

# TILLIT

KS Folkevalgprogram

23 ~ 27

KF

**23 ~ 27**

# Kjære alle folkevalgte

Gratulerer så mye med valget!

Du står foran fire interessante og lærerike år, enten du er erfaren eller ny i folkevalgtrollen. Å være folkevalgt i en kommune eller i en fylkeskommune er et viktig og spennende oppdrag.

Innbyggerne er opptatt av hva som skjer i kommunestyret eller i fylkestinget. For selvsagt er folk interessert i lokalmiljøet sitt. Sakene som behandles er nære og viktige, og mange vil ha et ord med i laget. Det er grunnleggende bra. Folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner nyter stor tillit. Du har fått lokalsamfunnets tillit til å ivareta dets interesser på en åpen og etisk god måte. Tillit mellom lokalsamfunnet og dere som folkevalgte er en grunnleggende forutsetning i vårt demokrati. Men det er også viktig med tillit mellom dere som folkevalgte og de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Sist er det også viktig med tillit folkevalgte mellom. Det ene tillitsforholdet bygger på det andre.

Sammen med dine folkevalgte kolleger skal du de neste fire årene finne løsninger på utfordringer, både store og små, nasjonale og lokale. Men også de globale utfordringene må finne sine løsninger lokalt. FN har anslått at mer enn 60 prosent av de 169 delmålene i FNs bærekraftsmål ikke kan oppfylles uten en omfattende involvering av lokale og regionale myndigheter. Dere har posisjon til å sette dagsorden og styre ressursbruken i kommunen og fylkeskommunen. Dere må tørre å tenke nytt og innovativt, og slik finne nye løsninger og skape nye muligheter. På lag med administrasjonen skal dere utvikle kommunen eller fylkeskommunen til

det beste for innbyggerne, nå og for fremtiden. Det er din innsats, sammen med de andres, som utgjør lokaldemokratiet.

KS Folkevalgtprogram er et tilbud til alle kommunestyrever, fylkesting og direkte valgte bydelsutvalg. Hensikten er å bidra til et godt lokaldemokrati med høy tillit. Programmet skal også bidra til å gi dere folkevalgte trygghet og motivasjon, og en god forståelse for rollen. Denne boka legger selve grunnlaget for KS Folkevalgtprogram.

Vi håper at boka skal være til hjelp i hverdagen som folkevalgt i kommunen eller fylkeskommunen.

KS ønsker deg lykke til som folkevalgt!



*Gunn Marit Helgesen*

Gunn Marit Helgesen  
*styreleder*



*Lasse Hansen*

Lasse Hansen  
*administrerende direktør*

# INNHOOLD

<b>KAPITTEL 1</b>		<b>KAPITTEL 2</b>	
<b>LOKALDEMOKRATIET</b> .....	<a href="#"><u>11</u></a>	<b>Å VÆRE FOLKEVALGT</b> .....	<a href="#"><u>27</u></a>
<b>Kommunens og fylkeskommunens oppgaver og roller</b> .....	<a href="#"><u>13</u></a>	<b>Folkevalgtes roller</b> .....	<a href="#"><u>28</u></a>
En demokratisk aktør .....	<a href="#"><u>13</u></a>	Ombudsrollen .....	<a href="#"><u>28</u></a>
Tjenesteyter .....	<a href="#"><u>13</u></a>	Styringsrollen .....	<a href="#"><u>28</u></a>
Samfunnsutvikler .....	<a href="#"><u>14</u></a>	Lederrollen .....	<a href="#"><u>28</u></a>
Myndighetsutøver .....	<a href="#"><u>15</u></a>	Arbeidsgiverrollen .....	<a href="#"><u>29</u></a>
Arbeidsgiver .....	<a href="#"><u>16</u></a>	Balansegang .....	<a href="#"><u>29</u></a>
<b>Lokalt selvstyre</b> .....	<a href="#"><u>17</u></a>	<b>Veier til god lokaldemokratisk styring</b> .....	<a href="#"><u>30</u></a>
Frihet .....	<a href="#"><u>17</u></a>	<b>En kultur basert på åpenhet og tillit</b> .....	<a href="#"><u>30</u></a>
Demokrati .....	<a href="#"><u>18</u></a>	<b>Tydelig ansvarsfordeling</b> .....	<a href="#"><u>31</u></a>
Effektivitet .....	<a href="#"><u>19</u></a>	<b>God informasjon til alle og generell medvirkning</b> .....	<a href="#"><u>32</u></a>
<b>To styringsformer</b> .....	<a href="#"><u>19</u></a>	<b>Godt etisk lederskap</b> .....	<a href="#"><u>33</u></a>
Formannskapsmodellen .....	<a href="#"><u>20</u></a>	<b>Ytringsfrihet og varsling</b> .....	<a href="#"><u>34</u></a>
<b>Forholdet mellom staten og kommunesektoren</b> .....	<a href="#"><u>21</u></a>	Varsel på folkevalgte .....	<a href="#"><u>36</u></a>
Slik styrer staten .....	<a href="#"><u>21</u></a>	<b>KAPITTEL 3</b>	
<i>Juridisk</i> .....	<a href="#"><u>21</u></a>	<b>ARBEIDET SOM FOLKEVALGT</b> .....	<a href="#"><u>39</u></a>
<i>Økonomisk</i> .....	<a href="#"><u>22</u></a>	<b>Folkevalgte organer</b> .....	<a href="#"><u>40</u></a>
<i>Pedagogisk</i> .....	<a href="#"><u>23</u></a>	<b>Folkevalgte</b> .....	<a href="#"><u>41</u></a>
Nasjonale hensyn som kan begrense selvstyret .....	<a href="#"><u>23</u></a>	<b>Ordføreren</b> .....	<a href="#"><u>41</u></a>
Kommunesektoren berøres av EØS-avtalen .....	<a href="#"><u>24</u></a>	<b>Delegering</b> .....	<a href="#"><u>42</u></a>

<b>Saksbehandling i folkevalgte organer</b>	<b>44</b>
Møter	<u>45</u>
<i>Hvem avgjør om det skal holdes et møte?</i>	<u>46</u>
<i>Hvem kan avlyse et møte?</i>	<u>46</u>
Slik får du en sak opp til politisk behandling	<u>46</u>
Vedtak og avstemning	<u>48</u>
Saksavvikling og møtebok	<u>49</u>
Møteoffentlighet og taushetsplikt	<u>49</u>
Hastesaker	<u>50</u>
Innsynsrett og taushetsplikt	<u>51</u>
<b>Folkevalgt i sosiale medier</b>	<b>52</b>
Sjikane, hets og trusler på nett	<u>53</u>
Desinformasjon og uønsket påvirkning	<u>54</u>

#### **KAPITTEL 4 FOLKEVALGTES RETTIGHETER OG PLIKTER**

<b>Møteplikt, forfall og rett til fri fra arbeid</b>	<b>58</b>
<b>Reglement for godtgjøring og rettigheter</b>	<b>58</b>
Godtgjøring og utgiftsdekning	<u>59</u>
Arbeidsgodtgjøring	<u>60</u>
Godtgjøring ved frikjøp	<u>60</u>
Ettergodtgjøring	<u>60</u>
Sykepenger og yrkesskade	<u>61</u>
<i>Rett til sykepenger</i>	<u>61</u>
<i>Rettigheter ved yrkesskade</i>	<u>61</u>
Permisjoner og pensjonsordning	<u>62</u>
<i>Permisjoner</i>	<u>62</u>
<i>Pensjonsordning</i>	<u>62</u>
<b>Habilitet og inhabilitet</b>	<b>63</b>
<b>Uttreden, fritak og suspensjon</b>	<b>65</b>
Uttreden og fritak	<u>65</u>
Suspensjon	<u>66</u>

#### **KAPITTEL 5 SÆRLIG OM PARLAMENTARISME**

<b>Det parlamentariske system</b>	<b>70</b>
Kommunerådet	<u>71</u>
<i>Endringer i kommunerådet</i>	<u>72</u>
<i>Kommunerådets oppgaver</i>	<u>72</u>
<i>Kommunerådet, kommunestyret og ordføreren</i>	<u>74</u>
<b>Politisk ansatte</b>	<b>75</b>
<b>Innføre eller avskaffe parlamentarismen?</b>	<b>76</b>

#### **KAPITTEL 6 KOMMUNEDIREKTØRENS ROLLE**

<b>Helhetlig ledelsesansvar</b>	<b>80</b>
<b>Utrednings- og iverksettelsesplikt</b>	<b>80</b>
<b>Delegering til kommunedirektøren</b>	<b>82</b>
<b>Å spille hverandre gode</b>	<b>83</b>

#### **KAPITTEL 7 NYSKAPENDE ARBEIDSGIVERPOLITIKK**

<b>Kommunestyret og fylkestingets arbeidsgiverrolle</b>	<b>86</b>
Attraktive og nyskapende arbeidsgivere	<u>86</u>
Vedtak om arbeidsgiverpolitikk	<u>87</u>
Arbeidsgiverstrategi	<u>87</u>
<b>Tillitsvalgte og partssammensatte utvalg</b>	<b>88</b>
<b>Kommunedirektørens personalansvar</b>	<b>89</b>
<b>Folkevalgtes arbeidsgiveransvar for kommunedirektøren</b>	<b>90</b>
Ansettelse og arbeidsavtale	<u>91</u>
Utviklingssamtale	<u>92</u>

## KAPITTEL 8

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

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

- Medvirkning i kommunale og fylkeskommunale planprosesser ..... [96](#)
- Innbyggerforslag ..... [97](#)

#### Lovpålagte medvirkningsråd ..... [97](#)

- Eldreråd ..... [97](#)
- Råd for personer med funksjonsnedsettelse ..... [98](#)
- Ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom ..... [98](#)

#### Utvalg ..... [99](#)

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

#### Folkeavstemninger ..... [99](#)

#### Hvordan komme i gang med innbyggermedvirkning ..... [99](#)

- Hvorfor involvere innbyggerne? ..... [100](#)
- Hvem skal involveres? ..... [101](#)
- Når i prosessen skal innbyggerne gi innspill? ..... [101](#)
- Hvordan skal innbyggerne involveres? ..... [101](#)
  - Informasjon ..... [102](#)
  - Konsultasjon ..... [102](#)
  - Dialog ..... [102](#)
  - Sette dagsorden ..... [103](#)
  - Medstyring ..... [103](#)

## KAPITTEL 9

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

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

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

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

- Kommuneplanens samfunnsdel ..... [108](#)
  - Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy ..... [108](#)

Politiske verksteder som metode .. [110](#)

Kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan ..... [111](#)

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

Planlegging og innbyggerdialog ..... [113](#)

Regional planstrategi og regionale planer ..... [113](#)

#### FNs bærekraftsmål – et rammeverk for planleggingen ..... [114](#)

## KAPITTEL 10

### KOMMUNEØKONOMI ..... [119](#)

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

- Kommunenes inntektssystem ..... [121](#)
- Stortinget fastsetter inntektene ..... [122](#)
- Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter ..... [124](#)
- Utbytte fra kraftselskap ..... [125](#)
- Naturressursskatt ..... [125](#)
- Eiendomsskatt ..... [125](#)
- Kommunale avgifter ..... [125](#)
- Brukerbetaling og gebyrer ..... [126](#)

#### Økonomiplanen ..... [126](#)

#### Årsbudsjettet ..... [127](#)

#### Årsregnskap og årsberetningen ..... [129](#)

- Finansielle måltall ..... [130](#)
- Regler for økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning ..... [131](#)

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

## KAPITTEL 11

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

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

Folkevalgte har en særlig viktig rolle .. [136](#)

#### Nye løsninger sammen med innbyggere og lokalsamfunn ..... [137](#)

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

<b>Digitalisering som driver for innovasjon</b> .....	<a href="#">139</a>
---	---------------------

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

<b>Anskaffelser er viktige for samfunnsutviklingen</b> .....	<a href="#">142</a>
--	---------------------

## KAPITTEL 12

<b>KOMMUNAL ORGANISERING</b> .....	<a href="#">145</a>
------------------------------------	---------------------

<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 oppgavefelleskap .....	<a href="#">150</a>
Vertskommunesamarbeid .....	<a href="#">151</a>
Interkommunale selskaper .....	<a href="#">152</a>
Aksjeselskaper .....	<a href="#">153</a>
Samvirkeforetak .....	<a href="#">154</a>
Stiftelser .....	<a href="#">154</a>

<b>Konkurransetsetting og kjøp av tjenester</b> .....	<a href="#">154</a>
---	---------------------

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

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

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

## KAPITTEL 13

<b>EGENKONTROLL</b> .....	<a href="#">159</a>
---------------------------	---------------------

<b>Kommunestyret og fylkestingets kontrollansvar</b> .....	<a href="#">160</a>
--	---------------------

Kontrollutvalg .....	<a href="#">161</a>
Revisjon .....	<a href="#">163</a>

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

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

<b>Innsyn og undersøkelser i selskaper</b> ..	<a href="#">165</a>
---	---------------------

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

## KAPITTEL 14

<b>KS – KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON</b> .....	<a href="#">169</a>
---	---------------------

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

Arbeidsgiverorganisasjon .....	<a href="#">170</a>
Interesseorganisasjon .....	<a href="#">171</a>
Utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner .....	<a href="#">172</a>

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

Fylkesmøtene .....	<a href="#">173</a>
Fylkesstyrene .....	<a href="#">173</a>
Landstinget .....	<a href="#">174</a>
Landsstyret .....	<a href="#">174</a>
Hovedstyret .....	<a href="#">175</a>
Kommunedirektørutvalgene .....	<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 bor alle i en kommune og i en fylkeskommune. Den kommunale virksomheten møter vi på alle livets områder. Det kan være når vi søker om barnehageplass, når vi har barn eller ungdom i skolen, når vi har behov for helsehjelp, når vi søker om byggetillatelse, når vi reiser kollektivt, og når noen tar hånd om avfallet vårt.

Alle disse eksemplene er oppgaver kommunene eller fylkeskommunene skal løse. Det har Stortinget lovfestet. Kommunene og fylkeskommunene kan også løse flere oppgaver for innbyggerne enn det Stortinget har bestemt.

Det representative demokratiet er grunnleggende i lokalpolitikken. Gjennom valg gir innbyggerne et oppdrag til de folkevalgte. Dere som er folkevalgte, står til ansvar overfor innbyggerne for måten dere forvalter dette oppdraget på.

I et demokrati er valg viktig. Men også det som skjer mellom valgene, er viktig. Opplever innbyggerne at de er godt representert? Er det mulig å holde de folkevalgte til ansvar? Har innbyggerne tillit til at ingen urettmessig favoriseres, og at innbyggerne får det de har krav på? Leverer kommunen gode resultater?

### **Noen kjennetegn på et godt lokaldemokrati med høy tillit**

- Innbyggerne kjenner seg godt representert. Det innebærer blant annet at de folkevalgte kjenner innbyggernes meninger, interesser og behov – og at de legger disse behovene til grunn for de vedtakene som fattes.
- De folkevalgte setter dagsordenen, styrer ressursbruken og er ombud for innbyggerne.
- De folkevalgte må sørge for at kommunen leverer resultater som innbyggerne oppfatter som gode.

KS laget en plattform for godt lokaldemokrati i 2014. Les mer her: [Godt lokaldemokrati – ei plattform.](#)

## KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS OPPGAVER OG ROLLER

Kommuner og fylkeskommuner har et helhetlig samfunnsansvar og tar seg av fire grunnleggende oppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner skal

- være demokratiske aktører
- yte offentlige tjenester
- drive samfunnsutvikling
- utøve myndighet

I tillegg er kommunene og fylkeskommunene arbeidsgivere for alle ansatte i kommunal sektor.

### En demokratisk aktør

Kommuner og fylkeskommuner er demokratiske aktører i den forstand at de styres av folkevalgte, som tar reelle beslutninger på vegne av innbyggerne. Lokaldemokratiet skal også ivareta innbyggernes muligheter til å påvirke beslutninger som er viktige for dem.

Helt siden 1837, da formannskapslovene ble vedtatt, har innbyggerne i en kommune hatt anledning til å velge representanter til kommunestyret.

Når innbyggerne kan velge hvem som skal representere dem, har vi et representativt demokrati. For at demokratiet skal være mest mulig representativt, er det viktig at alle samfunnsgrupper deltar, og at valgdeltakelsen er høy. En annen viktig side ved lokaldemokratiet er at innbyggerne også kan delta mellom valgene. Å ha en åpen debatt som involverer innbyggerne, er viktig i et godt lokalt demokrati.

På [ks.no](https://ks.no) finner du råd om hvordan kommuner og fylkeskommuner kan involvere innbyggerne på en god måte.

### Tjenesteyter

Kommunene har ansvar for å levere en rekke tjenester til innbyggerne. De har ansvar for store samfunnsområder som barnehager, grunnskoler, kultur, helse og omsorg. De har også ansvar for barnevern, renovasjon, bibliotek, rusarbeid, vei, vann og avløp.



*Kommuner forvalter fellesarealer som gater, torg, parker, friområder og idrettsanlegg. Her fra Kristiansand.*

Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, fagskoleutdanning, fylkesveier og ferjer, kollektivtransport, tannhelsetjeneste, kultur og idrett, og dessuten regional planlegging og regional samfunnsutvikling.

### **Samfunnsutvikler**

For å skape bærekraftig utvikling må verdenssamfunnet jobbe på tre områder:

- klima og miljø
- økonomi
- sosiale forhold

Kommunens og fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler handler om alle disse tre områdene og om samarbeid med andre myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet.

Samfunnsutvikling handler om å utvikle gode lokalsamfunn og legge til rette for et aktivt næringsliv. Det favner en rekke områder.

Det dreier seg blant annet om utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling og miljø. Kommunen har også ansvar for oppvekstvilkår og folkehelse i videste forstand. Derfor ligger det til kommunestyret å vedta planer og andre tiltak som skaper helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne.

Lokal og regional kunnskap er en viktig forutsetning for arbeidet med næringsutvikling. Utvikling av lokalsamfunnet er en viktig politisk oppgave. Folkevalgte kan bidra ved å støtte opp om gründere, samfunns-entreprenører, lag, foreninger og ildsjeler.

Fylkeskommunen skal bidra til samfunnsutvikling på regionalt nivå, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Fylkeskommunen skal støtte og veilede kommunene, samordne gjennom regional planlegging og foreta regionale avveininger for å sikre helhetlig og tverrfaglig tenkning, for å nå viktige samfunns mål.

I arbeidet med samfunnsutvikling er det avgjørende med et godt samspill mellom kommuner og fylkeskommuner.

## Myndighetsutøver

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke områder. For eksempel kan kommuner gjøre vedtak om tildeling av tjenester og kreve inn skatter og gebyrer. Kommunene kan gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Arbeidet rettes mot enkeltindivider, bedrifter og organisasjoner.

Myndighetsrollen må utøves ut fra et faglig og politisk skjønn innenfor de rammene lovgivningen setter. Det er viktig å ta hensyn til likebehandling og innbyggernes rettssikkerhet.

I utgangspunktet er all myndighet lagt til kommunestyrene og fylkestingene. Samtidig er det ikke hensiktsmessig at kommunestyret gjør vedtak om for eksempel tildeling av sykehjemsplass eller spesialundervisning. Slik myndighetsutøvelse delegeres derfor til kommunedirektøren. (Les mer om delegering i kapittel 3, s. 42.) Det er bare ikke-prinsipielle saker som kan delegeres til kommunedirektøren. Det er i mange tilfeller vanskelig å gjøre et klart skille her. Prinsipielle saker er saker som har en politisk dimensjon og saker som kan skape presedens. Det er kommunedirektørens oppgave i samarbeid med folkevalgt organ å sikre at skillet mellom prinsipielle og ikke-prinsipielle saker blir opprettholdt.



*Kommunestyret eller fylkestinget har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i kommunen eller i fylkeskommunen.*

## **Arbeidsgiver**

Kommunestyret eller fylkestinget har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i kommunen eller i fylkeskommunen. Det løpende personalansvaret ligger til kommundirektøren. Kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret og skal jobbe langsiktig slik at kommunen og fylkeskommunen blir attraktive arbeidsgivere.

Ledere og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen er virksomhetenes viktigste ressurs.

For å møte den demografiske utviklingen og innbyggernes behov for velferdstjenester er det nødvendig å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. Samtidig må kommunene og fylkeskommunene bidra til å fornye tjenestene og arbeidsformene. God ledelse er avgjørende for å lykkes med dette.



## LOKALT SELVSTYRE

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige politiske forvaltningsnivåer, der de folkevalgte får mandat fra innbyggerne hvert fjerde år. Samtidig må det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Staten kan bare gripe inn i det lokale selvstyret når det er gitt adgang til det gjennom lov eller forskrifter. Dette betyr at verken regjeringen, departementene eller statsforvalterne har adgang til å instruere eller overprøve kommunestyret eller fylkestinget. De kan ikke begrense kommunens eller fylkeskommunens handlefrihet eller pålegge oppgaver gjennom instruks, rundskriv eller veiledere. Norge forpliktet seg allerede i 1989 gjennom [Europarådets lokaldemokrati charter](#) til å anerkjenne lokaldemokratiet i Grunnloven, og i 2016 fikk lokaldemokratiet sin plass i Grunnloven. Selvstyret ble lovfestet i den nye kommuneloven i 2018.

Det lokale selvstyret står for grunnleggende verdier i det norske samfunnet: frihet, demokrati og effektivitet.

### **Grunnloven § 49 andre ledd**

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

### **Kommuneloven § 1 første setning**

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

## Frihet

Frihet *fra* statsmakt og embetsmannsvelde var en viktig drivkraft bak opprettelsen av lokale institusjoner og innføringen av formannskapslovene i 1837. Senere ble verdien mer knyttet til frihet *til* å ta lokale initiativ. Fremveksten av velferdsstaten har i praksis avgrenset friheten i det lokale selvstyret. Frihet *fra* statlige inngrep og statlig detaljstyring står nok en gang på den lokalpolitiske dagsordenen. To sider ved begrepet frihet er helt vesentlige for lokaldemokratiet:

- Lokalpolitikere må kunne gjøre egne prioriteringer – også innenfor statlig politikk, slik at statlig politikk kan tilpasses lokale forhold.
- Kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse eller myndighet er såkalt negativt avgrenset. Det vil si at de kan ta på seg oppgaver så sant ikke loven bestemmer at oppgavene er lagt til andre.

## Demokrati

Kommunalt selvstyre innebærer nærhet mellom innbyggerne og dere som er folkevalgte. Det er en grunnleggende verdi at innbyggerne kan påvirke og delta i løsningen av felles oppgaver i lokalsamfunnet. Det styrker den enkeltes innvirkning på egen hverdag. Nærheten mellom innbyggerne og dere folkevalgte gir innsikt i hva innbyggerne ønsker. Politisk deltakelse, både i valg og mellom valgene, gir det politiske systemet legitimitet. Det er en verdi i seg selv å delta. Det lokale demokratiet gir rom for demokratisk variasjon, der ulike sett av verdier kan komme til uttrykk, og ved at det kan finnes flere mulige politiske konstellasjoner.



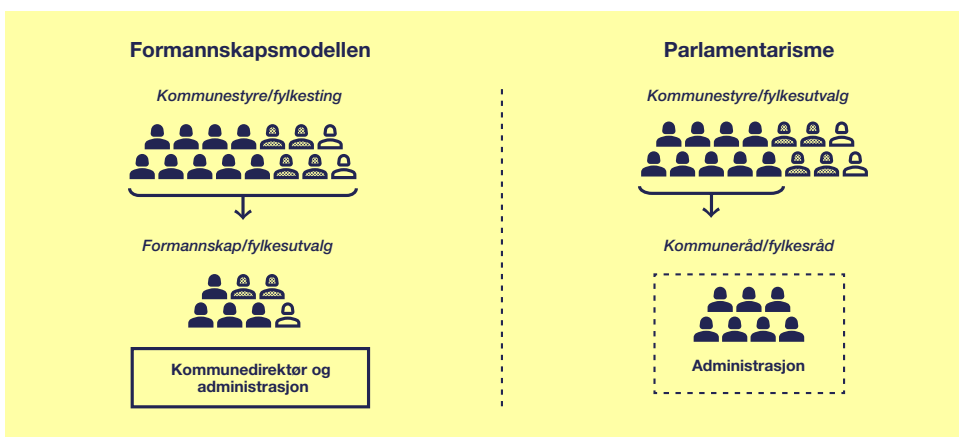
*I et demokrati er det grunnleggende at innbyggerne selv kan delta.*

## Effektivitet

Effektivitet handler om kommunenes og fylkeskommunenes evne til å svare på samfunnsutfordringene på best mulig måte. Kommunesektoren har et bredt spekter av oppgaver. Gjennom nærhet og kunnskap om lokale forhold kan dere folkevalgte tilpasse tjenestene og lokalsamfunnets utvikling til de aktuelle behovene. Effektivitet handler også om å få mest mulig ut av hver krone på alle tjenesteområder. I et rammefinansiert system har kommunene og fylkeskommunene ansvar for egen ressursbruk. Dermed har de også et insentiv til å holde kostnadene nede. En kommune eller fylkeskommune som greier å effektivisere virksomheten, kan selv beholde gevinsten. Til sist handler effektivitet om at kommunen evner å levere tjenester som er i samsvar med innbyggernes behov.

## TO STYRINGSFORMER

Kommuneloven regulerer de formelle sidene ved den politiske styringsformen i en kommune og fylkeskommune, enten det gjelder parlamentarisme eller formannskapsmodellen. Utover bestemmelsene i kommuneloven (og til en viss grad i andre lover som for eksempel offentlighetsloven og forvaltningsloven) vil styringsformens virkemåte avhenge av lokale bestemmelser og lokal politisk kultur. I dette kapitlet legges formannskapsmodellen til grunn. Du kan lese mer om parlamentarisme i kapittel 5, s. [70](#).



Figur 1. To styringsmodeller

## Formannskapsmodellen

De aller fleste kommuner styres i dag etter formannskapsmodellen. Denne politiske styringsmodellen har lange tradisjoner i Norge, helt tilbake til 1837 da formannskapslovene ble vedtatt. Før den tid var lokal forvaltning preget av usystematisk statlig kontroll og stor variasjon i struktur og praksis. Formannskapslovene skapte rammer for det lokale selvstyret og ga innbyggerne mulighet til å velge egne representanter, noe som ble starten på overgangen fra embetsstyre til [folkestyre](#).

Formannskapsmodellen bygger på at det sentrale med et demokrati er å skape enighet og kompromisser. Dette oppnås gjennom bred politisk deltakelse i de kommunale beslutningsprosessene. Partiene i kommunestyret får mulighet til å være med å påvirke politikken gjennom deltakelse i formannskapet og andre folkevalgte organer, basert på sin forholdsmessige styrke i kommunestyret. I denne modellen er det kommunedirektøren som har ansvaret for å utrede sakene som skal behandles i de folkevalgte organene. Kommuner som styres etter formannskapsmodellen, skal ha et formannskap som er sammensatt slik at det representerer de ulike partiene og grupperingene i kommunestyret etter størrelse. Det er et krav om at formannskapet skal bestå av minst fem medlemmer. Formannskapet velges for hele perioden.

Formannskapet innstiller til økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning til kommunestyret. I tillegg kan formannskapet få delegert myndighet til å treffe vedtak i andre saker. Mange kommuner bruker formannskapet som planutvalg, som har ansvar for plansaker i kommunen.



*Ringsaker er en av de mange kommunene i Norge som styres etter formannskapsmodellen.*

## FORHOLDET MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunesektoren er at Norge er en enhetsstat. Det betyr at kommunenes og fylkeskommunenes myndighet er fastlagt av Stortinget gjennom lover, og det lokale selvstyre må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner selvstendige, politisk valgte forvaltningsnivåer med mandat fra innbyggerne gjennom valg hvert fjerde år.

Kommuner og fylkeskommuner er formelt sett likestilte, men har forskjellige oppgaver. De er ikke en del av statsforvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner er derfor ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget.

Det er tre lovfestede prinsipper som ligger til grunn for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyre, og for hvordan statlige tiltak og reformer skal utformes og håndteres når de har konsekvenser for kommunesektoren.

- **Forholdsmessighet:** Det kommunale selvstyre bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
- **Nærhet:** Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.
- **Finansiering:** Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlerom.

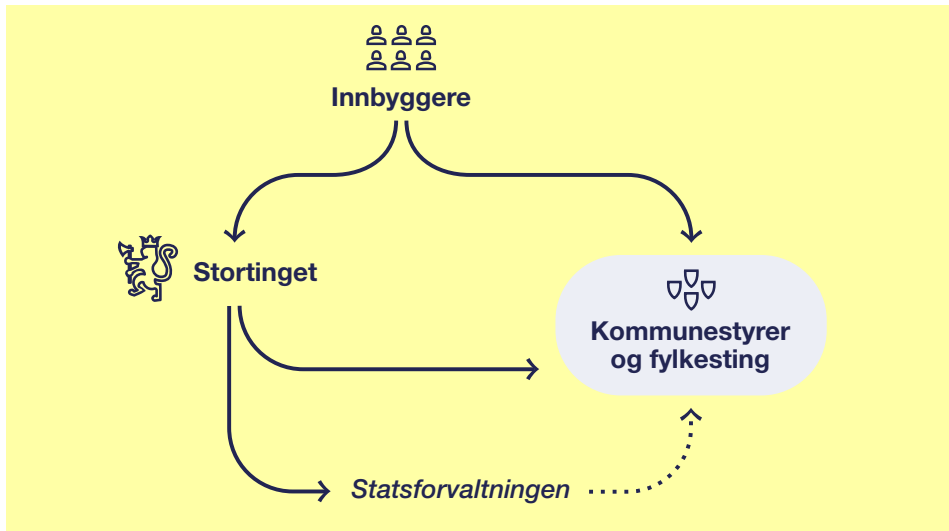
### Slik styrer staten

Tradisjonelt har staten styrt kommunene gjennom lover, forskrifter og andre former for regulering, gjennom finansielle bevilgninger eller gjennom de mykere pedagogiske virkemidlene.

