

# Introduksjonsdager for bystyret i valgperioden 2023 – 2027

## Å være folkevalgt i et parlamentarisk system

Førsteamanuensis (UiB) Roald Hopsnes

UNIVERSITETET I BERGEN



1

Nettavisen **Nyheter.**

Direktesport Pluss NaLive Nyhetsbrev Sportsp

## Kvinne valgt inn i kommunestyret for Frp ved en feil

ANNONSE

**En navnefeil har gjort at Turid Lillian Thoresen er valgt inn som representant for Frp i kommunestyret i Halden. - Jeg er jo ikke Frp-er en gang, sier hun.**

2

## Hvorfor har vi kommuner?

## Hva menes med kommunalt selvstyre?

2 min



3

## Hvorfor har vi kommuner?

- Lokaldemokrati – folkevalgte organ
  - Frihetsideal
  - Følelsen av å kunne påvirke
  - Politisk engasjement (og skape politikere)
  - Kan kommuner driver mer effektivt enn staten?
  - Gjør det at Kommunen som generalist?



4

## Det folkevalgte elementet er begrunnelsen for kommuner

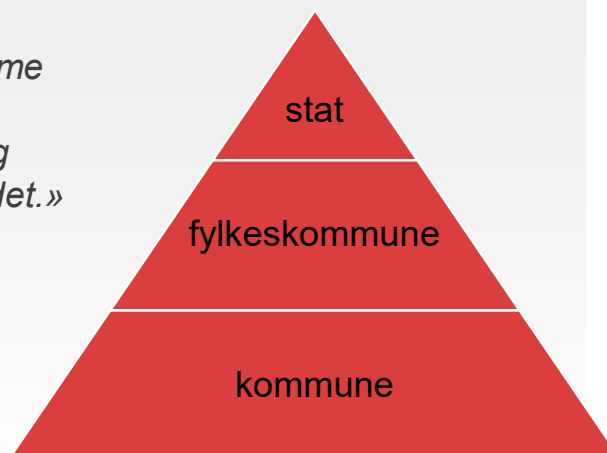
- Kommune-loven § 1-1 første ledd andre setning  
*«Loven skal legge til rette for det **lokale folkestyret** og et **sterkt og representativt lokaldemokrati** med aktiv innbyggerdeltakelse.»*



5

## Hva ligger i kommunalt selvstyre?

- Kommune-loven § 1-1 første ledd  
*«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale **selvstyret** og legge nødvendige rammer for det.»*



6

## Det kommunale selvstyrets formelle rammer

- Kommuneloven § 2-1 andre og tredje ledd:
  - «Hver kommune og fylkeskommune er et **eget rettssubjekt** og kan ta avgjørelser på eget **initiativ og ansvar**.
  - Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret **må ha hjemmel i lov.**»



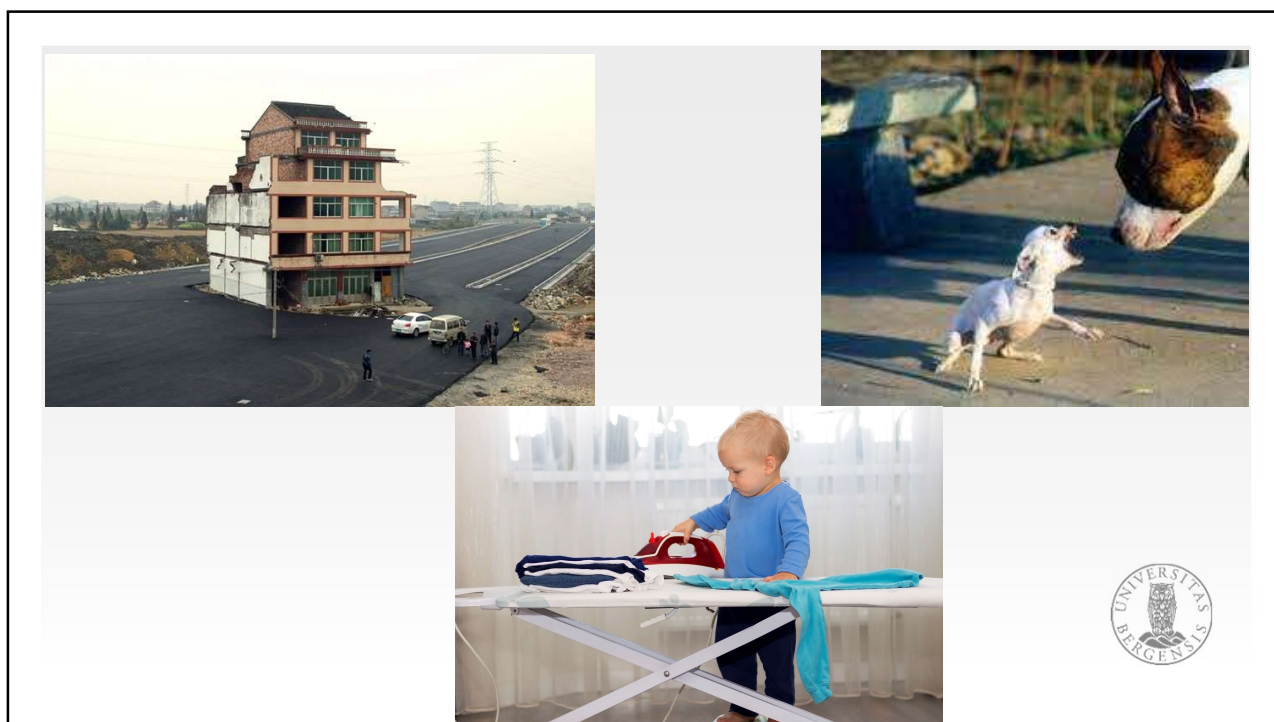
7

## Hvilke krav må det stilles til at det skal være et kommunalt selvstyre?

- Egen folkevalgt ledelse, jf. koml. § 2-1 første ledd
- Formell handlefrihet
  - En mulighet til å bestemme over seg selv
- Reell handlefrihet
  - Økonomisk handlefrihet



