gjeld på ein måte som ikkje inneber vesentleg finansiell risiko, mellom anna slik at betalingsforpliktingar kan innfriast ved forfall. Vurderinga av om det ligg føre vesentleg finansiell risiko, kan rette seg både mot den samla porteføljen til kommunen eller fylkeskommunen og mot enkelte disposisjonar. Kommunestyret og fylkestinget har dermed eit særskilt ansvar for å følgje opp forvaltninga av finansielle midlar og gjeld, og som ledd i dette har kommunestyret og fylkestinget plikt til å fastsetje eit *finansreglement*.

Forskrifta til kommunelova om finansforvaltning stiller klare krav til finans- og gjeldsforvaltninga i kommunen og fylkeskommunen. Reglane skal sørge for at kommunen eller fylkeskommunen ikkje tek vesentleg

finansiell risiko, som sikrar at kontinuerlege betalingsforplikingar kan innfriast ved forfall. Kommunestyret eller fylkestinget skal også fastsetje avkastningsmål for forvaltninga av dei finansielle midlane. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om finans- og gjeldsforvaltninga minst to gonger per år, i tillegg til ved utgangen av året. Nærare krav til innhaldet i rapporteringa blir fastsett av kommunestyret eller fylkestinget i finansreglementet.

## ROBEK

[ROBEK](#) er eit register over kommunar og fylkeskommunar som er i økonomisk ubalanse. Kommunar og fylkeskommunar i ROBEK må ha godkjenning frå Kommunal- og distriktsdepartementet / statsforvaltaren for å kunne ta opp lån eller inngå langsiktige leigeavtalar. I tillegg gjennomfører departementet/statsforvaltaren kontroll med om budsjettvedtaka i desse kommunane og fylkeskommunane er lovlege.

### Kriterium for å bli meld inn i ROBEK-registeret

Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet:

- a. Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- b. Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- c. Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- d. Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
- e. Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- f. Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- g. Departementet har fattet et vedtak etter [inndelingslova § 16 a](#).

[kommunelova § 28-1](#)

Dersom det openbert ikkje er behov for å kontrollere årsbudsjettet og låneopptaket til kommunen eller fylkeskommunen, kan departementet avgjere at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikkje skal først inn i ROBEK-registeret.

Kommunedirektøren skal minst to gonger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklinga i inntekter og utgifter, basert på årsbudsjettet. Endringar i budsjettet skal gjerast av kommunestyret eller fylkestinget. I delegeringsreglement kan det fastsetjast at omdisponeringar innanfor vedtekne budsjетtrammer kan gjerast av andre folkevalde organ eller av kommunedirektøren. Som eit minimum må årsbudsjettet endrast når det er nødvendig for å oppfylle krava i kommunelova om realisme og balanse.



KAPITTEL

**Systematisk  
innovasjon  
og omstilling**

**11**

Sjølv om landet vårt har gode føresetnader for å løyse dei krevjande utfordringane som ligg framfor oss, krevst det vesentleg innsats over tid for å fornye velferdssamfunnet og halde oppe dei grunnleggjande kvalitetane vi har i det tillitsbaserte samfunnet vårt. Her spelar de som er lokale folkevalde, ei viktig rolle fordi dei fleste nye løysingar vi treng, er lokale.

I dette kapitlet skildrar vi derfor den rolla de som er folkevalde, har i arbeidet med å utvikle nye, innovative løysingar.

## KVA ER INNOVASJON?

Innovasjon kan forståast som noko «nytt, nyttig og nyttiggjort». Ei innovativ løysing er altså ei løysing som er *ny* for organisasjonen eller kommunen – ho treng ikkje vere ny i verda. Ho må også vere *nyttig*, altså bidra positivt til å få løyst ei utfordring. Og før vi kan snakke om ei innovativ løysing, må ho vere teken i bruk, eller *nyttiggjord*. Før det er løysinga i beste fall berre ein god idé.

Innovasjon kan dreie seg om ei ny eller forbetra teneste, eit nytt produkt, ein ny arbeidsprosess, ein ny måte å organisere på eller ei ny kommunikasjonsform. Ofte vil nye løysingar ha ein digital komponent, men ikkje alltid. Derfor snakkar vi ofte om innovasjon og digitalisering i samanheng, slik som i dette kapitlet.

Innovasjon – ei ny og samtidig så god løysing at folk vil ta henne i bruk.

Innovasjon i kommunal sektor er eit ganske nytt og veksande fagfelt. Nokre sider ved innovasjonsarbeidet er særleg relevante for rolla som folkevald.

## Folkevalde har ei særleg viktig rolle

De som er folkevalde, har ei særleg viktig rolle når offentleg sektor skal finne nye løysingar på sentrale samfunnsutfordringar. Innovasjonar er kjenneteikna av at løysinga ikkje er kjend på førehand. Ofte er heller ikkje problemet akkurat det ein førestiller seg. Når problema er komplekse, og ikkje har kjende løysingar, er rolla til dei folkevalde ekstra viktig og kulturberande for heile kommunen. Det krev mot og brei politisk forankring



når handlekrafta ikkje er å vise til løysinga på problemet, men er meir utforskande og open fordi ein ikkje kjenner svaret på førehand.

### Innovasjonsbarometer

I «[Politisk innovasjonsbarometer 2020](#)» ønskte KS å undersøkje rollene til kommune- og fylkespolitikarane og kva erfaringar dei hadde med innovasjon som middel for å nå politiske mål. Undersøkinga viste at ordførarane hadde eit tydeleg medvit om at stadig meir komplekse oppgåver legger press på ressursane og krev nytenking og innovasjon. Det krevst andre tiltak enn rein effektivisering for å kunne levere fleire og betre tenester med færre ressursar og møte forventningar frå innbyggjarar og næringsliv.

## NYE LØYSINGAR SAMAN MED INNBYGGJARAR OG LOKALSAMFUNN

Innovasjon inneber forandring som fører til at til dømes tenester blir utførte på nye og meir tenlege måtar. De som er folkevalde, er viktige for å fremje innovasjon, og ikkje minst for å spørje etter og verdsetje nye idear, peike på utviklingsområde framfor innsparingar og investere i det nye. Dersom vi skal lykkast med å utvikle noko nytt, må vi også tore å bevege oss inn i det ukjende. Det vil seie at vi nokre gonger gjer feil og ikkje får dei resultata som var forventa. Det inneber å utfordre eigne svar, setje retning for endringar som blir drivne av medarbeidarar og leiarar, og samarbeide med aktørar utanfor det offentleg sektor har kontroll over.

Dette er også viktig for utviklinga av lokaldemokratiet, slik at vi utvidar og styrkjer tilliten og legitimiteten det treng. *Politisk innovasjon* er nye eller vesentleg endra måtar å organisere politiske prosessar på, eller nye eller vesentleg endra måtar å involvere innbyggjarar, næringsliv og frivillige organisasjonar i politikktutforminga på.

Utvikling av nye løysingar krev ofte samarbeid med andre for å lykkast. Å bruke forskingsmiljø, samarbeide på tvers av fagdisiplinar og forvaltningsområde og involvere næringsliv og frivillig sektor saman med innbyggjarane er døme på dette. Samtidig kan det gje viktige positive effektar som å styrkje legitimitet og auke presisjonen til nye løysingar, mobilisere fleire ressursar og lette arbeidet med å ta nye løysingar i bruk.



*KS samarbeider med Posten for å undersøke korleis ein kan utvikle tenester til aldrande innbyggjarar. Dette er ein del av partnerskap for radikal innovasjon.*

### **Borgarpanel**

Korleis gjev din kommune innbyggjarane høve til å involvere seg i krevjande avvegingar og kome med direkte innspel til politikkutforming? Fleire kommunar har etablert borgarpanel, der føremålet nettopp er å få fram fleire meiningar og gje innbyggjarane høve til å påverke saker som vedkjem dei. Denne typen innbyggjar-medverknad blir meir og meir vanleg i samfunnsplanlegginga, og mange er opptekne av å involvere innbyggjarane tidleg i planleggingsprosessen. Innspela frå borgarpanel er i nokre kommunar sjølvstendige vedlegg i saka fram mot politisk behandling.

### **Forsøk for å prøve ut nye løysingar**

Når vi ikkje kjenner svaret på ei utfordring, må vi ofte prøve ut alternative løysingar i det små for å lære raskt og justere undervegs. Denne typen forsøk er ein del av innovasjonsarbeidet. Forsøk kan hjelpe oss med å bli betre til å handtere nye utfordringar og ny kompleksitet. Det gjer det mogleg å finne raskare og meir presise løysingar på korleis vi skal utvikle velferdssamfunnet i tida som kjem.

Forsøkslova og heimlar i ulike særlover legg rammene for kva for forsøk det er mogleg å gjennomføre. Sjølv om dagens lovverk har relativt store avgrensingar i tilgangen til å drive forsøk, kan forsøk bidra til innovasjon og forenkling, auka lokalt handlingsrom, betre kvalitet og auka effektivitet i tenestene.

## DIGITALISERING SOM DRIVKRAFT FOR INNOVASJON

Den enorme utviklinga som har skjedd innanfor informasjonsteknologi, har gjort digitalisering til ei viktig drivkraft for innovasjon i offentleg sektor. Digitalisering kan bidra til meir effektive og brukarvenlege tenester, og er noko innbyggjarar og næringsliv forventar. Det kan til dømes dreie seg om høvet til å sjå avtalar med heimetenesta, få innsyn i byggesaksarkivet eller lese digital post frå kommunar og fylkeskommunar.

