



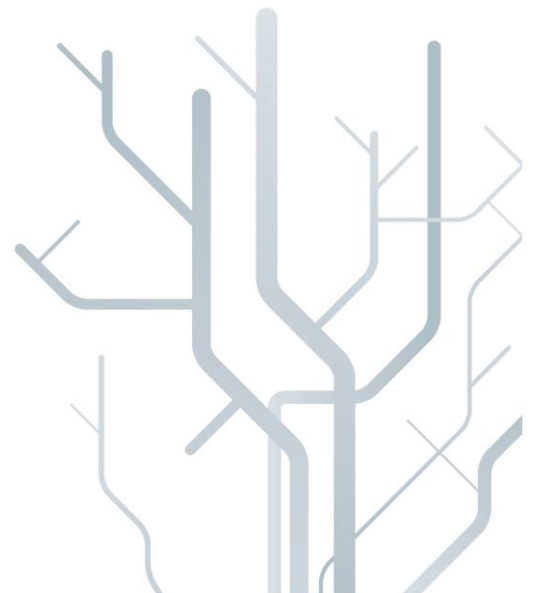
Ordførerermakt?

Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011

RAPPORT TIL KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

AV MARCUS BUCK OG TORD WILLUMSEN

(MED HELGE O. LARSEN)



Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjekt 610: "Evaluering av forsøk med utvidet myndighet til ordførere." Vi takker Kommunal- og regionaldepartementet for oppdraget og håper at denne rapporten kan være til nytte i vurderingene som skal foretas med hensyn til ordførers formelle myndighet.

Våren 2011 fikk primus motor og mangeårig leder av prosjektet, professor Helge O. Larsen, konstatert alvorlig sykdom. Helges langvarige sykdom og til slutt bortgang i april 2012 har selvsagt merket arbeidet med denne rapporten. Rapporten er sterkt forsinket i forhold til den opprinnelige planen. Dessuten, i tillegg til savnet av en nær venn og kollega under arbeidet, er Helges faglige oversikt og skriftlige bidrag til selve rapporten dypt savnet. Spesielt gjelder det et kapittel som skulle inneholde en oversikt og gjennomgang av den internasjonale forskningen på ordførerrollen. Vi gjenstående på prosjektet besitter ikke Helges kapasitet på dette området og har derfor i forståelse med KRD måttet gjøre noe om på sluttrapporten. I tillegg er rapporten noe knapp med hensyn til å oppfylle KRDs ønske om et sterkere fokus på de mer generelle aspektene ved ordførerrollen. Dette har vi måttet tone litt ned og isteden lagt noe større vekt ordførerrollen mer i direkte lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet for ordfører. På tross av dette har vi likevel etter beste evne forsøkt å beholde og inkorporere så mye som mulig av det Helge O. Larsen hadde skrevet i forbindelse med utformingen av prosjektskissen og oppstarten av prosjektet samt hans bidrag til ulike delrapporter underveis. Helges bidrag kommer tydeligst fram i innledningen og i kapittel 5. Det er ikke enkelt å inkorporere ting som er skrevet av en person med en noe annerledes skrivestil og som delvis er skrevet før de empiriske resultatene forelå, men vi håper likevel at leseren finner sammenheng i rapportens ulike deler.

Referansegruppen for prosjektet har bestått av professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo, professor Ulrik Kjær ved Syddansk Universitet og Morten Strand hos Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Vi takker medlemmene i referansegruppen for meget gode og nyttige innspill.

Det samme gjelder våre kontaktpersoner i Kommunalavdelingen i KRD, Dag Vestrheim og Oddny Ruud Nordvik, som også har lest og kommentert utkast underveis. Spesielt under Helge O. Larsen sykdom og etter hans bortgang har disse vært uvurderlige støttespillere. Vi takker for deres og departementets forståelse og generøsitet.