#### **Juridisk**

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

- fremme innsigelser til arealplaner
- behandle klager på kommunale vedtak
- føre lovlighetstilsyn av kommunenes og fylkeskommunens oppfyllelse av sine plikter
- føre lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen



Figur 2. Slik styrer Stortinget kommunene og fylkeskommunene.

Kommuner har på sin side rett til å reise søksmål når staten utøver kontrollmyndighet. Dette kan for eksempel gjelde når staten etter en klage har opphevet et kommunalt vedtak.

### **Økonomisk**

Skatt og rammetilskudd er kommunesektorens viktigste inntektskilder. De utgjør over 70 prosent av de samlede inntektene. Skatt og rammetilskudd kalles «frie inntekter», fordi dette er inntekter som kommunene og fylkeskommunene kan bruke fritt.

Stortinget fastsetter størrelsen på det statlige rammetilskuddet og maksimalsatsene for person- og formuesskatten som kommunene og fylkeskommunene mottar. Stortinget fastsetter i tillegg hvor stor andel av innbyggernes skatteinntekter den enkelte kommune eller fylkeskommune

får beholde, det vil si hvordan skatteinntektene omfordeles mellom kommunene eller fylkeskommunene.

Kommunesektorens øvrige inntekter består i hovedsak av brukerbetalinger, gebyrer og øremerkede statstilskudd. Stortinget bestemmer i stor grad prinsippene for disse gebyrene og brukerbetalingene. I tillegg bestemmer Stortinget reglene som styrer størrelsen på de gebyrene kommunene kan ta.

### ***Pedagogisk***

Departementer, direktorater og regionale statlige etater veileder kommunene både skriftlig og muntlig. Statsforvalterembetet er statens representant i fylkene, og står for det meste av den direkte dialogen med kommunene. Veiledningen skjer gjennom rundskriv, retningslinjer og skriftlige veiledere.

Det er viktig å være klar over at statlige veiledere ikke er juridisk bindende, men at de gir råd og anbefalinger. Husk også at kommunen eller fylkeskommunen kan saksøke staten for eksempel når Statsforvalteren har opphevet eller omgjort et vedtak.

### **Nasjonale hensyn som kan begrense selvstyret**

Stortinget setter opp en lang rekke mål. Noen av målene kan innebære bruk av statlige virkemidler som begrenser friheten til kommunene og fylkeskommunene. Følgende mål kan begrunne statlig styring:

- rettssikkerhet
- likhet og likeverd
- liv og helse
- overordnet økonomisk styring
- effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser
- samfunnssikkerhet
- bærekraftig utvikling
- hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter

Målet om utjevning og *likeverdige tjenester* mellom innbyggerne og mellom geografiske områder er viktig i et velferdssamfunn. Begrepet likeverd innebærer ikke like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle

kommuner. Det betyr at alle innbyggere, uavhengig av hvor de bor i landet, skal få de tjenestene de har krav på og behov for. Likeverd handler også om at tjenester og tjenesteyting gjennomføres på en verdig måte.

### **Kommunesektoren berøres av EØS-avtalen**

Norges samarbeid med EU gir både muligheter og legger føringer for kommuner og fylkeskommuner. For det første må kommuner og fylkeskommuner forholde seg til et regelverk vedtatt av EU og gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen. For det andre påvirker EØS-avtalen kommuner og fylkeskommuner politisk. Klima, miljø og regional utvikling er temaer kommunesektoren jobber med, og som ikke stopper ved landegrensene. For det tredje kan kommuner og fylkeskommuner delta i programmer som Interreg, Erasmus+ og Horisont Europa. EØS-midlene finansierer prosjekter på flere områder som er relevante for norsk kommunesektor.

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

Landets kommuner har et selvstendig menneskerettighetsansvar. Kommunene står i førstelinjen og er de som ivaretar mange av menneskerettighetene i praksis. Når menneskerettigheter skal gjennomføres innenfor områder som barnevern, eldreomsorg eller i grunnskolen er det kommunene som er ansvarlige for dette.

[Norges institusjon for menneskerettigheter \(NIM\)](#) har kartlagt kommuners ansvar for menneskerettigheter og kommer med noen råd og anbefalinger i en rapport fra 2022.

Lytt til KS-podkasten «[Der livet leves](#)» om kommuner og menneskerettigheter med direktør for NIM, Adele Matheson Mestad, og styreleder i KS, Gunn Marit Helgesen.







KAPITTEL

# Å være folkevalgt

# 2

I representative demokratier, slik som det norske lokaldemokratiet, gir folk makt til politiske representanter gjennom stemmeseddelen. Folket velger sine representanter. De folkevalgte skal ivareta både nasjonale interesser og lokale fellesinteresser på vegne av innbyggerne i kommunen.

## FOLKEVALGTES ROLLER

Dere som er folkevalgte, må håndtere mange ulike roller.

### Ombudsrollen

Dere representerer det politiske partiet dere er valgt inn for og er lydhøre overfor innbyggernes synspunkter, og taler enkeltindividens eller enkeltgruppers sak. Politisk representasjon innebærer at innbyggernes stemmer, meninger og perspektiver blir hørt. Folkevalgte står ofte overfor krav og forventninger som det er vanskelig å forene. Innbyggere kan for eksempel forvente at dere folkevalgte skal holde dere til programmet dere ble valgt inn på, men samtidig kunne tilpasse dere til nye omstendigheter eller innspill. Representasjon er krevende, og spesielt i kontroversielle saker hender det at dere vil trenge mer informasjon for å gjøre dere opp en mening. Ombudsrollen utøves både av hver enkelt kommunestyrerepresentant/fylkestingsrepresentant, av partiene og av kommunestyret/fylkestinget i fellesskap.

### Styringsrollen

Dere folkevalgte fatter vedtak og følger opp og kontrollerer hvordan vedtakene settes ut i livet. Det kan for eksempel gjelde vedtak om retningslinjer for tildeling av hjemmehjelp og satser i barnehagen, eller vedtak av kommuneplaner, reguleringsplaner og budsjetter. Vedtakene gjelder for alle som er berørt, som er i samme situasjon. Styringsrollen utøves ikke individuelt, men kun av folkevalgte organer som kollegiale organer.

### Lederrollen

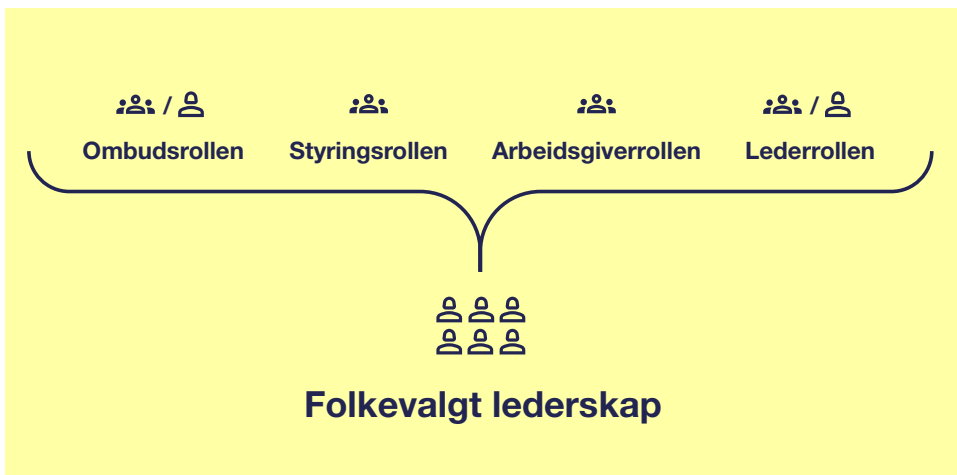
Som folkevalgt har du også en lederrolle. Det er opp til deg hvordan du vil fylle denne rollen. Det handler om å ha ambisjoner og målsettinger på vegne av kommunen. Lederrollen innebærer å sette de sakene du er

opptatt av på dagsordenen, og skape oppslutning blant innbyggerne om de vedtakene som er fattet. Du er en del av kommunens folkevalgte ledelse. Lederrollen utøves både av hver enkelt kommunestyrerepresentant/fylkestingsrepresentant, av partiene og av kommunestyret/fylkestinget i fellesskap.

## Arbeidsgiverrollen

Folkevalgte i kommunestyre og fylkesting har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Det løpende arbeidsgiveransvaret ligger til kommunedirektøren.

Arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren ligger til kommunestyret eller fylkestinget. Arbeidsgiverrollen utøves ikke individuelt, men kun av folkevalgte organer som kollegiale organer.



Figur 3. De folkevalgtes roller. Rollene utøves både individuelt og av kollegiet.

## Balansegang

De ulike rollene viser seg overfor ulike aktører. Ombudsrollen handler om forholdet mellom innbyggerne og folkevalgte, men også om forholdet mellom folkevalgte og næringsliv, frivillig sektor eller andre grupper i lokalsamfunnet. Ledelses- og styringsrollen utøves så vel overfor lokalsamfunnet som overfor kommunens egen administrasjon.

## VEIER TIL GOD LOKALDEMOKRATISK STYRING

Dere folkevalgte har fått innbyggernes tillit til å ivareta lokalsamfunnets interesser på en åpen og etisk god måte. At innbyggerne har tillit til dere som er folkevalgte, er en grunnleggende forutsetning i vårt demokrati. Det er også viktig med tillit mellom dere folkevalgte og de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen, og selvfølgelig også folkevalgte imellom.

### KS Lokaldemokratiundersøkelse

KS tilbyr kommuner å gjennomføre KS Lokaldemokratiundersøkelse i hver valgperiode. I undersøkelsen får innbyggere og folkevalgte spørsmål om lokaldemokratiet i egen kommune. Folkevalgte får i tillegg spørsmål om arbeidet i kommunestyret – om forholdet til administrasjonen, politisk samarbeidsklima, rolleforståelse og trivsel. Undersøkelsen kan være et nyttig grunnlag for å styrke arbeidet med demokratiet i egen kommune. Du finner mer informasjon om KS Lokaldemokratiundersøkelse på [ks.no](https://ks.no).

## EN KULTUR BASERT PÅ ÅPENHET OG TILLIT

Åpenhet er en forutsetning for å skape tillit. Det handler om åpenhet innad i kommunen, mellom dere folkevalgte, mellom dere og administrasjonen og utad mot lokalsamfunnet. God informasjon og åpenhet i beslutningsprosesser er viktig for å sikre tillit og god demokratisk styring.

For å sikre åpenheten overfor innbyggerne er god informasjon viktig, men også å gi innsyn når noen ber om det, og å vise frem grunnlaget for beslutninger dere fatter, og uenighetene som finnes. La folk få innsyn i debattene, i argumentene og begrunnelsene, og i hvem som har vært involvert i beslutningsprosessene.

Tiltak for å skape åpenhet kan være å

- informere aktivt og systematisk om kommunens planer, vedtak og måloppnåelse – gjerne gjennom flere kanaler
- informere om uenigheter i kommunestyret eller fylkestinget
- gi innsyn i saker og saksforberedende dokumenter, også utover minstekravet, når noen ber om det
- gi innsyn om hvem utenfra som er i kontakt med folkevalgte i politiske beslutningsprosesser

- gi innsyn i politiske prosesser og åpne opp for debatt
- sette temaer knyttet til åpenhet jevnlig på dagsorden i kommunestyret
- ha åpenhet rundt hvem som inviteres inn i partienes gruppemøter



*God informasjon og åpenhet i beslutningsprosesser er viktig for å sikre tillit og god demokratisk styring. Bildet er fra et folkemøte i Kristiansand.*

## TYDELIG ANSVARFORDELING

Undersøkelser, som blant annet [KS Lokaldemokratiundersøkelse](#), viser at det å ha klare ansvarlinjer har betydning for om den demokratiske styringen fungerer godt. Det innebærer å ha klare regler for hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, samt hvor og når i prosessen innbyggerne skal delta. Roller og ansvar mellom ulike politiske nivåer bør gå klart frem av reglementene. Det må altså være klart hvilken myndighet og hvilket ansvar henholdsvis kommunestyre/fylkesting, formannskap/fylkesutvalg, utvalg og kommunestyre- og fylkestingskomiteer har. Det samme gjelder for forholdet mellom politikk og administrasjon, synliggjort i delegeringsreglementet. Når i beslutningsprosessen har henholdsvis administrasjon eller folkevalgte hånden på saken? Hvem har hvilken rolle i de ulike fasene? Tydelig ansvarsfordeling er viktig for klar rolleforståelse.

## GOD INFORMASJON TIL ALLE OG GENERELL MEDVIRKNING

Tilgang til god informasjon er en forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter overfor kommunen og fylkeskommunen når disse opptrer som myndighetsutøver. Kommunen og fylkeskommunen skal aktivt informere om egen virksomhet. I tillegg plikter kommunene og fylkeskommunene å informere om virksomhet som andre utfører på vegne av kommunen og fylkeskommunen. Dette er viktig fordi mange kommuner og fylkeskommuner har opprettet selskaper eller inngått interkommunalt samarbeid for å løse oppgavene. Mange kommuner og fylkeskommuner har også overlatt til private eller ideelle stiftelser og organisasjoner å utføre visse oppgaver.

Det er også viktig at informasjonen gis på en måte som er forståelig og sikrer at alle har tilgang til den.



*Flere kommuner arrangerte hyppige pressekonferanser under koronapandemien for å holde befolkningen godt informert. Her fra Trondheim.*



## GODT ETISK LEDERSKAP

Folkevalgte har et stort ansvar. Det er lett å komme i situasjoner som gjør det mulig å misbruke posisjon, tillit og makt, eller å oppleve situasjoner som setter integriteten på prøve. Dere må ha en bevisst oppfatning om hvor grensen mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning går. Arbeidet med å sikre en høy etisk standard blant folkevalgte krever kontinuerlig oppmerksomhet i alle kommuner og fylkeskommuner.

«Utilbørlig» er et samlebegrep for upassende, uriktig eller urimelig, klanderverdig eller ulovlig påvirkning.

Det finnes mange eksempler på krevende situasjoner som folkevalgte må stå i. Det kan være utbyggere med store ressurser som presser på for å realisere sine visjoner, eller det kan være fortvilte pårørende som ikke får innvilget sykehjemsplass for sine nære, og som tipser mediene. Det kan også være lokalsamfunn hvor folkevalgte har mange roller også utenfor kommunestyret, som kan by på interessekonflikter.

[En undersøkelse](#) viser at verken folkevalgte eller administrative ledere i kommunesektoren oppfatter korrupsjon i form av pengeytelser som noe utbredt problem. Mange opplever derimot et stort press på andre måter – ofte i gråsoner mot det som er ulovlig. Eksempler kan være forventning om favorisering fra venner og kjente, eller press om å omgå et regelverk.

Det er heller ikke alltid like lett å gjenkjenne slikt press. Gjennom åpenhet og diskusjon om etiske dilemmaer er det lettere å gjenkjenne etiske utfordringer og unngå feilvurderinger. Etiske retningslinjer, dilemmatrening og gode rutiner for varsling er viktige hjelpemidler i vanskelige situasjoner.

Det kan også oppstå utfordringer rundt tillitsbaserte ordninger for folkevalgte. Det er ordninger som i utgangspunktet er knyttet til folkevalgtes arbeidsbetingelser, og som skal være med å legge til rette for at det er motiverende og attraktivt å påta seg verv som folkevalgt. Kostnadsdekning, etterlønn og tilgang på lokaler er eksempler på slike. Det er viktig å ha et bevisst forhold til hvordan slike ordninger praktiseres. Her er kommunesektorens etikkutvalgs [vurderinger og anbefalinger om tillitsbaserte ordninger](#).

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

## YTRINGSFRIHET OG VARSLING

Kommuner og fylkeskommuner forvalter fellesskapets ressurser og løser viktige samfunnsoppdrag. Åpenhet er med på å sikre at de løser oppdraget til beste for innbyggerne. Åpenhet er også en forutsetning for å avdekke og rette opp feil.

Som folkevalgte må dere kjenne rammene for ytringsfrihet og varsling for ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Varslingsreglene følger av [arbeidsmiljøloven](#). Et velfungerende demokrati er avhengig av en åpen og opplyst debatt. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner arbeider aktivt og målrettet for å sikre en god ytringskultur, som også gjør det trygt å ytre seg kritisk om forhold i egen virksomhet.

Den alminnelige ytringsfriheten verner den enkelte innbyggers frihet til å bestemme hva hen ønsker å ytre seg om, uavhengig av innhold, tid, form og medium. Ytringsfriheten er nedfelt i [Grunnloven § 100](#) og i [Den europeiske menneskerettskonvensjon](#) (EMK). Vernet om ytringsfriheten strekker seg langt, og det skal mye til for at ytringsfriheten begrenses. Det gjelder både for politikere og ansatte i kommuner og fylkeskommuner.

Et ansettelsesforhold reiser imidlertid spørsmål om ytringsfrihet fordi arbeidsgiver har krav på lojalitet fra sine ansatte. For å overholde sin lojalitetsplikt kan den ansatte være nødt til å avstå fra enkelte ytringer. Ansattes rett til å ytre seg i det offentlige rom strekker seg likevel langt. Det lar seg ikke gjøre å trekke opp en generell grense; det må vurderes konkret. Lojalitetsplikten gjelder ikke på samme måte for dere folkevalgte politikere, fordi dere har et verv og er ikke ansatt.

Varsling er en spesiell form for ytring som handler om kritikkverdige forhold i kommunen. Kritikkverdige forhold omfatter lovbrudd, men også brudd på interne regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Reglene for vern av varslere som er ansatt i en virksomhet, følger av [arbeidsmiljøloven](#). Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes, og å gjøre noe med det. Gjengjeldelse mot en arbeidstaker som varslar i samsvar med loven, er forbudt.

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha rutiner for varsling, det følger av arbeidsmiljøloven. Rutinene skal inneholde en oppfordring til

ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold, og å legge til rette for at det er trygt å varsle. Rutinene skal også inneholde fremgangsmåten for varsling, for eksempel hvem det skal varsles til og hvordan det kan varsles. De skal også si noe om arbeidsgivers fremgangsmåte ved mottak, behandling og oppfølging av et varsel.

Rutinene bør også være klare på hvordan varsling på kommune- direktøren skal håndteres. Hvor skal det varsles, og hvilken saks- behandling skal gjøres hos mottaker av varselet? Hvem skal foreta nærmere undersøkelser av varselet før en annen kommundirektør eller en kommuneadvokat i en annen kommune undersøker varselet nøyere? Ledere på alle nivå har et stort ansvar for å legge til rette for et godt ytringsklima der det oppleves som trygt å ta opp kritikkverdige forhold.

Les mer i KS' «[Veileder om ytringsfrihet og varsling](#)» for ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Veilederen er under revisjon, og det blir lagt ut relevant informasjon på [ks.no](http://ks.no).



*Ytringsfriheten skal verne den enkelte innbyggers rett til å gi uttrykk for sin mening.*

Arbeidsmiljølovens regler om varsling gjelder for arbeidstakere og ledere som er ansatt i kommunen. Dersom du som folkevalgt mottar varsel om et kritikkverdige forhold i kommunen eller fylkeskommunen, skal du oppfordre varsleren til å bruke de kanalene som følger av varslingsrutinene. På den måten sikres det at administrasjonen blir kjent med det kritikkverdige forholdet og kan gjøre noe med det.

### **Varsel på folkevalgte**

Varsel på folkevalgte fra andre folkevalgte eller varsel fra innbyggere om kritikkverdige forhold reguleres ikke av arbeidsmiljøloven. De fleste politiske partier har imidlertid innført egne varslingsregler som langt på vei bygger på de samme prinsippene som arbeidsmiljøloven.





Kommunestyresal



KAPITTEL

**Arbeidet  
som folkevalgt**

**3**

Kommunestyret eller fylkestinget er øverste myndighet i kommunen eller fylkeskommunen. Hvordan kommunen eller fylkeskommunen er organisert, er en viktig del av det kommunale selvstyret, og kommuneloven stiller noen krav til folkevalgte organer, delegering og saksbehandling.

## FOLKEVALGTE ORGANER

Det er stort handlingsrom for hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer seg, både den folkevalgte delen og den administrative delen av kommunen.

Stortinget har lagt noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal være. Dette er gjort for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommunene og fylkeskommunene, og for at visse grunnleggende prinsipper blir fulgt.

En ny og tydelig regel i kommuneloven er at det kun er de folkevalgte organene som er nevnt i lov, som kan opprettes. De mest sentrale organene må bruke det navnet som loven bestemmer, og det er: kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg, kommuneråd og fylkesråd, utvalg (inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg) og kommune- styre- og fylkestingskomiteer. I navnet kan betegnelsen by eller herad brukes i stedet for betegnelsen kommune.

Folkevalgte organer skal vedta et reglement som fastsetter

- virkeområde og eventuelt vedtaksmyndighet
- tidsperioden som organet er opprettet for
- eventuelt andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet

### Folkevalgte organer

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- 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

[kommuneloven § 5-1](#)

Formannskapet/fylkesutvalget og utvalg kan opprette et arbeidsutvalg blant sine medlemmer.

## Andre kommunale organer

- 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

[kommuneloven § 5-2](#)

## FOLKEVALGTE

Kommuneloven regulerer hvem som er folkevalgt. Siden folkevalgte har rettigheter og plikter, er det viktig at det er klarhet rundt dette.

Loven nevner to grupper som er folkevalgte. Den første er de som er direkte valgt av innbyggerne gjennom kommunestyre- og fylkestingsvalg. Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget er naturligvis folkevalgte. Medlemmer i kommunedelsutvalg som velges gjennom direkte valg, regnes også som folkevalgte.

Den andre gruppen er de som er indirekte valgt. Personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ eller annet kommunalt organ, regnes også som folkevalgte. For eksempel er medlemmene av ungdomsrådet folkevalgte.

## ORDFØREREN

Ordføreren har en sentral rolle i kommunen og er også det viktigste bindeleddet mellom de folkevalgte og administrasjonen.



*Ragnhild Bergheim, ordfører i Lørenskog kommune*

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte og kommunale organer, med unntak av kontrollutvalget, der ordføreren kun har møte- og talerett. Kommunestyret kan delegere myndighet til ordføreren om å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker (jf. s. 15). Kommunestyret eller fylkestinget kan også gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i hastesaker.

Eksempler på delegering til ordfører er *fullmakt ved krisehåndtering* og *sommerfullmakt*.

## DELEGERING

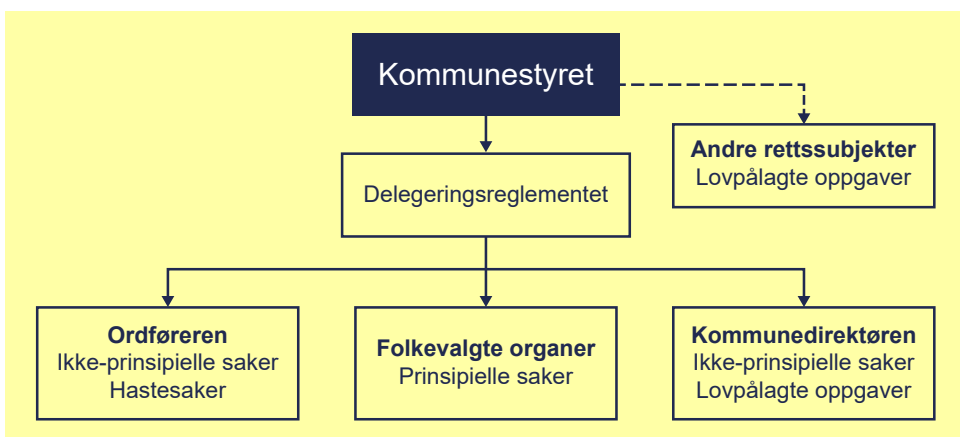
I en kommune eller fylkeskommune blir det tatt beslutninger på alle tjenestoområder. Myndigheten til å ta disse beslutningene ligger etter kommuneloven hos kommunestyret eller fylkestinget. Det er verken hensiktsmessig eller effektivt at de folkevalgte organene skal fatte alle beslutninger selv. Kommunestyre eller fylkesting må derfor tidlig bestemme hvem som skal bestemme hva. For å understreke at all myndighet er forankret i kommunestyret og fylkestinget, står det i [kommuneloven](#) at det i hver periode skal gjøres et *delegeringsvedtak* innen utgangen av det første hele året etter at valget har vært holdt. Det står også at kommunestyret aldri kan delegere bort sitt *ansvar*.

Delegering vil kort og godt si overføring av myndighet. Å delegerer myndighet er en viktig side ved det å utforme en organisasjon. Gjennom delegeringsvedtaket får kommunestyret og fylkestinget et aktivt forhold til organisasjonen og sitt eget maktgrunnlag. Delegering av myndighet til andre politiske organer er også avgjørende for gode politiske beslutningsprosesser.

Noen avgjørende vedtak kan ikke delegeres, som for eksempel budsjett og økonomiplan, men de fleste beslutninger kan delegeres videre til andre organer. I realiteten må de aller fleste beslutninger delegeres til kommunedirektøren for at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne fungere effektivt.

Et delegeringsvedtak innebærer at kommunestyret eller fylkestinget vedtar at et utvalg, ordføreren eller kommunedirektøren kan fatte en beslutning/vedtak på vegne av kommunestyret/fylkestinget.

Et beslutningssystem med utstrakt delegering må bygge på tillit, åpenhet og forutsigbarhet. Delegering av myndighet fungerer i et samspill med tydelige mål, roller, oppgaver og ressurser. Det må derfor være god rapportering, og ikke minst en god styringsdialog, på tvers av styringsnivåene i organisasjonen.



Figur 4. Delegering gir tydelige roller og ansvar.

Et førende prinsipp i kommuneloven er at det er forbud mot å delegerer myndighet til å treffe vedtak som har prinsipiell betydning, til enkeltpersoner (for eksempel ordfører eller kommunedirektør) og private (for eksempel et kommunalt aksjeselskap).

Det betyr at slike saker kun kan delegeres til folkevalgte organer. Hva som er prinsipielle saker, vil avhenge av vedtakets karakter og konsekvens for kommunen og fylkeskommunen (se også s. 15).

Kommunestyret kan delegerer myndighet til ordføreren om å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker. Ordføreren kan få myndighet til å treffe vedtak i hastesaker, men det er kommunestyret som bestemmer om ordføreren skal få denne myndigheten.

Etter kommuneloven kan kommunestyret bestemme om ordføreren kan få myndighet til å opprette utvalg på eget initiativ. Disse utvalgene vil bare kunne få i oppgave å forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Ordføreren skal rapportere til kommunestyret om hvordan den delegerede myndigheten til å treffe vedtak og opprette utvalg på eget initiativ er benyttet.

Det er flere grunner til at kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til kommunedirektøren. Først og fremst er det en avlastning for kommunestyret og fylkestinget, som er det organet som formelt har myndighet. Det å delegerer bidrar til at det blir nok kapasitet til å ta beslutninger. Dessuten trenger ikke folkevalgte organer å behandle enkeltsakene når de prinsipielle spørsmålene i sakene er avklart politisk. Det er også en effekt av delegeringen at de folkevalgte organene får en armlengdes avstand til vedtakene, slik at de kan fungere som klageorgan for innbyggerne.

## SAKSBEHANDLING I FOLKEVALGTE ORGANER

Det er forvaltningsloven og kommuneloven som gir regler for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan drive saksbehandling.

Folkevalgte skal alltid behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter i organer som må være opprettet etter kommuneloven eller særlov. Hovedregelen er at alle folkevalgte organer og andre kommunale organer må følge alle saksbehandlingsregler.

Å behandle saker omfatter også det å orientere om og drøfte saker som de senere skal treffe vedtak i.

Kommunestyret fastsetter selv et saksbehandlingsreglement for folkevalgte organer. Reglementet kan være ulikt fra organ til organ, så lenge det ikke er i strid med lovens krav til saksbehandlingen.

## Møter

Folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe sine vedtak i [møter](#). Hovedregelen i kommuneloven er at møter i folkevalgte organer holdes som fysiske møter hvor de folkevalgte møtes i samme rom. Kommuneloven åpner i tillegg for fjernmøter. Et fjernmøte er et møte hvor deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler like vel kan se, høre og kommunisere med hverandre i sanntid. Kommunestyret eller fylkestinget kan beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å avholde møter som fjernmøter. Det er opp til det enkelte organ å beslutte dette i det konkrete tilfellet. Også kommunestyret og fylkestinget selv kan avholde sine møter som fjernmøter om de ønsker det. Et møte som skal behandle saker som kan eller skal unntas offentlighet, kan ikke holdes som fjernmøte.



*Folkevalgte organer skal behandle sine saker i møter. Her fra kommunestyremøte i Skiptvet kommune.*

### ***Hvem avgjør om det skal holdes et møte?***

Det er organet selv eller kommunestyret som vedtar møtetidspunkter, men organets leder kan beslutte at det er nødvendig å holde et møte, eller så kan minst  $\frac{1}{3}$  av medlemmene kreve det. Og er det først et møte, så gjelder alle saksbehandlingsreglene.

### ***Hvem kan avlyse et møte?***

Det er i utgangspunktet bare organet selv som kan avlyse et møte.

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

Alle folkevalgte har gått til valg på et valgprogram. Dette valgprogrammet ønsker dere å få gjennomført. Spørsmålet er hvordan det kan gjøres? Når og hvordan får du en sak opp til politisk behandling?