8

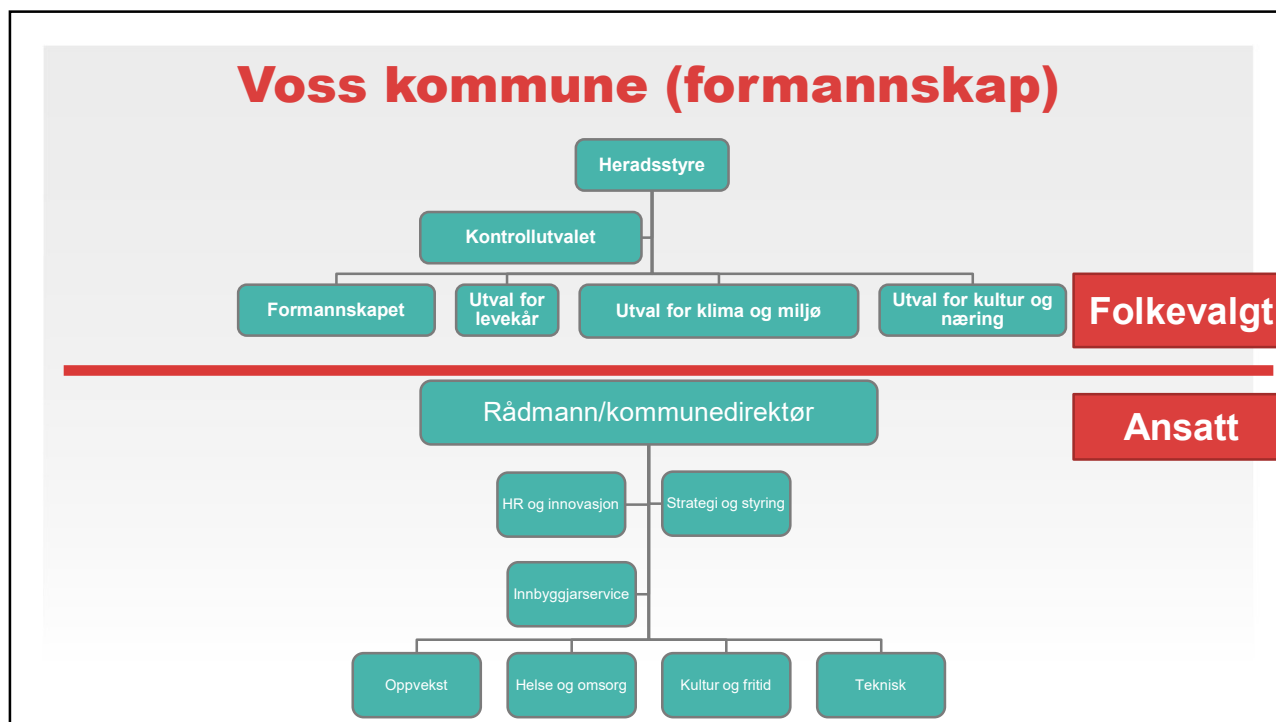


9

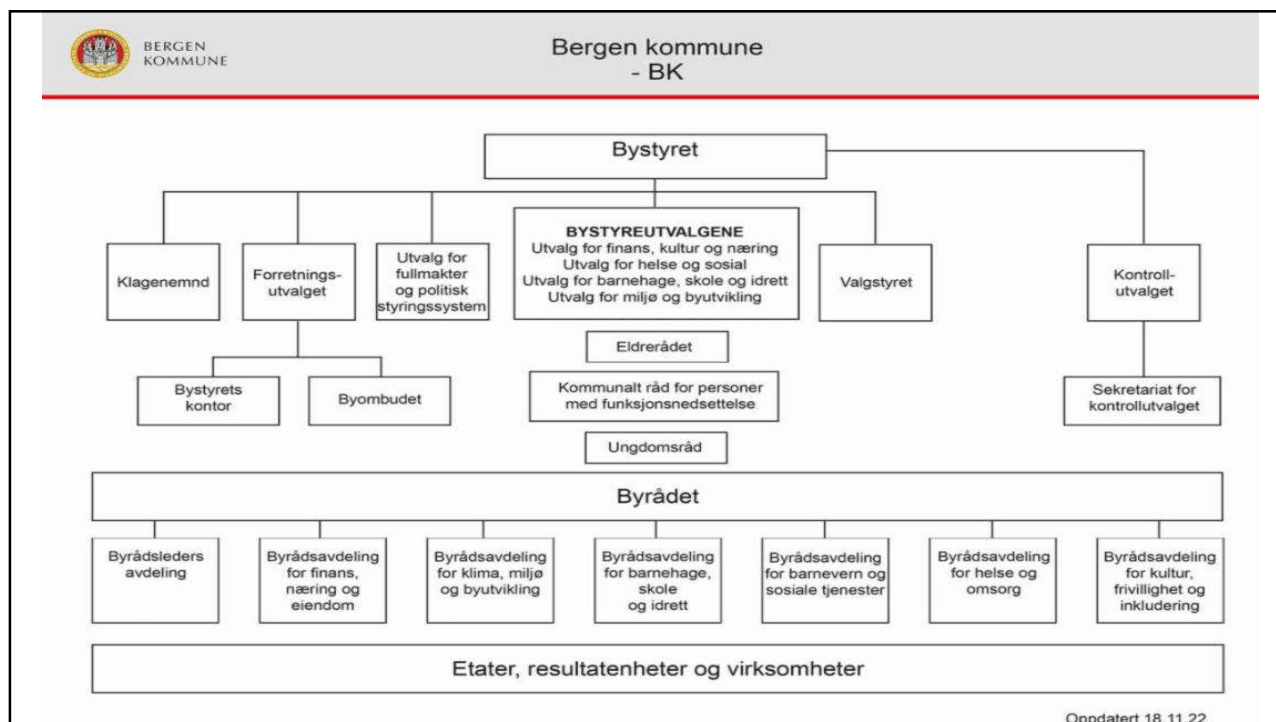
## Organiseringen av en kommune – særlig om parlamentarisme



10



11



12

# Folkevalgtes ulike roller, herunder arbeidsgiveransvaret



13

## Hvem kan treffe beslutninger på vegne av en kommune?

### 2 min



14

## Myndighet (beslutningskompetanse)

- Koml. § 5-3 andre ledd:
  - «Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov.»