Vi vil også takke professor Larry Rose ved Universitetet i Oslo som både har tatt vare på, og stilt til vår disposisjon, datasettet fra Ordførerundersøkelsen av 1986.

Vi dediserer denne rapporten til professor Helge O. Larsens minne.

Innhold

Forord.....	3
Kort sammendrag:	9
Summary in English:	11
Kapittel 1: Innledning.....	13
Tema og problemstillinger	13
Endringer i ordførerrollen og den utøvende funksjon i kommunene	14
Ordførerrollens utvikling over tid	15
Intensjoner, tidligere funn og forventninger	15
Design, data og analyser	16
<i>Kontekst</i>	16
<i>Kartlegging og kategorisering av myndighetsformer</i>	17
<i>Motiv og forventninger</i>	17
<i>Effekter og konsekvenser av myndighetsutvidelse</i>	17
<i>Nærmere om rapportens kvantitative undersøkelser</i>	19
<i>Nærmere om rapportens kvalitative undersøkelser</i>	20
Kapittel 2: Ordførerrollen i historisk og komparativt perspektiv.....	21
Historien om de norske ordførerne fra 1837 til i dag	21
<i>Formannskapsloven av 1837</i>	21
<i>Ordføreren mens velferdsstaten og kommuneinstitusjonen ble bygd ut</i>	22
<i>Ordførerundersøkelsene 1986</i>	23
<i>Kommuneloven 1993 – rammer og handlingsrommet for de norske ordførerne</i>	25
<i>Ordførerforsøkene 1999-2011</i>	26
Historien om de norske ordførerne: Oppsummering	27
Norske ordførere i komparativt perspektiv	28
<i>Europeiske ordførertypologier</i>	28
Noen eksempler på lokalpolitiske systemer	34
<i>USA</i>	34
<i>Danmark</i>	36
<i>Sverige</i>	37
<i>Storbritannia</i>	37
<i>Tyskland</i>	37
<i>Italia</i>	38
Avslutning	38

Kapittel 3: Kartlegging og kategorisering av myndighetsformer	39
<i>Forskriftstolkning – noen juridiske tolkningsprinsipper</i>	40
<i>Formålsparagrafene</i>	41
<i>Utpeke varaordfører:</i>	44
<i>Forslagsrett i kommunale folkevalgte organer ordføreren ikke er medlem av</i>	47
<i>Ordføreren som saksbehandler og saksfremlegger</i>	50
<i>Utsettende veto mot økonomiplan og budsjett eller innstillingsmyndighet</i>	51
<i>Opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer</i>	54
<i>Hastekompetanse</i>	55
<i>Behandle søknader om fritak fra politiske verv</i>	56
<i>Foreta suppleringsvalg</i>	57
<i>”Konstitusjonelle” regler om fratreden og/eller nyvalg</i>	60
<i>Evaluerings:</i>	67
<i>Analyse og typologi</i>	68
<i>Avslutning</i>	70
Kapittel 4: Effektene av utvidet myndighet	71
Forsøkens kontekst	71
Utpeke varaordfører	71
Forslagsrett	72
Saksbehandling	73
Budsjettmyndighet	74
Opprette arbeidsgrupper	75
Hastekompetanse	75
Fritak fra politiske verv	76
Suppleringsvalg	77
“Konstitusjonelle” regler	78
Evaluerings	79
Formålsparagrafer og begrunnelser	80
Avslutning	81
Kapittel 5: Ordførerrollen - ønsker norske ordførere utvidet myndighet?	83
Innledning	83
Hvordan ser ordførerne på sin formelle myndighet?	84
Styringsformer og politisk situasjon i kommunene	89
Avslutning	100