Det følger av kommuneloven at det er det folkevalgte organets leder som setter opp saksliste til møtet. For kommunestyret eller fylkestinget er det ordføreren som bestemmer hvilke saker som skal behandles. Likevel kan  $\frac{1}{3}$  av medlemmene av det folkevalgte organet kreve at en sak settes på sakslista. Et folkevalgt organ kan også fatte vedtak i en sak som ikke står på sakslista, dersom ikke møteleder eller  $\frac{1}{3}$  av representantene motsetter seg det. Lovverket har i tillegg bestemmelser om hvilke saker som må behandles innen en viss frist.

Sett deg inn i hvilke overordnede planer og strategier som skal opp til behandling, og når de skal behandles. Kommuneplanens samfunnsdel er den overordnede, strategiske planen. Denne planen trekker opp de lange linjene, men kan også inneholde satsinger for valgperioden. Det vil være naturlig å ta gjeldende samfunnsplan opp til drøfting tidlig i perioden.

Det vil ofte være fornuftig å fremme de sakene du vil ta opp, i forbindelse med arbeidet med budsjettet eller økonomiplanen. En god beslutningsprosess involverer også ofte innbyggerne før det fattes vedtak.

Når en sak behandles i et folkevalgt organ, kan du selvsagt fremme alternative forslag til vedtak. Drøft gjerne ordlyden med kommunedirektøren før du fremmer forslaget, slik at lovligheten av forslaget kan bli vurdert.

Det står i [kommuneloven § 11-2](#) at alle medlemmer av folkevalgte organer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten. De fleste kommuner og fylkeskommuner har, med utgangspunkt i denne bestemmelsen, vedtatt regler for hvordan dette kan praktiseres, gjerne som spørsmål eller interpellasjoner. En interpellasjon er et forhåndsinnmeldt og grunnlagt spørsmål som besvares i møtet, vanligvis av ordføreren, og hvor det legges opp til en kort debatt i etterkant.

*Spørsmål* kan stilles av alle representantene om saker innenfor kommunens eller fylkeskommunes virkeområde. Spørsmålet fremmes vanligvis skriftlig av en representant innen en bestemt frist, for eksempel senest tre hverdager før kommunestyremøtet eller fylkestingsmøtet. Spørsmålet rettes til ordføreren eller fylkesordføreren. Det er vanlig at representanten får ordet for å legge frem spørsmålet sitt, og deretter får svareren (som regel ordføreren eller fylkesordføreren – og da er varaordføreren møteleder) ordet til svar. Spøreren får anledning til tilleggsspørsmål, og svareren kan gi tilleggssvar. Begrenset taletid er vanlig. Det fremmes ikke forslag i forbindelse med spørsmål. Andre enn spørrer og svarer deltar som regel ikke i ordskiftet i forbindelse med spørsmål.

Ved *interpellasjoner* er det vanlig at enten interpellanten eller den som svarer på interpellasjonen, kan fremme forslag som tas opp til votering. Slike forslag kan kun handle om videre prosess, og dersom de blir vedtatt, oversendes de kommunedirektøren for utredning. En interpellasjon fremmes skriftlig av en representant overfor ordføreren/fylkesordføreren innen en bestemt frist, som til vanlig er minst en uke før kommunestyrets og fylkestingets møte. Det vanlige er at interpellasjoner og svar sendes ut som saker før kommunestyrets og fylkestingets møte. Likeledes er det vanlig med en begrenset total behandlingstid i kommunestyret og fylkestinget, og at interpellant og svarer får ordet to ganger hver, mens øvrige talere kan få ordet én gang hver.

## Interpellasjon og spørsmål

Interpellasjon er en forespørsel som gjelder prinsipielle spørsmål. Kommuneloven omtaler ikke interpellasjoner, dette er en ordning kommuner og fylkeskommuner har lånt fra Stortinget. Se [Stortingets forretningsorden § 68](#).

## Vedtak og avstemning

For at et folkevalgt organ skal kunne treffe vedtak, må minst halvparten av medlemmene være til stede og avgi stemme i saken. Medlemmene i et folkevalgt organ har møteplikt og stemmeplikt. Vedtak treffes som hovedregel ut fra hva som får flertall i avstemningen. Ved stemmelikhet avgjør som hovedregel møteleders stemme.

Økonomiplan og årsbudsjett stemmes over som helhet i den endelige avstemningen. Hvis det er fremmet flere alternative forslag og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, skal det deretter stemmes over bare de to forslagene som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning.



*Avstemning på kommunestyre i Ringsaker kommune*



## Saksavvikling og møtebok

Utgangspunktet er naturligvis at sakslisten blir fulgt. Organet kan med alminnelig flertall velge å utsette behandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten. Det er da greit å huske på at en debatt og avstemning om utsettelse i størst mulig grad skal holdes atskilt fra en eventuell debatt om selve saken.

Organet kan fatte vedtak i saker som ikke er på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller  $\frac{1}{3}$  av de møtende motsetter seg det. Det samme gjelder i saker hvor saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen.

Det skal føres møtebok i alle folkevalgte organer. Alt som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal (minst) inneholde

- tid og sted for møtet
- hvem møtte, og hvem var fraværende
- hvilke saker ble behandlet
- hvilke vedtak ble truffet
- avstemningsresultatet (hvem stemte på hva)

Kilde: [Kommuneloven § 11-4](#)

## Møteoffentlighet og taushetsplikt

Hovedregelen i kommuneloven er at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer. Det vil med andre ord si at hovedregelen er at møtene skal være åpne for alle. Imidlertid kan det komme saker til behandling som krever at møtet lukkes for allmennheten:

- Et folkevalgt organ *skal* vedta å lukke et møte når
  - det skal behandles en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold
  - det skal behandles en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt
- Et folkevalgt organ *kan* vedta å lukke et møte når
  - hensynet til personvern krever det
  - hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det



*Et folkevalgt organ kan vedta å lukke møtet når hensynet til personvern eller tungtveiende offentlige interesser tilsier det.*

Hvis man lukker møtet med utgangspunkt i hensynet til personvern og tungtveiende offentlige interesser, så skal møteboken også henviser til relevant hjemmel i offentlighetsloven. Det at et møte er lukket, innebærer ikke i seg selv at dere folkevalgte får taushetsplikt om alle opplysningene som kommer frem i møtet. Dere er kun pålagt taushetsplikt om de taushetsbelagte opplysningene som kommer frem. Det er ikke adgang til å innføre en særskilt taushetsplikt i et kommunalt reglement.

Flere kommuner og fylkeskommuner sender direkte (strømming) fra møter i folkevalgte organer. Dersom kommunen/fylkeskommunen har en løsning for det, er direktesending et nyttig supplement, men ikke nødvendig for å ivareta møteoffentligheten.

### **Hastesaker**

Når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken, kan kommunestyret gi andre organer myndighet til å treffe vedtak i slike saker.

Lederen av et folkevalgt organ kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Ved hastefjernmøte kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis  $\frac{1}{3}$  av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte.

Når en hastesak skal behandles skriftlig, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det fremlagte forslaget og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

## Innsynsrett og taushetsplikt

Når det gjelder å få innsyn i kommunale saksdokumenter, har folkevalgte organer rettigheter som strekker seg lenger enn de rettigheter alle (også folkevalgte) har til innsyn med hjemmel i offentlighetsloven.

Kommuneloven legger denne retten til organet – ikke til enkelt-medlemmene. Det er et viktig prinsipp at dokumenter som kommer fra administrasjonen, gis til alle medlemmene av det folkevalgte organet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan kreve innsyn i alle kommunale saksdokumenter. Andre folkevalgte organer kan kreve innsyn i de deler av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Et vedtak om å kreve innsyn treffes med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

Dersom det folkevalgte organet ønsker innsyn i dokumenter med taushetsbelagte opplysninger, er det to vilkår som må være oppfylt: Det må være «nødvendig» for behandlingen av en konkret sak, og [forvaltningsloven § 13 b](#) må hjemle unntak fra taushetsplikten. Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter andre ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gjelder ikke den utvidede innsynsretten i følgende tilfeller

- notater fra det enkelte rådsmedlemmet til rådet
- notater mellom rådsmedlemmene
- sakslister til og møtebøker for forberedende møter i kommuneråd/ fylkesråd der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge frem innstilling

Saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet unnta fra innsyn hvis saksdokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger.

Den utvidede innsynsretten gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort av administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet, gjelder innsynsretten fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet.

## FOLKEVALGT I SOSIALE MEDIER

Sosiale medier er en viktig arena for dialog med innbyggerne, og supplerer mer og mer de formelle og tradisjonelle kanalene. Til forskjell fra tradisjonelle medier legger sosiale medier til rette for direkte kontakt, hvor alle i teorien kan bidra med innhold. For dere som folkevalgte gir sosiale medier en god mulighet til å nå ut og komme i dialog med innbyggerne på en enkel måte.



*Sosiale medier kan være en viktig arena for dialog med innbyggerne, men kan også by på noen utfordringer.*

Det betyr at dere folkevalgte selv bestemmer innhold, vinkling og budskap. I tillegg gir sosiale medier mulighet for å dele informasjon med mange, på en rask og enkel måte. På den annen side gir sosiale medier innbyggerne bedre mulighet til å ta direkte kontakt med dere folkevalgte.

## Sjikane, hets og trusler på nett

Mange folkevalgte har stått frem og fortalt om hvordan de er blitt utsatt for hets og trusler i sosiale medier, ofte etter å ha frontet vanskelige lokalpolitiske saker. Hat og trusler mot folkevalgte er ingen ny problemstilling, men med fremveksten av sosiale medier og tilgangen til internettbaserte diskusjonsplattformer kan det synes som om omfanget er økende. [En KS-rapport](#) og [en undersøkelse](#) om lokalpolitikernes arbeidsvilkår utført av Telemarksforskning, viser at omkring 4 av 10 lokale folkevalgte oppgir at de har opplevd sjikane, hatefulle ytringer, trusler og liknende.

I et godt og trygt debattklima tolereres meningsbrytning. Dette er et avgjørende kjennetegn på et fungerende demokrati. Som representant for innbyggerne har du et ansvar for å bidra til en opplysende debatt om problemstillinger av betydning for samfunnsutviklingen. På samme måte skal folkevalgte lytte til argumenter og innspill fra innbyggerne – også når det uttrykkes uenighet. At argumenter både spisses og populariseres av folkevalgte og andre aktører i en offentlig debatt, er også en alminnelig og fullt akseptert del av demokratiet og ytringsfriheten.

Når folkevalgte utsettes for sjikane, hets og trusler, så svekker det den åpne offentlige debatten. Det utgjør dermed en trussel mot demokratiet ved at politisk interesserte personer unnlater å engasjere seg, delta i den politiske debatten og stille til valg, av frykt for selv å bli utsatt for hat og trusler.

Konsekvensene av hets og trusler er alvorlige både for den enkelte folkevalgte, for det lokalsamfunnet hen lever i, og for lokaldemokratiet. Folkevalgte som har opplevd hets og trusler, gir uttrykk for at det påvirker motivasjonen til å fortsette som folkevalgt, og at de tilpasser seg og justerer egen atferd. Det kan handle om at man unnlater å engasjere seg eller uttale seg i en bestemt sak eller et saksfelt, reduserer sine politiske og sosiale aktiviteter, nøler med å stå frem med et bestemt standpunkt eller vurderer å slutte som politiker.

Du kan lese mer om hets og trusler og hva kommunen og du kan gjøre for å håndtere slike situasjoner på temasiden om hets og trusler på [ks.no](https://ks.no).

## Desinformasjon og uønsket påvirkning

Internett og sosiale medier gir muligheter for spredning av usann informasjon og falske nyheter på en helt annen måte enn tidligere. Desinformasjon kan ha til hensikt å påvirke samfunnsdebatten, våre virkelighetsoppfatninger, holdninger og handlinger. Det er dette vi kaller for uønsket påvirkning. Slik påvirkning kan for eksempel rettes mot valgsystemet og gjennomføringen av valget, eller det kan rettes mot mer generelle forhold. Det kan treffe både politiske aktører eller bredere mot velgerne og holdninger i befolkningen.

Noen faktorer kan gjøre samfunnet ekstra sårbart for slik påvirkning. Det kan være en tilspisset og polarisert ytringskultur, en svekket tillit innbyggerne imellom og til de politiske prosessene, eller lav deltakelse i demokratiet. Slike forhold gjør samfunnet mer sårbart for uønsket påvirkning utenfra. Både nasjonale og utenlandske aktører kan stå bak slik påvirkning, også statlige aktører.

### Ytringsfrihetskommisjonen

Norge er relativt sett godt rustet fordi landet vårt er et lite konsensusdemokrati med en sterk velferdsstat, lite polarisering, lite populisme og en godt utbygd frivillig sektor. Å forebygge spredning av des- og feilinformasjon og konspirasjonsteorier handler dypest sett om å bygge og vedlikeholde et åpent, inkluderende, stabilt og trygt demokratisk samfunn.

Det er gjennomført undersøkelser om uønsket påvirkning i forbindelse med valgene både i [2019](#) og [2021](#).<sup>1</sup> Det er viktig å være klar over dette og ha en god beredskap for å møte disse utfordringene som kan ramme det lokale demokratiet vel så mye som det nasjonale.

<sup>1</sup> Ny KS-undersøkelse blant lokale folkevalgte publiseres på Arendalsuka 2023, om hets og trusler og om desinformasjon i den offentlige debatten.

### Gode råd fra Ytringsfrihetskommisjonen

- Vær kritisk til hva som deles på sosiale medier. Hver enkelt har et ansvar for å ytre seg mest mulig sannferdig og å være kildekritisk. Det gjelder særlig for mennesker med makt og myndighet i samfunnet.
- Gi informasjon om hvilken fare uønsket påvirkning og desinformasjon utgjør.
- Kunnskap, informasjon og omtale bidrar til å redusere både spredningen og effekten av desinformasjon og uønsket påvirkning.
- Gjennomfør risiko- og sårbarhetsanalyse om hvordan dette kan treffe egen kommune/fylkeskommune.
- Identifiser tema og saker som er egnet til påvirkning.
- Synliggjør og advar om at påvirkning vil bli overvåket og eksponert.

KS presenterte et nytt [valgløfte](#) på Kommunalpolitisk Toppmøte i mars 2023. Alle folkevalgte oppfordres til å slutte seg til dette. Les mer om Valgløftet på [ks.no](#).





KAPITTEL

**Folkevalgtes  
rettigheter og plikter**

**4**

Som folkevalgte i en kommune eller fylkeskommune har dere en del rettigheter og plikter. Disse står oppført i [kommuneloven](#).

## MØTEPLIKT, FORFALL OG RETT TIL FRI FRA ARBEID

Som folkevalgte har dere både rett og plikt til å delta i møter i kommunestyret og fylkestinget, eller i andre folkevalgte organer dere er medlem av, med mindre dere har gyldig forfall. Arbeidstakere har krav på fri fra sitt arbeid når det er nødvendig på grunn av denne møteplikten. Arbeidstakere som har et kommunalt eller fylkeskommunalt verv på heltid eller deltid, har også rett til permisjon fra arbeidet i fire år eller for resten av valgperioden.

Det er det folkevalgte organet selv som avgjør hva som anses som gyldig forfall. Det vil være vanskelig å vedta en fullstendig liste over hva som er gyldig forfall, og vurderinger bør derfor tas løpende ved behov.

En god måte å ivareta dette på kan være at dere i kommunestyret og fylkestinget ved begynnelsen av en periode diskuterer hvilken praksis dere ønsker på dette området. Dette kan gjerne skje i forbindelse med en sak om reglement for de folkevalgte organer i kommunen og fylkeskommunen. Formålet med en slik diskusjon vil ikke nødvendigvis være å vedta retningslinjer, men snarere å øke bevisstheten deres rundt rollen som folkevalgt og betydningen av å delta i de folkevalgte organer. Dersom dere som utgjør det aktuelle folkevalgte organet, finner det ønskelig, kan dere vedta en bestemmelse i reglementet som sier noe om hva gyldig forfall innebærer. Det vanlige er å gi eksempler på gyldige forfallsgrunner, i tillegg til mer generell informasjon om prosedyrer og frister for å melde inn forfall.

## REGLEMENT FOR GODTGJØRING OG RETTIGHETER

Alle kommunestyrer og fylkesting skal vedta et reglement for godtgjøring. Dette dokumentet legger grunnlaget for rettigheter og økonomisk kompensasjon for folkevalgte. For ordinære arbeidstakere vil dette dekkes gjennom velferdslovgivningen og folketrygden.

Noen rettigheter gjelder for alle, slik som arbeidsgodtgjøring, mens en del rettigheter er avhengig av om vervet som folkevalgt er en hovedbeskjeftigelse eller ikke.

## Hva menes med hovedbeskjeftigelse?

Et utgangspunkt for vurderingen av hovedbeskjeftigelse kan være at vervet bør være halvparten eller mer av den stillingen du hadde før du ble frikjøpt, uavhengig av hvor stor denne stillingen var i utgangspunktet.

Kommunestyret og fylkestinget er pålagt å gi forskrift om godtgjøringer og permisjoner, men har frihet til å for eksempel fastsette størrelsen på godtgjøringen.

Nedenfor er de ulike økonomiske og sosiale rettighetene satt inn i en matrise for å synliggjøre om rettigheten gjelder for alle eller for dem med vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Matrisen viser også hvilke rettigheter som krever lokal forskrift.

Rettighet	Gjelder for alle	Der vervet er hovedbeskjeftigelse	Krav om forskrift?
Dekning av utgifter og økonomisk tap	Skal		Ja
Arbeidsgodtgjøring	Skal		Ja
Godtgjøring frikjøp	Kan	Kan	
Ettergodtgjøring	Kan	Skal	Ja
Pensjonsordning	Kan	Kan	
Sykepengar	Kan	Skal	
Yrkesskade	Kan	Skal	
Permisjoner	Kan	Skal	Ja

## Godtgjøring og utgiftsdekning

Dere som er folkevalgte, har krav på å få dekket utgiftene deres i forbindelse med vervet dere utfører. Som folkevalgte har dere krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med utførelsen av det folkevalgte vervet. Kommunestyret og fylkestinget må selv gi forskrift om slik godtgjøring.

Dersom dere har utgifter som følge av det kommunale eller fylkeskommunale vervet, har dere krav på å få dekket disse, men kun opp til et visst fastsatt beløp per dag. Det er kommunestyret og fylkestinget som selv fastsetter denne øvre beløpsgrensen i en lokal forskrift.

Dersom dere taper inntekt fordi dere må utføre det folkevalgte vervet, har dere krav på erstatning for dette. Også her gjelder det opp til et visst fastsatt beløp per dag, og dette beløpet fastsettes av kommunestyret og fylkestinget i en lokal forskrift. Kommuneloven stiller i tillegg krav om at det skal fastsettes ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte tap.

### **Arbeidsgodtgjøring**

Dere som er folkevalgte, har også krav på godtgjøring. I tillegg til å gjelde for arbeid i folkevalgte organer gjelder retten til godtgjøring også for personer som er valgt av kommunen og fylkeskommunen til andre organer. Det er vanlig at man fastsetter en fast sum per møte som godtgjøring, og at denne godtgjøringen også skal dekke forberedelsene til møtet. Kommunestyret og fylkestinget gir selv forskrift om denne godtgjøringen, det vil si både innretning, altså hvordan godtgjøringen skal utformes, og størrelsen på denne.

### **Godtgjøring ved frikjøp**

Enkelte folkevalgte frikjøpes for å være folkevalgt på hel- eller deltid. I de fleste kommuner og fylkeskommuner vil dette gjelde ordfører og varaordfører, men det kan også gjelde utvalgsledere og andre. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som avgjør om folkevalgte som helt eller delvis tar seg fri fra ordinært arbeid for å utføre sitt folkevalgte verv, skal kompenseres for dette gjennom en fast godtgjøring for frikjøpte, eller gjennom en kombinasjon av erstatning for tapt inntekt og arbeidsgodtgjøring.

### **Ettergodtgjøring**

Folkevalgte som har sitt verv som hovedbeskjeftigelse, kan, dersom de ønsker det, søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Dette kan gjøres for å sikre vedkommende inntekt dersom det ikke lar seg gjøre for hen å starte opp i ordinært arbeid den dagen vervet opphører eller reduseres i omfang.

Det er opp til kommunen eller fylkeskommunen selv å vurdere om vervet er den folkevalgtes hovedbeskjeftigelse eller ikke. Dette gir rom for skjønnsmessige vurderinger. Et utgangspunkt for vurderingen av hovedbeskjeftigelse kan være at vervet bør utgjøre halvparten eller mer av den

stillingen vedkommende hadde før frikjøpet, uavhengig av hvor stor denne stillingen var i utgangspunktet.

Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å avgjøre lengden på en slik ettergodtgjøring, men den kan etter kommuneloven ikke overstige alminnelig oppsigelsestid i kommunen eller fylkeskommunen.

Ettergodtgjøringen avkortes krone for krone mot annen inntekt, og dette gjelder også ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra. Pensjonsinntekter etter folketrygdloven [kapittel 19](#) og [kapittel 20](#) (alderspensjon) skal ikke anses som inntekt.

## **Sykepenger og yrkesskade**

### ***Rett til sykepenger***

Om dere som er folkevalgte, har vervet som hovedbeskjeftigelse, har dere rett til full godtgjøring ved sykdom, på samme måte som ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Denne bestemmelsen regulerer likevel ikke forholdet mellom den enkelte og NAV, bare mellom den enkelte og kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunestyret eller fylkestinget skal vedta et reglement som sier hvordan dekningen skal skje. Enten kan det skje ved at kommunen eller fylkeskommunen betaler godtgjørelsen også etter 16 dager, og i de tilfellene taper kommunen eller fylkeskommunen rett til refusjon fra NAV. Eller så utbetaler kommunen eller fylkeskommunen godtgjørelsen kun for de første 16 dagene, og så må den folkevalgte kreve sykepenger direkte fra NAV for den resterende sykmeldingsperioden. I tillegg må kommunen eller fylkeskommunen betale mellomlegget mellom eventuell full godtgjørelse og 6G, som er det maksimale beløpet som utbetales fra NAV.

KS anbefaler det siste, av hensyn til kommunens økonomi. Er det klart at sykmeldingsperioden etter de 16 dagene blir kortvarig, kan det være grunn til å gjøre unntak fra det.

### ***Rettigheter ved yrkesskade***

Om dere som er folkevalgte, har vervet som hovedbeskjeftigelse, har dere rett til yrkesskadeytelser på samme måte som ansatte i kommunen og fylkeskommunen. Denne bestemmelsen regulerer ikke forholdet mellom den enkelte og NAV, bare mellom den enkelte og kommunen og

fylkeskommunen. Det vil si at det er kommunen og fylkeskommunen som er ansvarlig for at dere i praksis får samme rett til ytelser ved yrkesskade som det ansatte i kommunen og fylkeskommunen får.

Dette kan kommunen og fylkeskommunen gjøre ved å tegne yrkesskadeforsikring og eventuelt andre tilleggsforsikringer.

## **Permisjoner og pensjonsordning**

### ***Permisjoner***

Om dere som er folkevalgte, har vervet som hovedbeskjeftigelse, har dere permisjonsrettigheter i samsvar med [arbeidsmiljøloven](#). Dette omfatter svangerskapskontroll, svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon, delvis permisjon, varslingsplikt, ammefri, barns og barnepassers sykdom, omsorg for og pleie av nærstående, militærtjeneste, offentlige verv, tvisteløsning og religiøse høytider. Under permisjonen beholder dere godtgjøringen i inntil to uker, med mindre dere gir avkall på den.

Under svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon og permisjon ved barns og barnepassers sykdom skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at dere folkevalgte får rett til å beholde godtgjøringen etter de samme reglene som gjelder for ansatte i kommunen og fylkeskommunen.

Kommunestyret eller fylkestinget skal gi forskrift om permisjoner.

### ***Pensjonsordning***

Kommuneloven gir ikke i seg selv dere som er folkevalgte, noen rett til pensjon. Kommunestyret og fylkestinget kan derfor selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret kan selv, innenfor visse rammer, vedta hva en slik pensjonsordning skal inneholde. KS anbefaler at dette diskuteres i kommunestyret og fylkestinget, og at pensjonsordninger innføres i alle kommuner og fylkeskommuner for ordfører og eventuelt andre som er folkevalgte med verv over en viss størrelse.



*Dersom du som folkevalgt har vervet som din hovedbeskjeftigelse, har du rettigheter i samsvar med arbeidsmiljøloven. Det gjelder for eksempel retten til fødselspermisjon og ammefri.*

## HABILITET OG INHABILITET

Mange folkevalgte vil på et eller annet tidspunkt komme i en situasjon hvor det kan reises spørsmål om man er inhabil til å være med å fatte vedtak i en sak som er til behandling. At en person er «inhabil» eller «ugild», innebærer at det finnes forhold som er egnet til å svekke tilliten til hens upartiskhet. Som folkevalgte vil dere være inhabile om dere har tilknytning til en sak eller til sakens parter, som kan skape tvil om dere vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte.

Noen forhold, for eksempel nært slektskap, fører automatisk til inhabilitet. I tillegg finnes en skjønnsmessig regel som sier at man er inhabil dersom det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. Hvis dette skulle gjelde deg, forutsettes det at du ikke skal delta i behandlingen og i avgjørelser av den konkrete saken.

Det er flere hensyn som taler for at dere, ved egeninteresse i utfallet av en sak eller ved nært slektskap eller vennskap til noen av partene, ikke bør behandle eller avgjøre denne saken. For det første kan det være fare for at dere vil opptre partisk. For det andre er det av stor betydning at folk har tillit til at folkevalgte opptrer upartisk. For det tredje tjener reglene om inhabilitet til å beskytte den enkelte folkevalgte mot utilbørlig press utenfra.

En folkevalgt som har vært med som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen på å forberede eller treffe vedtak i en sak, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om hen skal fritas.

Noen bestemmelser i kommuneloven bruker begrepet «kommunestyret eller fylkestinget selv». Det betyr at beslutningen ikke kan delegeres til andre folkevalgte organer, ordfører eller til kommunedirektøren.

Det er på ingen måte kritikkverdig å være inhabil i en sak, men det er kritikkverdig ikke å si fra dersom du er inhabil, eller hvis du er i tvil om du er inhabil eller ikke. Det er det folkevalgte organet som gjør vedtak i habilitetsspørsmål. Resultatet av avgjørelsen skal føres inn i møteboken.



Det er et godt tips å melde fra til ordfører i god tid før møtet dersom du er i tvil om du er habil til å være med å behandle en sak. Dette gir ordføreren mulighet til å undersøke saken nærmere, eventuelt til å innhente juridiske råd. Folkevalgte som ser at de er direkte inhabile i en sak, eller som er usikre på hvorvidt de er inhabile til å være med i behandlingen av en sak, plikter å informere om dette, slik at det folkevalgte organet som skal behandle saken, kan vurdere og beslutte hvorvidt vedkommende er inhabil eller ikke. Bestemmelser om habilitet finnes i forvaltningsloven og i kommuneloven.



*Noen forhold, som for eksempel nært slektskap, fører automatisk til inhabilitet*

## UTTREDEN, FRITAK OG SUSPENSJON

### Uttreden og fritak

Det kan være ulike grunner til at folkevalgte trer ut av vervet sitt. Loven lister opp en rekke forhold som gjør at folkevalgte ikke lenger er valgbare. Dersom du flytter fra kommunen eller fylkeskommunen til en annen kommune eller fylkeskommune i løpet av perioden, må du tre ut av vervet, men du kan likevel tre inn igjen i vervet dersom du flytter tilbake til kommunen innen to år.

Et annet forhold som kvalifiserer til fritak, er om du er under stemmerettsalderen. Da har du krav på fritak hvis du søker om det.

Dersom det medfører vesentlig ulempe for dere å ivareta vervet som folkevalgt, kan dere få fritak ved å søke kommunestyret eller fylkestinget. Fritaket kan være midlertidig eller for resten av perioden. I vurderingen om fritak skal det legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet dere takket ja til å stille til valg. Det er viktig å huske på at dere ikke kan tre inn i vervet igjen før fritaksperioden er over.

## Suspensjon

Kommunestyret og fylkestinget kan suspendere en folkevalgt, eventuelt ordfører, under visse forutsetninger, for eksempel om det blir tatt ut tiltale om forhold som

- stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning
- stemmesalg
- uberettiget valgdeltakelse
- etterfølgende påvirkning av valgresultatet
- krenking av rettsavgjørelse
- tjenestefeil
- grovt uaktsom tjenestefeil
- misbruk av offentlig myndighet
- rettsstridig tilegnelse av forretningshemmelighet
- brudd på taushetsplikt
- grovt brudd på taushetsplikt
- mindre skadeverk
- vinningslovbrudd og bedrageri
- skattesvik og liknende økonomisk kriminalitet

Er forholdet knyttet til den folkevalgtes utøvelse av sitt verv for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret og fylkestinget vedta å suspendere den folkevalgte inntil saken er rettskraftig avgjort. Dersom det er snakk om forhold som stemmekjøp og utilbørlig stemmepåvirkning, stemmesalg, uberettiget valgdeltakelse eller etterfølgende påvirkning av valgresultatet, gjelder ikke vilkåret om at forholdet må være knyttet til utøvelse av verv for kommunen eller fylkeskommunen.

Dersom det blir tatt ut tiltale mot ordfører for forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, kan kommunestyret og fylkestinget selv vedta å suspendere ordføreren til saken er rettskraftig avgjort. Et slikt vedtak må treffes med  $\frac{2}{3}$  av de avgitte stemmene.