Å digitalisere arbeidsprosessar handlar ikkje berre om å erstatte papir med elektroniske skjema – det kan innebere at organisasjonen blir endra, ansvar flytta, regelverket skrive om eller prosessar utforma på nytt. Kombinasjonen av teknologiske og organisatoriske endringar gjer digitalisering utfordrande. Organisatoriske endringar krev høg grad av skred-darsaum, medan det løner seg å velje standardiserte løysingar når ein investerer i ny teknologi.

Dei digitale tenestene som kommunar og fylkeskommunar tilbyr, er ganske like. Derfor har digitalisering av tenester til innbyggjarar og næringsliv stort gjenbrukspotensial. For å oppnå dette må kommunal sektor samordne seg på digitaliseringsområdet. Samordning vil i denne samanhengen seie at kommunar og fylkeskommunar legg kommunale og nasjonale fellesløysingar til grunn for digitaliseringsarbeidet, og utviklar fellesløysingar der det er tenleg.

### **Kommunane er viktige for å inkludere alle**

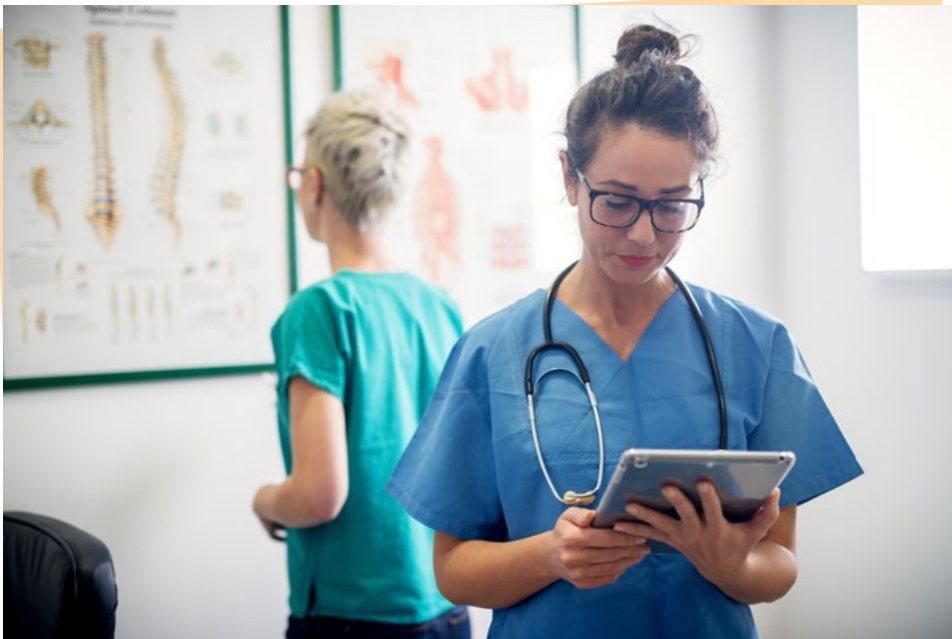
Samtidig som Noreg blir digitalisert, må vi jobbe for digital inkludering av alle. Nesten 14 prosent av innbyggjarane i Noreg klarer ikkje å bruke digitale løysingar. Digitalt utanforskap er ikkje berre ein kostbar tidstjuv i den offentlege forvaltninga. Det er udemokratisk og trugar prinsippet om likeverd mellom menneske.

Kommunane er viktige for å inkludere alle. Gjennom [Digihjelpen](#) gjev KS råd og rettleiing til kommunar som ønskjer å hjelpe innbyggjarar med låg eller ingen digital kompetanse.

## Digitalisering av helse- og omsorgssektoren

Presset på kommunale helse- og omsorgstenester aukar. Mangel på helsepersonell gjer at det hastar å ta i bruk nye måtar å jobbe på om vi skal sikre innbyggjarane helsetenester med god kvalitet. Det er brei einigheit i helse- og omsorgssektoren om at digitalisering og smart bruk av teknologi er sentrale verkemiddel for å få tilstrekkeleg kapasitet for å møte dei demografiske utfordringane vi står overfor.

E-helse er eitt av verkemidla. Med e-helse meiner vi bruk av informasjon- og kommunikasjonsteknologi for å forbetre effektivitet, kvalitet og tryggleik i helse- og omsorgssektoren. Det er mange pågåande nasjonale og lokale e-helsetiltak, og det er viktig å prioritere områda som skaper mest verdi for innbyggjarar, helsepersonell og kommunen.



*E-helse er eit av verkemidla for å sikre innbyggjarane helsetenester av god kvalitet.*

KS har eit tydeleg oppdrag på digitaliseringsområdet. Det inneber mellom anna å bidra til samordning og å representere sektoren overfor staten og leverandørar.

KS har i samarbeid med kommunane utarbeidd «[Kommunal sektors ambisjoner på e-helseområdet](#)», eit plan- og rammeverk der ein peikar ut viktige satsingsområde for e-helse dei neste tre til fem åra. Satsingsområda skal gje innbyggjarane og kommunane gevinstar i form av betre pasienttryggleik, auka kapasitet og auka kvalitet, og sikre betre samhandling og vidareutvikling av helse- og omsorgstenesta.

## Samarbeid er nøkkelen for å lykkast

Det er fleire grunnar til at vi er tente med å samordne oss innanfor digitalisering:

- Vi har større gjennomslagskraft i møte med stat og nasjonale leverandørar når vi står saman, enn det vi har kvar for oss.
- Det er meir kostnadseffektivt å utvikle digitale løysingar saman enn kvar for oss.
- Samanhengande tenester går ikkje berre på tvers av forvaltningsnivå og fagsektorar, men også på tvers av kommunegrenser.
- Kommunesektoren skal tilby likeverdige tenester, og samordning og felles løysingar bidreg til at vi løftar oss samla som sektor.

Samarbeid med andre kommunar og fylkeskommunar er nøkkelen for å lykkast med digitalisering. Det handlar ikkje berre om samarbeid om å drifte dei digitale løysingane, men også om korleis ein best kan ta i bruk nye nasjonale fellesløysingar.

## Nasjonalt velferdsteknologiprogram

Meir enn tre hundre kommunar har delteke i Nasjonalt velferdsteknologiprogram gjennom ulike utviklings- og spreingsprosjekt. Det viktigaste har vore tryggleiks- og meistringsteknologi, velferdsteknologi til barn, unge og vaksne med funksjonsnedsetjingar og digital heimeoppfølging av personar med kroniske sjukdommar. Bruk av velferdsteknologi og digital heimeoppfølging har som

hovudmål å auke sjølvstendet og meistringa til brukarane, samtidig som det skal frigjere tid for helsepersonell. Det føreset endring og omstilling av arbeidsprosessar, kompetanseutvikling og organisasjonsendring, slik at ikkje teknologien kjem på toppen og legg ekstra kostnader til tenestene. Les meir om velferdsteknologi på [ks.no](https://ks.no).

## INNKJØP ER VIKTIGE FOR SAMFUNNSUTVIKLINGA

Kommunesektoren kjøper inn varer og tenester for over 275 milliardar kroner i året. Korleis ein gjer desse kjøpa, har mykje å seie for evna til omstilling og innovasjon i tenestene. Ein kan velje å gå for tradisjonelle løysingar der ein kjenner både marknaden og leveransen, eller ein kan skape handlingsrom i organisasjonen for å bruke innkjøpsfunksjonen meir strategisk – altså å spørje etter innovasjon og tore å utforske moglegheitene i leverandørmarknaden. Slik kan ein skape både betre løysingar for innbyggjarane, betre tenester for kommunen og ein marknad for næringslivet. For å lykkast med innovative innkjøp må politisk og administrativ leiing i kommunen og fylkeskommunen anerkjenne innkjøpsfunksjonen som ein strategisk del av verksemda. Dei må også skape tryggleik for å utforske nye metodar og prosedyrar.

### LUP – Leverandørutviklingsprogrammet

KS eig LUP – Leverandørutviklingsprogrammet – saman med NHO, Innovasjon Noreg, Forskingsrådet og 30 partnarar frå kommunar, fylkeskommunar og statleg sektor. Oppgåva til programmet er å auke innovasjonseffekten av offentlege innkjøp. Innovative innkjøp handlar om å utnytte moglegheitene som ligg i innkjøpsregelverket og verkemiddelapparatet til å kjøpe betre produkt og tenester. Programmet jobbar aktivt med politisk og administrativ leiing i kommunesektoren, og har utvikla fleire verktøy og malar for kompetansebygging, leiingsforankring og praktisk gjennomføring av innovative innkjøp.

Sjå meir på «[Innovative anskaffelser](#)».



*Næringsminister Jan Christian Vestre under startskotet for ny Noregs-modell for offentlege innkjøp*

Bygg- og anleggsplassar brukar hovudsakleg fossil energi og står for ein stor del av den lokale forureininga. Dette ønskte ei rekkje offentlege utbyggjarar å utfordre. Eit godt samspel mellom offentleg og privat sektor, tilrettelagt av LUP – Leverandørutviklingsprogrammet, i tett samarbeid med store offentlege bygherrar, miljøorganisasjonar, klyngjer og offentlege instansar, gav resultat. Dette gjorde det mogleg for leverandørane å investere i å utvikle utsleppsfri maskinpark, og ei rekkje kommunar kan no stille krav til utsleppsfrie byggje- og anleggsplassar.