Kapittel 6: Skiller norske ordførere seg fra ordførerne i andre europeiske land?	101
Hva bruker ordførerne i Norge og Europa tid på?	109
Oppfatninger blant ordførerne i Norge og Europa om generelle lokalpolitiske forhold	110
Begrensninger på utøvelsen av vervet som ordfører	111
Hvem eller hva oppfatter ordførerne har stor reell innflytelse på kommunens virksomhet?	112
Endringer i innflytelse mellom ulike styringsnivåer	113
Avslutning	115
Kapittel 7: Hvordan oppfatter norske kommunestyrerepresentanter ordførerens rolle? ..	117
Hva finner vi i 2007-11 sammenlignet med 1999-03?	117
Representantenes oppfatninger om egen rolle i lokalpolitikken	118
Representantenes oppfatninger om ordførerrollen	120
Representantenes oppfatninger om ordførers myndighet 2007-2011	125
Representantenes syn på spørsmål fra den europeiske ordførerundersøkelsen ...	130
Representantenes oppfatninger om ordførers posisjon i kommunen.....	133
Representantenes oppfatninger med hensyn til den politiske kulturen i kommunene.....	135
Avslutning	137
Kapittel 8: Sammenfattende vurdering.....	139
Utvidet myndighet.....	139
Ordførerrollen	142
Styringsrelasjoner.....	144
Lokal deltakelse og demokrati	145
Litteraturliste	147
Vedlegg I: Forskriftene om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgte ordførere 2007-11	149
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Alvdal kommune, Hedmark.....</i>	<i>149</i>
<i>Forskrift om vedtekt om endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Averøy kommune, Møre og Romsdal.</i>	<i>150</i>
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med utvidet myndighet for ordfører for valgperioden 2007-2011, Eidsberg kommune, Østfold.....</i>	<i>152</i>
<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Eigersund kommune, Rogaland.....</i>	<i>153</i>
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med utvida mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Fusa kommune, Hordaland.....</i>	<i>155</i>
<i>Forskrift om vedtekt om endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Gausdal kommune, Oppland.</i>	<i>157</i>
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Lenvik kommune, Troms.....</i>	<i>159</i>
<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører i valgperioden 2007-2011, Lyngen kommune, Troms.....</i>	<i>162</i>

<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med utvidet myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Nord-Aurdal kommune, Oppland.</i>	164
<i>Forskrift om vedtekter om direktevalgt ordførers myndighet for valgperioden 2007–2011, Osen kommune, Sør-Trøndelag.</i>	166
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Risør kommune, Aust-Agder.</i>	167
<i>Forskrift om vedtekt til endret myndighet for ordføreren for valgperioden 2007-2011, Skjervøy kommune, Troms.</i>	169
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med endra mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Sula kommune, Møre og Romsdal.</i>	171
<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Deanu gieldda - Tana kommune, Finnmark.</i>	173
<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Tinn kommune, Telemark.</i>	174
<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Tønsberg kommune, Vestfold.</i>	176
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med endra mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Vindafjord kommune, Rogaland.</i>	178
<i>Forskrift om vedtekt om forsøk med utvidet myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Vågsøy kommune, Sogn og Fjordane.</i>	180
<i>Forskrift om vedtekt til forsøk med utvida mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Ørskog kommune, Møre og Romsdal.</i>	182
Vedlegg II: Erfaringer fra hver forsøkskommune	183
Lenvik	183
Tana	190
Tønsberg	194
Ørskog	199
Sula	202
Risør	207
Eigersund	210
Vågsøy	214
Alvdal	219
Averøy	222
Gausdal	225
Nord-Aurdal	227
Fusa	231
Vindafjord	235
Tinn	239
Eidsberg	243
Osen	246
Lyngen	248
Skjervøy	252

Kort sammendrag:

I denne rapporten har vi undersøkt ordførerrollen i Norge i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet for ordfører. Vi har også foretatt en bred kartlegging av alle norske ordførere og sammenlignet dem med deres europeiske kolleger på en rekke dimensjoner ved ordførerrollen. Vi har gjort følgende hovedfunn:

- Når det gjelder utvidet myndighet ser vi at de norske ordførerne selv ønsker seg følgende: 1) Formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordføreren selv ikke er medlem, 2) myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg, og 3) myndighet til å fatte hastvedtak.
- I vår analyse av selve forsøkene finner vi at den første myndighetsformen overhodet ikke har vært benyttet. Fire ordførere har hatt muligheten til å opprette ulike former for komiteer eller utvalg. Det ser ikke ut til at noen av kommunene har hatt negative erfaringer med denne myndighetsformen. Hele 13 kommuner har latt ordføreren få hastekompetanse, og dette er dermed den mest utbredte myndighetsformen det har vært eksperimentert med og samtidig den hyppigst benyttede.
- Ordningene med at ordfører kan innvilge fritak for politiske verv, og eventuelt foreta suppleringsvalg har vært problemfrie i de kommunene som har forsøkt disse, og informantene peker på flere positive sider, blant annet reduksjon i kommunestyrets arbeidsmengde og at dette er et mer fleksibelt system særlig i behandling av fortrolig informasjon.
- Ordningene med utsettende vetorett for budsjett og økonomiplan og, som nevnt, forslagsrett i organer der ordføreren ikke er medlem, har ikke vært brukt i perioden.
- Ti kommuner hadde innført ulike former for “konstitusjonelle” regler knyttet til det direkte ordførervalget (fratreden og/eller nyvalg). Ingen av kommunene har prøvd ut disse reglene i praksis i denne perioden.
- Ingen av de 19 deltakende kommunene hadde gjennomført noen evaluering som kunne bidra til å kaste mer lys over de forsøkene kommunene hadde gjennomført.
- Når det gjelder de mer generelle aspektene ved ordførerrollen har vi ved hjelp av ulike statistiske teknikker som faktoranalyse og indekskonstruksjon undersøkt i hvilken grad de norske ordførernes rolleutforming lar seg kategorisere i henhold til noen generelle typologier over sosiale lederroller basert på ordførernes egne oppfatninger. Det vil si hvorvidt de selv henter inspirasjon fra dimensjoner som *partikulær-universell* og *ekspressiv-instrumentell*, kort sagt hvorvidt de oppfatter seg selv mest som ‘ombudsperson’, ‘dommer’, ‘symbolfigur’ eller ‘iverksetter’. Det viser seg at ordførerne i vår undersøkelse ikke lar seg sette i ulike båser på denne måten. Det er tvert imot stor enighet blant norske ordførere om at alle disse aspektene ved ordførerrollen er viktige. Derfor, i den grad vi i Norge ser at ordførerne opptrer ulikt i sine roller, må dette i større grad tilskrives situasjonsbestemte faktorer i form av indre og ytre omgivelser i kommunene representert ved det politiske saksinnholdet, kommunestyret, formannskapet, administrasjonen, partiene, media, innbyggerne eller det politiske systemet på regionalt og nasjonalt plan.
- Sammenholdt med resultatene fra en stor internasjonal undersøkelse av ordførerne i Europa, finner vi at de norske ordførerne på noen vesentlige områder skiller seg fra sine europeiske kolleger. De norske ordførerne vektlegger i større grad viktigheten av 1) å

representere kommunen utad, 2) å realisere partiets program, 3) å sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene, 4) å få i gang nye tiltak i kommunen, 5) å fremme samarbeid med nabokommunene, 6) å se til at de politisk-administrative prosessene forløper korrekt, 7) å forsvare og fremme kommunens interesser i det politiske systemet, 8) å gjøre kommunens virksomhet kjent og 9) å bidra med lokal kunnskap i forhold til eget partis virksomhet. Motsatt vektlegger de europeiske ordførerne i langt større grad viktigheten av å omorganisere administrasjonen i kommunen.