Suspenderte folkevalgte har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter kommunelovens regler i inntil ett år. Dette gjelder kun dersom den folkevalgte det gjelder, har et verv som utgjør minimum 20 prosent stilling.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å frata en ordfører ordførervervet dersom ordføreren ved sin oppførsel viser at hen er uskikket til å ivareta vervet. Et slikt vedtak må treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

Et vedtak om å suspendere en folkevalgt, eller å frata en ordfører ordførervervet, er et enkeltvedtak etter [forvaltningsloven § 2](#).

Et enkeltvedtak er et «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», og skiller seg fra en forskrift, som er et vedtak som retter seg mot «et ubestemt antall eller ubestemt krets av personer».



KAPITTEL

**Særlig om  
parlamentarisme**

5

Kommuneloven regulerer de formelle sidene ved den politiske styringsformen i en kommune og fylkeskommune, enten det gjelder parlamentarisme eller formannskapsmodellen. Utover bestemmelsene i kommuneloven, og til en viss grad i andre lover som for eksempel offentlighetsloven og forvaltningsloven, vil styringsformens virkemåte avhenge av lokale bestemmelser og lokal politisk kultur.

I dette kapitlet brukes begrepene kommune, kommuneråd, kommunestyre. Det tilsvarende i en fylkeskommune er fylkeskommune, fylkesråd og fylkesting.

## DET PARLAMENTARISKE SYSTEM

For de aller fleste er parlamentarisme kjent som en nasjonal styringsform, der hovedtrekket er at Stortinget har makt til å avsette regjeringen. Denne modellen kan også benyttes i kommuner og fylkeskommuner. Styreformen har betydning for de politiske prosessene, både formelt og praktisk. Samtidig spiller lokal politisk kultur en avgjørende rolle i hvilke utslag den politiske styringsformen får.



Figur 5. Parlamentarisme

I det parlamentariske systemet er det kommunerådet som representerer den utøvende makten. Det vil si at de har ansvaret både for å forberede saker til kommunestyret, bestemme innstillingen i saken samt å sette vedtaket som kommunestyret gjør, ut i livet. I tillegg til dette har kommunerådet ansvar for den daglige driften, og dermed også det øverste ansvaret for administrasjonen. I formannskapsmodellen er det kommunedirektøren som har disse oppgavene. Dersom man trekker en parallell til det nasjonale styringssystemet, vil kommunerådet tilsvare regjeringens posisjon.

Kommunestyret i den parlamentariske modellen har på mange måter samme oppgaver som i formannskapsmodellen, men i tillegg har de makt over kommunerådet. Som i den nasjonale modellen sitter kommunerådet på kommunestyrets nåde; kommunerådet kan til enhver tid bli tvunget til å gå av dersom et mistillitsforslag får flertall i kommunestyret.

## Kommunerådet

Det finnes to måter et kommuneråd kan tiltre på. Det kan enten velges av kommunestyret ved votering (såkalt positiv parlamentarisme), eller gjennom at ordføreren<sup>2</sup> utpeker en kommunerådsleder som deretter setter sammen et kommuneråd. I sistnevnte variant kreves ikke en votering i kommunestyret; det nye kommunerådet må unngå et mistillitsvotum, altså et vedtak om mistillit (negativ parlamentarisme).

Et kommuneråd skal bestå av kommunerådsleder, nestleder og øvrige medlemmer. Loven stiller ingen krav til antall medlemmer ut over dette. Vanlig praksis er at kommunerådets medlemmer får hvert sitt saksfelt, som for eksempel helse og sosial, skole og barnehage. Unntaket her er kommunerådslederen, som har som oppgave å lede kommunerådet som kollegium.

Et medlem av kommunerådet kan ikke samtidig sitte i kommunestyret eller i øvrige kommunale verv. Vedkommende må fratre disse vervene i funksjonsperioden, og kommunestyret velger selv settemedlemmer til erstatning. En kommuneråd kan derimot velges blant personer som ikke sitter i kommunestyret, og blant personer som har andre politiske verv i kommunen.

---

<sup>2</sup> Ordføreren, i kraft av sin rolle som leder av kommunestyret.

### ***Endringer i kommunerådet***

Det er vanlig at kommunerådets sammensetning endres i løpet av en valgperiode, enten som følge av kommunerådets eget ønske, kommunerådslederens ønske eller kommunestyrets ønske (mistillit). I slike tilfeller skal rådet i førstkommande møte i kommunestyret foreslå nytt medlem av rådet, og eventuelt foreta andre endringer som bøter på situasjonen. Dersom kommunerådet er tiltrådt gjennom utpeking, gjør rådet selv endringer i sin sammensetning, og sender deretter melding med orientering om dette til kommunestyret.

Dersom det er kommunerådslederen som fratrer, stiller saken seg annerledes. I et slik tilfelle skal hele rådet fratre. Nytt råd tiltrer enten ved valg i kommunestyret, eller ved at ordføreren utpeker en kommunerådsleder kandidat som får i oppdrag å danne nytt kommuneråd.

På samme måte som på den nasjonale politiske arenaen finnes det mange mulige konstellasjoner som kan danne kommuneråd. Et flertallskommuneråd har kommunestyreflertallet i ryggen, og er dermed mindre utsatt for et mistillitsvotum. Et mindretallskommuneråd må derimot søke støtte i kommunestyret fra sak til sak. Sistnevnte er noe mer utsatt for et mistillitsvotum, noe som har ført til at flere mindretallskoalisjoner har formalisert samarbeidet med partier som ikke inngår i rådet. Disse kalles støttepartier.

### ***Kommunerådets oppgaver***

Det er kommunerådet som har ansvaret for den daglige driften av kommunen. I praksis betyr dette at det er kommunerådet som leder administrasjonen, legger frem saker for kommunestyret og har innstillingsretten.

En parlamentarisk styringsform vil ofte innebære at styringen av den daglige driften av kommunen blir mer politisk. Kommunedirektørens utredninger og saksfremlegg skal være faglig baserte vurderinger som legges til grunn for kommunestyrets behandling av sakene. Når et kommuneråd fremmer saker, som er utredet av administrasjonen, vil de ofte i tillegg til de faglige vurderingene legge vekt på politiske prioriteringer og ideologi. Kritikkk mot kommunens drift eller tjenesteyting vil også ofte ha et mer politisk innhold enn i en formannskapsstyrt kommune, der en ansatt kommunedirektør svarer for kommunens virksomhet overfor



kommunestyret. Kommunerådets parlamentariske ansvar overfor kommunestyret vil i praksis fremstå mer politisk enn kommunedirektørens ansvar. Kommunestyret, spesielt opposisjonen, vil ofte formulere seg annerledes overfor et kommuneråd eller en kommunerådsleder enn overfor en ansatt kommunedirektør.

På den måten blir det enklere for dere som politikere å initiere saker, sette dagsorden og ta politisk lederskap til et saksfelt. Man kan også si at ansvarsforholdene blir tydeligere. Velgernes preferanse representeres i større grad i alle ledd av beslutningsprosessen, og det blir enklere for dere folkevalgte å fremme egen politikk. Samtidig er det en viss fare for at konfliktlinjene blir skarpere når en ikke lenger har en nøytral tredjepart, som sørger for innstilling og iverksetting av vedtak.

Når kommunerådet får ansvaret for å lede kommunens administrasjon, er det viktig å påpeke at de bestemmelsene i kommuneloven som gjelder for kommunedirektøren, også gjelder for kommunerådet, hvis ikke noe annet er bestemt i lov.



Byrådet i Bergen kommune 2023. Fra 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 tidligere nevnt må personer som velges til kommunerådet, fratrukke øvrige kommunale verv. Vedkommende kan ikke sitte i kommunestyret. Dette betyr ikke at kommunerådet ikke har en rolle i kommunestyret. Kommuneråd som velges av kommunestyret, er avhengig av kommunestyrets tillit, og alle kommuneråd, uavhengig av hvordan de tiltrer, er avhengige av å unngå mistillit i kommunestyret.

Samtidig som kommunestyret åpenbart har en viktig rolle i ethvert kommuneråds tiltredelse og overlevelse, er det i samspillet mellom disse to organene kommunen styres. Kommunerådet, i samspill med kommunens administrasjon, legger frem saker for kommunestyret. Det er også kommunerådet som står for sakens innstilling. Det er derimot kommunestyret som avgjør utfallet av saken. Det er derfor gode grunner for at kommunerådet etter [loven](#) har både *møteplikt* og *talerett* i kommunestyret.

Ordføreren her har mange av de samme oppgavene som en ordfører i en kommune styrt etter formannskapsmodellen. Hen har ansvaret for å lede kommunestyremøtene i henhold til loven og kommunens eget reglement. Samtidig har ordføreren møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale organer, med unntak av kontrollutvalget hvor hen kun har tale- og møterett.

Utover disse oppgavene som ordføreren har, uavhengig av styreform, gir ikke loven noen føringer for hvordan ordførerrollen endres av at den opererer i et parlamentarisk system. Det er likevel klart at *noe* blir annerledes.

Kommunerådslederen har en ikke ubetydelig politisk tyngde. Hen styrer kommunen fra dag til dag (sammen med sitt kollegium), og setter dagsordenen for den politiske styringen av kommunen gjennom den nærmest eksklusive myndigheten til å legge frem politiske saker med innstilling for kommunestyret.

Praksisen i flere av de parlamentarisk styrte kommunene har derfor blitt at ordføreren har en mer nedtonet politisk rolle enn i formannskapsmodellen. Fokuset blir i større grad på å lede kommunestyremøtene, være kommunens offisielle representant for å representere kommunen i formelle sammenhenger, og være brobygger mellom posisjon og opposisjon. Det må likevel understrekes at det vil kunne variere hvordan denne rollen utøves, både som følge av politisk kultur, og som følge av personlighetene som innehar rollene som ordfører og kommunerådsleder.

I en formannskapsstyrt kommune kan kommunestyret delegere avgjørelsesmyndighet til kommunedirektøren. På samme måte kan kommunestyret i en parlamentarisk styrt kommune delegere myndighet til kommunerådet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Kommunestyret kan også vedta at kommunerådet kan gi enkeltmedlemmer av rådet ansvaret for å lede deler av den kommunale administrasjonen. Dersom dette gjøres, kan dette rådsmedlemmet også få delegert myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

I henhold til kommuneloven skal kommunerådet minst en gang i halvåret rapportere til kommunestyret om vedtak de har gjort i saker som har prinsipiell betydning.



*Ordfører i Oslo kommune, Marianne Borgen, på utdelingen av St. Halvardsmedaljen 2023*

## **POLITISK ANSATTE**

Parlamentarisk styrte kommuner har gjerne flere politiske stillinger enn formannskapsstyrte kommuner. Kommuneloven åpner også for en særordning med politiske stillinger som er knyttet til virketiden for kommunerådet eller for enkeltmedlemmer i kommunerådet (for eksempel en

politisk rådgiver eller en byrådssekretær). For å bli ansatt i en slik stilling må vedkommende etter loven fratre andre kommunale verv, og må også automatisk fratre stillingen dersom kommunerådet eller kommunerådsmedlemmer som stillingen er tilknyttet, fratrer.

## **INNFORE ELLER AVSKAFFE PARLAMENTARISMEN?**

Alle kommuner og fylkeskommuner kan på eget initiativ innføre eller også avskaffe parlamentarismen. Kommuneloven setter tydelige prosessuelle regler for dette. Skal man avskaffe parlamentarismen, kreves alminnelig flertall i kommunestyret, og ny styreform (i praksis formannskapsmodellen) må være vedtatt innen 1. januar i det andre hele året av valgperioden. Å innføre parlamentarisme er en noe mer tidkrevende prosess. Her krever loven at kommunestyret må votere over dette i to påfølgende kommunestyreperioder. Det kreves ikke flertall i første votering, det er nok at voteringen finner sted. I den påfølgende kommunestyreperioden kreves  $\frac{2}{3}$  av de avgitte stemmene. Her kreves det at begge voteringer må ha funnet sted før 1. januar i det andre hele året av valgperiodene.





KAPITTEL

**Kommunedirektørens  
rolle**

6

Dere som er folkevalgte, må spille på lag med egen administrasjon for å løse lovpålagte oppgaver og arbeide med samfunnsutviklingen. Et godt samspill krever gjensidig respekt og aksept for hverandres roller. Tillit er helt sentralt.

I [kommuneloven](#) er det et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Kommunedirektørens løpende personalansvar er lovfestet. Kommunedirektøren er involvert i alle faser av de lokale politiske prosessene. Føringer og instruksjoner som dere folkevalgte gir administrasjonen, skal skje i kraft av vedtak.

## HELHETLIG LEDELSESANSVAR

Kommunedirektøren har et helhetlig ledelsesansvar. I kraft av å være øverste administrative leder har kommunedirektøren ansvar for at kommunen utvikler organisasjonen og tjenestene til beste for innbyggerne, og at tiltak blir gjennomført i tråd med politiske vedtak. Kommunedirektøren må stå til ansvar overfor dere folkevalgte for det administrasjonen gjør; hen må levere – og rapportere om – resultater.

Kommunedirektøren vil også være sentral i politikktutviklingen ved å legge frem kunnskapsgrunnlag og tilrettelegge for politiske prosesser og innbyggermedvirkning.

## UTREDNINGS- OG IVERKSETTINGSPLIKT

Kommunedirektøren skal være både uavhengig av og lojal mot hele kommunestyret eller fylkestinget. Med «uavhengig» menes at kommunedirektørens ansettelsesforhold skal være uberørt av endringer i kommunestyrets og fylkestingets sammensetning. Med «lojal» menes at kommunedirektøren skal gjennomføre alle vedtak som er fattet av folkevalgte organer, men også at kommunedirektøren melder fra hvis det er faktiske eller rettslige forhold som har vesentlig betydning for iverksetting av et vedtak. Dersom et vedtak i et folkevalgt organ er lovstridig, plikter kommunedirektøren å gjøre organet oppmerksom på dette.

Kommunedirektøren har etter kommuneloven en utredningsplikt. Dette innebærer at saker som legges frem for folkevalgte organer, skal



være forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette betyr at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for å fremlegge et slikt grunnlag, uavhengig av om det strider mot de folkevalgtes virkelighetsoppfatninger eller meninger.

Kommunedirektøren har, etter kommunelovens bestemmelser, rett til å hevde selvstendige faglige vurderinger.

### Skillet mellom politikk og administrasjon

Skillet mellom politikk og administrasjon er ikke alltid entydig. Det kan være politikk i mange saker som tilsynelatende er av administrativ karakter. Det kan være ulike oppfatninger av hva som er politikk og hva som er administrasjon, både blant de folkevalgte og blant de ansatte i kommunen. Rolleforståelsen kan derfor ikke avklares en gang for alle, men må drøftes kontinuerlig, både blant de folkevalgte og i dialog med kommunedirektøren. Derfor blir samspillet og det å bygge gode relasjoner viktig.

Tillit må ligge i relasjonen mellom ordfører og kommunedirektør, men også mellom andre folkevalgte og administrasjonen.

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

Kommunedirektørens oppgave er å iverksette vedtakene i praksis. Det er derfor viktig at vedtakene er tydelige. Tydelige og klare vedtak gir administrasjonen den beste forutsetningen for å iverksette vedtaket. Det er i alles interesse at kommunedirektøren i minst mulig grad må tolke et vedtak. Er et vedtak utydelig og uklart, er det kommunedirektørens ansvar å avklare vedtaket med det folkevalgte organet som har gjort vedtaket.

Riktig og god informasjon om kommunens virksomhet og leveranser er en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring. Kommunedirektøren og ordføreren må gi hverandre løpende og god informasjon.

## DELEGERING TIL KOMMUNEDIREKTØREN

Internt i kommunen eller fylkeskommunen er det etter kommuneloven vid adgang til å delegere myndighet. Dette er viktig for at kommunene og fylkeskommunene selv skal finne effektive og lokalt tilpassede arbeidsordninger. Kommuneloven slår fast at kommunestyret eller fylkestinget bare kan delegere myndighet til ett sted i administrasjonen, nemlig til kommunedirektøren. Alt løpende personalansvar er etter kommuneloven lagt direkte til kommunedirektøren.

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

### Tillit til kommunedirektøren

KS fraråder at det fremmes og voteres over et forslag om mistillit overfor kommunedirektøren.

Av og til fremmes det mistillitsforslag mot kommunedirektøren. KS vil understreke at et mistillitsforslag ikke har noe å gjøre i arbeidsforholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og kommunedirektøren som arbeidstaker. Med mindre kommunedirektøren har inngått en forhåndsavtale om å frasi seg stillingsvernet mot etterlønn, så har en kommunedirektør det samme oppsigelsesvernet som andre arbeidstakere. Dette innebærer at kommunen ikke kan gå til oppsigelse av kommunedirektøren uten at det bygger på et saklig grunnlag etter [arbeidsmiljøloven § 15-7](#). Det innebærer også å gi forhåndsvarsel om oppsigelse og innkalling til drøftingsmøte. En votering over mistillit vil av kommunedirektøren oppfattes som et vedtak om oppsigelse. Dette vedtaket vil da være ugyldig etter [arbeidsmiljøloven § 15-4](#) og gi grunnlag for et krav på erstatning mot kommunen. Manglende tillit gir ikke i seg selv et saklig grunnlag for oppsigelse. Kommunedirektørens stillingsvern innebærer et krav om at kommunedirektøren må ha misligholdt sin arbeidsavtale på en slik måte at det gir et objektivt og etterprøvbart grunnlag for at kommunestyret ikke lenger har tillit. Dette gjelder selv om det kan stilles særlige krav til en toppleder.

Mistillitsforslag er knyttet til parlamentarismen som et verktøy for å endre politisk ledelse. I kommunesektoren er dette forbeholdt kommuner/fylkeskommuner med en parlamentarisk styringsform. Dette verktøyet kan ikke brukes for å fjerne en ansatt kommunedirektør.

## Å SPILLE HVERANDRE GODE

Å være en dyktig folkevalgt er ingen soloprestasjon. Det skjer alltid i samspill med andre folkevalgte og med administrasjonen. Legg vekt på det dere får til, og bygg videre på det. Det gjelder å spille hverandre gode.

Rapporten «[Styrket lederskap i kommunal sektor](#) – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør» fra Universitetet i Agder har kartlagt samspillet mellom ordfører og kommunedirektør, og har gjort et 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 politikerne opptre saklig og ryddig overfor administrasjonen, er også de som opplever samarbeidet med ordfører som best. (s. [49](#))

Kommunedirektøren er en sentral aktør i styringsdialogen mellom dere folkevalgte og administrasjonen. En viktig oppgave er å bygge tillit og legge til rette for en god dialog. Kommunedirektøren har ansvar for å innhente balansert og helhetlig informasjon til dere som er folkevalgte. Og som folkevalgte må dere sette dere inn i informasjonen og bruke den når sakene skal behandles.

God informasjon om kommunens eller fylkeskommunens virksomhet er en viktig betingelse for å kunne utøve godt folkevalgt lederskap. Det krever gode rutiner for rapportering. Sørg derfor for å skaffe dere oversikt over resultater og mål for de ulike delene av den kommunale forvaltningen. Hvordan er kvaliteten i eldreomsorgen? Hvor fornøyd er foreldrene og elevene i skolen? Hvor lang er saksbehandlingstiden for byggesaker?

Kommunedirektøren bør jevnlig informere dere folkevalgte om tilstanden i administrasjonen og tjenesteproduksjonen. Slik informasjon gis som regel i formaliserte, skriftlige rapporter. Kommunedirektøren bør sørge for at hele kommunestyret eller fylkestinget får tilgang til samme informasjon. Derfor bør kommunestyret og kommunedirektøren jevnlig drøfte hvilken informasjon som skal gis til kommunestyret.



KAPITTEL

**Nyskapende  
arbeidsgiverpolitikk**

**7**

For å utvikle og skape gode tjenester i fremtiden må kommunesektoren fremstå som en attraktiv arbeidsgiver, som tiltrekker seg, utvikler og beholder kompetent arbeidskraft. Derfor er det nødvendig med en fremtidsrettet og nyskapende arbeidsgiverpolitikk.

## KOMMUNESTYRET OG FYLKESTINGETS ARBEIDSGIVERROLLE

Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret eller fylkestinget som kollegialt organ. De har det overordnede arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Dette overordnede ansvaret og myndigheten som arbeidsgiver ivaretas best gjennom å vedta en arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategi. Det løpende arbeidsgiveransvaret ligger til kommunedirektøren. Arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren ligger til kommunestyret eller fylkestinget.

### Attraktive og nyskapende arbeidsgivere

KS har definert arbeidsgiverpolitikk som de verdier, holdninger og handlinger som arbeidsgiver står for og praktiserer. For å lykkes i å opprettholde en bærekraftig kommunesektor er det avgjørende at kommuner og fylkeskommuner er attraktive og nyskapende arbeidsgivere. Det innebærer blant annet at kommunen og fylkeskommunen:

- setter innbyggerne i sentrum
- har et felles verdigrunnlag for folkevalgte, ledere, medarbeidere og tillitsvalgte
- forankrer og iverksetter en offensiv arbeidsgiverpolitikk som møter lokale behov
- stimulerer til nyskaping og rom for prøving og feiling
- evner å få til innovasjon, digitalisering og omstilling
- utøver strategisk og god ledelse på alle nivå
- utvikler medarbeiderskap gjennom oppfølging, medvirkning og involvering av ansatte
- bygger tillit i alle ledd, situasjoner og relasjoner

Når vi skal gjennomføre omstillinger og reformer, er det avgjørende å involvere de ansatte og organisasjonene deres så tidlig som mulig for et godt resultat.

### Visste du at ...

«[Nyskapende arbeidsgivere](#)» er et verktøy dere som folkevalgte kan benytte ved utvikling av arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategi.

## Vedtak om arbeidsgiverpolitikk

Det er viktig at dere som folkevalgte utøver den overordnede arbeidsgiverrollen på en god måte. Gjennom det styrker dere kommunens omdømme som arbeidsgiver. Som en del av det overordnede arbeidsgiveransvaret skal dere folkevalgte vedta en god arbeidsgiverpolitikk, gjerne som en del av kommuneplanens samfunnsdel. Det innebærer å vedta arbeidsgiverstrategier, reglementer, etterspørre resultater og sørge for rapportering tilbake fra administrasjonen. Kommunedirektøren har ansvaret for å utøve arbeidsgiverrollen.

KS anbefaler en politisk vedtatt arbeidsgiverpolitikk som gir kommunedirektøren trygghet til å være handlingsorientert, og som sikrer rom for ledelse slik at administrasjonen kan nå de politiske målene som folkevalgte har vedtatt for kommunen eller fylkeskommunen.

## Arbeidsgiverstrategi

En arbeidsgiverstrategi er en plan som skal bidra til å konkretisere og realisere arbeidsgiverpolitikken ved å beskrive situasjonen, prioriterte mål og tiltak. Temaene i arbeidsgiverstrategien vil variere etter hvilke utfordringer og behov den enkelte kommune og fylkeskommune har. Det kan handle om ledelse, arbeidskraft og rekruttering, kompetanseutvikling, heltidskultur, sykefravær og inkludering, medarbeiderskap, lokal lønnspolitikk og annet.

Det anbefales at lokal arbeidsgiverpolitikk, arbeidsgiverstrategier og delegeringsreglementet blir behandlet og vedtatt i kommunestyret eller fylkestinget i sammenheng. Det anbefales også at arbeidsgiverstrategier blir revidert og oppdatert jevnlig.

Det utøvende arbeidsgiveransvaret for ansatte i kommunen ligger etter kommuneloven hos kommunedirektøren. Det betyr at det er

kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner. Nesten alle fylkeskommuner og flertallet av kommunene har vedtatt en egen arbeidsgiverstrategi.

## TILLITSVALGTE OG PARTSSAMMENSATTE UTVALG

Kommunestyret og fylkestinget har ansvaret for den overordnede arbeidsgiverpolitikken.

De tillitsvalgte i de ansattes organisasjoner representerer arbeidstakerne. Kommuneloven og hovedavtalen regulerer de tillitsvalgtes rett og plikt til medvirkning i spørsmål som angår forholdet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerne. Det anbefales at kommunedirektøren og de tillitsvalgte avklarer nærmere hvordan medvirkning skal praktiseres på alle nivåer i kommunen eller fylkeskommunen. Medvirkningsprosessen må ikke undergrave kommunedirektørens løpende personalansvar og styringsrett. På samme måte må det avklares nærmere hvilke oppgaver som skal behandles i partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg).

### Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)

I alle kommuner og fylkeskommuner skal det opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis minst  $\frac{3}{4}$  av de ansatte ønsker det, kan slike utvalg erstattes med andre ordninger.

Partssammensatte utvalg settes sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og for de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år om gangen. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.

I henhold til kommuneloven skal utvalget behandle saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Administrasjonsutvalgets oppgaver er også nærmere regulert i [hovedavtalen](#).



*Hovedavtalen inneholder bestemmelser om forhandlingsordning, prosedyrer samt arbeidsgivers og tillitsvalgtes rettigheter og plikter.*



## KOMMUNEDIREKTØRENS PERSONALANSVAR

Kommuneloven gir kommunedirektøren et lovfestet ansvar for det løpende personalansvaret. Kommunestyret eller fylkestinget – som kollegium – har likevel fortsatt et overordnet ansvar som arbeidsgiver. Den myndigheten som direkte er lagt til kommunedirektøren ved lov, kan ikke fratras kommunedirektøren. Det kan eksempelvis ikke bestemmes at oppsigelse eller avskjed skal vedtas av et folkevalgt organ. Loven innebærer med andre ord en klar rollefordeling mellom folkevalgt nivå og kommunedirektøren. Folkevalgt organ kan etter kommuneloven ikke bestemme hvordan kommunedirektøren skal utøve det løpende personalansvaret. For eksempel betyr dette at et folkevalgt organ ikke har en rolle i ansettelsesprosesser, oppsigelsessaker eller i konkrete lønnsforhandlinger. Omvendt skal heller ikke kommunedirektøren fremme slike saker for et folkevalgt organ. Ansvar for å avgjøre slike saker ligger hos kommunedirektøren.

Hvor stramt kommunestyret eller fylkestinget ønsker å styre gjennom arbeidsgiverstrategier og vedtak, eller hvilket handlingsrom som gis kommunedirektøren utover det som følger av loven, vil variere.

Det er kommunedirektøren som er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som trengs for å følge opp og gjennomføre de politiske vedtak som treffes, og øvrige oppgaver som kommunen er pålagt å løse. Kommunedirektøren skal sørge for at de vedtak som treffes av dere som er folkevalgte, blir fulgt opp, og vil gjennom å ha ansvar for det løpende personalansvaret, styre og lede dette. Kommunedirektøren er den som sørger for at omstillinger iverksettes, og beslutter oppsigelse om nødvendig. Det er kommunedirektøren som må håndtere og følge opp sykefravær, mens folkevalgte kan vedta strategier for å få ned et høyt sykefravær.



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

## FOLKEVALGTES ARBEIDSGIVERANSVAR FOR KOMMUNEDIREKTØREN

Kommunestyret og fylkestinget er arbeidsgiver for kommunedirektøren. Kommunedirektøren ansettes av, og rapporterer til, kommunestyret og fylkestinget. Kommunedirektøren har slik sett ingen enkeltperson å forholde seg til som sin arbeidsgiver, men et kollegialt organ. Måten kommunestyret og fylkestinget oppfyller rollen som arbeidsgiver på overfor kommunedirektøren, har betydning for samarbeidet mellom kommunedirektøren og dere folkevalgte, for styring og ledelse, for omdømme og for mulighet til å rekruttere dyktige ledere. Etter arbeidsmiljøloven har kommunedirektøren, på lik linje med alle ansatte i kommunen, krav på et forsvarlig arbeidsmiljø.

Det følger av hovedtariffavtalen at kommunedirektøren skal ha sin lønn vurdert en gang i året. Grunnlaget for vurderingen er blant annet oppnådde resultater ut fra de målene som er satt, og måten lederskapet er utført på. Hvem fra det politiske systemet som skal vurdere kommunedirektørens lønn, må avgjøres av et folkevalgt organ.

## Ansettelse og arbeidsavtale

Ved rekruttering og ansettelse av kommunedirektøren skal det sikres avklaringer og forventninger til hvilken rolle kommunedirektøren skal ha. Ved ansettelsen skal man inngå en arbeidsavtale. KS kan bidra med utarbeidelse av arbeidsavtalen for kommunedirektøren som en del av medlemservice.

Når kommunedirektøren tilsettes, anbefaler KS at man forhandler frem et avtalepunkt om at kommunedirektøren frasier seg sitt oppsigelsesvern som øverste administrative leder, mot etterlønn. Dersom det er inngått en slik avtale, anbefaler KS videre at man bare helt unntaksvis vedtar å utløse den. Hvis det likevel skjer, bør det gjøres i en prosess mellom arbeidsgiverutvalget og kommunedirektøren med bistand av rådgivere. Dette gjøres for å sikre et fratreden som kan være i begge parters interesser.

Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale med kommunedirektøren.

Ved inngåelse av arbeidsavtale med ny kommunedirektør anbefaler KS at det heller enn åremål avtales at oppsigelsesvernet ikke gjøres gjeldende, samtidig som det ved avtaleinngåelsen avtales etterlønn, jf. [arbeidsmiljøloven § 15-16 \(2\)](#).



Ved ansettelse av en kommunedirektør skal man inngå en arbeidsavtale.

## Utviklingssamtale

Kommunedirektøren rapporterer som nevnt ikke til en enkeltperson som arbeidsgiver, men til et kollegialt organ. Dette skal skje i en strukturert samtale mellom de folkevalgte og kommunedirektøren. KS har valgt å kalle denne samtalen utviklingssamtale. I samtalen bør det være rom for å drøfte utviklingen av forholdet mellom dere som er folkevalgte, og kommunedirektøren. Blant annet tar dere opp forventninger og arbeidsform, kommunikasjon, rolleavklaring og oppnådde resultater. Dette kan bidra til å forebygge konflikter og tillitsbrudd. Utviklingssamtalen bør gjennomføres minst en gang i året. Samtalen skal ikke erstatte den løpende dialogen mellom dere og kommunedirektøren.