DRAMMEN  
KOMMUNE



KAPITTEL

**Kommunal  
organisering**

**12**

Kommunar og fylkeskommunar har ansvar for eit vidt spekter av oppgåver som skal utførast, og tenester som skal leverast. Eit viktig spørsmål de som er folkevalde, skal ta stilling til, er korleis dette bør organiserast slik at innbyggjarane får gode tenester, og at oppgåvene blir løyste på effektive og tenlege måtar. Skal vi samarbeide med andre kommunar, setje ut på anbod, drifte på eigne vegner? Det er mange val og få avgrensingar når det gjeld sjølve oppgaveløysinga. Kommunar og fylkeskommunar har derfor stor fridom til å organisere verksemda si slik dei finn det tenleg:

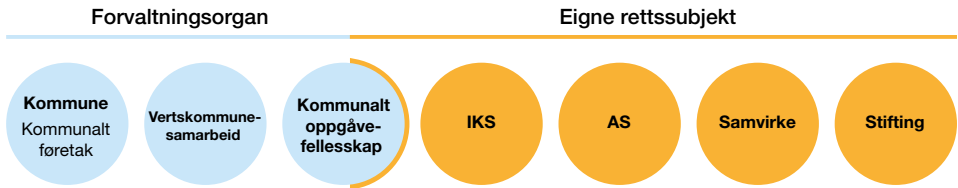
- gjennom ein eigen driftsorganisasjon, eventuelt med eigne styre for kommunale institusjonar
- gjennom eit kommunalt føretak som blir noko meir sjølvstendig
- gjennom samarbeid med andre kommunar gjennom vertskommunesamarbeid eller kommunalt oppgåvefelleskap
- gjennom å leggje tenesteyting, og i nokre samanhengar mynde, til eigne sjølvstendige rettssubjekt utanfor driftsorganisasjonen til kommunen, der kommunen er eigar åleine, er deleigar saman med andre kommunar eller er deleigar saman med private
- gjennom medlemskap i samvirkeforetak
- gjennom heilt fristilte stiftingar
- gjennom å kjøpe tenester frå private eller ideelle organisasjonar
- gjennom å samarbeide med frivillige og private organisasjonar

Det kan vere mange ulike grunnar for vala dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane gjer ved organisering og levering av tenester:

- auka kostnadseffektivitet og god ressursutnytting gjennom stordriftsfordelar
- sikring av tenestekvalitet og profesjonalitet gjennom å byggje større fagmiljø
- betre tilgang til kompetanse
- meir tenleg oppgåve- og ansvarsfordeling
- finansieringsforhold
- høve til å tilby tenester på ein marknad

Figur 12 er henta frå rapporten «[Folkevalgt lederskap og organisering av oppgaveløysningen](#)» og viser dei viktigaste organisasjonsformene som kan brukast for å løyse kommunale oppgåver. Størst høve til politisk styring og kontroll vil det vere ved organisering som eit kommunalt

forvaltningsorgan. Organisering utanfor kommunen, i form av sjølvstendige rettssubjekt, inneber at styringa blir meir indirekte gjennom representantskap og generalforsamling. Stifting er den organisasjonsforma der kommunen har minst høve til å utøve styring og kontroll.



Figur 12. Organisasjonsformer og fristilling. Jo lenger ut til høgre, dess større fristilling.

## KOMMUNEN SOM FORVALTNINGSORGAN

Den ordinære måten å organisere kommunal verksemd på er gjennom basisorganisasjonen til kommunen og ved såkalla linjestyring frå kommunestyret til kommunedirektøren, og deretter til verksemdsleiarane. I over 90 prosent av kommunane blir grunnskulen, heimebaserte omsorgstenester, barnehagetenesta, institusjonsbaserte omsorgstenester og omsorg for psykisk utviklingshemma organisert i driftsorganisasjonen til kommunen. Også tenesteområda med meir teknisk preg blir som regel løyste innanfor driftsorganisasjonen til kommunen, om enn i noko mindre omfang enn når det gjeld velferdstenester. Kartleggingar viser også at det kommunen ikkje løyser sjølv, i hovudsak blir løyst saman med andre kommunar.

Innanfor driftsorganisasjonen til kommunen kan kommunestyret opprette egne styre for kommunale institusjonar. Kommunestyret kan fastsetje at styret heilt eller delvis skal oppnemnast av kommunedirektøren, eller at styret heilt eller delvis skal veljast av dei tilsette eller brukarane ved institusjonen det gjeld. Kommunestyret kan gje styret for kommunale institusjonar mynde til å gjere vedtak som gjeld drifta og organiseringa av verksemda. Kommunestyret kan når som helst omorganisere eller leggje ned slike styre.



*Innanfor driftsorganisasjonen til kommunen kan kommunestyret opprette egne styre for kommunale institusjonar. Her ser vi bystyret i Trondheim i 2021.*

## KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE FØRETAK

Kommunale og fylkeskommunale føretak er ein del av kommunen eller fylkeskommunen. Dei enkelte føretaka blir leidde av eit eige styre og ein dagleg leiar, men er direkte underlagde kommunestyret eller fylkestinget. Kommunestyret kan styre gjennom vedtekter, budsjettfullmakter og gjennom alminneleg instruksjonsmynde. Dagleg leiar er ikkje underordna kommunedirektøren. Kommunedirektøren kan likevel utsetje å setje i verk eit vedtak som er gjort av styret i føretaket, fram til kommunestyret har behandla saka. I tillegg kan kommunedirektøren uttale seg om saker før styret i føretaket gjer eit vedtak, dersom saka skal vidare til kommunestyret.

## INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommunelova slår fast at kommunar og fylkeskommunar kan samarbeide om å løyse felles oppgåver. Det er altså ein føresetnad at det gjeld oppgåver som er felles for alle som skal delta i samarbeidet. Kommunar kan samarbeide om både lovpålagde og ikkje-lovpålagde oppgåver og om reint forretningsmessige oppgåver.

Så godt som alle kommunar deltek i *interkommunale samarbeid*. Slike samarbeid er etablerte på frivillig basis etter nærare avtale mellom to eller fleire kommunar eller fylkeskommunar. Det er fleire formelle samarbeidsformer å velje mellom. Føremålet med samarbeidet og kva innhald det skal ha, har mykje å seie for kva modell ein bør velje.

Digitalisering opnar for heilt nye og andre måtar å tenkje samhandling på. Det kan gjelde mellom kommunen og innbyggjarar, mellom kommunen og private «medprodusentar» og internt mellom verksemdar og system på tvers av verksemdsgrenser, kommunar og fylkeskommunar. Felles IKT-system vil også vere avgjerande for effektivt samarbeid om dei fleste typar oppgåver. Det gjeld særleg kommunar der lange reiseavstandar set grenser for fysisk nærvær. Arbeidet med digitalisering kan vere krevjande å handtere på eiga hand for kommunane, og interkommunalt samarbeid kan vere ei god løysing på dette.

Samarbeidet kan skje på ein av desse måtane:

- interkommunalt politisk råd
- kommunalt oppgåvefelleskap
- vertskommunesamarbeid
- interkommunalt samarbeid (IKS)
- aksjeselskap (AS)
- medlemskap i samvirkeføretak, foreining
- andre måtar som det er rettsleg tilgang til – til dømes kjøp av tenester frå ein annan kommune

### **Interkommunalt politisk råd**

Føresegna i kommunelova om interkommunalt politisk råd regulerer korleis nabokommunar kan organisere eit interkommunalt, politisk samarbeid. Dette er ein type samarbeid som tradisjonelt har vore omtalt som regionråd. Modellen kan brukast av både kommunar og fylkeskommunar, men ikkje dersom det er opna for private samarbeidspartnarar. Det er kommunestyret eller fylkestinget sjølve som vedtek opprettinga av eit slikt råd.

Eit interkommunalt politisk råd kan ikkje gjere enkeltvedtak i enkelt saker (unnateke om interne forhold, som tilsetjing av ein rådgjevar). Rådet kan likevel få mynde til å forvalte tilskotsordningar. Døme på

andre relevante oppgaver er å gje høyringsfråsegner i saker som påverkar næringsutvikling i regionen, drive aktivt utviklingsarbeid innanfor samfunns- og næringspolitikk, vere pådrivar og kontaktpunkt for utviklinga av regionen, osv. Interkommunalt politisk råd kan samtidig ikkje få oppgaver som går ut på å yte tenester til innbyggjarane. Då kan ein nytte kommunalt oppgåvefelleskap eller vertskommunemodellen.

Eigarorganet i eit interkommunalt politisk råd er representantskapet. I representantskapet skal alle deltakarkommunane ha minst éin medlem, som er vald av kommunestyret eller fylkestinget. Medlemmene av representantskapet er å rekne som folkevalde etter kommunelova. Representantskapet kan opprette organ under seg, til dømes eit styre.