**Alle makt i denne sal!**



15

## Formelle begrensninger: Loven legger kompetanse til andre

- **Personalansvar:**
  - Koml. § 13-1:
    - «Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.»
  - Koml. § 10-2 første ledd andre punktum:
    - «Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.»
  - Forholdet til generell arbeidsgiverpolitikk
- **Barnevern:**
  - Kapittel 4 – akuttvedtak treffes av barnevernet leder



16



## Reelle begrensninger i kommunestyrets makt

- Rammene for folkevalgte beslutninger
    - treffer avgjørelser i møter
    - møte ca. en gang hver måned
    - mange deltidspolitikere
    - normalt ikke fagkompetanse
1. Kapasitet gjør at svært mye må delegeres
  2. Dere er helt avhengig av kvaliteten i de sakene dere får forelagt dere



17

## 1. Delegasjon

https://www.bergen.kommune.no/politikk/politisk-styring/fullmakter-og-reglement

Politisk styring

**Fullmakter og reglement**

**Fullmakter og reglement**

[Fullmakter og reglement for politiske utvalg ved bystyret >](#)  
Her finner du fullmakter og reglement vedtatt av Bergen bystyre for de politiske utvalg ved bystyret.

[Fullmakter og reglement for politikere i Bergen kommune >](#)  
Her finner du reglement som gjelder alle med politiske verv i Bergen kommune. Reglementene omfatter blant annet honorar, habilitet, meroffentlighet og folkevalgtes innsynsrett.

[Fullmakter og reglement for byrådet >](#)  
Her finner du fullmakter og reglement vedtatt av Bergen bystyre for byrådet, politiske rådgivere m.fl.



18



BERGEN  
KOMMUNE

Revisjonsdato:  
18.12.2020

Dokumentkategori:  
**Fullmakt**  
Gyldig til:  
31.12.2025

Dok.nr: **SD-18-891**  
Rev.nr.: **09**

Side 1 av 12

## Byrådets fullmakter

Vedtatt av Bergen bystyre i sak 378-20 i møte 16. desember 2020.

### § 16 DRIFTSFULLMAKTER

#### § 16.1 Byrådets generelle kompetanse

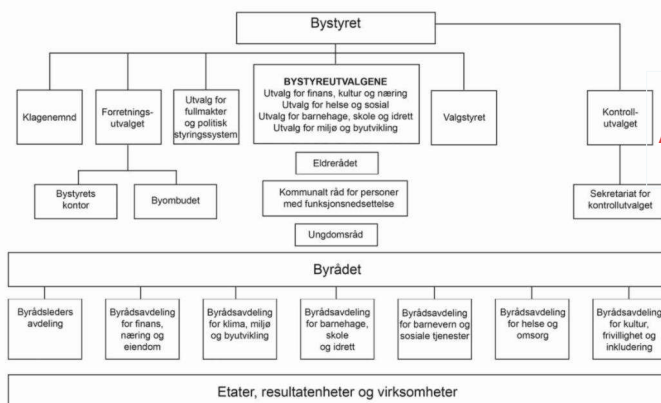
Byrådet er delegert en generell fullmakt til å forestå den løpende drift av Bergen kommunes virksomhet. Med drift forstås kommunens forvaltningsfunksjoner og tjenesteproduksjon. Fullmakten utøves innenfor de overordnede mål og retningslinjer som bystyret har trukket opp. Driftsfullmaktene utøves innenfor de rammer som er trukket opp i byrådets personal- og økonomifullmakter.



19



Bergen kommune  
- BK



Oppdatert 18.11.22

All makt hos denne «gjeng»?



20

## 2. Kvaliteten i saksforberedelsen - formannskapskommuner

- Kommuneloven § 13-1 tredje ledd:
  - «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er **forsvarlig utredet**. Utredningen skal gi et **faktisk og rettslig grunnlag** for å treffe vedtak.»
- **Saksfremlegg**
  - Rettslige rammer
  - Faktum
  - Ulike alternative vedtak /veivalg
  - Argumenter for og mot ulike alternativer
  - Forslag til vedtak?



21



22

## Hvorfor er dette viktig?

- Gi de folkevalgte / politikerne mulighet til å velge
- Gi befolkningen innsikt i valgfrihet, og de prioriteringer politikerne foretar (demokratisk kontroll)



23

## Problemer knyttet til kvaliteten i saksutredninger

- Angir ikke politisk handlingsrom (angir ikke rettslig grenser)
- Faktum er galt beskrevet eller er mangelfullt
- Andre alternativer enn forslag til vedtak er ikke angitt eller utredet / agitering for en bestemt løsning

## Hvorfor blir saksutredninger mangelfulle?

- Tid
- Ressurser
- Kompetanse
- «Politiske ambisjoner» i administrasjonen?
- Manglende rolleforståelse?