Formålet med utviklingssamtalen vil være å

- avklare gjensidige forventninger til samarbeidet, arbeidsformen og resultatet
- skape tillit og åpenhet
- legge grunnlag for god kommunikasjon mellom folkevalgte og kommunedirektøren
- bidra til god rolleavklaring
- identifisere og avtale utviklingsbehov og utviklingstiltak for å utvikle kommunedirektørens kompetanse

KS anbefaler at utviklingssamtalen med kommunedirektøren ikke gjennomføres av ordføreren alene, men av et mindre og representativt utvalg. Dette kan bestå av folkevalgte fra kommunestyre eller fylkesting slik at det sikrer bred forankring.

Samtidig bør dette forumet være lite nok til at utviklingssamtalen kan preges av gjensidig åpenhet og fortrolighet. Det bør være et allment krav at samtalen gjennomføres på profesjonell måte, og at det ikke uten videre refereres fra selve samtalen. Et referat fra samtalen bør skrives og oppsummere de viktigste hovedtemaene og hva det er enighet om, knyttet til mål, forventninger og utviklingstiltak. Referatet bør gjøres kjent for kommunestyret og fylkestinget og vil slik sett være åpent. Utviklingssamtalen med kommunedirektøren vil være et prosessmøte, og det treffes ikke politiske vedtak i dette møtet.

Avtal gjerne et prinsipp om at begge parter kan ta initiativ til utviklingssamtalen ved behov, og at dere sammen setter ned agenda for den. Agendaen bør ivareta innspillene fra kommunestyret.

KS har utviklet en mal for utviklingssamtalen mellom folkevalgte og kommunedirektør. Les mer på [ks.no](https://ks.no).

KRISTIANSAND

---

EN BY  
FOR BY  
ALLE



KAPITTEL

**Aktiv**

**innbyggerdeltakelse**

8

Det norske lokaldemokratiet er godt forankret i det representative demokratiet. Gjennom valg hvert fjerde år får folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner sitt mandat til å representere befolkningen og til å forvalte og prioritere felles ressurser. Kontakten mellom innbyggerne og dere som er folkevalgte, strekker seg likevel utover selve valghandlingen. I løpet av valgperioden er de fleste folkevalgte i kontakt med de menneskene dere representerer. Denne kontakten er viktig for tilliten til lokaldemokratiet, men også viktig fordi befolkningen sitter på informasjon om behov, utfordringer og løsninger som kan bidra til å gjøre de politiske beslutningene bedre.

Innbyggermedvirkning, slik det omtales her, innebærer å involvere innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen også i perioden mellom valg.

Det finnes ikke én oppskrift på hvordan man kan involvere innbyggerne. Det kan variere avhengig av sak og sammenheng, hvor mye involvering man ønsker, og etter hvem man ønsker å oppnå kontakt med. Medvirkning krever planlegging, og det bør være tydelig hva som er formålet og hvem man ønsker å involvere.

Innbyggermedvirkning er i noen sammenhenger lovpålagt, eller på annen måte regulert i kommuneloven. Dette gjelder i kommunens eller fylkeskommunens planprosesser, innbyggerforslag, eldreråd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Loven setter også noen rammer for bruk av rådgivende folkeavstemninger.

## LOVREGULERTE MEDVIRKNINGSORDNINGER

### Medvirkning i kommunale og fylkeskommunale planprosesser

[Plan- og bygningsloven](#) legger stor vekt på at planleggingen skal være åpen og deltakende, og stiller krav til medvirkning. I loven står det at «[enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning](#)». Det innebærer at kommuner eller fylkeskommuner skal sørge for at dette er oppfylt både når de selv fremmer planforslag, og i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, som barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.



## Innbyggerforslag

Kommunestyret og fylkestinget er forpliktet til å ta stilling til en sak innbyggerne ønsker til behandling. Dette kalles *innbyggerforslag* og er regulert i [kommuneloven § 12-1](#).

Forslaget må gjelde kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og det må ikke ha samme innhold som et tidligere innbyggerforslag eller sak som har vært behandlet tidligere i valgperioden. Minst to prosent av innbyggerne må stå bak forslaget, men det er tilstrekkelig med 300 underskrifter i en kommune og 500 underskrifter i et fylke.

Kommunestyret og fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget gjelder en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om de avgjørelsene som blir tatt og de tiltakene som gjennomføres som følge av forslaget.

Det er mange måter å samle underskrifter på, blant annet gjennom [minsak.no](#) – en nettside der en både kan starte en underskriftskampanje, og skrive under på saker en er engasjert i.

## LOVPÅLAGTE MEDVIRKNINGSRÅD

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Rådene har rett til å uttale seg i saker som gjelder dem de representerer. Alle de tre lovpålagte rådene kan også ta opp saker på eget initiativ. De som blir valgt inn i de lovpålagte rådene, regnes som folkevalgte.

I 2022 ble rapporten «[Erfaringer med lovpålagte råd for medvirkning](#)» publisert. Rapporten presenterer noen forutsetninger for velfungerende råd.

### Eldreråd

Alle kommuner og fylkeskommuner er pålagt å ha et *eldreråd*. Det er kommunestyret eller fylkestinget som velger medlemmer til eldrerådet. Eldrerådet fungerer som et rådgivende organ og skal få alle saker som gjelder eldre, og skal gis anledning til å uttale seg om disse før endelig behandling. Eldrerådet kan blant annet behandle årsbudsjett, økonomiplan, kommunal og fylkeskommunal plan, tiltak og planer i helse- og sosialsektoren, idretts- og kulturtiltak, boligutbygging og reguleringsaker, samferdselssaker og kommunikasjonsplaner.



Levanger ungdomsråd. Bildet er fra 2013.

## Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Kommuneloven pålegger kommunene og fylkeskommunene også å ha et *råd for personer med funksjonsnedsettelse*. Rådet skal ha en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som berører og er særlig viktig for dem. Dette gjelder blant annet saker om universell utforming og tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering, og offentlige tjenester rettet mot mennesker med funksjonsnedsettelse. I tillegg kan det være aktuelt å uttale seg om budsjett og kommunale og fylkeskommunale planer.

KS jobber for å synliggjøre arbeidet med universell utforming i kommunesektoren. Les mer på [ks.no](http://ks.no).

## Ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom

Å ha *ungdomsråd* eller annet medvirkningsorgan for ungdom er også lov-pålagt for både kommuner og fylkeskommuner. Også her gjelder det at de er rådgivende organer med rett til å uttale seg i saker som gjelder ungdom.

KS har utviklet et digitalt opplæringsverktøy for ungdomsråd, [E-ung](#), som er rettet mot de som er medlem av eller koordinator for ungdomsråd. E-ung gir svar på alt fra hva et ungdomsråd er, til hvilke saker de jobber med.

## UTVALG

Det følger av kommuneloven at kommuner og fylkeskommuner har omfattende frihet når det gjelder om og på hvilke måter man ønsker å involvere innbyggere i de lokaldemokratiske prosessene. Å opprette utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål, eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten, er en måte å gjøre det på. Kommunestyret kan opprette utvalg som kun fungerer over kort tid, med nærmere oppgaver, og hvor formålet kun er å vurdere og uttale seg om en konkret sak.

### Kommunedelsutvalg

Kommunestyret kan også opprette kommunedelsutvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen. Denne ordningen innebærer at kommunen deles inn i mindre, geografisk avgrensede områder. Medlemmene av kommunedelsutvalgene kan enten velges direkte av innbyggerne i kommunedelen, eller av kommunestyret selv. Kommunestyret fastsetter hva slags saker kommunedelsutvalget skal behandle, og de kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke annet følger av lov. Flere kommuner, som for eksempel Bodø, Drammen og Oslo, har i dag kommunedelsutvalg med varierte arbeidsoppgaver. Oslo er den eneste kommunen hvor bydelsutvalgene velges direkte av innbyggerne i bydelen.

## FOLKEAVSTEMNINGER

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger over forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Utover det er lokale rådgivende folkeavstemninger lite lovregulert. Kommunal- og distriktsdepartementet har laget en [veileder](#) for kommuner som skal gjennomføre rådgivende folkeavstemninger.

## HVORDAN KOMME I GANG MED INNBYGGERMEDVIRKNING

Før de folkevalgte gjennomfører innbyggermedvirkning er det flere forhold som bør avklares. Det viktigste er hva som er *formålet* med å involvere. Det påvirker hva slags form medvirkningen skal ha. Det er også andre hensyn

som må tas med i betraktningen, som *hvem* dere ønsker å komme i dialog med, og *når* i prosessen dere ønsker innspill. Dette vil legge grunnlaget for hvordan dere går frem for å involvere innbyggerne i prosessen.

### Hvorfor involvere innbyggerne?

Det første spørsmålet vi bør stille i planleggingen av en medvirkningsprosess er hvorfor vi ønsker å involvere befolkningen i akkurat denne beslutningsprosessen. Ønsker vi å konsultere innbyggerne, eller ønsker vi å gi dem mer innflytelse? Hva ønsker vi å oppnå gjennom medvirkning? Formålet med deltakelsen må bli tydelig kommunisert når innbyggerne inviteres til deltakelse. Det er viktig at innbyggerne opplever at deltakelsen deres kan påvirke utfallet og at det ikke fremstår som en skinnprosess.

Ofta har deltakelsen mange formål. Et formål kan være å informere innbyggerne eller å få informasjon. Det kan være et ønske om å få avklart innbyggernes behov, eller å få innspill fra de som vanligvis ikke engasjerer seg i samfunnet eller tar kontakt med folkevalgte. Et formål kan også være å få ideer og innspill, forankre og øke engasjementet for en sak, som til sammen kan styrke beslutningsgrunnlaget.



*Områdeløftet Grønland og Tøyen i Oslo kommune skal bidra til at bydelene oppleves som trygge og inkluderende steder, med aktive innbyggere som gjerne vil og kan bli boende. Her brukes folkebudsjett.*

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

### **Hvem skal involveres?**

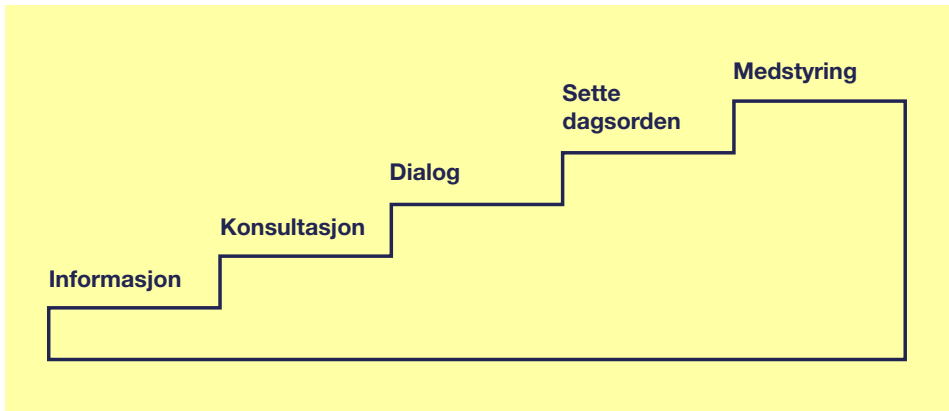
Det er viktig å tenke gjennom hvem dere ønsker innspill fra. Noen politiske vedtak og beslutninger berører enkeltgrupper i kommunen spesielt sterkt, mens andre beslutninger berører en større andel eller hele befolkningen i kommunen eller fylkeskommunen. Hvis en sak berører en spesiell gruppe i særlig stor grad, er det en god grunn til å anstrenge seg ekstra for å få akkurat de innbyggerne i tale. Svaret på spørsmålet om hvem som skal involveres, avhenger naturligvis av sak. Noen målgrupper må oppsøkes der de er, mens andre grupper for eksempel kan inviteres til rådhuset.

### **Når i prosessen skal innbyggerne gi innspill?**

Tidspunkt for deltakelse avhenger av formålet med deltakelsen. Er målet å få frem nye ideer bør innbyggere involveres så tidlig som mulig i prosessen. Hvis målet er å få innspill til hvordan et vedtak skal settes i verk, kan deltakelsen komme senere. Det må vurderes hvor grundig utredet en sak bør være for at befolkningen skal kunne mene noe om den. Muligheten for å påvirke er større tidlig i en beslutningsprosess, men det er vanskelig å få folk til å komme med gode innspill hvis temaet er lite konkret og rammene for beslutningene ikke er kartlagt.

### **Hvordan skal innbyggerne involveres?**

Det er mange måter å drive innbyggermedvirkning på. Noen ganger er kanskje målet bare å gi tilstrekkelig informasjon til innbyggerne. I andre tilfeller bør innbyggerne delta i selve prosessen og komme med innspill underveis.



Figur 6. Deltakelsestrappa

### **Informasjon**

For å skape engasjement rundt en sak, er det viktig at folk kjenner til fakta. Derfor er informasjon til innbyggerne viktig. Informasjon om status og prosess i aktuelle saker danner grunnlaget for all form for innbyggermedvirkning.

### **Konsultasjon**

Noen ganger sender kommunen ut saker til høring som de ønsker tilbakemelding på. Andre ganger kommer ønsket om medvirkning uoppfordret fra innbyggerne selv. Det er flere måter å konsultere innbyggerne på. Eksempler på konsultasjon i en kommune eller fylkeskommune kan være høring, meningsmålinger, innbyggerpanel og folkemøter.

### **Dialog**

Dialog er toveiskommunikasjon – i dette tilfellet mellom lokalpolitikere og innbyggere. Ideen er å diskutere seg frem til gode løsninger. Når ulike synspunkter møtes, vil relevant informasjon om konsekvenser av beslutninger komme til overflaten. Det fører til at beslutningen tas på et bedre grunnlag.

### ***Sette dagsorden***

Når kommunen inviterer til innbyggermedvirkning, er det som regel kommunen selv som bestemmer hva dialogen skal dreie seg om. Det finnes også tiltak som lar innbyggerne selv bestemme hvilke saker som skal diskuteres. Tiltak for dagsordensetting kan bidra til at saker folk er opptatt av får politisk oppmerksomhet. Eksempler er barnetråkk, innbyggerforslag og sosiale medier.

### ***Medstyring***

Medstyring gir innbyggerne stor innflytelse på de politiske prosessene. Medstyring skiller seg fra andre typer tiltak ved at de gir deltakerne en direkte innflytelse på beslutninger. Tiltakene er ofte permanente og institusjonaliserte, i motsetning til flesteparten av andre typer, som gjerne er engangstiltak. Eksempler på medstyring er kommunedelsutvalg og oppgaveutvalg hvor innbyggere tas inn i utvalget.

Du kan lese mer om innbyggermedvirkning på [ks.no](https://ks.no).





KAPITTEL

**Planlegging  
for bærekraftig  
samfunnsutvikling**

9

## KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING

Kommuneloven fastslår at både kommuner og fylkeskommuner skal drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal videre bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Det er fylkestinget og kommunestyret som er planmyndighet og fattet endelig vedtak.

### Nasjonale rammer for lokal og regional planlegging

Lokal og regional planlegging skal utøves innenfor nasjonale rammer. Regjeringen legger hvert fjerde år frem [nasjonale forventninger til regional planlegging](#). I tillegg finnes det statlige planretningslinjer som utdyper den nasjonale politikken. Gjennom innsigelsesinstituttet har staten også en kontrollmekanisme for ivaretagelse av nasjonale og vesentlige regionale interesser.

### Kommunal planlegging

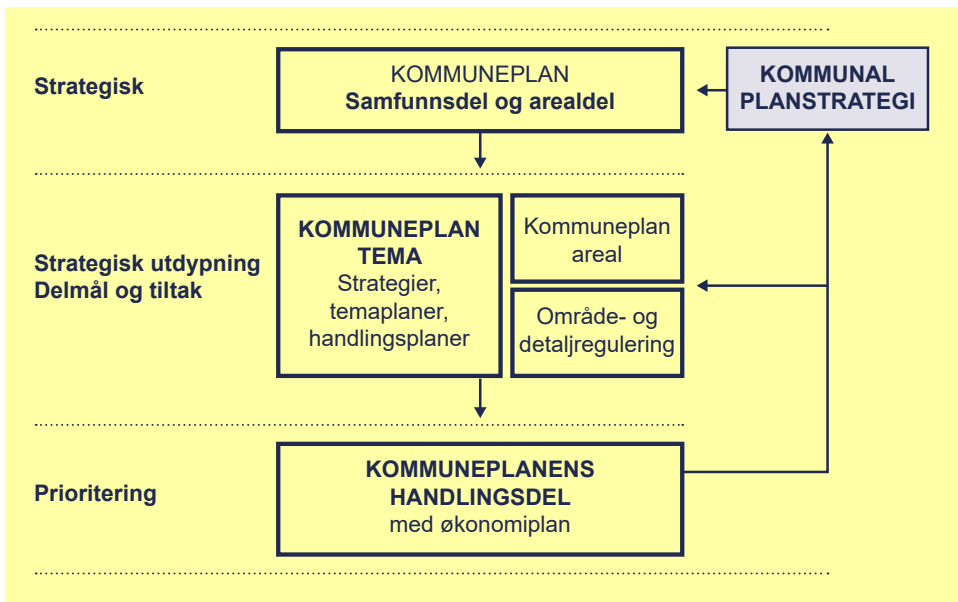
Det er kommunestyret som er planmyndighet og som selv har ledelsen i den kommunale planleggingen, og slike planer er et viktig redskap for å styre samfunnsutviklingen. Slik kan kommunestyret sette de lokale utfordringene på dagsordenen. Gjennom planleggingen vurderer kommunestyret hva som kan og bør gjøres for å løse ulike utfordringer. Det kan for eksempel handle om å gi føringer for prioriteringer innenfor samferdsel, nye boligområder, oppvekstvilkår, kvalitet i omsorgstjenestene og kulturtilbud. Det er kommunestyrets ansvar å sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Plan- og bygningsloven legger til grunn at samfunnsdelen skal være kommunens overordnede styringsverktøy. Kommuneloven har også en bestemmelse om at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

## DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET

Det kommunale plansystemet har en hierarkisk struktur og består av tre nivåer.

- 1 Strategisk nivå med vurdering av behov for planrevisjon (kommunal planstrategi) og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.
- 2 Strategisk utdypning (ved behov) med kommunedelplaner (både samfunn og areal), temaplaner og strategier, samt område- og detaljregulering.
- 3 Prioritering av tiltak gjennom kommuneplanens handlingsdel, handlingsprogram og økonomiplan. (Mange kommuner velger at økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel, slik at plansystemet ikke blir unødvendig komplisert.)



Figur 7. Sammenhengene i det kommunale plansystemet.

Mer detaljerte opplysninger om de ulike [planredskapene](#) finnes på regjeringens sider.

## Kommuneplanens samfunnsdel

Arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel er et viktig redskap for kommunestyret når det gjelder å styre samfunnsutviklingen. I samfunnsdelen gir kommunestyret strategisk retning for samfunnsutviklingen og prioriterer satsingsområder.

Disse satsingsområdene skal følges opp i økonomiplanen. Samfunnsdelen kan gjerne ha en arealstrategi som bygger bro mellom samfunnsdel og arealdel.

Kommunen velger selv hvilke delplaner, temaplaner og strategier som skal utarbeides som tillegg til og utdypning av samfunnsdelen.

### *Samfunnsdelen som politisk styringsverktøy*

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

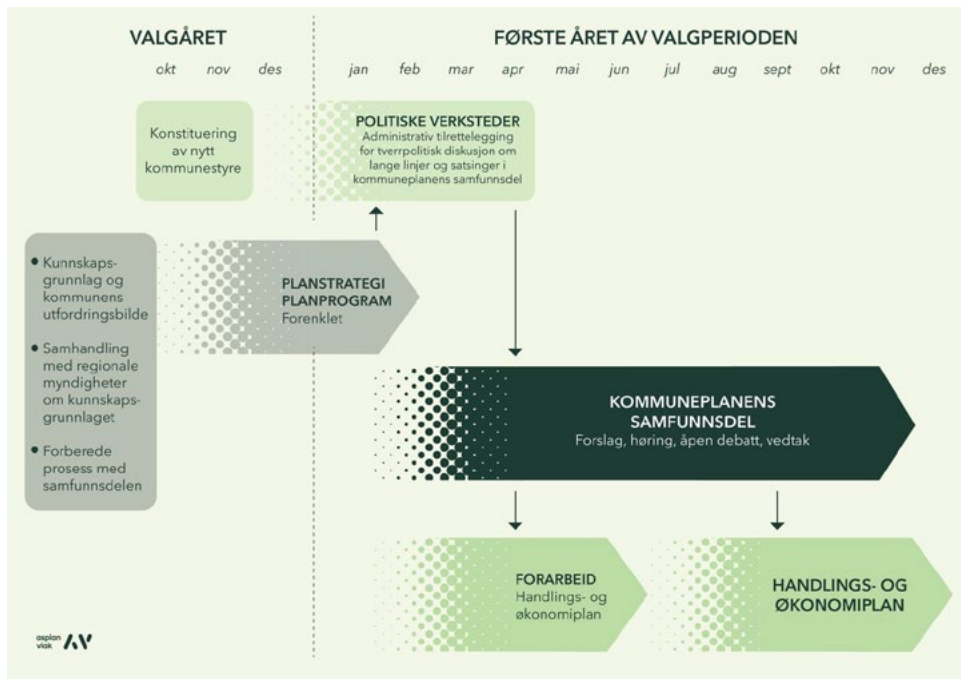
En utfordring for mange kommuner har vært å knytte samfunnsdelen til valgperioden og det nye kommunestyrets politikk. Årsaken har ofte ligget i omfattende og lange planprosesser. Dette gjør det også utfordrende å knytte samfunnsdelen til økonomiplanen, men det er et lovpålagt krav.

Skal samfunnsdelen bli et viktig lokalpolitisk styringsverktøy, må den både trekke opp de lange linjene for kommunens utvikling, og også vise satsinger for valgperioden. Det gir grunnlag for administrasjonen når de skal følge opp dette i handlings- og økonomiplanen og i de administrative virksomhetsplanene. Det vil også gi oppdaterte og viktige føringer for arbeidet med arealplanen.

Dersom gjeldende samfunnsplan blir tatt opp til politisk diskusjon tidlig i valgperioden, får det nye kommunestyret god innsikt i plansystemet. Samtidig kan dere folkevalgte da diskutere utviklingen av kommunen, basert på valgprogrammene dere gikk til valg på. Administrasjonen må i valgåret forberede et oppdatert, tydelig og lett tilgjengelig bilde av lokale utfordringer. Samtidig må de ha med regionale perspektiv og gi en vurdering av hva nye nasjonale forventninger vil bety for kommunen.

Valgresultatet, et tydelig utfordringsbilde og nye nasjonale forventninger bør danne grunnlaget for tidlige politiske diskusjoner om innholdet i samfunnsdelen. Selve kommunevalget kan følgelig ses på som en tidlig og representativ arena for innbyggernes medvirkning knyttet til samfunnsdelen.

En forutsetning for gode prosesser er at administrasjonen har tilrettelagt for en god diskusjon om de lange linjene og om satsingsområder i gjeldende samfunnsplan. Dette må gjøres tidlig etter at kommunestyret er konstituert. Basert på en reell politisk diskusjon om føringer og prioriteringer skal dere i kommunestyret beslutte om planen fortsatt skal gjelde eller ikke. Videre prosess må legges opp etter hvor store endringer dere i kommunestyret legger opp til. Dere må gjøre vedtak av ny eller revidert samfunnsdel i løpet av det første hele året av valgperioden.



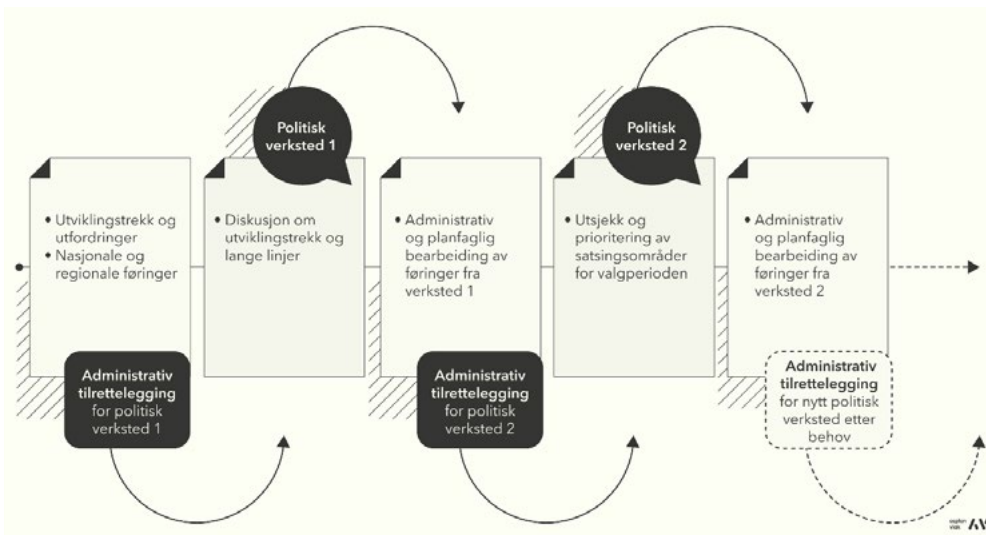
Figur 8. Hovedmodell for politisk diskusjon om innholdet i samfunnsdelen tidlig i hver valgperiode enten kommunestyret ønsker mindre eller større endringer i samfunnsdelen.

Det er viktig at føringene i samfunnsplanen gir tydelig retning slik at administrasjonen kan følge opp i økonomiplanarbeidet. Svært mange samfunnsplaner er for omfattende med mange mål og strategier for en rekke tema og samfunnsområder. Da blir det vanskelig å se en tydelig retning, noe som gjør det krevende for kommunedirektøren å følge opp i økonomiplanen.

Å legge til rette for politiske diskusjoner om føringer i samfunnsdelen skiller seg fra ordinær saksbehandling. Det forutsetter tillit og åpenhet mellom dere som er folkevalgte og administrasjonen. Administrasjonen må kunne lede og drive lærende og kunnskapsutviklende prosesser hvor fag møter politikk, og hvor administrasjonen må legge som premiss at strategiske planprosesser i sin natur handler om politikkutvikling.

Samfunnsdelen er et strategisk styringsverktøy som skal følges opp av administrasjonen, med kommunedirektøren som hovedansvarlig. Et systematisk og forenklet arbeid med samfunnsdelen i hver valgperiode vil gi administrasjonen læring og utvikling. Samfunnsdelen blir dermed en naturlig del av plansystemet (som økonomiplanen) som følger samfunnsutviklingen, og ikke et omfattende planarbeid som gjøres en sjelden gang.

### Politiske verksteder som metode



Figur 9. Skjematisk fremstilling av interaksjonen mellom politikk og administrasjon når politiske verksteder brukes som metode i tidlig fase av prosessen med samfunnsdelen.

Administrasjonen må legge godt til rette for at dere som er folkevalgte, får bidra til å utforme ny politikk. Ordføreren, eventuelt lederen av det folkevalgte organet, har naturligvis også en helt sentral rolle i dette. Det er viktig at dere som er folkevalgte, setter av tid til å få innsikt i kunnskapsgrunnlag og administrasjonens bilde av hvilke utfordringer kommunen står overfor. Dette kan gjøres gjennom politiske verksteder hvor dere diskuterer utviklingstrekk og de utfordringer kommunen har og som gir føringer for administrasjonens videre arbeid.

### ***Kobling mellom samfunnsdel og økonomiplan***

Sammenhengen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er en forutsetning for at samfunnsdelen skal fungere som et politisk styringsverktøy. Økonomiplanen kan med fordel kalles «handlings- og økonomiplan» når den følger opp samfunnsdelens satsingsområder. Dette ivaretar plan- og bygningslovens krav om handlingsdel, og kommunelovens krav til oppfølging i økonomiplanen. Å være oppmerksom på denne sammenhengen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er viktig for å lykkes.



*Gausdal kommune er en av kommunene som har vært med i prosjektet for å gjøre kommuneplanens samfunnsdel til et bedre politisk styringsdokument. Her fra lanseringen av rapporten.*

## Arealplanlegging

Kommuneplanens arealdel omfatter hele kommunens areal. Arealdelen må være langsiktig og forutsigbar, og den legger føringer for kommunens utbyggingspolitikk, vekst og vern. Arbeidet med kommuneplanens arealdel tar tid fordi rettslige sider skal avklares, konsekvenser skal utredes og planen skal legges ut på høring. Det er naturlig å utvikle samfunnsdelen og arealdelen som separate prosesser.

Arealdelen er et rettslig bindende dokument og må utarbeides innenfor de føringer som gis av nasjonale myndigheter, som Stortinget og regjeringen. Dersom det kommer innsigelser til denne planen, skal det gjennomføres en mekling mellom de/den som har gitt innsigelse, og kommunen. Staten har ansvaret for denne meklingen, og den starter ofte hos Statsforvalteren. Målet er at man skal prøve å bli enige. Blir partene ikke enige, sendes tvisten til departementet, som gjør et endelig vedtak. Det kan ikke klages på det endelige vedtaket.

Arealdelen følges opp med områderegulering og/eller detaljregulering der det er behov for å utdype kommuneplanens arealdel. Det kan også være aktuelt med kommunedelplan, eksempelvis for sentrumsområder og hytteområder. En detaljreguleringsplan kan utarbeides av private, men det er kommunen som tar stilling til om de skal gjøre den til sin, ved å legge den ut til høring og offentlig ettersyn. Ved private reguleringsplanforslag har kommunen en viktig rolle i å sikre god medvirkning.