- Med hensyn til hvilke oppgaver ordføreren bruker tid på skiller de norske ordførerne seg klart ut på noen områder: Flere av de norske ordførerne bruker tid på 1) møter med myndigheter på fylkes- eller nasjonalt nivå, 2) møter i partiet og 3) egen forberedelse til oppgaver i forbindelse med ordførervervet.
- Med hensyn til oppfatninger om generelle lokalpolitiske forhold finner vi at de norske ordførerne i større grad mener 1) at politiske partier er den beste arene for innbyggernes politiske deltakelse, 2) at det er lite å tjene på privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester, 3) at kommunale tjenestepersoner så langt mulig skal holde seg til de politisk definerte målene og 4) at politikere skal definere målene og kontrollere resultatene, men ikke legge seg opp i hvordan oppgavene utføres i detalj. På den andre siden er det færre av de norske ordførerne som mener at nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktige i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer.
- Med hensyn til oppfatninger om forhold som hadde begrenset eller virket negativt inn på vervet som ordfører finner vi at den klart viktigste faktoren både i Norge og Europa er økonomiske problemer i kommunen. Førtifire prosent av de norske ordførere og femtiåtte prosent av de europeiske oppga dette som en begrensende faktor.
- Med hensyn til hvem ordførerne synes har reell innflytelse på kommunens virksomhet er andelen som oppgir ordfører selv oppsiktsvekkende mye lavere blant de norske enn de europeiske ordførerne. Mens de europeiske ordførerne anser seg selv som den absolutt mest innflytelsesrike anser de norske ordførerne at både rådmannen, statlige og regionale myndigheter samt formannskapet har større innflytelse enn dem selv.
- Med hensyn til endringer i innflytelse mellom ulike styringsnivåer over de siste 15 år finner vi at mens de europeiske ordførerne generelt oppfatter at innflytelsen har forskjøvet seg til fordel for det lokale nivået og de lokale folkevalgte, anser de norske ordførerne det motsatte – nemlig at innflytelsen har forskjøvet seg oppover til statlige og regionale myndigheter og samtidig over til administrasjonen.
- Med hensyn til lokal deltakelse og demokrati finner vi i ordførerundersøkelsen at de direktevalgte ordførerne er mer åpne for direktedemokratiske deltakelsesformer som folkeavstemninger og lignende enn ordførerne som er valgt på tradisjonell måte.

Summary in English:

In this white book we have looked into the role of the Mayor in the Norwegian local political system in the light of the experiments with direct elections to the position and extended powers for the Mayor in a number of municipalities. We have also mapped all the Norwegian Mayors and compared them with their European colleagues on a number of dimensions related to the role of mayor. We have made the following main findings:

- With regard to extended powers, we have found that the Norwegian Mayors themselves, regardless of whether they have participated in the experiments or not, want the following: 1) Formal powers to put issues on the agenda in elected municipal bodies in which the mayors themselves are not members, 2) powers to establish committees, working groups and delegations, and, 3) powers to make decisions by decree.
- In practise, our analysis reveals that in the municipalities that took part in the experiment, the agenda-setting power was never employed. Four Mayors have had the power to establish various forms of committees and delegations. As it seems, none of the municipalities have had negative experiences with this form of authority. Thirteen municipalities have allowed the Mayor to rule by decree. This is the most widely form of authority allotted to the Mayors and also the most widely used.
- The power to consent leave from political positions, and hold by-elections, have caused no problems in the municipalities that have tested this out. On the contrary, our informants report a series of benefits. Among other things they point to a reduction in the work load of the municipal council and that this is a better system for handling confidential information in relation to the applications.
- The power of suspensive veto with regard to the municipal budget have not been tried out in practice.
- Ten municipalities had introduced various forms of “constitutional” arrangements in relation to the direct elections of the Mayor, such as resignation and/or by-election. None of these, however, have been tried out in practise.
- None of the nineteen municipalities have undertaken an evaluation that could perhaps have shed more light on the experiments tried out.
- As to the more general aspects of the role of the Mayor, we have by the use of statistical techniques such as factor analysis and index construction tried to see to what extent the Mayors themselves shape or design their roles according to a general typology of social leadership roles based on their own perceptions. That is, to what extent they are inspired by dimensions such as *particular-universal* and *expressive-instrumental*, in other words whether they see themselves as an ‘ombudsman’, ‘judge’, ‘symbol’, or ‘undertaker’. However, the results show that the Norwegian Mayors in our survey do not readily fit into such typologies. On the contrary, the mayors tend to view all these aspects of the role as equally important. Thus, to the extent that we observe differences among the Mayors in terms of how they exercise their role, these differences should be attributed more to the internal and external context such as the political issues at hand, the Executive Council, the Municipal Council, the administration, the parties, the media, the inhabitants, and the regional and national authorities.
- Compared to the results from an extensive survey among European Mayors, we have found that the Norwegian Mayors distinguish themselves from their European colleagues