24

## Hvem har ansvar for saksfremstillinger i en parlamentarisk styrt kommune?

Folkevalgte  
**Byråd**  
Administrasjon



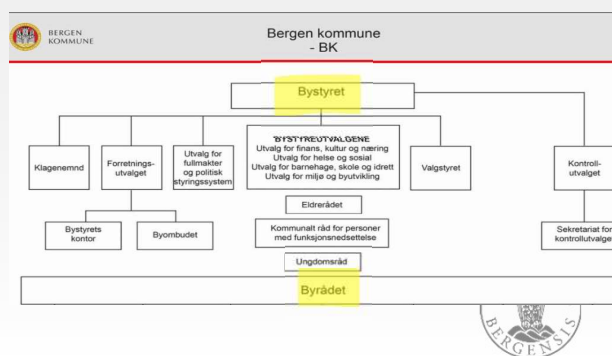
25

## Betydningen av hva som kommer fra et formannskap vs. byråd

### Formannskapsmodellen



### Parlamentariske modellen



26

## NOU 2016: 4 Ny kommunelov s. 116

- «Kommunerådet er ikke bare et «faglig» administrativt organ. Det må som et politisk organ kunne utøve politikk i sine vurderinger og foreta de valg som er mest i samsvar med den politikken rådet står for. Kravet til forsvarlig saksbehandling gjelder imidlertid også i disse tilfellene.»
- «Som leder av administrasjonen **kan** imidlertid **kommunerådet** eller den enkelte kommuneråd **instruere de administrativt ansatte i arbeidet med saksfremlegget**. Dette er potensielt egnet til å skape spekulasjoner – berettigede eller uberettigede – om at kommunerådet eller kommuneråden har påvirket saksutredningen **for å fremme egne politiske interesser**, eksempelvis ved å fjerne argumenter som taler mot rådets forslag eller vedtak.»



27

## NOU 2016: 4 Ny kommunelov s. 117

- Det er likevel et krav om at også byrådet sikrer «... at sakene skal være **forsvarlig utredet**. Dette er avgjørende for at organet skal kunne treffe en best mulig informert avgjørelse. Ved vurderingen av hva som skal tas med i utredningen, må det legges vekt på saklighet, fullstendighet og bredde i fremstillingen. Det er særlig viktig at ulike hensyn og kjente motforestillinger fremgår av saksfremlegget.»



28

# Er kvaliteten i saksnotater til bystyret gode nok?

## Hvordan kan man sikre god kvalitet?

2 min



29

## Hvilke negative konsekvenser av byråd som farger innstillinger og lukker de politiske handlingsrommet?

- Svekkelse av bystyrets og befolkningens mulighet til å se alternative løsninger og argumenter for og mot ulike alternativer (UiN-rapport nr. 4/2014 s. 127)
- Mer lukket politisk styring? (UiN-rapport nr. 4/2014 s. 124)
  - Byrådets møter kan lukkes
  - Byrådsnotatet er unntatt offentlighet
- Mindre interesse for politikk
  - Opposisjon/mindretallet vandrer i skyggenes dal, UiN-rapport nr. 4/2014 s. 124



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

Hans Petter Saxi, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen,  
Annelin Gustavsen og Arthur Langeland

Parlamentarisme i norske byer og  
fylkeskommuner i sammenlignende  
perspektiv

UiN-rapport • nr. 4-2014

30

## Bergen kommunes reglement for byrådet

### § 3-3 Byrådets plikt til å bistå bystyret i bystyrets arbeid

Som leder av kommunens administrasjon har byrådet ansvar for og plikt til å sørge for generell tilrettelegging og saksforberedelse til bystyret og bystyrets organ.

### § 4-2 Generelle regler vedr saksbehandling

Byrådet har plikt til å påse at saker som legges frem for politiske organ er **forsvarlig utredet**. I dette ligger en plikt til å påse at nødvendig samordning av oppgaver på tvers av organisasjonsstruktur finner sted, og at helhetlig tenkning rundt kommunens utfordringer ivaretas.



31

## Bergen kommunes reglement for byrådet

### § 4-2 Generelle regler vedr saksbehandling

... Når fagnotater er utarbeidet, skal fagetatens vurderinger følge saker frem til endelig vedtak i byrådet/bystyret.

Bystyret

Byråd

Byrådsavdeling

Fagetat

32



## Bystyrets muligheter

- Sende saker tilbake til bedre utredning
- Mindretallet kan utfordre lovligheten, jf. lovlighetskontroll etter kompl. kapittel 27
- Dialog?!



33

## Retningslinjer og prinsipper forholdet mellom politisk ledelse av administrasjon:

  
 DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
 OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Retningslinjer

Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk

Syv plikter for embetsverket



34

## Retningslinjene omtaler syv sentrale plikter for «embetsverket» / ansatte i kommunen:

1. Lovlighet
2. Sannhet
3. Lojalitet til sittende byråd, men også til kommunen
4. Faglighet og faglig uavhengighet
5. Partipolitisk nøytralitet
6. Åpenhet
7. God styring og ledelse



35

## Rettslige rammer for folkevalgt styring i et parlamentarisk system



36

## Hvordan fungerer kommuneparlamentarisme?

- Byrådet og byrådene overtar kommunedirektørens rolle, jf. koml. § 10-2 første ledd andre punktum
- Loven åpner for to ulike organisatoriske modeller:
  - Byråd som organ, deretter ansatte
  - Byråd som organ + den enkelte byråd gis fagkompetanse på hvert sitt område (sml. statsråd leder et departement), se koml. § 10-2 femte ledd
    - I praksis brukes den siste.



37

## Hvordan oppnevnes byråd?

- To måter:
  - Flertallsvalg (altså ikke forholdsvalg), jf. koml. § 10-4
  - Utpeking, jf. koml. § 10-5
- Bystyret må velge alternativ
- Byrådene trenger ikke å sitte i bystyret



38

## Hvordan «utpekes» byrådet?

- RG: kompl. § 10-5
- Hvem utpeker?
  - Ordfører utpeker
- Når skal noe utpekes?



39

## Kommuneloven § 10-5 første ledd

- «Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved utpeking, skal ordføreren peke ut en kommunerådsleder eller fylkesrådsleder som skal danne nytt råd. Det samme gjelder når endringer i den parlamentariske situasjonen tilsier at det må dannes et nytt råd.»