Gjennom kommunens arealplanlegging fordeles goder og byrder. Når dere som er folkevalgte politikere skal behandle en privat reguleringsplan, skal allmenne samfunnshensyn balanseres mot forslagsstillers ønske om verdiskapning.

I lys av klima- og naturkrisen kan det i flere kommuner være behov for å styrke klima- og naturhensyn i arealpolitikken:



### Ni mulige veier for å styrke klima- og naturhensyn i arealpolitikken

- 1 Jakte på løsningene som begrenser arealforbruket og gjøre inn-  
grepene så skånsomme som mulige.
- 2 Tilstrebe et arealbruksmønster, som fremmer utviklingen av kom-  
pakte byer og tettsteder, reduserer transportbehovet og legger  
til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.
- 3 Styrke sentrum i byer og tettsteder, og legge til rette for god  
balanse mellom boliger, handel og arbeidsplasser, sosiale møte-  
plasser, grønne lunger og friområder.
- 4 Samarbeide regionalt for å styrke kapasitet og kompetanse, og  
for å finne gode løsninger på kommuneoverskridende areal-  
utfordringer.
- 5 Sørge for kompetanse og kapasitet, særlig innen planlegging,  
klima og naturforvaltning.
- 6 La mest mulig av naturen være urørt. Intakt natur bremser klima-  
gassutslipp. Spesielt myr og skogsjord har enorme karbonlager.
- 7 Bygge der naturen allerede er ødelagt. Ubrukte eller dårlig areal-  
utnyttede industritomter er et eksempel på areal som kan benyt-  
tes til nye formål.
- 8 Minimere naturinngrepene. Prosjekter, som anses som nødven-  
dige, bør gjennomføres slik at de gjør minst mulig skade på natur  
og matjord.
- 9 Restaurere ødelagt natur. De gangene det ikke er mulig å unngå  
naturinngrep for å løse samfunnsoppgaver, kan dette kompen-  
seres ved å restaurere eller etablere ny natur.

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

### Planlegging og innbyggerdialog

Plan- og bygningsloven har egne bestemmelser om medvirkning. Inn-  
byggerdialog bør prioriteres gjennom kommunestyreperioden, og spesielt  
som en del av kunnskapsgrunnlaget for planleggingen.

Medvirkning må til enhver tid tilpasses behovet for og mulighetene  
til å påvirke. Utviklingen av den overordnede politikken og det å peke ut  
innsatsområder og mål, ligger til det representative demokratiet, det vil  
si til dere som er folkevalgte.

For arealplanleggingen er reglene om offentlighet og medvirkning også viktige som rettsvern for berørte og utbyggere.

## Regional planstrategi og regionale planer

Fylkeskommunene har ansvaret for å utarbeide regional planstrategi. Dette gjør de i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Som oppfølging av den regionale *planstrategien* utarbeider fylkeskommunene regionale *planer*. Regionale arealplaner utarbeides for å sikre regional tilpasning og differensiering i arealpolitikken.

Flere utfordringer i arealpolitikken berører flere kommuner, de er såkalt kommuneoverskridende:

- Utbyggingsmønster, mobilitet og senterstruktur
- Lokalisering av publikumsrettede virksomheter
- Areal- og energikrevende virksomheter
- Fritidsbebyggelse til fjells og langs kysten
- Kystsoneforvaltning
- Villreinforvaltning
- Bolig
- Jordvern
- Tap av natur og bevaring av biologisk mangfold
- Klimagassutslipp og karbonfangst

Regionale planer og planprosesser må være godt forankret i kommunene. Det må være tillit til og felles forståelse av at kommuneoverskridende utfordringer kan løses i en felles plan. Regionale planer må utarbeides i et tett samarbeid med kommunene.

## FNS BÆREKRAFTSMÅL – ET RAMMEVERK FOR PLANLEGGINGEN

FNs bærekraftsmål ble vedtatt av FNs generalforsamling høsten 2015. Bærekraftsmålene er en felles arbeidsplan for å bekjempe store samfunnsutfordringer som fattigdom, ulikhet og klimaendringer. Demokrati, godt styresett og en rettsstat er avgjørende for bærekraftig utvikling. De 17 målene skal påvirke globale og nasjonale politiske agendaer for alle land i verden frem mot 2030.

[Agenda 2030](#) består av 17 mål og 169 delmål for bærekraftig utvikling. Samtlige medlemsland i FN har forpliktet seg til å lage nasjonale handlingsplaner for implementering av bærekraftsmålene. FN anslår at 65 prosent av de 169 delmålene ikke kan bli oppfylt uten omfattende deltakelse av eller samordning med lokale og regionale myndigheter. I kraft av å være bindeleddet mellom innbyggerne og beslutningstakerne er lokale og regionale myndigheter de best egnede til å forene de globale målene med den lokale virkeligheten. Fordi bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng, innebærer oppfølgingen av målene en helhetlig tilnærming til fremtidig oppgaveløsning.

Mange norske kommuner og fylkeskommuner har over lang tid lagt FNs bærekraftsmål til grunn for sitt strategiske planarbeid. For kommuner og fylkeskommuner kan arbeidet med bærekraftsmålene være et verktøy for å vurdere nåværende ambisjoner, prioriteringer og løsninger i nytt lys.

### **Politisk engasjement viktig for å realisere FNs bærekraftsmål**

Kommuner og fylkeskommuner bidrar allerede vesentlig til FNs bærekraftsmål gjennom tjenesteleveranser, velferdsproduksjon og utviklingsarbeid. KS kartla i 2021 kommunesektorens arbeid med FNs bærekraftsmål. Kartleggingen viser at det på flere områder innenfor dimensjonene sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft kreves betydelig større innsats frem mot 2030. Nettverk, kunnskapsdeling og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå spiller en sentral rolle i arbeidet. KS har inngått en politisk avtale med Kommunal- og distriktsdepartementet for å fremme samarbeid mellom nasjonalt, regionalt og lokalt styringsnivå for ytterligere å styrke arbeidet med å gjøre Norge bærekraftig.

Skal kommunesektoren lykkes med å realisere bærekraftsmålene, må man ha en felles forståelse av hva bærekraftig utvikling er, og hvordan kommunesektoren kan bidra til utvikling. Det krever kunnskap om hvordan de ulike målene påvirker hverandre, og av og til motvirker hverandre, og hvordan disse målkonfliktene kan identifiseres og håndteres. Det krever kunnskap om hvordan målene kan legges til grunn i planlegging, investeringer og innkjøp, som arealmyndighet, som tilrettelegger for næringsliv, som kompetansearena og inn i alle kommunens tjenester og oppgaver.

For å bidra til å styrke kompetansen om bærekraftig utvikling i kommunesektoren har KS, sammen med Viken fylkeskommune og BDO, laget et [gratis og åpent tilgjengelig kurs](#) på KS Læring.

KS' anbefalinger til kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med FNs bærekraftsmål:

- 1 Fortsett å innarbeide FNs bærekraftsmål i planarbeidet. Avhengig av hvor langt dere er kommet, innebærer dette en anbefaling om enten å starte eller å akselerere arbeidet.
- 2 Styrk innsatsen for økt politisk oppmerksomhet og prioritering av FNs bærekraftsmål.
- 3 Mobiliser og involver nøkkelpersoner, særlig lokalt næringsliv og innbyggere, for økt deltakelse og engasjement for Agenda 2030.
- 4 Invester i kompetanse og styrket kunnskap på tvers av organisatoriske nivåer. Inkluder FNs bærekraftsmål i satsingsområder.
- 5 Utnytt de verktøy, veiledere, rammeverk, arenaer og nettverk som allerede finnes.
- 6 Bruk eksisterende handlingsrom slik at FNs bærekraftsmål setter retning i lokalt og regionalt arbeid.
- 7 Styrk kunnskapsdeling og samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner for å fremme lokalt perspektiv i nordiske, europeiske eller internasjonale fora.
- 8 Hent inspirasjon fra ulike europeiske nettverk og organisasjoner som tilbyr en bredde av programmer, verktøy og publikasjoner målrettet for å støtte kommuner i arbeidet med FNs bærekraftsmål.





KAPITTEL

**Kommuneøkonomi**

**10**

Det er kommunestyret og fylkestinget som har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av den kommunale og fylkeskommunale økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk.

[Kommuneloven kapittel 14](#) stiller krav til at kommuner og fylkeskommuner skal ha en langsiktig og forsvarlig økonomiforvaltning. Loven krever at det skal utarbeides samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommunestyret og fylkestinget selv skal vedta følgende:

- økonomiplan og årsbudsjett
- årsregnskap og årsberetning
- finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
- regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Dere som er folkevalgte, har mulighet til å styre og utforme prosessene frem mot vedtak. Det er viktig at kommunestyrene og fylkestingene legger politiske føringer tidlig i arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett. Dette må gjøres for å sikre ønsket grad av politisk involvering eller innbyggerdeltakelse.

## KOMMUNEØKONOMI GENERELT

Kommuneloven slår fast at «[Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom](#)». Stortinget har ved gjentatte anledninger fastslått at den statlige styringen av kommunene skal baseres på det som kalles *rammestyring*.

Rammestyring vil si at Stortinget gjennom å vedta lover og budsjetter fastsetter rammene for kommunesektoren. Innenfor rammestyringsprinsippet kan kommune A vedta noe annet enn kommune B. Det vil være forskjeller mellom kommunene, forskjeller som skyldes politiske vedtak basert på lokale tilpasninger.



Det er grunnleggende for vårt demokrati at befolkningen kan påvirke hvordan nasjonale velferdstjenester skal tilbys i lokalsamfunnet. Dette er også en forutsetning for et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Lokaldemokratiet gir innbyggerne mulighet til selv direkte å påvirke politikken som har innvirkning på deres egen hverdag.

En annen side ved rammestyringen er at Stortinget har full kontroll over en stor utgiftspost på statsbudsjettet. Kommunesektorens inntekter tilsvarer om lag 18 prosent av fastlands bruttonasjonalprodukt (BNP). Utgangspunktet er at kommunene får sin bevilgning og må klare seg med denne i året som kommer, uansett hva som skjer.

## Kommunenes inntektssystem

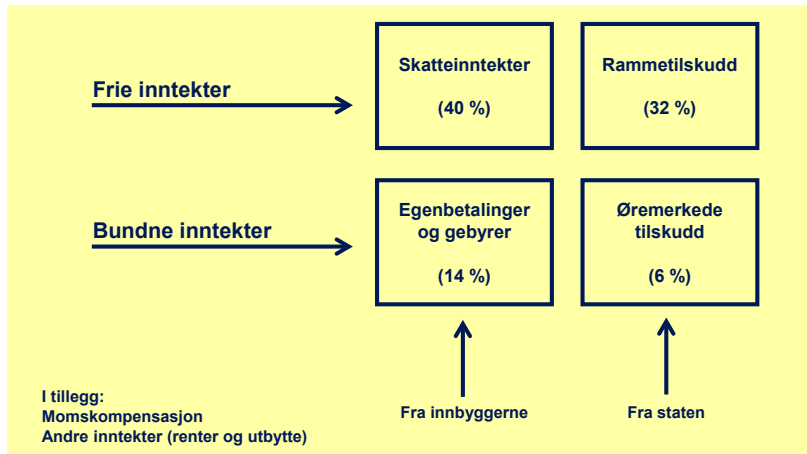
Kommunene og fylkeskommunene får sine inntekter fra flere kilder:

- Skatteinntekter fra innbyggerne
- Rammetilskudd fra staten
- Gebyr og egenbetalinger fra innbyggerne
- Øremerkede tilskudd fra staten

Skatteinntekter fra innbyggerne og rammetilskudd fra staten er frie inntekter. Frie inntekter er midler kommuner og fylkeskommuner kan disponere uten særskilte føringar fra staten. Inntektssystemet fordeler disse inntektene til kommuner og fylkeskommuner. Inntektssystemet er utformet i tråd med de grunnleggende prinsippene for den statlige rammestyringen av kommuner og fylkeskommuner, det vil si at Stortinget fastsetter rammene, mens kommunestyrene og fylkestingene prioriterer hvordan inntektene skal brukes. Kommunestyre og fylkesting må likevel prioritere slik at lovpålagte forpliktelser knyttet til de ulike tjenestene blir ivaretatt.

Vil du lære mer om inntektssystemet, kan du se videoen «[Inntektssystemet på fem minutter](#)».

Denne figuren illustrerer sammensetningen og fordelingen av kommunesektorens inntekter:



Figur 10. Kommunesektorens inntekter

Likeverdige tjenestetilbud til alle innbyggere uavhengig av hvilken kommune man bor i, er en grunnpilar i det norske samfunnet. Dette prinsippet sikres gjennom to rene omfordelingsordninger i inntektssystemet for kommunene:

- Gjennom *skatteutjevningen* må kommuner med høye skatteinntekter overføre deler av sine inntekter til kommuner med lave skatteinntekter.
- I *utgiftsutjevningen* får hver kommune beregnet sitt behov ut fra hvilken sammensetning av innbyggere kommunen har, både når det gjelder alderssammensetning og visse sosioøkonomiske og geografiske trekk. De kommunene som har et behov per innbygger over landsgjennomsnittet, får et tillegg i sitt rammetilskudd. Dette blir i sin helhet finansiert gjennom tilsvarende trekk i rammetilskuddet fra kommuner med lavere behov enn landsgjennomsnittet.

## Stortinget fastsetter inntektene

Kommunestyret og fylkestinget kan bare i liten grad påvirke sine inntekter. Stortinget fastsetter størrelsen på det statlige tilskuddet – rammetilskuddet. Stortinget fastsetter også hvor stor andel av innbyggernes skatteinntekter som går til kommunene eller fylkeskommunene, og bestemmer hvordan skatteinntektene utjevnes mellom kommunene og fylkeskommunene.

Hvor store skatteinntekter kommunene og fylkeskommunene vil få i kommende år, er likevel usikkert, da dette blant annet avhenger av den økonomiske utviklingen nasjonalt og lokalt. Statens anslag for kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter på nasjonalt nivå har stor betydning for den enkelte kommunes og fylkeskommunes inntekter gjennom skatteutjevningen.

Blir landets skatteinntekter høyere enn statens anslag i inneværende år, får kommunene og fylkeskommunene i utgangspunktet beholde denne merinntekten, og motsatt: kommer det inn mindre skatteinntekter enn beregnet, får kommunene og fylkeskommunene mindre inntekter enn det de har lagt til grunn. Stortinget vedtar også en annen viktig forutsetning, nemlig anslaget på pris- og lønnsveksten – på fagspråket er dette *deflatoren*. Deflatoren legges til grunn når veksten i kommunesektorens økonomi beregnes. Er anslaget for lavt, må kommunesektoren normalt dekke denne merkostnaden selv, og omvendt.

Kommunene og fylkeskommunene har på den ene siden plikt til å tilpasse aktiviteten til de inntektsrammene de disponerer, samtidig har de lovpålagte krav om å tilby visse tjenester.



*Det er Stortinget som fastsetter rammetilskuddet og hvor stor del av skatteinntektene som går til kommuner og fylkeskommuner.*

Den eneste frie inntekten dere folkevalgte i kommunene selv kan fastsette, og hvor det ikke er noen utjevningsmekanismer, er eiendomsskatten. Dette er en skatt dere selv kan vedta å innføre, og det gjelder også nivået på denne skatten. Staten har likevel lagt noen begrensninger både gjennom å fastsette en maksimal eiendomsskattesats og gjennom begrensninger på hvor mye eiendomsskattesatsen kan øke fra et år til et annet.

Noen kommuner og fylkeskommuner får i tillegg inntekter gjennom eierskap i kraftselskaper eller fra produksjon av kraft i sin kommune eller fylkeskommune. Kommuner som har lokaliteter for oppdrett, får tilført ekstrainntekter fra Havbruksfondet. Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene fra produksjonsavgift, salg og auksjoner av fiskeoppdrett i Norge.

### **Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter**

Eiere av større vannkraftverk plikter å levere en andel av den produserte kraften til kommunene som er berørt av kraftutbyggingen. Dette innebærer at kraftselskapene plikter å avstå inntil ti prosent av produksjonen til vertskommunen. Verdien av disse ti prosentene er basert på gjennomsnittlig spotpris i de ulike prisområdene.



*Kraftselskapene plikter å avstå inntil ti prosent av produksjonen til vertskommunen.*

Konsesjonsavgifter fremkommer ved konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven eller industrikonsesjonsloven. Kraftverkseierne plikter å betale en årlig avgift til staten og til de berørte kommunene. Konsesjonsavgifter skal gi kommunene kompensasjon for generelle skader og ulemper som ikke blir kompensert på annen måte.

### **Utbytte fra kraftselskap**

Utbytte fra kraftselskap tilfaller eierne av det aktuelle kraftselskapet. Det er mange kommuner og fylkeskommuner som eier kraftselskap og kan få utbytte fra kraftselskap når det er overskudd i selskapet.

### **Naturressursskatt**

Eiere av vannkraftverk er pliktige til å betale naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner. Skattens formål er å sikre de kommuner og fylkeskommuner hvor kraftanlegget ligger, en stabil, minste skatteinntekt, uavhengig av kraftforetakets inntekt det enkelte år. Naturressursskatten kan selskapet trekke fra selskapsskatten til staten, og dermed skjer det en omfordeling av inntekter fra staten til kommunesektoren.

### **Eiendomsskatt**

Eiendomsskatten er en kommunal skatt og kan fritt disponeres av kommunen. Det er kommunestyret i den enkelte kommune som avgjør om kommunen skal ha eiendomsskatt, og som vedtar satsene innenfor lovens rammer. Eiendomsskatten er en skatt som betales på grunnlag av et verdianslag på fast eiendom.

Eiendomsskatten regnes som både sikker og forutsigbar, og skattyterne kan i liten grad påvirke skattegrunnlaget. Også eiendomsskatten påvirkes av svingninger i markedene, men utslagene kommer ofte mer gradvis enn for andre inntekter.

### **Kommunale avgifter**

Noen kommunale tjenester skal drives til selvkost. Å drive til selvkost betyr at alle kostnader ved å levere tjenester, både direkte og indirekte, skal inn i beregningen som gir avgiften.

Dette gjelder hovedsakelig enkelte tekniske tjenester, blant annet vannforsyning, avløp, feiing av piper og renovasjon.

## Brukerbetaling og gebyrer

Noen av kommunens tjenester finansieres helt eller delvis gjennom gebyrer eller brukerbetaling fra kommunens egne innbyggere. Det gjelder tjenester som barnehage, helse- og omsorgstjenestene og innenfor plan- og byggesaksbehandlingen. For disse tjenestene er hovedregelen at brukerbetaling og gebyr ikke skal overstige hva det koster å levere tjenesten.

## ØKONOMIPLANEN

Økonomiplanen skal vise kommunens mål, strategier og økonomiske prioriteringer for minimum de neste fire årene. Gjennom dette tydeliggjøres oppfølgingen av de langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommuneplanen (regionale planer for fylkeskommunen).

Økonomiplanen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget innen utløpet av hvert kalenderår. Planen skal med andre ord rulleres hvert år, slik at den alltid har en tidshorisont på minst fire år. Formannskapet eller fylkesutvalget skal innstille til vedtak om økonomiplan. Innstillingen, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler planen.

Økonomiplanen skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel, og omfatte hele kommunen eller fylkeskommunen som juridisk rettssubjekt. Dette innebærer at planen også må omfatte økonomiske rammer for kommunale og fylkeskommunale foretak, som foretakenes styrer må planlegge innenfor. Planen skal gi en realistisk oversikt over inntekter og utgifter. Utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser skal også vises i planen. De premisser og forutsetninger planen er basert på, skal også fremkomme.

Økonomiplanen skal settes opp i balanse. Dette betyr at summen av årets utgifter og avsetninger (bruk av midler) ikke kan være større enn summen av årets inntekter og bruk av avsetninger fra tidligere år (tilgang på midler). Dette gjelder for hvert år. Hvis det vedtas en plan i ubalanse, vil reglene om statlig kontroll etter [kommuneloven § 28-1](#) gjelde. Kommunen eller fylkeskommunen vil da komme i [Register om betinget godkjenning og kontroll](#), det såkalte ROBEK-registeret.

De fleste utarbeider økonomiplanen om høsten, sammen med årsbudsjettet. Her utgjør årsbudsjettet første år i planen. Det er imidlertid opp til kommunene og fylkeskommunene selv å styre tidspunktet for

økonomiplanprosessen. Planen bør ikke bli for detaljert: Det er de store linjene som skal trekkes opp. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven.

## ÅRSBUDSJETTET

Kommunestyret eller fylkestinget skal innen utgangen av året vedta budsjett for det kommende året. Årsbudsjettet er en bindende plan for bruken av kommunens eller fylkeskommunens midler gjennom budsjettåret. Dette betyr at kommunedirektøren eller politiske utvalg som har disposisjonsfullmakt til bevilgningene, må sørge for at man holder seg innenfor de bevilgningsrammene kommunestyret har gitt, og at bevilgningene disponeres i samsvar med premissene for disse. Årsbudsjettet skal omfatte kommunen og fylkeskommunen som juridisk rettssubjekt. I årsbudsjettet skal kommunestyrets og fylkestingets prioriteringer komme tydelig frem. Årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel, og stilles opp på samme måte som i økonomiplanen. Det er også formannskapet eller fylkesutvalget som innstiller til vedtak om årsbudsjettet.

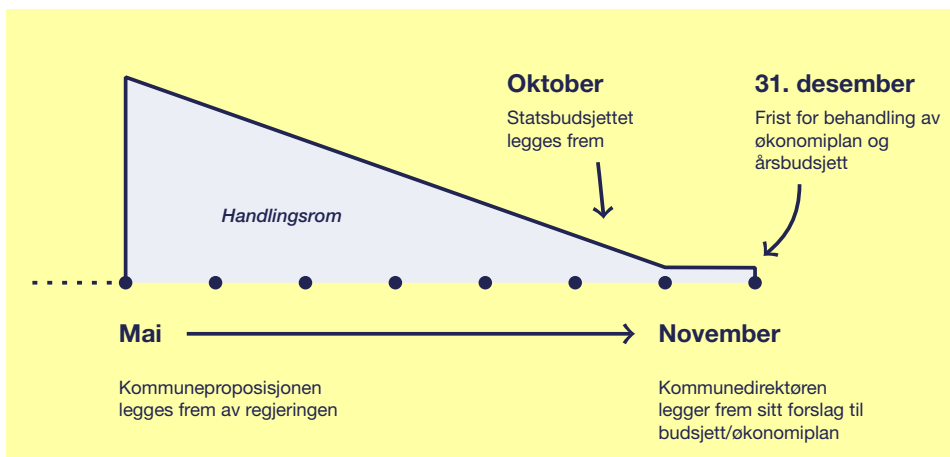
Kommuner og fylkeskommuner kan som hovedregel kun ta opp lån for å finansiere investeringer i varige driftsmidler som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv. Driftsbudsjettet kan *ikke* finansieres med lån.

Det er ikke lov å vedta et budsjett i ubalanse. Gjør kommunestyret eller fylkestinget det, meldes de inn i [ROBEK](#). Tilsvarende gjelder om budsjettet ikke vedtas innen årsskiftet.

### Noen råd for en god budsjettprosess

- Vedta et årshjul som viser når de ulike økonomisakene skal behandles, og hvordan de henger sammen. Gjennom årshjulet blir økonomiarbeidet forutsigbart, og det legger grunnlaget for gode prosesser.
- Husk å sette av tilstrekkelig med tid i den politiske kalenderen til arbeidet med økonomiplanen og årsbudsjettet. Innstillingen fra formannskapet eller fylkesutvalget skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret og fylkestinget behandler saken.
- Forstår du ikke hva som står i dokumentene? Det er det sikkert mange andre som heller ikke gjør. Be derfor om forklaringer og at innholdet gjøres forståelig.

- Se årsmeldingen, regnskapet og budsjettet/økonomiplanen i sammenheng. Også delegeringsreglementets bestemmelser kan være aktuelle.
- Følg med på hvordan det går i forhold til det vedtatte budsjettet. Hvor ofte trenger dere rapporter om status? Hver måned, hvert kvartal eller hvert tertial?
- Bli enige om faste rutiner for eventuelle budsjettjusteringer.
- Når fjorårets regnskap er til behandling, kan det være naturlig å legge inn føringer for neste års budsjett. Viser regnskapet merforbruk, må det vurderes om hele eller deler av dette kan dekkes inn allerede i inneværende budsjettår.
- Vurder om dere kan samle saker som har konsekvenser for budsjettet, til noen få kommunestyre- eller fylkestingsmøter i året. Slik kan dere se flere saker i sammenheng og få bedre prioriteringer innenfor handlingsrommet. Dette kan også vedtas i kommunens og fylkeskommunens økonomireglement.
- Det er nyttig å vedta politiske føringer tidlig i prosessen.
- Har dere nylig vedtatt kommuneplanens samfunnsdel, er det viktig at den følges opp i økonomiplanen og eventuelt i årsbudsjettet



Figur 11. Handlingsrommet er størst når du starter tidlig.



## ÅRSREGNSKAP OG ÅRSBERETNINGEN

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide årsregnskap og årsberetning for egen virksomhet hvert kalenderår. Årsregnskapet består av driftsregnskap, investeringsregnskap og balanse, og det skal omfatte alle økonomiske midler kommunen og fylkeskommunen har hatt til disposisjon i løpet av året. Det skal også vise hvordan disse midlene er brukt. Kommunestyret og fylkestinget skal vedta årsregnskapet etter at det er revidert, og senest seks måneder etter utløpet av regnskapsåret. Som en del av årsregnskapet skal det også utarbeides et *konsolidert regnskap* for kommunen og fylkeskommunen som rettssubjekt. Dette vil si et samlet regnskap for kommunen og fylkeskommunen inkludert kommunale og fylkeskommunale foretak og eventuelt andre virksomheter med eget regnskap, slik som lånefond. I tillegg skal regnskapet til interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som ikke er eget rettssubjekt, inngå i det konsoliderte regnskapet til den kommunen som samarbeidet er lagt til. Det konsoliderte regnskapet vil gi kommunestyret bedre oversikt over kommunens og fylkeskommunens samlede økonomiske utvikling og stilling, som ikke er påvirket av den interne organiseringen av virksomheten.

Når kommunestyret og fylkestinget vedtar regnskapet, må det angis hvordan regnskapsmessig merforbruk (underskudd) i kommunens egen virksomhet skal dekkes inn. Kommunestyret og fylkestinget skal vurdere muligheten for å starte inndekning av merforbruket allerede i inneværende budsjettår. Kommunedirektøren har da også en plikt til å komme med forslag om endringer på inneværende års budsjett.

Hvis et underskudd ikke kan dekkes inn i løpet av de første to årene (inneværende budsjett og neste budsjettår), fører det til at kommunen og fylkeskommunen meldes inn i ROBEK og dermed må ha statlig godkjenning for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler.

Årsberetningen er en redegjørelse for kommunens og fylkeskommunens virksomhet gjennom året som er tilbakelagt. Den presenterer og analyserer kommunens og fylkeskommunens utvikling på et overordnet nivå. Årsberetningen skal utformes slik at den gir et dekkende bilde av kommunens og fylkeskommunens utvikling, resultat og økonomiske stilling. Fremstillingen skal være balansert og objektiv, slik at positive og negative forhold omhandles på en nøytral måte.

Årsberetningen skal som et minimum inneholde informasjon om disse sakene:

- Forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens utvikling og økonomiske stilling, og om dette ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene, skal kommenteres.
- Virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen og fylkeskommunen eller innbyggerne.
- Iverksatte og planlagte tiltak for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.
- Tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål om likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Kommunedirektøren skal legge frem årsberetningen senest 31. mars. Årsberetningen vedtas av kommunestyret og fylkestinget etter innstilling fra formannskapet og fylkesutvalget. Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret og fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet/fylkesutvalget innstiller til vedtak. Årsberetningen og årsregnskapet behandles samtidig.

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

## Finansielle måltall

Som ledd i den langsiktige styringen av kommunens og fylkeskommunens økonomi skal kommunestyret og fylkestinget vedta finansielle måltall. Finansielle måltall er mål for økonomisk utvikling, eksempelvis mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og fondsreserver. Måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig, langsiktig økonomisk utvikling. Kommunestyret og fylkestinget må selv ta stilling til hvilke måltall som skal benyttes, og hvilket nivå det skal styres mot.

[Teknisk beregningsutvalg \(TBU\) for kommunal og fylkeskommunal økonomi](#) har for eksempel en anbefaling om at netto driftsresultat over tid bør være på minst 1,75 prosent av inntektene for kommunene og minst 4 prosent av inntektene for fylkeskommunene. Dette er slik for å sikre at formuen for sektoren som helhet blir bevart. Anbefalingene gjelder med andre ord for kommunene og fylkeskommunene samlet. Graden av gjeldsfinansiering varierer fra kommune til kommune og fra fylkeskommune til fylkeskommune. Dermed gjelder ikke anbefalingen om minimumsnivå fra TBU direkte for den enkelte kommune. Anbefalingen kan likevel gi en god indikasjon på hva minimumsresultatet kan være.

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

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

Kommunestyret og fylkestinget skal fastsette et *økonomireglement* med nærmere regler for kommunens egen økonomiforvaltning. Et slikt internt økonomireglement vil utfylle økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter, og vil kunne tilpasses behovene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Sentrale temaer i et økonomireglement vil eksempelvis være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelse kan innfris ved forfall. Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens eller fylkeskommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner. Kommunestyret og fylkestinget har dermed et særskilt ansvar for å følge opp forvaltningen av finansielle midler og gjeld, og som ledd i dette har kommunestyret og fylkestinget plikt til å fastsette et *finansreglement*.