*Interkommunalt politisk råd for Lillehammer-regionen: ordførar og rådsleiar Jon Halvor Midtmageli (Sp) frå Øyer kommune, ordførar Ingunn Trosholmen (Ap) frå Lillehammer kommune og ordførar Anette Musdalslien (Sp) frå Gausdal kommune.*

## **Kommunalt oppgåvefelleskap**

To eller fleire kommunar kan saman opprette eit kommunalt oppgåvefelleskap for å løyse felles oppgaver. Lova inneheld ingen særskilde grenser for kva oppgaver kommunane kan samarbeide om. Derfor kan ein i prinsippet samarbeide om ei rekkje oppgaver, frå enkle og mindre omfattande

oppgåver til større og meir omfattande samarbeid. Nokre døme kan vere kommuneadvokatkontor, samarbeid om lønskøyring, IKT eller HR. Men også oppgåver som er meir individretta, kan organiserast i eit oppgåvefelleskap. Sjukeheimstenester og PPT kan vere døme på dette.

Den viktigaste avgrensinga i denne modellen er at oppgåvefelleskapet ikkje kan få mynde til å gjere enkeltvedtak. Det vil seie at oppgåver som inneber eller føreset at ein også gjer enkeltvedtak, ikkje kan organiserast som oppgåvefelleskap. Det er sjølv *oppgåveutføringa* som er sentral i denne modellen.

Representantskapet er eigarorgan også her, der alle eigarkommunane skal ha minst éin medlem. Representantskapet er eit folkevalt organ. Også her kan representantskapet opprette underliggjande organ.

## Vertskommunesamarbeid

Denne samarbeidsforma er utvikla for samarbeid om lovpålagde oppgåver og utøving av offentleg mynde. Eit vertskommunesamarbeid vil seie at éin eller fleire kommunar kan avtale med ein annan kommune at han skal vere vertskommune og utføre lovpålagde oppgåver på vegner av alle kommunane. Ein vertskommune kan også utøve mynde på vegner av alle i samarbeidet. Denne modellen passar særleg godt for samarbeid som føreset utøving av offentleg mynde, særleg gjennom enkeltvedtak. Det kan vere fleire ulike oppgåver eller område som er aktuelle her. Som nokre døme kan vi trekkje fram barnevern og landbruksforvaltning.

Det er to variantar av vertskommunesamarbeid:

- *Administrativ vertskommune*: Denne modellen kan berre nyttast for oppgåver som ikkje er av prinsipiell karakter. Deltakarkommunane overfører gjennom denne modellen mynde til vertskommunen i samarbeidet. Dette myndet kan når som helst trekkjast tilbake.
- *Vertskommune med felles folkevald nemnd*: Denne modellen kan nyttast ved samarbeid som omfattar avgjerdsmynde i saker som er av prinsipiell karakter. Her delegerer deltakarkommunane det same myndet til nemnda, men dei enkelte deltakarkommunane kan gje ulike instruksar om korleis det delegerte myndet skal utøvast i saker som åleine påverkar eigen kommune eller innbyggjarane i han. Dersom ein kommune vil trekkje tilbake myndet, må alle deltakarkommunane gjere det same.

Alle deltakarkommunane skal vere representerte med minst to representantar i nemnda. Felles folkevald nemnd er eit folkevalt organ, og reglane i kommunelova om kven som er valbare, gjeld.

Kommunestyret eller fylkestinget må delegere det myndet det har vedteke å leggje til vertskommunen.

### **Interkommunale selskap**

Eit interkommunalt selskap kan berre opprettast av kommunar, fylkeskommunar eller andre interkommunale selskap. Deltakarane i selskapet har samla sett eit uavgrensa ansvar for forpliktingane til selskapet. Eigarorganet til selskapet og det øvste organet er representantskapet. Deltakarane skal opprette ein skriftleg selskapsavtale. Denne modellen har eit svært breitt bruksområde og er dominerande innanfor revisjon, brannvern, renovasjon, vatn og avløp, hamneverksemnd og museum.

Forvaltninga av selskapet ligg hos styret og dagleg leiar. Deltakarkommunane utøver eigarstyring gjennom sine valde medlemmer i representantskapet. Kvar enkelt deltakar skal ha minst éin representant i representantskapet. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor medlemmene sine i representantskapet. Representantskapet vel også styret. Styret skal ha minst tre medlemmer, og er omfatta av kravet om balansert kjønnsrepresentasjon, altså minst éin av kvart kjønn i styre med tre medlemmer, og i større styre skal det vere minst 40 prosent av kvart kjønn. Dagleg leiar eller medlemmer av representantskapet kan ikkje vere medlem av styret.

Representantskapet som eigarorgan utøver kontroll over styret ved at dei kan

- avgjere samansetninga av styret
- instruere styret og gjere om avgjerder
- slå fast at nærare bestemte saker må godkjennast i representantskapet, gjennom selskapsavtalen





*Brannvesenet er eit døme på ei teneste som kan organiserast i eit interkommunalt selskap.*

## Aksjeselskap

Eit aksjeselskap kan eigast av ein kommune eller fylkeskommune åleine, eigast saman med andre kommunar og fylkeskommunar eller saman med private rettssubjekt. I eit AS har eigarane avgrensa økonomisk risiko for dei økonomiske forpliktingane til selskapet. Det øvste eigarorganet i selskapet er generalforsamlinga.

Gjennom generalforsamlinga utøver eigarane det øvste myndet i selskapet. Her kan eigarane gjennom vedtekter, instruksar og andre generalforsamlingsvedtak fastsetje rammer og gje nærare reglar for styret og dagleg leiar. Det er generalforsamlinga som vel styret. Selskapet blir leidd av styret og ein dagleg leiar. Styret har det overordna ansvaret for at selskapet blir drive i samsvar med føremålet til eigarane og innanfor ramma av lovverket. Styret har også ein viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Dagleg leiar skal rette seg etter dei pålegga og retningslinjene som styret har gjeve. Mange kommunar eig aksjeselskap åleine eller saman med andre, og bruken av AS-modellen knytter seg ofte til arbeidstreningsverksemdar, utleigebygg og næringsutvikling.

## Samvirkeføretak

Kommunar kan også delta i samvirkeføretak. Eit samvirkeføretak er ikkje eit selskap. Samvirkeføretak har medlemmer, men ikkje eigarar, og blir styrte av dei som handlar med føretaket, og som dermed har direkte nytte av den verksemda som blir driven. Samvirkeføretak har ikkje fritt omsetjelege eigarpartar og kan dermed ikkje kjøpast opp. På årsmøtet – det øvste organet i samvirket – tek ein som hovudregel avgjerder ut frå prinsippet éin medlem, éi stemme. Det er samvirkelova som regulerer denne organisasjonsforma.

## Stiftingar

Ei stifting er eit sjølvstendig rettssubjekt som verken har eigarar eller medlemmer. Stiftinga eig seg sjølv og blir etablert for å ta hand om eit bestemt føremål. Styret i stiftinga skal arbeide for dette føremålet utan å sjå til andre interesser. Som opprettar av ei stifting kan kommunen dermed ikkje utøve direkte styring over verksemda i stiftinga eller gjere krav på ein part av overskotet til stiftinga (ta utbyte). Opprettaren kan heller ikkje løyse opp stiftinga. Organisering gjennom å opprette ei stifting gjer verksemda heilt uavhengig av kommunen.

## KONKURRANSEUTSETJING OG KJØP AV TENESTER

Når det offentlege kjøper varer og tenester til statsetatar, kommunar og offentleg kontrollerte føretak, må ein følgje [regelverket for offentlege innkjøp](#). Offentlege innkjøp spenner vidt og omfattar til dømes store innkjøp innanfor byggje- og anleggssektoren, kjøp av barneverntenester og IKT, innkjøp av kontorrekvisita og kantinetenester, for å nemne noko.

Når ei teneste blir utlyst i ei konkurranse, blir kommunen kjøpar (bestillar) av tenesta. God bestillarkompetanse, utforming av tenlege kontraktar og tilstrekkeleg oppfølging er viktige føresetnader for å lykkast. At politisk nivå er tydeleg med i denne prosessen, er vesentleg for å sikre god forankring av det folkevalde ansvaret for tenesta som blir levert, og for at de som er folkevalde, definerer ønskt kvalitet og omfang på tenesta.

## BRUKARVAL

Brukarval handlar om kva høve brukaren har til å velje tenesteytar, men brukarval kan også handle om kva høve brukaren har til å påverke kven som yter tenesta, kva tenesta inneheld, og korleis og når tenesta blir ytt. Dette kan også løysast innanfor driftsorganisasjonen til kommunen. Det er innanfor dei velferdsprega tenesteområda at brukarval er vanleg, til dømes innanfor barnehage. Brukarval inneber likevel ikkje at brukaren kan velje fritt blant alle aktuelle leverandørar i marknaden, men må velje mellom dei leverandørane som kommunen har valt ut. Ved brukarval har kommunen framleis ansvar for at brukarane får dei tenestene dei har krav på. Det er også kommunen som fastset kvalitetsstandardar og budsjett, godkjenner tenesteleverandørane og tildeler tenesta til brukarane.