40

## Bergen kommunes reglement for byrådet

### §2-2 Dannelse av byråd

Når den parlamentariske situasjonen i bystyret tilsier det, har ordføreren på bystyrets vegne plikt til å gi en byrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt byråd.



41

### Fungerende ordfører vil peke på ny byrådsleder kandidat. Det kan hun ikke, svarer jussprofessor.

Den fungerende ordføreren mener det er hennes plikt å peke på ny byrådsleder: – Dette er ikke noen ordføreroppgave, svarer jussprofessor.



Fungerende ordfører i Bergen, Eira Martinsen Garrido (SV). FOTO: FRED IVAR UTSI KLEMETSEN

### Mener hun er pliktig

På spørsmål fra BT om hvorfor hun gjør dette nå, viser Garrido til kommuneloven og en [rettleder fra Kommunal- og distriktsdepartementet](#).

– Rettlederen sier at det er ordfører sin plikt å skaffe seg denne oversikten. Det gjelder når endringer i den parlamentariske situasjonen tilsier at det må dannes et nytt byråd, sier Garrido.

### Mener hun tar feil

Jussprofessor Jan Fridthjof Bernt er ekspert på kommuneloven. Han påpeker at et arbeid med å få på plass et nytt byråd først skal settes i gang når det sittende byrådet enten har meldt at det trekker seg, eller er blitt kastet etter et mistillitsvedtak mot seg.



42

## Kommuneloven § 10-5 første ledd

- NOU 2016: 5 s. 404:
  - «En slik situasjon kan for eksempel oppstå hvis sittende råd har meddelt at det fratrer, hvis rådet blir felt ved mistillit, hvis rådet får flertallet mot seg i en sak hvor det har stilt kabinettsspørsmål eller **hvis kommunestyrets eller fylkestingets sammensetning har endret seg etter et kommunestyre- eller fylkestingsvalg.**»
- Reelle hensyn:
  - Faren for «å sitte med» to byråd



43

## Hvordan «utpekes» byrådet?

- RG: koml. § 10-5
- Hvem skal utpekes?
  - Ordfører skal peke på den person som skal lede byrådet



44

## Bergen kommunes reglement for byrådet

### §2-2 Dannelse av byråd

... Den kandidaten som ordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i bystyret for sitt byråd, skal utpekes.



45

## Hvordan «utpekes» byrådet?

- RG: koml. § 10-5
- Må byrådsleder sitte i kommunestyret/fylkesting?
  - Nei
- Kan byrådsleder være fra samme parti som den som er kastet?
  - Det er mulig, men ikke nødvendig
- Hvem utnevner resten av rådet og hvordan?
  - Rådsleder setter selv sammen sitt råd – konstituerer seg selv
  - Varsler kun kommunestyret eller fylkestinget



46

## Virketid?

### Formannskapsmodellen

- Formannskap sitter i 4 år, plikter å sitte hele perioden

### Parlamentarisk styreform

- Koml. § 10-4 og 10-5
- Plikt til å fratse ved mistillit
  - Enten hele rådet
  - Eller et medlem
    - Unntak: dersom leder får mistillit, fratrer hele rådet



47

## Mistillitsforslag

### Byrådskrise i Bergen: Flertall for mistillit mot skolebyråden

Skolebyråd Linn Kristin Engø (Ap) må gå etter Vigilo-skandalen. Det er klart etter at et flertall i bystyret sier de ikke har tillit til henne.



MÅ GÅ: Skolebyråd Linn Kristin Engø på vei ut fra Aps gruppe møte torsdag kveld. Hun ville ikke kommentere saken, men viste til byrådsleder Roger Valhammer (til venstre). FOTO: MARITA AAREKJOL



48



## Virketid?

### Formannskapsmodellen

- Formannskap sitter i 4 år, plikter å sitte hele perioden

### Parlamentarisk styreform

- Koml. § 10-4 og 10-5
- Plikt til å fratre ved mistillit
  - Enten hele rådet
  - Eller et medlem
    - Unntak: dersom leder får mistillit, fratrer hele rådet
- Kan fratre på ethvert tidspunkt
  - Kan stille kabinettsspørsmål



49



BYBANE-STRID: Å bygge Bybanen over Bryggen har skapt et voldsomt engasjement i Bergen. Onsdag ble saken avgjort av bystyret. Foto: Illustrasjon: Tegmark

**Etter ti år med krangling har bystyret nå avgjort hvor Bybanen skal gå. Resultatet har fått konsekvenser for Byrådet.**

### Varslet sin avgang

Avgjørelsen til Rødt fikk begeret til å renne over for det nåværende byrådet, og byrådslederen stilte kabinettsspørsmål like før avstemningen.

- Dersom et flertall i denne sal vedtar å gå videre med tunnel, må det samme flertallet gå videre med saken, sa byrådsleder Roger Valhammer (Ap), ifølge [BA.no](#).

Han varslet med det at byrådet ville gå av dersom det ble flertall for tunnelalternativet i bystyret. Det endte det også med.

- Da tar jeg konsekvensen av det og meddeler herved at jeg og byrådet vil gå av, sa Valhammer etter thrilleravstemningen.

50



BRØT UT: Steinulf Tungevik og Stig Torgersen i Sp båt med sin gruppe og stemte for Bybanen over Bryggen i bystyret.

**Bergen-ordfører ber Roger Valhammer danne byråd.**

### Pressemelding

Nr. 134/21

Bergen, 06. desember 2021

## I DAG: Byråd Valhammer II konstitueres

Byråd Valhammer II konstitueres i dag, 6. desember klokken 14.00.

51

## Hva skjer i perioden mellom byråd går av og nytt råd utpekes?

- Ikke lovregulert
- Forretningsministerium etter analogi fra statsretten



52

## Hva skjer i perioden mellom byråd går av og nytt byråd utpekes?

Byen styres av et forretningsministerium. Dette skjer dersom koronareglene må endres.