Forskriften til kommuneloven om finansforvaltning stiller klare krav til kommunens og fylkeskommunens finans- og gjeldsforvaltning. Reglene skal sørge for at kommunen eller fylkeskommunen ikke tar vesentlig finansiell risiko, som sikrer at løpende betalingsforpliktelse kan innfris

ved forfall. Kommunestyret eller fylkestinget skal også fastsette avkastningsmål for forvaltningen av de finansielle midlene. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om finans- og gjeldsforvaltningen minst to ganger per år, i tillegg til ved utgangen av året. Nærmere krav til innholdet i rapporteringen fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget i finansreglementet.

## ROBEK

[ROBEK](#) er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner og fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og distriktsdepartementet / Statsforvalteren for å kunne foreta låneopptak eller inngå langsiktige leieavtaler. I tillegg foretar departementet/Statsforvalteren kontroll med lovligheten av budsjettvedtakene i disse kommunene og fylkeskommunene.

### Kriterier for å bli innmeldt i ROBEK-registeret

Dersom kommunen eller fylkeskommunen har et av disse forholdene skal man meldes inn i ROBEK-registeret:

- 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](#).

[kommuneloven § 28-1](#)

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Endringer i budsjettet skal gjøres av kommunestyret eller fylkestinget. I delegeringsreglement kan det fastsettes at omdisponeringer innenfor vedtatte budsjetttrammer kan foretas av andre folkevalgte organ eller av kommunedirektøren. Som et minimum må årsbudsjettet endres når det er nødvendig for å oppfylle kommunelovens krav om realisme og balanse.



KAPITTEL

**Systematisk  
innovasjon  
og omstilling**

**11**

Selv om landet vårt har gode forutsetninger for å løse de krevende utfordringene som ligger foran oss, kreves det betydelig innsats over tid for å fornye velferdssamfunnet og opprettholde de grunnleggende kvalitetene vi har i vårt tillitsbaserte samfunn. Her spiller dere som er lokale folkevalgte, en viktig rolle fordi de fleste nye løsninger vi trenger, er lokale.

I dette kapitlet beskriver vi derfor den rollen folkevalgte har i arbeidet med å utvikle nye, innovative løsninger.

## HVA ER INNOVASJON?

Innovasjon kan forstås som noe «nytt, nyttig og nyttiggjort». En innovativ løsning er altså en løsning som er *ny* for organisasjonen eller kommunen, den behøver ikke være ny i verden. Den må også være *nyttig*, det vil si bidra positivt til å få løst en utfordring. Og før vi kan snakke om en innovativ løsning, må den være tatt i bruk, eller *nyttiggjort*. Før det er løsningen i beste fall bare en god idé.

Innovasjon kan dreie seg om en ny eller forbedret tjeneste eller produkt, en ny arbeidsprosess eller måte å organisere på, eller en ny kommunikasjonsform. Ofte vil nye løsninger ha en digital komponent, men ikke alltid. Derfor snakker vi ofte om innovasjon og digitalisering i sammenheng, slik som i dette kapitlet.

Innovasjon – en ny og samtidig så god løsning at folk vil ta den i bruk.

Innovasjon i kommunal sektor er et ganske nytt og voksende fagfelt. Noen sider ved innovasjonsarbeid er særlig relevante for rollen som folkevalgt.

### Folkevalgte har en særlig viktig rolle

Dere som er folkevalgte, har en særlig viktig rolle når offentlig sektor skal finne nye løsninger på sentrale samfunnsutfordringer. Innovasjoner er kjennetegnet av at løsningen ikke er kjent på forhånd. Ofte er heller ikke problemet akkurat det man forestiller seg. Når problemene er komplekse, og ikke har kjente løsninger, er folkevalgtes rolle desto viktigere og kulturberørende for hele kommunen. Det krever mot og bred politisk forankring



når handlekraften ikke består i å vise til løsningen på problemet, men er mer utforskende og åpen fordi man ikke kjenner svaret på forhånd.

### Innovasjonsbarometer

I «[Politisk innovasjonsbarometer 2020](#)» ønsket KS å undersøke kommune- og fylkespolitikernes roller og deres erfaringer med innovasjon som et middel til å nå politiske mål. Undersøkelsen viste at ordførerne hadde en tydelig bevissthet om at stadig mer komplekse oppgaver legger press på ressursene og krever nytenkning og innovasjon. Det kreves andre tiltak enn ren effektivisering for å kunne levere flere og bedre tjenester med færre ressurser og møte forventninger fra innbyggere og næringsliv.

## NYE LØSNINGER SAMMEN MED INNBYGGERE OG LOKALSAMFUNN

Innovasjon innebærer forandring som fører til at for eksempel tjenester blir utført på nye og mer hensiktsmessige måter. Dere folkevalgte er viktige for å fremme innovasjon, og ikke minst for å etterspørre og verdsette nye ideer, peke på utviklingsområder fremfor besparelser og investere i det nye. Dersom vi skal lykkes med å utvikle noe nytt, må vi også tørre å bevege oss inn i det ukjente. Det betyr at vi noen ganger gjør feil og ikke får de resultatene som var forventet. Det innebærer å utfordre egne svar, sette retning for endringer som drives av medarbeidere og ledere, og samarbeide med aktører utenfor offentlig sektors kontroll.

Dette er også viktig for utviklingen av lokaldemokratiet, slik at vi utvider og styrker tilliten og legitimiteten det trenger. *Politisk innovasjon* er nye eller vesentlig endrede måter å organisere politiske prosesser på, eller nye eller vesentlig endrede måter å involvere innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner i politikktutforming.

Utvikling av nye løsninger krever ofte samarbeid med andre for å lykkes. Å bruke forskningsmiljøer, samarbeide på tvers av fagdisipliner og forvaltningsområder og involvere næringsliv og frivillig sektor sammen med innbyggerne er eksempler på dette. Samtidig kan det gi viktige positive effekter som å styrke legitimitet og øke treffsikkerheten til nye løsninger, mobilisere flere ressurser og lette arbeidet med å ta nye løsninger i bruk.



*KS samarbeider med Posten for å undersøke mulighetene for å utvikle tjenester til en aldrende befolkning. Dette er en del av partnerskap for radikal innovasjon.*

### **Borgerpanel**

Hvordan gir din kommune innbyggerne mulighet til å involvere seg i krevende avveininger og komme med direkte innspill til politikkutforming? Flere kommuner har etablert borgerpaneler, der hensikten nettopp er å få frem flere meninger og gi innbyggerne mulighet for å påvirke saker som angår dem. Denne typen innbyggermedvirkning blir mer og mer vanlig i samfunnsplanleggingen, og mange er opptatt av å involvere innbyggerne tidlig i planleggingsprosessen. Innspillene fra borgerpanel er i noen kommuner selvstendige vedlegg i saken frem mot politisk behandling.

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

Når vi ikke kjenner svaret på en utfordring, må vi ofte prøve ut alternative løsninger i det små for å lære raskt og justere underveis. Denne typen forsøk er en del av innovasjonsarbeidet. Forsøk kan hjelpe oss med å bli bedre til å håndtere nye utfordringer og kompleksitet. Det gir oss mulighet til å finne raskere og mer presise løsninger på hvordan vi skal utvikle velferdssamfunnet i tiden som kommer.

Forsøksloven og hjemler i ulike særlover legger rammene for hvilke forsøk det er mulig å gjennomføre. Selv om dagens lovverk har relativt store begrensninger i adgangen til å drive forsøk, kan forsøk bidra til innovasjon og forenkling, økt lokalt handlingsrom, bedre kvalitet og økt effektivitet i tjenestene.

## DIGITALISERING SOM DRIVER FOR INNOVASJON

Den enorme utviklingen som har skjedd innen informasjonsteknologi, har gjort digitalisering til en viktig driver for innovasjon i offentlig sektor. Digitalisering kan bidra til mer effektive og brukervennlige tjenester, og er noe innbyggere og næringsliv forventer. Det kan for eksempel dreie seg om muligheten til å se avtaler med hjemmetjenesten, få innsyn i byggesakarkivet eller lese digital post fra kommuner og fylkeskommuner.

Å digitalisere arbeidsprosesser handler ikke bare om å erstatte papir med elektroniske skjemaer – det kan innebære at organisasjonen endres, ansvar flyttes, regelverket skrives om eller prosesser utformes på nytt. Kombinasjonen av teknologiske og organisatoriske endringer gjør digitalisering utfordrende. Organisatoriske endringer krever en høy grad av skreddersøm, mens det lønner seg å velge standardiserte løsninger når man investerer i ny teknologi.

De digitale tjenestene som kommuner og fylkeskommuner tilbyr, er ganske like. Derfor har digitalisering av tjenester til innbyggere og næringsliv stort gjenbrukspotensial. For å oppnå dette må kommunal sektor samordne seg på digitaliseringsområdet. Samordning vil i denne sammenhengen si at kommuner og fylkeskommuner legger kommunale og nasjonale fellesløsninger til grunn for digitaliseringsarbeidet, og utvikler fellesløsninger der det er hensiktsmessig.

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

Samtidig som Norge digitaliseres, må vi jobbe for digital inkludering av alle. Nesten fjorten prosent av den norske befolkningen klarer ikke å bruke digitale løsninger. Digitalt utenforskap er ikke bare en kostbar tidstyv i den offentlige forvaltningen. Det er udemokratisk, og truer prinsippet om menneskets likeverd.

Kommunene er viktige for å inkludere alle. Gjennom [Digihjelpen](#) gir KS råd og veiledning til kommuner som ønsker å hjelpe innbyggere med lav eller ingen digital kompetanse.

## Digitalisering av helse- og omsorgssektoren

Presset på kommunale helse- og omsorgstjenester øker. Mangel på helsepersonell gjør at det haster å ta i bruk nye måter å jobbe på om vi skal sikre innbyggerne helsetjenester med god kvalitet. Det er bred enighet i helse- og omsorgssektoren om at digitalisering og smart bruk av teknologi er sentrale virkemidler for å få tilstrekkelig kapasitet for å møte de demografiske utfordringene vi står overfor.

E-helse er ett av virkemidlene. Med e-helse mener vi bruk av informasjon- og kommunikasjonsteknologi for å forbedre effektivitet, kvalitet og sikkerhet i helse- og omsorgssektoren. Det er mange pågående nasjonale og lokale e-helsetiltak, og det er viktig å prioritere områdene som skaper mest verdi for innbyggere, helsepersonell og kommunen.



*E-helse er et av virkemidlene for å sikre innbyggerne helsetjenester av god kvalitet.*

KS har et tydelig oppdrag på digitaliseringsområdet. Det innebærer blant annet å bidra til samordning og å representere sektoren overfor staten og leverandører.

KS har i samarbeid med kommunene utarbeidet «[Kommunal sektors ambisjoner på e-helseområdet](#)», et plan- og rammeverk hvor det pekes ut viktige satsingsområder for e-helse de neste tre til fem årene. Satsingsområdene skal gi innbyggerne og kommunene gevinster i form av bedre pasientsikkerhet, økt kapasitet og økt kvalitet samt sikre bedre samhandling og videreutvikling av helse- og omsorgstjenesten.

### **Samarbeid er nøkkelen for å lykkes**

Det er flere grunner til at vi er tjent med å samordne oss innen digitalisering:

- Vi har større gjennomslagskraft i møte med stat og nasjonale leverandører når vi står sammen, enn det vi har hver for oss.
- Det er mer kostnadseffektivt å utvikle digitale løsninger sammen enn hver for oss.
- Sammenhengende tjenester går ikke bare på tvers av forvaltningsnivå og fagsektorer, men også på tvers av kommunegrenser.
- Kommunesektoren skal tilby likeverdige tjenester, og samordning og felles løsninger bidrar til at vi løfter oss samlet som sektor.

Samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner er nøkkelen for å lykkes med digitalisering. Ikke bare samarbeid om å drifte de digitale løsningene, men også om hvordan man best kan ta i bruk nye nasjonale fellesløsninger.

### **Nasjonalt velferdsteknologiprogram**

Mer enn tre hundre kommuner har deltatt i Nasjonalt velferdsteknologiprogram gjennom ulike utviklings- og spredningsprosjekter. Hovedfokus har vært trygghets- og mestringsteknologi, velferdsteknologi til barn, unge og voksne med funksjonsnedsettelse, og digital hjemmeoppfølging av personer med kroniske sykdommer. Bruk av velferdsteknologi og digital hjemmeoppfølging

har som hovedmål å øke brukernes selvstendighet og mestring, samtidig som det skal frigjøre tid for helsepersonell. Det forutsetter endring og omstilling av arbeidsprosesser, kompetanseutvikling og organisasjonsendring, slik at ikke teknologien kommer på toppen og legger ekstra kostnader til tjenestene. Les mer om velferdsteknologi på [ks.no](https://ks.no).

## ANSKAFFELSER ER VIKTIGE FOR SAMFUNNSUTVIKLINGEN

Kommunesektoren kjøper inn varer og tjenester for over 275 milliarder kroner i året. Hvordan man gjør disse kjøpene, har mye å si for evnen til omstilling og innovasjon i tjenestene. Man kan velge å gå for tradisjonelle løsninger der man kjenner både markedet og leveransen, eller man kan skape handlingsrom i organisasjonen for å bruke innkjøpsfunksjonen mer strategisk – det vil si å etterspørre innovasjon og tørre å utforske mulighetene i leverandørmarkedet. Slik kan det skapes både bedre løsninger for innbyggerne, bedre tjenester for kommunen og et marked for næringslivet. For å lykkes med innovative anskaffelser må politisk og administrativ ledelse i kommunen og fylkeskommunen anerkjenne innkjøpsfunksjonen som en strategisk del av virksomheten. De må også skape trygghet for å utforske nye metoder og prosedyrer.

### LUP – Leverandørutviklingsprogrammet

KS eier LUP – Leverandørutviklingsprogrammet sammen med NHO, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og 30 partnere fra kommuner, fylkeskommuner og statlig sektor. Programmets oppgave er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Innovative anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester. Programmet jobber aktivt med politisk og administrativ ledelse i kommunesektoren, og har utviklet flere verktøy og maler for kompetansebygging, ledelsesforankring og praktisk gjennomføring av innovative anskaffelser. Se mer på «[Innovative anskaffelser](#)».



*Næringsminister Jan Christian Vestre under startskuddet for ny Norges-modell for offentlige anskaffelser*

Bygg- og anleggsplasser bruker hovedsakelig fossil energi og står for en stor andel av den lokale forurensningen. Dette ønsket en rekke offentlige utbyggere å utfordre. Et godt samspill mellom offentlig og privat sektor, tilrettelagt av LUP – Leverandørutviklingsprogrammet, i tett samarbeid med betydelige offentlige byggherrer, miljøorganisasjoner, klynger og offentlige instanser, ga resultater. Dette gjorde det mulig for leverandørene å investere i å utvikle utslippsfri maskinpark, og en rekke kommuner kan nå stille krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.



DRAMMEN  
KOMMUNE



KAPITTEL

**Kommunal  
organisering**

**12**

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for et vidt spekter av oppgaver som skal utføres og tjenester som skal leveres. Et viktig spørsmål folkevalgte skal ta stilling til, er hvordan dette bør organiseres slik at innbyggerne får gode tjenester og at oppgavene blir effektivt og hensiktsmessig løst. Skal vi samarbeide med andre kommuner, sette ut på anbud, drifte på egne vegne? Det er mange valgmuligheter og få begrensninger når det gjelder selve oppgaveløsningen. Kommuner og fylkeskommuner har derfor stor frihet til å organisere virksomheten sin slik de finner det hensiktsmessig:

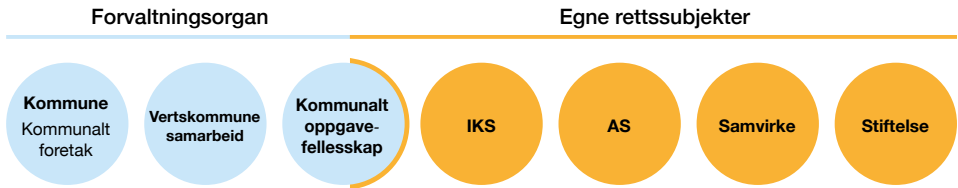
- Gjennom egen driftsorganisasjon, eventuelt med egne styrer for kommunale institusjoner
- Et kommunalt foretak som gis noe mer selvstendighet
- Samarbeid med andre kommuner gjennom vertskommunesamarbeid eller kommunalt oppgavefelleskap
- Legge tjenesteyting, i noen sammenhenger myndighet, til egne selvstendige rettssubjekter utenfor kommunens driftsorganisasjon, der kommunen er eier alene, er deleier sammen med andre kommuner eller er deleier sammen med private
- Medlemskap i samvirkeforetak
- Helt fristilt ved stiftelser
- Kjøpe tjenester fra private eller ideelle organisasjoner
- Samarbeide med frivillige og private organisasjoner

Det kan være mange ulike grunner for valgene den enkelte kommune eller fylkeskommune tar ved organisering og levering av tjenester:

- Økt kostnadseffektivitet og god ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler
- Sikring av tjenestekvalitet og profesjonalitet gjennom å bygge større fagmiljøer
- Bedre tilgang på kompetanse
- Mer hensiktsmessig oppgave- og ansvarsfordeling
- Finansieringsforhold
- Mulighet til å tilby tjenester på et marked

Figur 12 er hentet fra rapporten «[Folkevalgt lederskap og organisering av oppgaveløsningen](#)» viser de viktigste organisasjonsformene som kan brukes for å løse kommunale oppgaver. Størst mulighet for politisk styring og kontroll vil være ved organisering som et kommunalt forvaltningsorgan.

Organisering utenfor kommunen, i form av selvstendige rettssubjekter, innebærer at styringen blir mer indirekte gjennom representantskap og generalforsamling. Stiftelse er den organisasjonsformen hvor det er minst mulighet for kommunen til å utøve styring og kontroll.



Figur 12. Organisasjonsformer og fristilling. Desto lenger ut til høyre – desto større fristilling.

## KOMMUNEN SOM FORVALTNINGSORGAN

Den ordinære måten å organisere kommunal virksomhet på, er gjennom kommunens egen basisorganisasjon og ved såkalt linjestyring fra kommunestyret til kommundirektøren og deretter til virksomhetslederne. I over 90 prosent av kommunene organiseres grunnskolen, hjemmebaserte omsorgstjenester, barnehagetjenesten, institusjonsbaserte omsorgstjenester og omsorg for psykisk utviklingshemmede i kommunens egen driftsorganisasjon. Også tjenesteområdene med mer teknisk preg løses som regel innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, om enn i noe mindre omfang enn når det gjelder velferdstjenester. Kartlegginger viser også at det kommunen ikke løser selv, i hovedsak blir løst sammen med andre kommuner.

Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon kan kommunestyret opprette egne styrer for kommunale institusjoner. Kommunestyret kan fastsette at styret helt eller delvis skal oppnevnes av kommundirektøren, eller at styret helt eller delvis skal velges av de ansatte eller brukerne ved institusjonen det gjelder. Kommunestyret kan gi styret for kommunale institusjoner myndighet til å treffe vedtak som gjelder virksomhetens drift og organisering. Kommunestyret kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrer.



*Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon kan kommunestyret opprette egne styrer for kommunale institusjoner. Her ser vi bystyret i Trondheim i 2021.*

## KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE FORETAK

Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen. Det enkelte foretaket ledes av et eget styre og en daglig leder, men er direkte underlagt kommunestyret eller fylkestinget. Kommunestyret kan styre gjennom vedtekter, budsjettfullmakter og gjennom alminnelig instruksjonsmyndighet. Daglig leder er ikke underordnet kommunedirektøren. Kommunedirektøren kan likevel utsette å iverksette et vedtak fattet av foretakets styre, inntil kommunestyret har behandlet saken. I tillegg kan kommunedirektøren uttale seg om saker før foretakets styre fatter et vedtak, hvis saken skal videre til kommunestyret.

## INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommuneloven slår fast at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver. Det er altså en forutsetning at det gjelder oppgaver som er felles for alle som skal delta i samarbeidet. Kommuner kan samarbeide om både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver samt om rent forretningsmessige oppgaver.

Så godt som alle kommuner deltar i *interkommunale samarbeid*. Slike samarbeid er etablert på frivillig basis etter nærmere avtale mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Det er flere formelle samarbeidsformer å velge mellom. Formålet med samarbeidet og hvilket innhold det skal ha, har stor betydning for hvilken modell som bør velges.

Digitalisering åpner for helt nye og andre måter å tenke samhandling på. Det kan gjelde mellom kommunen og innbyggere, mellom kommunen og private «medprodusenter» og internt mellom virksomheter og systemer på tvers av virksomhetsgrenser, kommuner og fylkeskommuner. Felles IKT-systemer vil også være avgjørende for effektivt samarbeid om de fleste typer oppgaver. Det gjelder særlig kommuner hvor lange reiseavstander legger begrensninger på fysisk tilstedeværelse. Arbeidet med digitalisering kan imidlertid være krevende å håndtere på egen hånd for kommunene, og interkommunalt samarbeid kan være en god løsning på dette.

Samarbeidet kan foregå på en av disse måtene:

- Interkommunalt politisk råd
- Kommunalt oppgavefellesskap
- Vertskommunesamarbeid
- Interkommunalt samarbeid (IKS)
- Aksjeselskap (AS)
- Medlemskap i samvirkeforetak, forening
- Eller på annen måte som det er rettslig adgang til, for eksempel kjøp av tjenester fra en annen kommune

### **Interkommunalt politisk råd**

Kommunelovens bestemmelse om interkommunalt politisk råd regulerer hvordan nabokommuner kan organisere et interkommunalt, politisk samarbeid. Dette er en type samarbeid som tradisjonelt har vært omtalt som regionråd. Modellen kan brukes av både kommuner og fylkeskommuner, men ikke dersom det åpnes for private samarbeidspartnere. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som vedtar opprettelsen av et slikt råd.

Et interkommunalt politisk råd kan ikke treffe enkeltvedtak i enkelt saker (unntatt om interne forhold, som for eksempel ansettelse av en rådgiver). Rådet kan likevel få myndighet til å forvalte tilskuddsordninger.

Eksempler på andre relevante oppgaver er å avgi høringsuttalelser som berører næringsutvikling i regionen, drive aktivt utviklingsarbeid innenfor samfunns- og næringspolitikk, være pådriver og kontaktpunkt for utviklingen av regionen osv. Interkommunalt politisk råd kan imidlertid ikke gis oppgaver som går ut på å yte tjenester til innbyggerne. Da kan man benytte kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunemodell.

Eierorganet i et interkommunalt politisk råd er representantskapet. I representantskapet skal alle deltakerkommunene ha minst ett medlem, som er valgt av kommunestyret eller fylkestinget. Medlemmene av representantskapet er å regne som folkevalgte etter kommuneloven. Representantskapet kan opprette organer under seg, for eksempel et styre.



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

## **Kommunalt oppgavefelleskap**

To eller flere kommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Loven inneholder ingen særskilte begrensninger på hvilke oppgaver kommunene kan samarbeide om. Derfor kan man i prinsippet samarbeide om en rekke oppgaver, fra enkle og

mindre omfattende oppgaver til større og mer omfattende samarbeid. Noen eksempler kan være kommuneadvokatkontor, samarbeid om lønnskjøring, IKT eller HR. Men også oppgaver som er mer individrettet, kan organiseres i et oppgavefellesskap. Her kan sykehjemstjenester og PPT tjene som eksempler.

Den viktigste begrensningen i denne modellen er at oppgavefellesskapet ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det betyr at oppgaver som innebærer eller forutsetter at man også treffer enkeltvedtak, ikke kan organiseres som oppgavefellesskap. Det er selve *oppgaveutførelsen* som er sentral i denne modellen.

Representantskapet er eierorgan også her, hvor alle eierkommunene skal ha minst ett medlem. Representantskapet er et folkevalgt organ. Også her kan representantskapet opprette underliggende organer.

## Vertskommunesamarbeid

Denne samarbeidsformen er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet. Et vertskommunesamarbeid vil si at en eller flere kommuner kan avtale med en annen kommune at denne skal være vertskommune og utføre lovpålagte oppgaver på vegne av alle kommunene. En vertskommune kan også utøve myndighet på vegne av alle i samarbeidet. Denne modellen passer særlig godt for samarbeid som forutsetter utøvelse av offentlig myndighet, særlig gjennom enkeltvedtak. Det kan være flere ulike oppgaver eller områder som er aktuelle her. Som noen eksempler kan vi trekke frem barnevern og landbruksforvaltning.

Det er to varianter av vertskommunesamarbeid:

- *Administrativ vertskommune.* Denne modellen kan bare benyttes for oppgaver som ikke er av prinsipiell betydning. Deltakerkommunene overfører gjennom denne modellen myndighet til vertskommunen i samarbeidet. Denne myndigheten kan når som helst trekkes tilbake.
- *Vertskommune med felles folkevalgt nemnd.* Denne modellen kan benyttes ved samarbeid som omfatter beslutningsmyndighet i saker som er av prinsipiell betydning. Her delegerer deltakerkommunene den samme myndigheten til nemnda, men de enkelte deltakerkommunene kan gi ulike instruksjoner om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som alene berører egen kommune eller dens innbyggere.

Dersom en kommune vil trekke tilbake myndigheten, må alle deltakerkommunene gjøre det samme. Alle deltakerkommunene skal være representert med minst to representanter i nemnda. Felles folkevalgt nemnd er et folkevalgt organ, og valgbarhetsreglene i kommuneloven gjelder.

Kommunestyret eller fylkestinget må delegere den myndigheten de har besluttet å legge til vertskommunen.

### **Interkommunale selskaper**

Et interkommunalt selskap kan bare opprettes av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Deltakerne i selskapet har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet. Deltakerne skal opprette en skriftlig selskapsavtale. Denne modellen har en meget bred anvendelse, og er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum.

Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver enkelt deltaker skal ha minst én representant i representantskapet. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Representantskapet velger også styret. Styret skal ha minst tre medlemmer, og omfattes av kravet om balansert kjønnsrepresentasjon, det vil si minimum en fra hvert kjønn i styrer med tre medlemmer, i større styrer skal det være minst 40 prosent av hvert kjønn. Daglig leder eller medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Representantskapet som eierorgan utøver kontroll over styret på flere måter:

- bestemmer sammensetningen på styret
- kan instruere styret og omgjøre beslutninger
- kan gjennom selskapsavtalen fastslå at nærmere angitte saker må godkjennes i representantskapet





*Brannvesenet er et eksempel på en tjeneste som kan organiseres i et interkommunalt selskap.*

## Aksjeselskaper

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

Gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt. Mange kommuner eier aksjeselskaper alene eller sammen med andre, og bruken av AS-modellen knytter seg ofte til arbeidstreningsvirksomheter, utleiebygg og næringsutvikling.

## Samvirkeforetak

Kommuner kan også delta i samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er ikke et selskap. Samvirkeforetak har medlemmer, men ikke eiere, og styres av de som handler med foretaket og som dermed har direkte nytte av den virksomhet som drives. Samvirkeforetak har ikke fritt omsettelige eierandeler og kan følgelig ikke kjøpes opp. På årsmøtet – samvirkets øverste organ – fattes beslutninger som hovedregel ut fra prinsippet om ett medlem, én stemme. Det er samvirkelova som regulerer denne organisasjonsformen.

## Stiftelser

En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt som verken har eiere eller medlemmer. Stiftelsen eier seg selv og etableres for å ivareta et bestemt formål. Stiftelsens styre skal ivareta dette formålet uten å se hen til andre interesser. Som oppretter av en stiftelse kan kommunen dermed ikke utøve direkte styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd (ta utbytte). Oppretteren kan heller ikke løse opp stiftelsen. Organisering gjennom å opprette en stiftelse gjør virksomheten helt uavhengig av kommunen.

## KONKURRANSEUTSETTING OG KJØP AV TJENESTER

Det offentlige kjøp av varer og tjenester til statsetater, kommuner og offentlig kontrollerte foretak må følge [regelverket for offentlige anskaffelser](#). Offentlige anskaffelser spenner vidt og omfatter eksempelvis store anskaffelser innenfor bygge- og anleggssektoren, kjøp av barnevernstjenester og IKT, anskaffelser av kontorrekvisita og kantinetjenester, for å nevne noe.

Når en tjeneste blir utlyst i en konkurranse, blir kommunen kjøper (bestiller) av tjenesten. God bestillerkompetanse, utforming av hensiktsmessige kontrakter og tilstrekkelig oppfølging er viktige forutsetninger for å lykkes. At politisk nivå er tydelig med i denne prosessen, er vesentlig for å sikre god forankring av det folkevalgte ansvaret for tjenesten som blir levert, og for at dere som er folkevalgte, definerer ønsket kvalitet og omfang på tjenesten.

## BRUKERVALG

Brukervalg handler om brukerens mulighet til å velge tjenesteyter, men brukervalg kan også handle om brukerens mulighet til å påvirke hvem som yter tjenesten, hva tjenesten inneholder samt hvordan og når tjenesten ytes. Dette kan også løses innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Det er innenfor de velferdspregede tjenesteområdene at brukervalg er vanlig, for eksempel innen barnehage. Brukervalg innebærer imidlertid ikke at brukeren kan velge fritt blant alle aktuelle leverandører i markedet, men må velge mellom de leverandørene som kommunen har valgt ut. Ved brukervalg har kommunen fortsatt ansvar for at brukerne får de tjenestene de har krav på. Det er også kommunen som fastsetter kvalitetsstandarder og budsjett, godkjenner tjenesteleverandørene og tildeler tjenesten til brukerne.