## SAMARBEID MED DET FRIVILLIGE



*Den frivillige innsatsen er avgjerande for å bygge gode lokalsamfunn. I 2022 blei Frivilligåret markert.*

Velferdssamfunnet møter utfordringar som offentleg sektor ikkje kan løyse aleine. Det gjer det viktig å bruke samfunnsressursane godt. Sosiale entreprenørar og frivillige organisasjonar er døme på slike ressursar. Dei

frivillige organisasjonane blir ofte trekte fram som aktørar som i samspel med kommunane kan bidra til å løyse utfordringane i samfunnet. Dette er utfordringar som i stor grad påverkar kjerneoppgåvene til kommunane som tenesteproducent, samfunnsutviklar og demokratibyggjar. Det er særleg innanfor kultur, fritid og idrett at kommunane samarbeider med frivillig sektor.

## SAMARBEID MED SOSIALE ENTREPRENØRAR

Rapporten «[Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon](#)» frå Nordisk ministerråd frå 2015 trekkjer fram fem kjenneteikn ved sosiale entreprenørar:

- Dei er retta mot eit sosialt føremål der det er eit udekt behov.
- Dei bidreg med nye løysingar på utfordringane.
- Dei involverer brukarane, medarbeidarane og andre sentrale interessantar.
- Dei blir haldne oppe av dei sosiale resultata, men også av ein forretningsmodell som kan gjere verksemda levedyktig og berekraftig.
- Dei samarbeider på tvers av fagfelt og verksemdsmodellar.

Du kan lese meir om dette i heftet «[Folkevalgt lederskap og organisering av oppgaveløsningen](#)».





KAPITTEL  
**Eigenkontroll**

# 13

Eigenkontroll er viktig for den folkevalde styringa av kommunen. Han skal bidra til at politikken til kommunestyret og fylkestinget blir gjennomført, at innbyggjarane får dei tenestene dei har krav på, at andre lovpålagde plikter blir tekne hand om, og at ressursane blir forvalta på ein effektiv måte.

Eit anna viktig føremål med eigenkontroll er å førebyggje og avdekkje mishald og styrkje tilliten til kommunen både blant innbyggjarane og hos nasjonale styresmakter. God eigenkontroll vil også støtte opp under det kommunale sjølvstyret, og det vil kunne leggje grunnlag for redusert statleg tilsyn med kommunane.

Kommunestyret og fylkestinget har det overordna ansvaret for å sørge for at kommunen eller fylkeskommunen er organisert og blir driven slik at lover og forskrifter blir haldne, og at måla for verksemda blir oppfylte. For å kunne ta hand om dette ansvaret er kommunestyret og fylkestinget avhengige av informasjon om verksemda i kommunen eller fylkeskommunen.

Kontrollutvalet gjennomfører den kontinuerlege kontrollen med den kommunale forvaltninga på vegner av kommunestyret eller fylkestinget. Kontrollutvalet skal ha eit sekretariat og ein fagleg uavhengig revisjon til å hjelpe seg. Kontrollutval og revisjon utgjer den eine pilaren i eigenkontrollen – nemleg *den folkevalde kontrollen*. Den andre pilaren i eigenkontrollen er *den administrative kontrollen*. Dette er internkontrollen, som kommunedirektøren har eit lovbestemt ansvar for.

## KONTROLLANSVARET TIL KOMMUNESTYRET OG FYLKESTINGET

Kommunestyret og fylkestinget har det øvste ansvaret for å kontrollere verksemda til kommunen og fylkeskommunen. Dette er eit generelt og overordna ansvar, og gjeld uavhengig av delegeringsvedtak og korleis kommunen eller fylkeskommunen har organisert seg. Også for kontrollordningar som ved lov er lagde til særlege organ, er det kommunestyret eller fylkestinget som har det overordna ansvaret.

Kommunestyret og fylkestinget kan krevje i alle saker at dei skal leggast fram til orientering eller avgjerd. Kommunestyret og fylkestinget kan gjere om vedtak som er gjorde av andre folkevalde organ eller av administrasjonen.



Både kontrollutvalet og kommunedirektøren har ansvar for den daglege kontrollen. Samspelet mellom kommunestyret eller fylkestinget og desse organa er viktig. Til dømes kan kommunestyret oppmode eller påleggje kontrollutvalet å greie ut konkrete saker.

KS har gjennomført ei [undersøking](#) om korleis kommunestyret kan styrkje utøvinga av det overordna kontrollansvaret sitt, og korleis styrkt eigenkontroll i praksis kan redusere behovet for statleg kontroll eller tilsynsverksemd.

Når det gjeld kontrollrolla til kommunestyret, er det tilrådd at kommunestyret bør

- ta aktivt grep og vere ein tydeleg premissgjevar for kontrollutvalet og administrasjonen
- evaluere sekretariats- og revisjonsordningane med tanke på om samarbeidspartnarane tilfredsstiller nødvendige kompetansekrav
- sørge for ei meir heilskapleg risikostyring for prioriterte mål i kommunen
- systematisk følgje opp kva for kontroll- og tilsynsaktivitetar som går føre seg
- sørge for at [tilrådingane frå KS](#) om eigarskap, selskapsleiing og kontroll av kommunalt eigde selskap blir følgde opp (merksemda bør liggje på utarbeiding av eigarstrategiar og eigarmeldingar)
- Kommunestyre, administrasjon og kontrollutval bør saman sørge for å skape gode kommunikasjonsarenaer der temaet tilsyn og kontroll kan diskuterast meir i djupna. Dei bør vurdere å setje av meir tid til behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøta.

### Visste du at ...

I året etter eit valår er det viktig å vere merksam på at kommunestyret skal vedta plan for forvaltningsrevisjon. Planen skal baserast på ein risiko- og vesentlegvurdering av verksemda, både i kommunen og i selskapa til kommunen.

## Kontrollutval

Kontrollutvalet skal føre kontinuerleg kontroll på vegner av kommunestyret og fylkestinget. For å kunne gjere ein god jobb som kontrollorgan – og for å ha den nødvendige tilliten og legitimiteten – må kontrollutvalet ha

relativt stor grad av sjølvstende frå kommunen eller fylkeskommunen. Utvalet skal ha minst fem medlemmer. Minst éin medlem skal veljast blant medlemmene i kommunestyret og fylkestinget. Leiaren kan ikkje vere medlem av same parti eller høyre til same gruppe som ordføraren.

Kontrollutvalet skal sjå til at

- rekneskapane til kommunen og fylkeskommunen blir reviderte på ein tryggjande måte
- det blir ført kontroll med at den økonomiske forvaltninga skjer i samsvar med gjeldande føresegner og vedtak
- det blir utført forvaltningsrevisjon av verksemda i kommunen og fylkeskommunen, og av selskap kommunen og fylkeskommunen har eigarinteresser i
- det blir ført kontroll med forvaltninga av eigarinteressene til kommunen og fylkeskommunen i selskap (eigarskapskontroll)
- vedtak som kommunestyret eller fylkestinget gjer ved behandlinga av revisjonsrapportar, blir følgde opp



*Kontrollutvalet skal føre kontinuerleg kontroll på vegner av kommunestyret og fylkestinget. Her er folkevalde i Skiptvet kommune.*

## Revisjon

Kommunestyret og fylkestinget avgjer sjølv om kommunen og fylkeskommunen skal tilsetje eigne revisorar, delta i eit interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med ein annan revisor.

Revisjonsarbeidet er todelt:

- Rekneskapsrevisjon: Innhaldet i rekneskapsrevisjon og oppgåvene til rekneskapsrevisjon er fastsette i lov.
- Forvaltningsrevisjon: Revisjon utover det lova legg til rekneskapsrevisjon, vil liggje under forvaltningsrevisjon og vere underlagt bestillaransvaret til kontrollutvalet.

Innsynsrett og retten til undersøking gjeld også overfor andre verksemder som utfører oppgåver på vegner av kommunen eller fylkeskommunen, der dette er nødvendig for å undersøkje om kontrakten blir oppfylt.

Forvaltningsrevisjon inneber å gjennomføre systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, regeletterleving, måloppnåing og verknader ut frå vedtak i kommunestyret eller fylkestinget.

Kontrollutvalet skal minst éin gong i valperioden, og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret og fylkestinget er konstituert, utarbeide ein plan som viser på kva område det skal gjennomførast forvaltningsrevisjonar. Kommunestyret og fylkestinget skal vedta planen, men kan delegere til kontrollutvalet å gjere endringar i planen.

Planen for forvaltningsrevisjonar skal baserast på ei risiko- og vesentlegvurdering både av verksemda i kommunen og fylkeskommunen og verksemda i selskapa til kommunen og fylkeskommunen. Føremålet er å finne ut kvar det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

KS har tidlegare fått gjennomført ei undersøking om det kommunale og fylkeskommunale risikobiletet der det viste seg at dei fleste kommunar og fylkeskommunar hadde vedteke plan for forvaltningsrevisjon.

Kommunane og fylkeskommunane meiner sjølve at planane for forvaltningsrevisjon speglar risikoområda, men det blei peika på nokre utfordringar:

- Dei viser manglande risikoanalyse.

- Dei viser manglande kapasitet/ressursar til å innlemme alle risikoområde.
- Det oppstår endringar i gjennomføringa av planen undervegs.
- Planen tek omsyn til gjennomføring av tilsyn, eller tidlegare gjennomførte forvaltningsrevisjonar, slik at desse områda gjerne blir utelatne sjølv om risikoen er høg.