I praksis styres byen fremdeles av de samme som gikk av, men de kan ikke lenger ta store og viktige beslutninger.

Publisert 25. november 2021



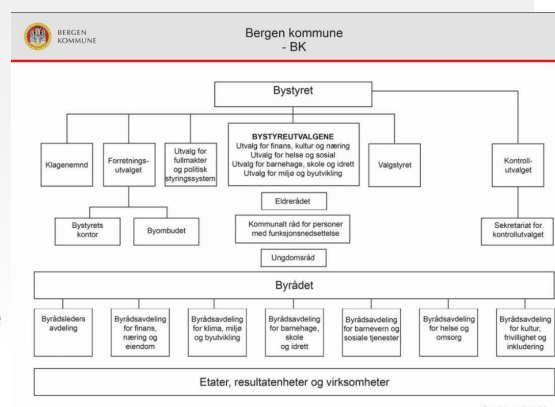
53

## Forholdet mellom bystyret og byråd

- Bystyret er overordnet organ
- Kan gi instruksjer
- Byråd har ingen kompetanse uten delegasjon
- Bystyret bestemmer hva som skal delegeres, og kan trekke delegasjon tilbake

MEN:

- Byrådet har mye makt
- Ofte støtte i flertallet (og i alle fall ikke mistillit hos flertallet)



Oppdatert 18.11.22

54

# De sentrale politiske verktøy

## Hvordan sikre at bystyret blir styrende?

2 min



55

## Sentrale styringsverktøy

- Planer
- Økonomiplan
- Budsjett



56

## Årsbudsjett

- En oversikt over kommunens eller fylkeskommunes forventede inntekter og bevilgninger for budsjettåret.
- Skal vedtas av kommunestyret selv, jf. koml. § 14-2
- Frist for å vedtak budsjettet er før årsskiftet for det aktuelle budsjettåret, jf. koml. § 14-3 første ledd
- Dokumentet er rettslig bindende, jf. koml. § 14-5 første ledd første punktum
  - Unntak: rettslige forpliktelse, jf. koml. § 14-5 første ledd andre punktum

Revidert budsjett 2023

---

**Driftsresultat med disponering**

*Beløp i mill. kr*

	Regnskap i fjor	Vedtatt budsjett	Just. bud.	Forslag til budsjettjustering	Nytt budsjett
<b>Sum generelle driftsinntekter</b>					
Rammetilskudd	-6 309,0	-7 007,2	-7 007,2	-101,0	-7 108,2
Inntekts- og formuesskatt	-12 263,7	-11 284,1	-11 284,1	-160,0	-11 444,1
Eiendomsskatt	-1 049,9	-1 108,0	-1 108,0	-10,6	-1 118,6
Andre generelle driftsinntekter	-372,1	-466,5	-466,5	-137,1	-603,6
Sum Sum generelle driftsinntekter	-19 994,8	-19 865,7	-19 865,7	-408,8	-20 274,5
<b>Netto finansutgifter</b>					
Renteinntekter	-256,5	-485,7	-485,8	35,9	-449,9
Utbytter	-470,3	-492,0	-492,0	-270,0	-762,0
Gevinster og tap på finansielle omlopsmidler	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Renteutgifter	466,9	836,4	836,4	0,4	836,8
Avdrag på lån	805,0	848,3	848,3	-3,4	844,9
Sum Netto finansutgifter	545,9	707,0	706,9	-237,1	469,8

57

## Økonomiplan

- En oversikt over kommunens eller fylkeskommunes forventede inntekter og planlagte utgifter **de kommende fire årene**.
- Må vedtas og endres av bystyret selv, jf. koml. § 14-2
- Ikke rettslig bindende



58

## Kommuneplanen

- Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, jf. pbl. § 10-1
- Kommuneplanen er en langtidsplan, med en handlingsdel og en arealdel for kommunens arealer og utviklingen i kommunen.
- Regulert i plan- og bygningsloven kapittel 11
  - Handlingsdelen skal revideres årlig
  - Arealdelen også med jevne mellomrom