on some important dimensions. The Norwegian Mayors emphasize more strongly the importance of 1) representing the municipality to the outside world, 2) implementing the programme of his/her party, 3) ensuring the quality of the municipal services, 4) encouraging new projects in the municipality, 5) fostering co-operation with the neighbouring municipalities, 6) ensuring the correctness of the political-administrative process, 7) defending and promoting the influence of the municipality in the political system, 8) publicizing the municipal's activities, and 9) contributing through local experience to the general action of his/her party. On the other hand, contrary to the Norwegian Mayors, the European Mayors tend to emphasize the importance of setting goals for transforming the municipal administrative structure.

- As to the hours spent on the various mayoral tasks, the Norwegians clearly distinguish themselves in some areas. The higher percentage of Norwegian Mayors spend time on 1) meetings with national and regional authorities, 2) political party meetings, and 3) individual preparation for the duties of mayor.
- With regard to opinions on general local political affairs, we find that the Norwegian Mayors to a greater extent hold the opinion that 1) political parties are the most suitable arena for citizen participation, 2) there are few benefits from contracting out or privatizing services in the municipality, 3) local bureaucrats should as far as possible stick to the politically defined goals, 4) politicians should only define objectives and control outputs, but never intervene into the task fulfilment of local administration. On the other hand, fewer of the Norwegian Mayors think that public-private partnerships and networks should play an equally important role in social problem-solving as public administration and representative decision-making.
- As to factors that had affected negatively the Mayors' ability to perform their job, the single most important factor both in Norway and Europa was financial problems in the municipality. Forty-four percent of the Norwegian Mayors and fifty-eight percent of the European Mayors reported this as a restraining factor.
- With regard to whom the Mayors consider as having real influence on the activities of the municipality, the percentage reporting the Mayors themselves is strikingly lower among the Norwegian Mayors in comparison to their European colleagues. While the European Mayors regard themselves as the single most influential actor, the Norwegians regard both the Chief Administrative Officer, state and regional authorities, and the Municipal Executive Council as more influential than themselves.
- As to the perceived changes in influence between the different levels of government over the last 15 years we find that while the European Mayors report that the influence has changed to the benefit of the local level and the local elected representatives, the Norwegians report the opposite – namely that the influence has moved upwards to the state and regional authorities and at the same time moved horizontally over to the administration.
- With regard to local participation and democracy, we find that the directly elected Mayors regard direct democracy in terms of referendums and other form of citizen participation more positively than Mayors elected indirectly by the traditional method.

Kapittel 1: Innledning

Med hjemmel i Forsøksloven er det i Norge over de tre siste kommunestyreperiodene (1999-2011) gjennomført en serie forsøk knyttet til ordførerrollen. Det forsøket som har fått mest oppmerksomhet har vært knyttet til selve valgordningen. Ved lokalvalgene i 1999 fikk 20 kommuner anledning til å la innbyggerne velge ordfører selv ved direkte valg. Én falt fra,¹ slik at det i den valgperioden var 19 direkte valgte ordførere i Norge. Ved lokalvalgene i 2003 ble forsøkene utvidet til å skulle omfatte 40 kommuner, og til slutt endte det med 34 direktevalgte ordførere. Forsøket ble igjen forlenget og utvidet, og i 2007 hadde 50 kommuner direkte ordførervalg.