## EIGARSTYRING

Kommunar og fylkeskommunar skal minst éin gong i valperioden utarbeide ei eigarskapsmelding som kommunestyret eller fylkestinget sjølv skal vedta.

Eigarskapsmeldinga skal innehalde

- prinsippa for eigarstyring i kommunen eller fylkeskommunen
- ei oversikt over selskap, kommunale eller fylkeskommunale føretak og andre verksemdar som kommunen eller fylkeskommunen har eigarinteresser eller tilsvarande interesser i
- føremålet med kommunen eller fylkeskommunen sine eigarinteresser eller tilsvarande interesser i verksemdene

### Eigarskapskontroll

Eigarskapskontroll inneber å kontrollere om den som utøver eigarinteressene til kommunen eller fylkeskommunen, gjer dette i samsvar med lover og forskrifter, vedtak frå kommunestyret eller fylkestinget og anerkjende prinsipp for eigarstyring.

På same måten som for forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalet minst éin gong i valperioden, og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide ein plan for kva for eigarskapskontrollar som skal gjennomførast. Også denne planen skal baserast på ei risiko- og vesentlegvurdering.

Kommunestyret og fylkestinget skal vedta planen sjølv, men kommunestyret og fylkestinget kan delegera til kontrollutvalet å gjere endringar i planen.

## INNSYN OG UNDERSØKINGAR I SELSKAP

I interkommunale selskap, kommunale oppgåvefellesskap, interkommunale politiske råd og aksjeselskap der kommunar, fylkeskommunar eller interkommunale selskap (IKS) har alle aksjane, har kontrollutvalet og revisoren rett til å krevje at dei opplysningane dei finn nødvendige for å føre kontroll, blir lagde fram. Ein kan krevje at opplysningane blir lagde fram både frå dagleg leiar i selskapet og frå styret og den valde revisoren for selskapet. I den grad utvalet meiner det er nødvendig, kan kontrollutvalet og revisoren til kommunen sjølve gjere undersøkingar i selskapet.

Kontrollutvalet og revisoren har innsynsrett også i andre verksemdar som utfører oppgåver på vegner av kommunen og fylkeskommunen. Dette kan til dømes vere selskap som kommunen eig saman med private, reint private selskap eller stiftingar.

Denne innsynsretten omfattar all informasjon som er nødvendig for at kommunen og fylkeskommunen skal kunne kontrollere at forpliktingane til selskapet etter kontrakten er oppfylte.

Kontrollutvalet kan også gjennomføre undersøkingar i selskapet, som vil seie at kontrollutvalet kan inspisere institusjonar, anlegg, lokale osv.

## INTERNKONTROLL

Internkontroll er reglar som skal sikre at andre reglar blir følgde. Krava rettar seg mot den administrative delen av kommunen eller fylkeskommunen – med andre ord den administrative delen av eigenkontrollen til kommunen og fylkeskommunen.

Kommunelova regulerer den administrative internkontrollen. Kommunar og fylkeskommunar skal ha internkontroll med verksemda i administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgde. Kommunelova definerer kva som krevst som eit minimum av internkontroll. I praksis både kan og vil internkontrollarbeid innehalde fleire element enn dei minstekrava som følgjer av lova.

Kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen. Internkontrollen gjeld verksemda til administrasjonen. Det omfattar alt som er innanfor ansvarsområdet til kommunedirektøren, altså både ulike sektorar som opplæring, barnevern og så vidare, og den sentrale administrasjonen.

Mange kommunar og fylkeskommunar brukar private og/eller ideelle aktørar til å tilby velferdstenester. Sjølv om utføringa av desse tenestene blir lagd til andre, er det kommunestyret og fylkestinget som har ansvaret for at desse tenestene blir utførte i tråd med lover og forskrifter. Internkontrollen til kommunen og fylkeskommunen inkluderer oppfølging av private og ideelle aktørar. Kommunen eller fylkeskommunen kan i avtalen krevje at private fører internkontroll etter reglane i kommunelova.

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultat frå statleg tilsyn minst éin gong i året. Kravet til å rapportere om internkontroll inkluderer å seie noko om korleis kommunen arbeider med å følgje opp eventuelle avvik/lovbrot. Føremålet er både å leggje betre til rette for at kommunestyret eller fylkestinget kan ta det ansvaret dei har som øvste organ, og å redusere behovet for særlege rapporteringskrav i særlovgjevinga.

Kommunestyret og fylkestinget kan avgjere at det skal rapporterast oftare (generelt eller innanfor spesielle sektorar) og til andre folkevalde organ i tillegg. Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å fastsetje omfang og grad av detaljering i rapporteringa og korleis det skal rapporterast – i eigen rapport eller i til dømes årsmeldinga.

Du kan lese meir om internkontroll i kommunane på [ks.no](https://www.ks.no).





NORGES BYFORBUND

KS

NORDBODENS HUS



# 14

KAPITTEL

## **KS – organisasjonen til kommunesektoren**

KS er interesseorganisasjonen, arbeidsgjevarorganisasjonen og utviklingspartnaren i kommunesektoren. Alle norske kommunar og fylkeskommunar er medlem i KS. KS er ein arbeidsgjevar- og interesseorganisasjon og blir kalla organisasjonen til kommunesektoren. KS arbeider saman med medlemmene for å utvikle ein sjølvstendig, effektiv og nyskapande kommunesektor.

## **KVA ROLLE HAR KS?**

KS har tre roller: arbeidsgjevarorganisasjon, interesseorganisasjon og utviklingspartner. Alle aktivitetar støtter opp under desse rollene.

### **Arbeidsgjevarorganisasjon**

Som den største offentlege arbeidsgjevarorganisasjonen i landet forhandlar KS i lønsoppgjeret for nesten 500 000 kommunalt tilsette, om ein lønsmasse på om lag 300 milliardar kroner. Alle kommunane og fylkeskommunane i landet, unntate Oslo, har gjeve KS fullmakt til å forhandle og inngå avtalar med arbeidstakarorganisasjonane om løn og andre vilkår. Kommunane og fylkeskommunane er forplikta til å fastsetje løns- og arbeidsvilkår i samsvar med tariffavtalane.

I dei sentrale tariffoppgjera forhandlar KS samtidig med forhandlingsamanslutningane LO Kommune, Unio, YS-kommune og Akademikerne kommune. Desse fire representerer til saman 40 arbeidstakarorganisasjonar. KS og forhandlingssamanslutningane forhandlar samla om éin felles hovudtariffavtale (HTA). Forhandlingsordninga legg til rette for at samanslutningane koordinerer krav frå organisasjonane sine, slik at partane kan forhandle fram heilskaplege løysingar.

Partane er blitt einige om eit kompetansebasert lønssystem, der alle stillingar med likt krav til utdanningslengd har same garantilønn og får like lønstillegg i sentrale forhandlingar. Partane sentralt kan avtale at heile eller delar av den økonomiske ramma skal forhandlast lokalt. Leiarar og enkelte grupper akademikarar forhandlar løn berre lokalt i kommunen. Dei utgjer om lag éin av ti tilsette.

Hovudstyret i KS vedtek forhandlingsmandatet til KS-forhandlarane etter ein brei demokratisk prosess i organisasjonen. Det er svært viktig med god forankring blant dykk som er folkevalde i kommunane. Gjennom det sikrar ein breidda av interessene til kommunane og fylkeskommunane i tariffoppgjeret.

Først gjev dei enkelte kommunane og fylkeskommunane sine innspel ved å behandle debattheftet som KS sender ut kvar haust. Det er tilrådd å behandle saka politisk, slik at de som er folkevalde, kan påverke kva KS skal leggje vekt på i tarifforhandlingane. Desse vedtaka blir samanstilte i kvart fylke og dannar grunnlag for diskusjon og vedtak på det politisk valde fylkesmøtet (eller i fylkesstyret). Desse vedtaka er eit viktig avgjerdsgrunnlag når hovudstyret vedtek forhandlingsmandatet.

Administrasjonen i KS gjennomfører forhandlingane, basert på forhandlingsmandatet. Etter vedtektene skal forhandlingsresultat ved revisjon av hovudtariffavtalen og hovudavtalen vedtakast av medlemmene i uravstemming. Kven som stemmer på vegner av kommunen og fylkeskommunen, vil normalt gå fram av eit eige delegeringsreglement.

## Interesseorganisasjon

Som interesseorganisasjon arbeider KS for å sikre kommunesektoren best mogleg rammevilkår og større lokal handlefridom ved å

- styrkje lokaldemokratiet, sikre best mogleg rammevilkår for kommuneøkonomien og avgrense statleg detaljstyring
- leggje til rette for forskning og dokumentasjon innanfor område som er relevante for kommunesektoren
- bidra til at Stortinget, stortingskomiteane og departementa får god innsikt i situasjonen og behova til KS-medlemmene
- gjennomføre faste politiske møte med regjeringa kvart år i det som blir kalla «konsultasjonsordninga»
- delta aktivt i utval og påverkingsarbeid for å følge opp interessene til medlemmene, mellom anna ved utforming av nye lover og forskrifter
- representere og ta seg av interessene til kommunal sektor overfor staten på digitaliseringsområdet



*KS har faste politiske møte med regjeringa kvart år i det som blir kalla konsultasjonsordninga. Her er styreleiar i KS Gunn Marit Helgesen i konsultasjonsmøte med Finansdepartementet ved finansminister Trygve Slagsvold Vedum.*

## **Utviklingspartner for kommunar og fylkeskommunar**

Kommunesektoren møter jamleg komplekse utfordringar, også utfordringar som ikkje har kjende løysingar. Nokre av utfordringane er knytte til generelle utviklings- og samfunnstrekk, andre er meir spesifikke for sektoren. Demografiske endringar, aukande digitalisering, endringar i forventningane til innbyggjarane og ei mogleg omstrukturering av sektoren er nokre av dei mest sentrale utfordringane.