## SAMARBEID MED FRIVILLIGHETEN



*Den frivillige innsatsen er avgjørende for å bygge gode lokalsamfunn.  
I 2022 ble Frivillighetens år markert.*

Velferdssamfunnet møter utfordringer som offentlig sektor ikke kan løse alene. Det gjør det viktig å bruke samfunnsressursene godt. Sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner er eksempler på slike ressurser.

De frivillige organisasjonene blir ofte trukket frem som aktører som i samspill med kommunene kan bidra til å løse utfordringene i samfunnet. Dette er utfordringer som i stor grad berører kommunenes kjerneoppgaver som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratibygger. Det er særlig innen kultur, fritid og idrett at kommunene samarbeider med frivillig sektor.

## SAMARBEID MED SOSIALE ENTREPRENØRER

Nordisk ministerråds rapport «[Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon](#)», fra 2015, trekker frem fem kjennetegn ved sosiale entreprenører:

- er rettet mot et sosialt formål der det er et udekket behov
- bidrar med nye løsninger på utfordringene
- involverer brukerne, medarbeiderne og andre sentrale interessenter
- understøttes av de sosiale resultatene, men også av en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig og bærekraftig
- samarbeider på tvers av fagfelt og virksomhetsmodeller

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





KAPITTEL  
**Egenkontroll**

# 13

Egenkontroll er viktig for den folkevalgte styringen av kommunen. Den skal bidra til at kommunestyrets og fylkestingets politikk blir gjennomført, at innbyggerne får de tjenester de har krav på, at andre lovpålagte plikter blir ivaretatt, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte.

Et annet viktig formål med egenkontroll er å forebygge og avdekke misligheter og styrke tilliten til kommunen både blant innbyggerne og hos nasjonale myndigheter. God egenkontroll vil også støtte opp under det kommunale selvstyret, og det vil kunne legge grunnlag for redusert statlig tilsyn med kommunene.

Kommunestyret og fylkestinget har det overordnede ansvaret for å sørge for at kommunen eller fylkeskommunen er organisert og drives slik at lover og forskrifter blir overholdt, og at målene for virksomheten blir oppfylt. For å kunne ivareta dette ansvaret er kommunestyret og fylkestinget avhengig av informasjon om kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Kontrollutvalget gjennomfører den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Kontrollutvalget skal ha et sekretariat og en faglig uavhengig revisjon til å hjelpe seg. Kontrollutvalg og revisjon utgjør den ene pilaren i egenkontrollen – nemlig den *folkevalgte kontrollen*. Den andre pilaren i egenkontrollen er den *administrative kontrollen*. Dette er internkontrollen, som kommunedirektøren har et lovbestemt ansvar for.

## KOMMUNESTYRET OG FYLKESTINGETS KONTROLLANSVAR

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Dette er et generelt og overordnet ansvar, og gjelder uavhengig av delegeringsvedtak og hvordan kommunen eller fylkeskommunen har organisert seg. Også for kontrollordninger som ved lov er lagt til særlige organer, er det kommunestyret eller fylkestinget som har det overordnede ansvaret.

Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges frem til orientering eller avgjørelse. Kommunestyret og fylkestinget kan gjøre om vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen.



Både kontrollutvalget og kommunedirektøren har ansvar for løpende kontroll. Samspillet mellom kommunestyret eller fylkestinget og disse organene er viktig. For eksempel kan kommunestyret anmode eller pålegge kontrollutvalget å utrede konkrete saker.

KS har gjennomført en [undersøkelse](#) om hvordan kommunestyret kan styrke utøvelsen av sitt overordnede kontrollansvar, og hvordan styrket egenkontroll i praksis kan redusere behovet for statlig kontroll eller tilsynsvirksomhet.

Når det gjelder kommunestyrets kontrollrolle anbefales det at kommunestyret bør

- ta aktivt grep og være tydelig premissgiver for kontrollutvalget og administrasjonen.
- evaluere sekretariats- og revisjonsordningene med tanke på om samarbeidspartnerne tilfredsstillende nødvendige kompetansekrav.
- sørge for en mer helhetlig risikostyring knyttet til prioriterte mål i kommunen.
- systematisk følge opp hvilke kontroll- og tilsynsaktiviteter som foregår.
- sørge for at [KS' anbefalinger](#) om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper følges opp. Fokus bør være på utarbeidelse av eierstrategier og eiermeldinger
- Kommunestyre, administrasjon og kontrollutvalg bør sammen sørge for å skape gode kommunikasjonsarenaer der temaet tilsyn og kontroll kan diskuteres mer i dybden. De bør vurdere å sette av mer tid til behandling av kontroll- og tilsynssaker i kommunestyremøtene.

### Visste du at ...

I året etter et valgår er det viktig å være oppmerksom på at kommunestyret skal vedta plan for forvaltningsrevisjon. Den skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av virksomheten, både i kommunen og i kommunens selskaper.

## Kontrollutvalg

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll på vegne av kommunestyret og fylkestinget. For å kunne gjøre en god jobb som kontrollorgan – og for å ha den nødvendige tillit og legitimitet – må kontrollutvalget ha relativt

stor grad av uavhengighet fra kommunen eller fylkeskommunen. Utvalget skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets og fylkestingets medlemmer. Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren.

Kontrollutvalget skal se til at

- kommunens og fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens og fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen og fylkeskommunen har eierinteresser i
- det føres kontroll med forvaltningen av kommunens og fylkeskommunens eierinteresser i selskaper (eierskapskontroll)
- vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp



*Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll på vegne av kommunestyret og fylkestinget. Her er folkevalgte i Skiptvet kommune.*

## Revisjon

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen og fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor.

Revisjonsarbeidet er todelt:

- Regnskapsrevisjon. Innholdet i regnskapsrevisjon og oppgavene til regnskapsrevisjon er lovbestemt.
- Forvaltningsrevisjon. Revisjon utover det loven legger til regnskapsrevisjon, vil ligge under forvaltningsrevisjon og være underlagt kontrollutvalgets bestilleransvar.

Innsynsrett og retten til undersøkelse gjelder også overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, der dette er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

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

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret og fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Kommunestyret og fylkestinget skal vedta planen, men kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Planen for forvaltningsrevisjoner skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering både av kommunens og fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens og fylkeskommunens selskaper. Hensikten er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

KS har tidligere fått gjennomført en undersøkelse om det kommunale og fylkeskommunale risikobildet hvor det viste seg at de fleste kommuner og fylkeskommuner hadde vedtatt plan for forvaltningsrevisjon.

Kommunene og fylkeskommunene mener selv at planene for forvaltningsrevisjon gjenspeiler risikoområdene, men noen utfordringer ble påpekt:

- Manglende risikoanalyse.
- Manglende kapasitet/ressurser til å innlemme alle risikoområder.

- Endringer oppstår underveis mht. gjennomføring av plan.
- Planen tar hensyn til gjennomføring av tilsyn, eller tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner, slik at disse områdene gjerne utelates selv om risikoen er høy.

## EIERSTYRING

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene

### Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

På samme måte som for forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Også denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv, men kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

## INNSYN OG UNDERSØKELSER I SELSKAPER

I interkommunale selskaper, kommunale oppgavefelleskap, interkommunale politiske råd og aksjeselskaper der kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper (IKS) har alle aksjer, har kontrollutvalget og revisoren rett til å kreve at de opplysningene de finner nødvendige for å føre kontroll, blir lagt frem. Opplysningene kan kreves fremlagt så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisoren for selskapet. I den utstrekning utvalget mener det er nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

Kontrollutvalget og revisor har innsynsrett også i andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen og fylkeskommunen. Dette kan for eksempel være selskaper som kommunen eier sammen med private, rent private selskaper eller stiftelser.

Denne innsynsretten omfatter all informasjon som er nødvendig for at kommunen og fylkeskommunen skal kunne kontrollere at selskapets forpliktelser etter kontrakten med selskapet er oppfylt.

Kontrollutvalget kan også gjennomføre undersøkelser i selskapet, det vil si at kontrollutvalget kan inspisere institusjoner, anlegg, lokaler osv.

## INTERNKONTROLL

Internkontroll er regler som skal sikre at andre regler følges. Kravene retter seg mot den administrative delen av kommunen eller fylkeskommunen – med andre ord den administrative delen av kommunens og fylkeskommunens egenkontroll.

Kommuneloven regulerer den administrative internkontrollen. Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommuneloven angir hva som kreves som et minimum av internkontroll. I praksis både kan og vil internkontrollarbeid inneholde flere elementer enn de minstekravene som følger av loven.

Kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen. Internkontrollen gjelder administrasjonens virksomhet. Det omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren, det vil si både ulike sektorer som opplæring, barnevern og så videre, og den sentrale administrasjonen.

Mange kommuner og fylkeskommuner bruker private og/eller ideelle aktører til å tilby velferdstjenester. Selv om utførelsen av disse tjenestene legges til andre, er det kommunestyret og fylkestinget som har ansvaret for at disse tjenestene utføres i tråd med lover og forskrifter. Kommunens og fylkeskommunens internkontroll inkluderer kommunens og fylkeskommunens oppfølging av private og ideelle aktører. Kommunen eller fylkeskommunen kan i avtalen kreve at private fører internkontroll etter kommunelovens regler.

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året. Kravet til å rapportere om internkontroll inkluderer å si noe om hvordan kommunen arbeider med å følge opp eventuelle avvik/lovbrudd. Hensikten er både å legge bedre til rette for at kommunestyret eller fylkestinget kan ta det ansvaret de har som øverste organ, og å redusere behovet for særlige rapporteringskrav i særlovgivningen.

Kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at det skal rapporteres oftere (generelt eller innenfor spesielle sektorer) og til andre folkevalgte organer i tillegg. Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme omfang og detaljeringsgrad i rapporteringen og hvordan det skal rapporteres – i egen rapport eller i for eksempel årsberetningen.

Du kan lese mer om internkontroll i kommunene på [ks.no](https://ks.no)





NORGES BYFORBUND

KS

NORGES HERRERS



# 14

KAPITTEL

## **KS – Kommunesektorens organisasjon**

KS er kommunesektorens interesseorganisasjon, arbeidsgiverorganisasjon og utviklingspartner. Alle norske kommuner og fylkeskommuner er medlem i KS. KS er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og benevnes «kommunesektorens organisasjon». KS arbeider sammen med medlemmene for å utvikle en selvstendig, effektiv og nyskapende kommunesektor.

## HVILKEN ROLLE HAR KS?

KS har tre roller: arbeidsgiverorganisasjon, interesseorganisasjon og utviklingspartner. Alle aktiviteter støtter opp under disse rollene.

### Arbeidsgiverorganisasjon

Som landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon forhandler KS i lønnsoppgjøret for nesten 500 000 kommunalt ansatte, om en lønnsmasse på om lag 300 milliarder kroner. Alle landets kommuner og fylkeskommuner, unntatt Oslo, har gitt KS fullmakt til å forhandle og inngå avtaler med arbeidstakerorganisasjonene om lønn og andre vilkår. Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med tariffavtalene.

I de sentrale tariffoppgjørene forhandler KS samtidig med forhandlings sammenslutningene LO Kommune, Unio, YS-kommune og Akademikerne kommune. Disse fire representerer til sammen 40 arbeidstakerorganisasjoner. KS og forhandlingssammenslutningene forhandler samlet om én felles hovedtariffavtale (HTA). Forhandlingsordningen legger til rette for at sammenslutningene koordinerer krav fra sine organisasjoner, slik at partene kan forhandle frem helhetlige løsninger.

Partene er blitt enige om et kompetansebasert lønssystem, hvor alle stillinger med likt krav til utdanningslengde har samme garantilønn og får like lønnstillegg i sentrale forhandlinger. Partene sentralt kan avtale at hele eller deler av den økonomiske rammen skal forhandles lokalt. Ledere og enkelte grupper akademikere forhandler lønn kun lokalt i kommunen. De utgjør om lag en av ti ansatte.

Hovedstyret i KS vedtar forhandlingsmandatet til KS' forhandlere etter en bred demokratisk prosess i organisasjonen. Det er svært viktig med god forankring blant dere folkevalgte i kommunene. Gjennom det ivaretas bredden av kommunenes og fylkeskommunenes interesser i tariffoppgjøret.

Først gir de enkelte kommuner og fylkeskommuner sine innspill ved å behandle debattheftet som KS sender ut hver høst. Det oppfordres til politisk behandling, slik at dere som er folkevalgte, kan påvirke hva KS skal legge vekt på i tarifforhandlingene. Disse vedtakene sammenstilles i hvert fylke og blir grunnlag for diskusjon og vedtak på det politisk valgte fylkesmøtet (eller i fylkesstyret). Disse vedtakene er et viktig beslutningsgrunnlag når hovedstyret vedtar forhandlingsmandatet.

Administrasjonen i KS gjennomfører forhandlingene, basert på forhandlingsmandatet. I henhold til vedtektene skal forhandlingsresultater ved revisjon av hovedtariffavtalen og hovedavtalen vedtas av medlemmene i uravstemning. Hvem som avgir stemme på vegne av kommunen og fylkeskommunen, vil normalt fremgå av et eget delegeringsreglement.

## Interesseorganisasjon

Som interesseorganisasjon arbeider KS for å sikre kommunesektoren best mulige rammebetingelser og større lokal handlefrihet ved å

- styrke lokaldemokratiet, sikre best mulige rammevilkår for kommuneøkonomien og begrense statlig detaljstyring
- legge til rette for forskning og dokumentasjon innenfor områder som er relevante for kommunesektoren
- bidra til at Stortinget, stortingskomiteene og departementene får god innsikt i KS-medlemmenes situasjon og behov
- gjennomføre faste politiske møter med regjeringen hvert år i det som kalles «konsultasjonsordningen»
- delta aktivt i utvalg og påvirkningsarbeid for å følge opp medlemmenes interesser, blant annet ved utforming av nye lover og forskrifter
- representere og ivareta kommunal sektors interesser overfor staten på digitaliseringsområdet



*KS har faste politiske møter med regjeringen hvert år i det som kalles «konsultasjonsordningen». Her er styreleder i KS Gunn Marit Helgesen i konsultasjonsmøte med Finansdepartementet ved finansminister Trygve Slagsvold Vedum.*

### **Utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner**

Kommunesektoren møter jevnlig komplekse utfordringer, også utfordringer som ikke har kjente løsninger. Noen av utfordringene er knyttet til generelle utviklings- og samfunnstrekk, andre er mer spesifikke for sektoren. Demografiske endringer, økende digitalisering, endringer i innbyggernes forventninger og en mulig omstrukturering av sektoren representerer noen av de mest sentrale utfordringene.

Som utviklingspartner skal KS sørge for å gi kommuner og fylkeskommune god, relevant og faktabasert informasjon. KS Folkevalgtprogram er en viktig del av KS' utviklingsarbeid. KS har også en viktig koordinerende rolle for digitalisering og innovasjon i sektoren. Store deler av utviklingsarbeidet organiseres som nettverk og møteplasser hvor medlemmer med like utfordringer deler erfaringer og kunnskap. Nettverkene administreres gjennom KS sentralt, eller i regionene.

Utviklingsarbeidet i KS skal

- være strategisk viktig for kommunesektoren
- møte en definert utfordring eller et definert mål
- føre til læring og/eller endring i kommunene/fylkeskommunene
- ha relevans for mange kommuner/fylkeskommuner

## KS STYRES AV MEDLEMMENE

Alle faste folkevalgte og kommune- og fylkesråder kan velges til styrene i KS. Tillitsvalgte fra hele landet er representert gjennom fylkesstyrene, Landsstyret og Hovedstyret. Tillitsvalgte fra kommuner og fylkeskommuner skal sikre at KS' arbeid er godt forankret blant medlemmene.

Som folkevalgte har dere altså en mulighet til å påvirke både arbeidsgiverpolitikken og rammebetingelsene for kommunesektoren. Ditt kommunestyre og ditt fylkesting skal velge utsendinger til fylkesmøtet, som igjen er første skritt til valg av Hovedstyret i KS.

Landstinget er KS' øverste styrende organ og avholdes hvert fjerde år etter lokalvalgene. Neste landsting blir i 2024. Hovedstyret ivaretar den daglige, politiske ledelsen av KS og iverksetter Landstingets og Landsstyrets vedtak.

### Fylkesmøtene

Alle medlemmene er representert i fylkesmøtene. Etter hvert kommunistyre- og fylkestingsvalg velger fylkesmøtene delegater til Landstinget, og blant disse velges medlemmer og leder til fylkesstyret. Fylkesmøtene drøfter og forankrer KS' arbeid overfor regjeringen og tariffspørsmål, forpliktende avtaler og andre viktige og prinsipielle saker. Fylkesmøtene kan også ta opp lokale/regionale saker som kan gi retning til fylkesstyrenes arbeid.

### Fylkesstyrene

Fylkesstyrene støtter KS ved å tilrettelegge og forestå den løpende politiske virksomheten på fylkesnivå og er KS' viktigste knutepunkt for medlemskontakt.

Fylkesstyrene sikrer at KS har nødvendig politisk støtte, og gir innspill og anbefalinger som de mener vil styrke kommunesektorens stemme overfor staten og i den offentlige debatten. Både i forberedelsen til sentrale tariffoppgjør og i politiske spørsmål har det vist seg svært viktig at det på fylkesnivå har vært grundige drøftinger, og at det gis tydelige tilbakemeldinger til KS. Fylkesstyrelederne er automatisk oppnevnt til Landsstyret. KS' regionskontorer er sekretariat for fylkesstyrene.

## Landstinget

Landstinget består av omtrent 250 valgte delegater fra kommuner, fylkeskommuner og Samfunnsbedriftenes medlemmer. Delegatene som ble valgt av fylkesmøtene, velger representanter til Landsstyret og til Hovedstyret. I tillegg velges Hovedstyrets ledelse.



*Landstinget består av ca. 250 valgte delegater fra kommuner, fylkeskommuner og Samfunnsbedriftenes medlemmer.*

## Landsstyret

Landsstyret møtes minst to ganger i året og består av alle fylkesstyrelederne, hele Hovedstyret og landstingsvalgte representanter. Dette er KS' øverste organ i fireårsperioden mellom landstingene. Landsstyret vedtar retning og langtidsstrategier for KS. I tillegg behandler Landsstyret spørsmål om KS' krav til staten i forbindelse med de faste møtene med regjeringen.

## Hovedstyret

Hovedstyret ivaretar den daglige, politiske ledelsen av KS og iverksetter Landstingets og Landsstyrets vedtak. Hovedstyret vedtar også budsjett for KS sentralt og i fylkene. Hovedstyret møtes normalt ti ganger i året og ellers etter behov, for eksempel under tariffoppgjøret. Hovedstyret utpeker også representanter til internasjonale organisasjoner som KS er medlem av.

Hovedstyret har 15 medlemmer, hvorav ett medlem velges av styret i Samfunnsbedriftene.

## Kommunedirektørutvalgene

Det sentrale Kommunedirektørutvalget (KDU) er et rådgivende organ for KS og administrerende direktør. KS i regionene er sekretariat for de fylkesvise kommunedirektørutvalgene. Kommunedirektørlandsmøtet som arrangeres annethvert år, peker ut representantene til det sentrale Kommunedirektørutvalget. Utvalgets leder møter som observatør med tale- og forslagsrett i Hovedstyret.

## KS-KONSERNET

KS eier syv datterselskaper gjennom sitt heleide selskap KS-Holding AS. Hensikten med eierskapet er å bidra til kommunesektorens drift og utvikling på områder som ikke inngår i KS' organisasjon.

Selskapene har forskjellige formål og virksomhet, og bidrar ut fra sin egenart både direkte og indirekte til helheten i konsernets tjenestetilbud til medlemmene.



## KS Konsulent AS

[KS Konsulent AS](#) (KSK) leverer rådgivningstjenester, kurs og seminarer til kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter i tråd med KS' satsingsområder. KSK kjennetegnes av meget god innsikt i kommunesektoren på fag, organisasjon og ledelse. KSK arbeider hvert år med rundt 200 kommuner – fra de minste til de største, i rammen av en folkevalgt styrt organisasjon.





## **KF (Kommuneforlaget AS)**

[KF \(Kommuneforlaget AS\)](#) samarbeider nært med KS og medlemmene i utvikling, kvalitetssikring og oppdatering av informasjons- og kunnskapsprodukter. De sentrale oppgavene for KFs digitale verktøy er å bidra til at kommunene fornyer seg og yter bedre tjenester til sine innbyggere og ansatte. Alle kommuner og fylkeskommuner har et kundeforhold til KF i dag.

## **Kommunal Rapport**

### **Kommunal Rapport AS**

[Kommunal Rapport AS](#) er en ukeavis og et nettsted for politikere, administrasjon og andre interesserte i og utenfor kommunesektoren. Avisen redigeres på uavhengig grunnlag og etter de normer og regler som er nedfelt i Redaktørplakaten, Vær varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten.

Kommunal Rapport tilbyr også tjenestene «Kommunebarometeret», som er en omfattende, redaksjonell analyse av sentrale nøkkeltall for hele Kommune-Norge, og «Leverandørdatabasen», som er en oversikt over leverandørene til Kommune-Norge.

The logo for KS Agenda AS features the text 'ksagenda' in a white, lowercase, sans-serif font, centered within a solid red square.

ksagenda

### **KS Agenda AS**

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

Konferansesenteret tilbyr konferanselokaler, studio/digitale produksjoner og hybridkonferanser.

Kurs- og kompetanseutvikling tilbyr prosjektledelse og administrasjon av kurs og konferanser rettet mot kommunal sektor. Selskapet har også en rikholdig kursproduksjon (både digitalt og fysisk) innenfor KS' satsingsområder.

### **KS Møteplasser AS**

KS Møteplasser AS (KSM) er et nyopprettet selskap som skal tilby møteromstjenester, kurs- og kompetanseutvikling for KS.



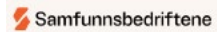
## Kommunenes Hus AS

[Kommunenes Hus AS](#) er et eiendomsselskap. Kommunenes Hus leier ut til alle datterselskapene til KS og til søsterorganisasjonen Samfunnsbedriftene. I tillegg holder den japanske ambassade til i Kommunenes Hus. Av øvrige leietakere finner du blant annet diverse interesseorganisasjoner, flyselskap, reisebyrå og tannleger.



## Samfunnsbedriftene

[Samfunnsbedriftene](#) er en søsterorganisasjon til KS og ikke en del av konsernet. Samfunnsbedriftene er Norges ledende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for bedrifter som er helt eller delvis offentlig eid. Samfunnsbedriftene organiserer om lag 500 offentlig eide bedrifter innen blant annet energi, havn, avfall og beredskap.



# Stikkord

## A

administrativ vertskommune [151](#)  
aksjeselskaper [153](#)  
anskaffelser [142](#)  
ansvarsfordeling [31](#)  
arbeidsgiveransvar  
for kommundirektøren [90](#)  
arbeidsgiverpolitikk [85](#)  
arbeidsgiverrolle [29](#), [86](#)  
arbeidsgiverstrategi [87](#)  
arbeidsmiljøloven [34](#)  
arealplan  
innsigelser til arealplaner [22](#)  
arealplanlegging [112](#)  
avstemning [48](#)

## B

borgerpanel [138](#)  
brukerbetaling [126](#)  
brukervalg [155](#)  
bærekraftig samfunnsutvikling [105](#)

## D

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

## E

egenkontroll [159](#)  
eiendomsskatt [125](#)  
eierskapskontroll [164](#)  
eierstyring [164](#)  
eldreråd [97](#)  
enkeltvedtak [67](#)  
etikkarbeid [33](#)  
etisk lederskap [30](#)

## Europeiske

menneskerettighetskonvensjonen,  
den (EMK) [34](#)  
EØS-avtalen [24](#)

## F

finansielle måltall [130](#)  
finansreglement [120](#)  
folkeavstemninger [99](#)  
folkevalgte organer [40](#)  
foretak, kommunale og fylkeskommunale  
[148](#)  
forhandlingssammenslutningene [170](#)  
formannskapsmodellen [20](#)  
forsøksloven [139](#)  
forvaltningsloven [51](#), [64](#)  
forvaltningsorgan [147](#)  
frie inntekter [22](#)  
fritak [65](#)  
frivillige organisasjoner [155](#)

## G

gebyrer [126](#)  
godtgjøring [59](#)  
arbeidsgodtgjøring [60](#)  
ettergodtgjøring [60](#)  
frikjøp [60](#)  
reglement for godtgjøring og  
rettigheter [58](#)  
gyldig forfall [58](#)

## H

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

## I

inhabilitet [65](#)  
innbyggerdialog [113](#)  
innbyggerforslag [97](#)  
innbyggermedvirkning [99](#)  
innovasjon [136](#)  
Innovasjonsbarometer [137](#)  
innsyn og undersøkelser i selskaper [165](#)  
innsynsrett [51](#)  
inntektssystem [121](#)  
interkommunale selskaper [152](#)  
interkommunalt politisk råd [149](#)  
interkommunalt samarbeid [148](#)  
internkontroll [165](#)  
interpellasjon [48](#)

## K

kommunale avgifter [125](#)  
kommunal planlegging [106](#)  
kommunalt oppgavefellesskap [150](#)  
kommunedelsutvalg [99](#)  
kommunedirektøren  
    personalansvar [89](#)  
    tillit [82](#)  
kommuneloven [40](#), [44](#), [46](#), [49](#), [73](#), [80](#),  
    [97](#), [120](#), [165](#)  
kommuneplanen  
    samfunnsdel [46](#), [108](#)  
kommunerådet [71](#), [72](#)  
    oppgaver [72](#)  
kommunestyret [74](#)  
kommuneøkonomi [119](#)  
konkurransetsetting [154](#)  
konesjonsavgifter [124](#)  
konesjonskraft [124](#)  
konsolidert regnskap [129](#)  
kontrollansvar [160](#)  
kontrollutvalg [161](#)  
kraftselskap [125](#)  
KS [169](#)  
    fylkesmøtene [173](#)  
    fylkestyrene [173](#)  
    hovedstyret [171](#), [175](#)  
    kommunedirektørutvalgene [175](#)  
    konsernet [175](#)  
    landsstyret [174](#)  
    landstinget [174](#)

## L

lederrollen [28](#)  
lojalitet [80](#)  
lokaldemokratiundersøkelse [30](#)  
Lokaldemokratiundersøkelsen [31](#)  
LUP – Leverandørutviklingsprogrammet  
    [142](#)

## M

medvirkningsordninger, lovregulerte [96](#)  
medvirkningsråd, lovpålagte [97](#)  
mistillitsforslag [82](#)  
møtebok [49](#)  
møteoffentlighet [49](#)  
møteplikt [58](#)  
møter [45](#)

## N

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

## O

offentlige anskaffelser [154](#)  
offentlighetsloven [50](#)  
ombudsrollen [28](#)  
områderegulering [112](#)  
ordføreren [41](#), [74](#)

## P

parlamentarisme [69](#)  
partssammensatte utvalg [88](#)  
pensjonsordning [63](#)  
permisjoner [62](#)  
    forskrift om permisjoner [62](#)  
plan for forvaltningsrevisjon [161](#)  
plan- og bygningsloven [113](#)  
planprosesser  
    medvirkning [96](#)  
plansystemet, det kommunale [107](#)  
politisk ansatte [75](#)  
politisk behandling [46](#)  
politisk representasjon [28](#)

## R

rammestyring [120](#)  
rammetilskudd [122](#)

regional planstrategi [113](#)  
regionråd [149](#)  
representantskapet [151](#)  
revisjon [163](#)  
ROBEK-registeret [126](#), [132](#)  
rolleforståelse [31](#)  
råd for personer med  
funksjonsnedsettelse [98](#)

## S

saksavvikling [49](#)  
saksbehandling [44](#)  
samvirkeforetak [154](#)  
skatteutjevning [122](#)  
sosiale entreprenører [156](#)  
sosiale medier [52](#)  
stiftelser [154](#)  
stillingsvern [82](#)  
styringsdialog [83](#)  
styringsrollen [28](#)  
suspensjon [65](#), [66](#)  
sykepenger [61](#)

## T

taushetsbelagte opplysninger [51](#)  
taushetsplikt [49](#), [51](#)  
Teknisk beregningsutvalg (TBU) [131](#)  
tillitsvalgte [88](#)  
trusler [53](#)

## U

ungdomsråd [98](#)  
utgiftsdekning [59](#)  
utgiftsutjevning [122](#)  
utilbørlig [33](#)  
utjevning og likeverdige tjenester [23](#)  
utredningsplikt [80](#)  
uttreden [65](#)

## V

valgloven [65](#)  
varsling [34](#)  
rutiner [34](#)  
vedtak [48](#)  
vertskommune med felles folkevalgt  
nemnd [151](#)  
vertskommunesamarbeid [151](#)

## Y

yrkesskade [61](#)  
ytringsfrihet [34](#)  
Ytringsfrihetskommisjonen [54](#)

## Ø

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

## Å

årsberetning [120](#), [129](#)  
årsbudsjett [120](#), [127](#)  
årsregnskap [120](#), [129](#)

© 2023 KS/KF

Sats: HAVE A BOOK

Bilder: 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 Schrøder: s. 31, 158, Trondheim kommune: s. 32, Ungint: s. 98

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

Bildet på side 10 viser ordførere på slottstrappen i forbindelse med Grunnlovsjubileet i 2014, side 26 viser kommunestyremøte i Skiptvedt kommune, side 38 er fra Ringsaker kommune, side 56 er fra 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 fra Skeive Sørlandsdager i Kristiansand, side 104 er fra Ryfylke, side 118 er fra formannskapet i Drammen, side 158 viser Einar Busterud, ordfører i Hamar kommune, side 168 viser Kommunenes hus i Oslo.

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med KF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