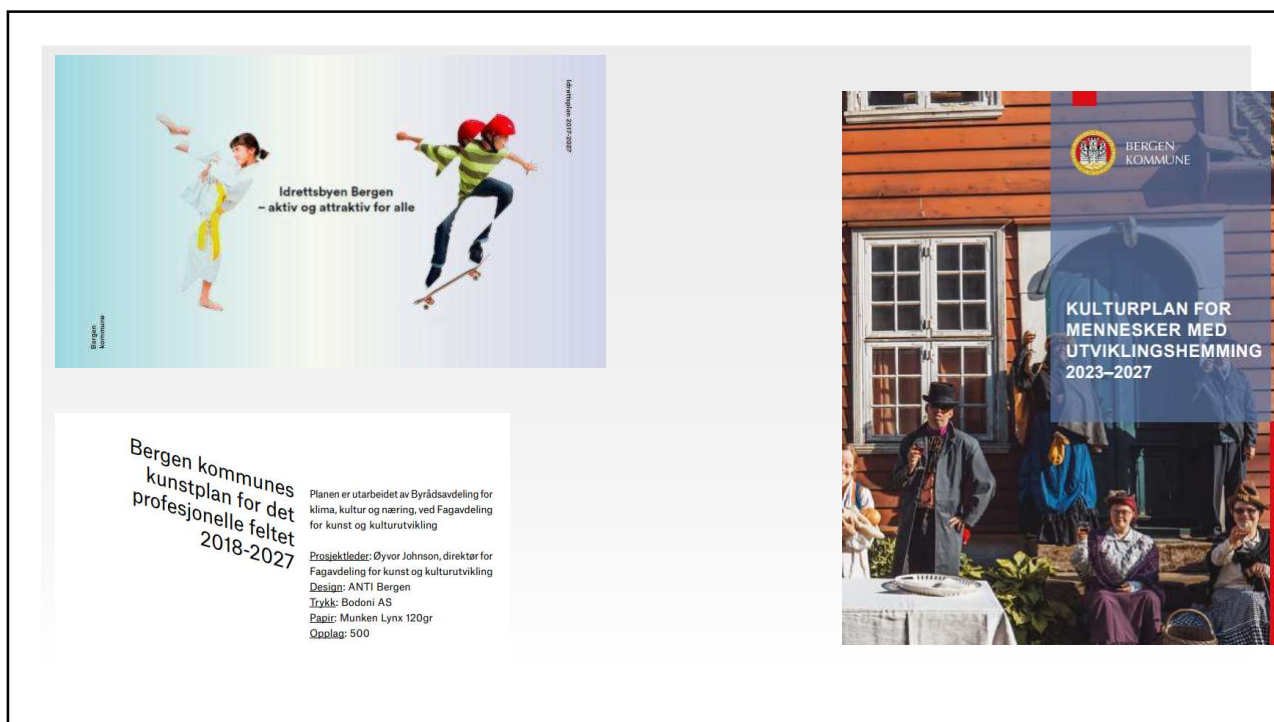
59

## Kommuneplanen

- Formål:
  - Arealutvikling
  - Samfunnsutvikling
  - Knyttes inn mot *egne* prioriteringer
  - Knyttes sammen med egen økonomi, og økonomiplan



60



61

## Folkevalgte organ – organisering

Hvilke hensyn må ivaretar for å ha en god organisering?

2 min



62

## Hvilke krav bør stilles til en god organisering av en kommune?

- Demokratisk styring / lokalt folkestyre
  - Kommunalt selvstyre – valgfrihet til å organisere seg
- Sikrer effektivitet:
  - Riktig fordeling av oppgave
    - Fag / politikk
    - Delegasjon
  - Effektiv styring (gode beslutninger truffet innen rimelig tid)
  - Effektiv kontroll
- Tillitsvekkende:
  - Åpen
    - Møteoffentlighet og innsyn
  - Oversiktlig organisasjon som kommunen selv og befolkningen kan finne frem i



63

## Kommunens organisering i parlamentarisk styrte kommuner – politisk nivå

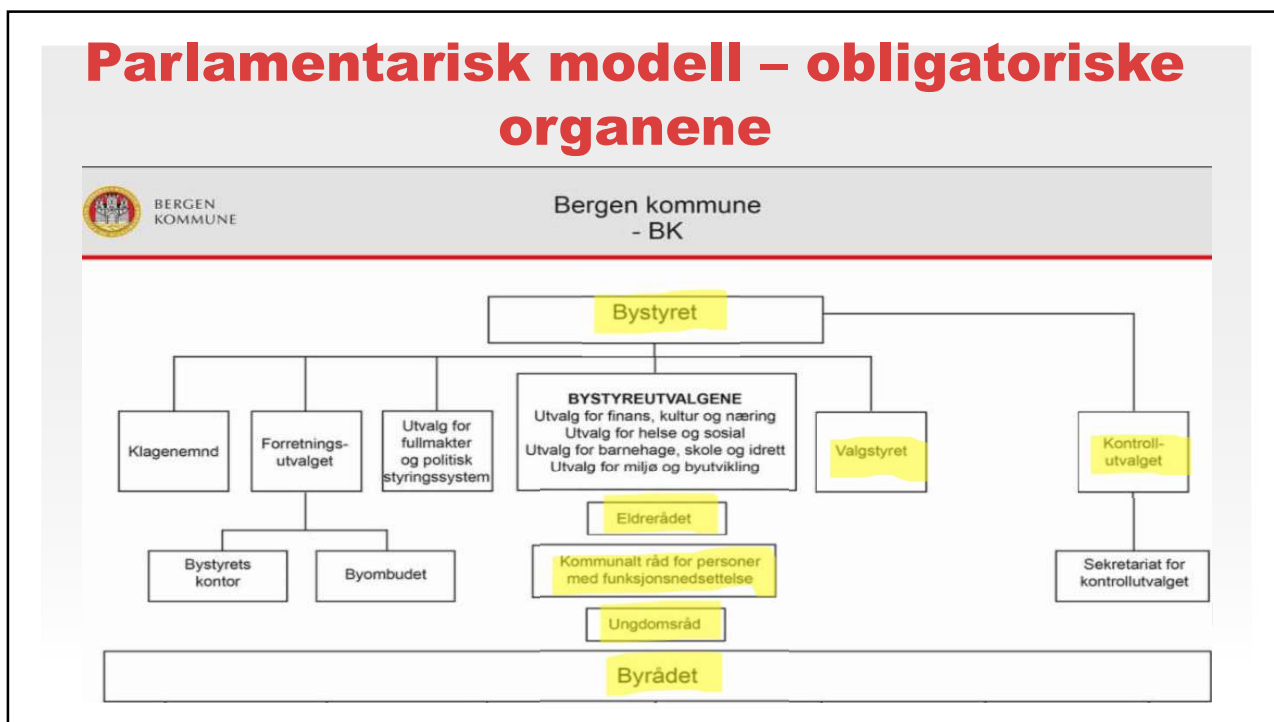
- Kommunestyret, jf. koml. § 5-3
- Byråd, jf. koml. § 10-2 første ledd
- Skal ha:
  - Kontrollutvalg
  - Partssammensatt utvalg
  - Valgstyre
  - ungdomsråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og elderråd
- Kan opprettet:
  - utvalg,
  - kommedelsutvalg,
  - bruke komitemodell