Som utviklingspartner skal KS sørge for å gje kommunar og fylkeskommune god, relevant og faktabasert informasjon. KS Folkevaldprogram er ein viktig del av utviklingsarbeidet. KS har også ei viktig koordinerande rolle for digitalisering og innovasjon i sektoren. Store delar av utviklingsarbeidet blir organisert som nettverk og møteplassar der medlemmer med like utfordringar deler erfaringar og kunnskap. Nettverka blir administrerte av KS sentralt eller av regionane.

Utviklingsarbeidet i KS skal

- vere strategisk viktig for kommunesektoren
- møte ei definert utfordring eller eit definert mål
- føre til læring og/eller endring i kommunane/fylkeskommunane
- ha relevans for mange kommunar/fylkeskommunar

## KS BLIR STYRT AV MEDLEMMENE

Alle faste folkevalde og kommune- og fylkesrådar kan veljast til styra i KS. Tillitsvalde frå heile landet er representerte gjennom fylkesstyra, landsstyret og hovudstyret. Tillitsvalde frå kommunar og fylkeskommunar skal sikre at arbeidet til KS er godt forankra blant medlemmene.

Som folkevalde har de altså høve til å påverke både arbeidsgjevarpolitikken og rammevilkåra for kommunesektoren. Ditt kommunestyre og ditt fylkesting skal velje utsendingar til fylkesmøtet, som igjen er første skritt til val av hovudstyret i KS.

Landstinget er det øvste styrande organet i KS og blir halde kvart fjerde år etter kommunestyre- og fylkestingsvala. Neste landsting blir i 2024. Hovudstyret tek seg av den daglege, politiske leiinga av KS og set i verk vedtaka frå landstinget og landsstyret.

## Fylkesmøta

Alle medlemmene er representerte i fylkesmøta. Etter kvart kommunestyre- og fylkestingsval vel fylkesmøta delegatar til landstinget, og blant desse vel ein medlemmer og leiar til fylkesstyret. Fylkesmøta drøftar og forankrar arbeidet i KS overfor regjeringa og tariffspørsmål, forpliktande avtalar og andre viktige og prinsipielle saker. Fylkesmøta kan også ta opp lokale/regionale saker som kan gje retning til arbeidet i fylkesstyra.

## Fylkesstyra

Fylkesstyra støttar KS ved å leggje til rette og stå for den kontinuerlege politiske verksemda på fylkesnivå og er det viktigaste knutepunktet for medlemskontakt i KS.

Fylkesstyra sikrar at KS har nødvendig politisk støtte, og gjev innspel og tilrådingar som dei meiner vil styrkje stemma til kommunesektoren

overfor staten og i den offentlege debatten. Både i førebuinga til sentrale tariffoppgjer og i politiske spørsmål har det vist seg å vere svært viktig at det på fylkesnivå har vore grundige drøftingar, og at det blir gjeve tydelege tilbakemeldingar til KS. Fylkesstyreleiarane er automatisk oppnemnde til landsstyret. Regionkontora til KS er sekretariat for fylkesstyra.

## Landstinget

Landstinget er sett saman av omtrent 250 valde delegatar frå kommunar, fylkeskommunar og medlemmene i Samfunnsbedriftene. Delegatane som er valde av fylkesmøta, vel representantar til landsstyret og til hovudstyret. I tillegg vel ein leiinga i hovudstyret.



*Landstinget er sett saman av om lag 250 valde delegatar frå kommunar, fylkeskommunar og medlemmene i Samfunnsbedriftene.*

## Landsstyret

Landsstyret møtest minst to gonger i året og er sett saman av alle fylkesstyreleiarane, heile hovudstyret og landstingsvalde representantar. Dette er det øvste organet i KS i fireårsperioden mellom landstinga. Landsstyret vedtek retning og langtidsstrategiar for KS. I tillegg behandlar landsstyret spørsmål om krav frå KS til staten i samband med dei faste møta med regjeringa.

## Hovudstyret

Hovudstyret tek seg av den daglege, politiske leiinga av KS og set i verk vedtaka frå landstingets og landsstyret. Hovudstyret vedtek også budsjett for KS sentralt og i fylka. Hovudstyret møtest normalt ti gonger i året og elles etter behov, til dømes under tariffoppgjeret. Hovudstyret peikar også ut representantar til internasjonale organisasjonar som KS er medlem av.

Hovudstyret har 15 medlemmer, og éin medlem blir vald av styret i Samfunnsbedriftene.

## Kommunedirektørutvala

Det sentrale kommunedirektørutvalet (KDU) er eit rådgjevande organ for KS og administrerande direktør. KS i regionane er sekretariat for dei fylkesvise kommunedirektørutvala. Kommunedirektørlandsmøtet, som blir arrangert annakvart år, peikar ut representantane til det sentrale kommunedirektørutvalet. Utvalsleiaren møter som observatør med tale- og forslagsrett i hovudstyret.

## KS-KONSERNET

KS eig sju dotterselskap gjennom det heileigde selskapet KS-Holding AS. Føremålet med eigarskapen er å bidra til drift og utvikling av kommunesektoren på område som ikkje inngår i KS-organisasjonen.

Selskapa har ulike føremål og typar verksemd, og bidreg ut frå eigenarten både direkte og indirekte til heilskapen i det tenestetilbodet konsernet yter til medlemmene.



## KS Konsulent AS

[KS Konsulent AS](#) (KSK) leverer rådgjevingstenester, kurs og seminar til kommunar, fylkeskommunar og kommunale bedrifter i tråd med satsingsområda til KS. KSK er kjenneteikna av svært god innsikt i kommunesektoren på fag, organisasjon og leiing. KSK arbeider kvart år med rundt 200 kommunar – frå dei minste til dei største, i ramma av ein folkevald styrt organisasjon.





## **KF (Kommuneforlaget AS)**

[KF \(Kommuneforlaget AS\)](#) samarbeider nært med KS og medlemmene om utvikling, kvalitetssikring og oppdatering av informasjons- og kunnskapsprodukt. Dei sentrale oppgåvene for dei digitale verktøya til KF er å bidra til at kommunane fornyar seg og yter betre tenester til innbyggjarar og tilsette. Alle kommunar og fylkeskommunar har eit kundeforhold til KF i dag.

### **Kommunal Rapport**

## **Kommunal Rapport AS**

[Kommunal Rapport AS](#) er ei vekeavis og ein nettstad for politikarar, administrasjon og andre interesserte i og utanfor kommunesektoren. Avisa blir redigert på uavhengig grunnlag og etter dei normene og reglane som er felte ned i Redaktørplakaten, Ver varsam-plakaten og Tekstreklameplakaten.

Kommunal Rapport tilbyr også tenestene «Kommunebarometeret», som er ein omfattande, redaksjonell analyse av sentrale nøkkeltal for heile Kommune-Noreg, og «Leverandørdatabasen», som er ei oversikt over leverandørane til Kommune-Noreg.



ks agenda

## **KS Agenda AS**

[KS Agenda AS](#) har to verksemdsområde: [Nationaltheatret Konferansesenter](#) i Kommunenes Hus og Kurs- og kompetanseutvikling.

Konferansesenteret tilbyr konferanselokale, studio/digitale produksjonar og hybridkonferansar.

Kurs- og kompetanseutvikling tilbyr prosjektleiing og administrasjon av kurs og konferansar retta mot kommunal sektor. Selskapet har også ein rikhaldig kursproduksjon (både digitalt og fysisk) innanfor satsingsområda til KS.

## **KS Møteplasser AS**

KS Møteplasser AS (KSM) er eit nyoppretta selskap som skal tilby møteromstenester, kurs- og kompetanseutvikling for KS.



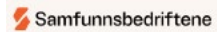
## Kommunenes Hus AS

[Kommunenes Hus AS](#) er eit eideomsselskap. Kommunenes Hus leiger ut til alle dotterselskapa til KS og til søsterorganisasjonen Samfunnsbedriftene. I tillegg held den japanske ambassaden til i Kommunenes Hus. Andre leigetakarar er mellom andre diverse interesseorganisasjonar, flyselskap, reisebyrå og tannlegar.



## Samfunnsbedriftene

[Samfunnsbedriftene](#) er ein søsterorganisasjon til KS og ikkje ein del av konsernet. Samfunnsbedriftene er den leiande interesse- og arbeidsgjevarorganisasjonen i Noreg for bedrifter som er heilt eller delvis offentleg eigde. Samfunnsbedriftene organiserer om lag 500 offentleg eigde bedrifter innanfor mellom anna energi, hamn, avfall og beredskap.