64

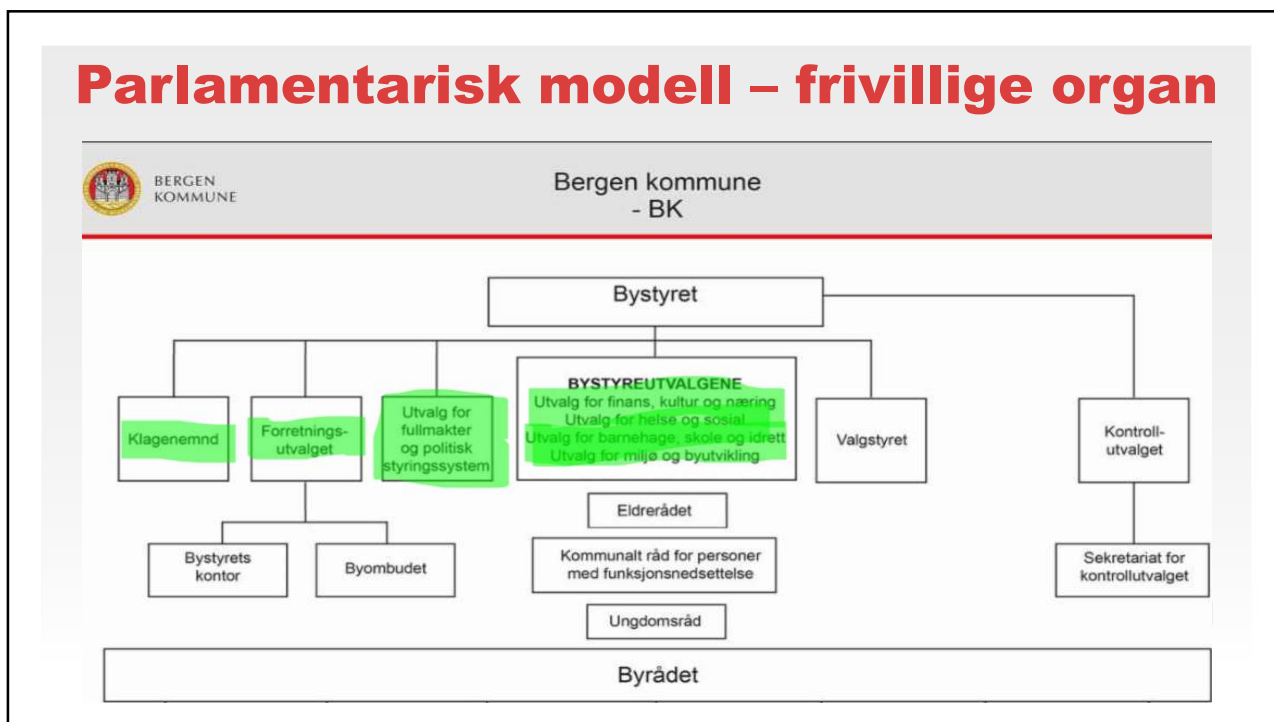


## Parlamentarisk modell – obligatoriske organene



65

## Parlamentarisk modell – frivillige organ



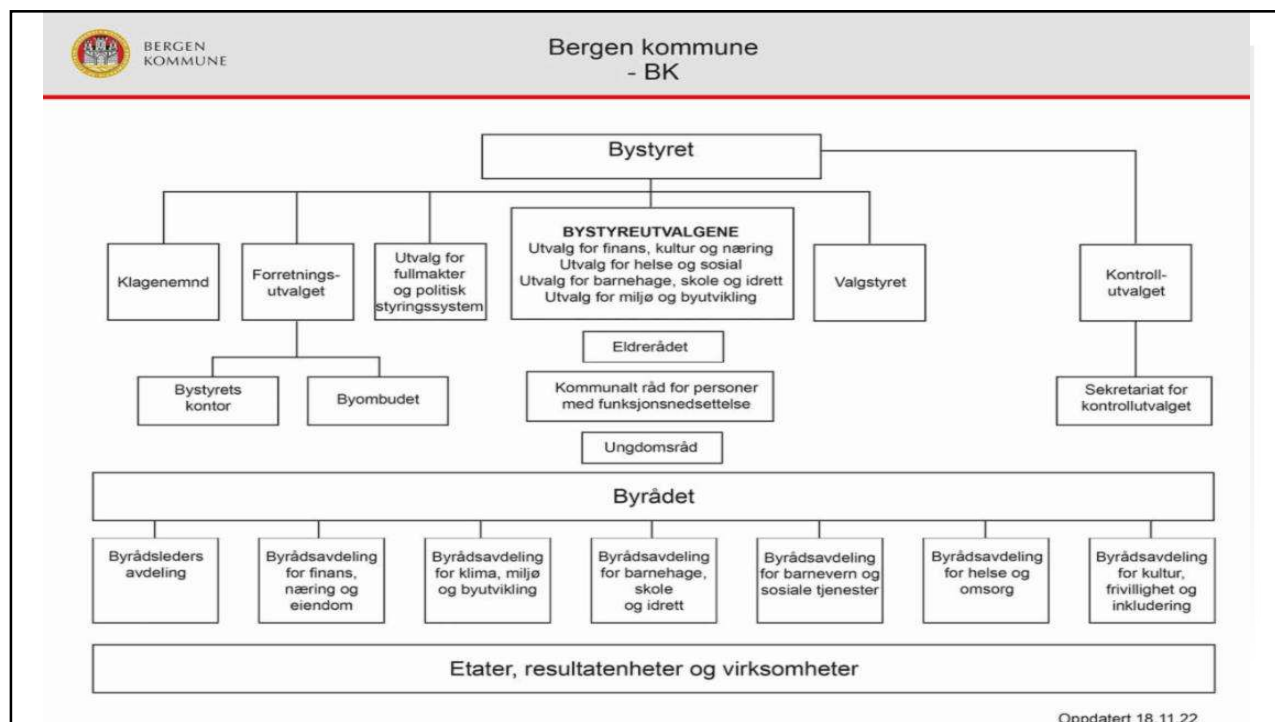
66

## Administrasjonen

- Byrådet og byrådene overtar kommunedirektørens rolle, jf. koml. § 10-2 første ledd andre punktum



67



68