# Stikkord

## A

administrativ vertskommune [151](#)  
aksjeselskap [153](#)  
ansvarsfordeling [31](#)  
arbeidsgjevaransvar  
for kommunedirektøren [90](#)  
arbeidsgjevpolitikk [85](#)  
arbeidsgjevrolle [29](#), [86](#)  
arbeidsgjevstrategi [87](#)  
arbeidsmiljølova [34](#)  
arealplan  
motsegner til arealplanar [22](#)  
arealplanlegging [112](#)  
avstemming [48](#)

## B

berekraftig samfunnsutvikling [105](#)  
borgarpanel [138](#)  
brukarbetaling [126](#)  
brukarval [155](#)

## D

deflatoren [123](#)  
delegering [42](#), [82](#)  
delegeringsreglementet [31](#)  
desinformasjon [54](#)  
detaljregulering [112](#)  
digitalisering [139](#)

## E

eigarskapskontroll [164](#)  
eigarstyring [164](#)  
eigedomsskatt [125](#)  
eigenkontroll [159](#)  
eldreråd [97](#)  
enkeltvedtak [67](#)  
etikkarbeid [33](#)  
etisk leiarskap [30](#)

europeske menneskerettskonvensjonen,  
Den (EMK) [34](#)  
EØS-avtalen [24](#)

## F

finansielle måltal [130](#)  
finansreglement [120](#)  
folkeavstemmingar [99](#)  
folkevalde organ [40](#)  
forhandlingssamanslutningane [170](#)  
formannskapsmodellen [20](#)  
forsøkslova [139](#)  
forvaltningslova [51](#), [64](#)  
forvaltningsorgan [147](#)  
frie inntekter [22](#)  
fritak [65](#)  
frivillige organisasjonar [155](#)  
fråtreiding [65](#)  
foretak, kommunale og fylkeskommunale  
[148](#)

## G

gebyr [126](#)  
godtgjering [59](#)  
arbeidsgodtgjering [60](#)  
ettergodtgjering [60](#)  
frikjøp [60](#)  
reglement for godtgjering og rettar  
[58](#)  
gyldig forfall [58](#)

## H

habilitet [63](#)  
hastesaker [50](#)  
hets og sjikane [53](#)  
hovuderverv [59](#), [61](#)  
hovudtariffavtale (HTA) [170](#)

## I

inhabilitet [63](#), [65](#)  
innbyggjardialog [114](#)  
innbyggjarforslag [97](#)  
innbyggjarmedverknad [99](#)  
innkjøp [142](#)  
innovasjon [136](#)  
innovasjonsbarometer [137](#)  
innsyn og undersøkingar i selskap [165](#)  
innsynsrett [51](#)  
inntektssystem [121](#)  
interkommunale selskap [152](#)  
interkommunalt politisk råd [149](#)  
interkommunalt samarbeid [148](#)  
internkontroll [165](#)  
interpellasjon [48](#)

## K

kommunale avgifter [125](#)  
kommunal planlegging [106](#)  
kommunalt oppgåvefelleskap [150](#)  
kommunedelutval [99](#)  
kommunedirektøren  
    personalansvar [89](#)  
    tillit [82](#)  
kommunelova [40](#), [44](#), [46](#), [49](#), [73](#), [80](#), [97](#),  
[120](#), [165](#)  
kommuneplanen  
    samfunnsdel [46](#), [108](#)  
kommunerådet [71](#), [72](#)  
    oppgåver [72](#)  
kommunestyret [74](#)  
kommuneøkonomi [119](#)  
konkurranseutsetjing [154](#)  
konesjonsavgifter [124](#)  
konesjonskraft [124](#)  
konsolidert rekneskap [129](#)  
kontrollansvar [160](#)  
kontrollutval [161](#)  
kraftselskap [125](#)  
KS [169](#)  
    fylkesmøta [173](#)  
    fylkesstyra [173](#)  
    hovudstyret [171](#), [175](#)  
    kommunedirektørutvala [175](#)  
    konsernet [175](#)

landsstyret [174](#)  
landstinget [174](#)

## L

leiarrolla [28](#)  
lojalitet [80](#)  
lokaldemokratiundersøking [30](#), [31](#)  
LUP – Leverandørutviklingsprogrammet  
[142](#)

## M

medverkingsordningar, lovregulerte [96](#)  
medverkingsråd, lovpålagde [97](#)  
mistillitsforslag [82](#)  
møte [45](#)  
møtebok [49](#)  
møteplikt [58](#)

## N

Nasjonalt velferdsteknologiprogram [141](#)  
naturressursskatt [125](#)  
«Nyskapende arbeidsgivere» [87](#)

## O

offentlege innkjøp [154](#)  
offentlege møte [49](#)  
offentleglova [50](#)  
ombodsrolla [28](#)  
områderegulering [112](#)  
ordføraren [41](#), [74](#)

## P

parlamentarisme [69](#)  
partssamansette utval [88](#)  
pensjonsordning [62](#), [63](#)  
permisjonar [62](#)  
    forskrift om permisjonar [62](#)  
plan for forvaltningsrevisjon [161](#)  
plan- og bygningslova [114](#)  
planprosessar  
    medverking [96](#)  
plansystemet, det kommunale [107](#)  
politisk behandling [46](#)  
politisk representasjon [28](#)  
politisk tilsette [75](#)

## R

rammestyring [120](#)  
rammetilskot [122](#)  
regional planstrategi [114](#)  
regionråd [149](#)  
representantskapet [151](#)  
revisjon [163](#)  
ROBEK-registeret [126](#), [132](#)  
rolleforståing [31](#)  
råd for personar med funksjonsnedsetjing [98](#)

## S

saksavvikling [49](#)  
sakshandsaming [44](#)  
samvirkeføretak [154](#)  
sjukepengar [61](#)  
skatteutjamning [122](#)  
sosiale entreprenørar [156](#)  
sosiale medium [52](#)  
stiftingar [154](#)  
stillingsvern [82](#)  
styringsdialog [83](#)  
styringsrolla [28](#)  
suspensjon [65](#), [66](#)

## T

teieplikt [49](#), [51](#)  
teiepliktige opplysningar [51](#)  
Teknisk berekningsutval (TBU) [131](#)  
tillitsvalde [88](#)  
truslar [53](#)

## U

ungdomsråd [98](#)  
utgiftsdekking [59](#)  
utgiftsutjamning [122](#)  
utgreiingsplikt [80](#)  
utilbørleg [33](#)  
utjamning og likeverdige tenester [23](#)

## V

vallova [65](#)  
varsling [34](#)  
rutinar [35](#)  
vedtak [48](#)  
vertskommune med felles folkevald  
nemnd [151](#)  
vertskommunesamarbeid [151](#)

## Y

yrkesskade [61](#)  
ytringsfridom [34](#)  
Ytringsfridomskommisjonen [54](#), [55](#)

## Ø

økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning  
[131](#)  
økonomiplanen [111](#), [120](#), [126](#)  
økonomireglement [120](#), [131](#)

## Å

årsbudsjett [120](#), [127](#)  
årsmelding [120](#), [129](#)  
årsrekneskap [120](#), [129](#)

© 2023 KS/KF

Omsetjing til nynorsk: Eirik Ulltang Birkeland

Sats: HAVE A BOOK

Bilete: Alexander Benjaminsen: s. 100, Andrew Buller: s. 73, Christian Wangberg: s. 50, Erling Slyngstad-Hægeland: s. 78, Frivillighet Norge: s. 154, Hanne Skodje / Nærings- og fiskeridepartementet: s. 143, Hans Christianson / Mostphotos: s. 91, Jan Lillehamre: s. 10, 14, Kjell Inge Søreide: s. 16, 94, KS: s. 111, 118, 172, 174, Lillehammer-regionen: s. 150, Lørenskog kommune: s. 42, Marius Fiskum: s. 90, Mostphotos: s. 35, 63, 65, 68, 104, 123, 144, 153, Nataliia Anisimova / Mostphotos: s. 84, Per-Inge Johnsen: s. 56, Posten Norge: s. 138, Scanpix: s. 168, Shutterstock: s. 18, 124, 134, 140, Siv Dolmen: s. 20, 26, 38, 45, 48, 162, Sturlason / Oslo kommune: s. 75, Therese Samuelsen: s. 148, Tor Erik Schröder: s. 31, 158, Trondheim kommune: s. 32, Ungint: s. 98

Figurar: Asplan Viak: s. 109, 110, Bly: s. 52, 147, Fete Typer: s. 19, 22, 29, 43, 70, 102, 107, 122, 128

Biletet på side 10 viser ordførarar på slottstrappa i samband med Grunnlovsjubileet i 2014, side 26 viser kommunestyremøte i Skiptvet kommune, side 38 er frå Ringsaker kommune, side 56 er frå Bodø kommune, side 68 viser Oslo rådhus, side 78 viser Camilla Dunsæd, kommunedirektør i Kristiansand kommune, side 84 viser Barcode i Bjørvika i Oslo, side 94 er frå Skeive Sørlandsdagar i Kristiansand, side 104 er frå Ryfylke, side 118 er frå formannskapssalen i Drammen, side 158 viser Einar Busterud, ordførar i Hamar kommune, side 168 viser Kommunenes hus i Oslo.

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Utan særskild avtale med KF er all eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk. Bruk som er i strid med lov eller avtale, kan føre til erstatningsansvar og inndraging og kan straffast med bøter eller fengsel.