Med et lite unntak dreide forsøkene i 1999 seg utelukkende om en ny framgangsmåte når kommunens ordfører skulle velges.² I 2003 åpnet imidlertid Kommunal- og regionaldepartementet for en utvidelse av forsøkene ikke bare med hensyn til antall deltakende kommuner, men også slik at kommuner kunne søke om å kople direkte valg med en formell utvidelse av ordførerens myndighet. Målet med slike forsøk skulle være å prøve ut ordninger som formelt skulle gi ordføreren en mer fremstående rolle som kommunens øverste leder og politiske frontfigur.³

”Ordførerne og den politiske ledelsen i disse kommunene har nå gode muligheter for å bli mer synlig og handlekraftig i møte med engasjerte innbyggere. Jeg er spent på å følge disse forsøkene etter valget for å se hvordan ordførerrollen utformes i den enkelte kommune, og hvordan innbyggerne oppfatter dette,” uttalte daværende kommunalminister Erna Solberg i en pressemelding våren 2003.⁴

I alt var det ni kommuner som eksperimenterte med ulike former for endret myndighet for ordføreren i perioden 2003-2007, og forsøket ble evaluert av Tord Willumsen og Helge O Larsen ved Høgskolen i Nesna⁵. Da forsøkene med direkte ordførervalg ble forlenget til å omfatte valget i 2007, ble også forsøkene med endret myndighet for ordfører endret og utvidet, slik at det i perioden 2007-2011 deltok 19 kommuner som gjorde ulike typer forsøk med endret myndighet for ordføreren.

Tema og problemstillinger

Denne rapporten har som siktemål å evaluere hvordan ordningen med å gi ordførerne utvidet myndighet virket inn på ordførerens rolle i kommunen. Vi vil gi nærmere kunnskap om hvordan

¹ I Fitjar kommune fikk ingen av kandidatene rent flertall ved det ordinære valget, og vedtektene tilsa at da skulle en gå tilbake til Kommunelovens bestemmelser om ordførervalg.

² Lyngen kommune hadde fått godkjent vedtekter hvor den direkte valgte ordføreren ble gitt myndighet til å utpeke kommunens varaordfører. Ved kommende måtte hentes blant formannskapetets medlemmer.

³ Se bl.a. skriv av 29.01.2007 fra KRD til forsøkskommunene om Forsøk med endret myndighet for ordfører – valgperioden 2007-2011.

⁴ ”Mer myndighet til ni ordførere etter valget”. KRD: Pressemelding nr. 88/2003.

⁵ Se Larsen og Willumsen 2007: *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører i ni forsøkskommuner*, Høgskolen i Nesnas skriftserie nr 70 2007.

forsøkene påvirket, eventuelt ikke påvirket, ordførers rolle og funksjon i kommunen og i lokalsamfunnet. Siktemålene med forsøkene var å få synliggjort effektene av at ordfører får utvidet myndighet både når det gjelder selve ordførerrollen, og hvordan forholdet til andre politiske organ i kommunen ble påvirket, samt ordførerens rolle i kommunens omgivelser. I en noe snevrere forstand er vi opptatt av hvordan endringene i formelt regelverk og i formell myndighet påvirket ordførerens forhold til så vel den politiske og administrative organisasjonen i kommunen som til innbyggerne.

Gjennom denne rapporten vil vi også å få satt et bredere søkelys på ordførerrollen som lederrolle: Hva betyr ordføreren både som leder av kommunen, som en viktig skikkelse i lokalsamfunnet, og som representant for kommune og lokalsamfunn mot omverdenen. På denne måten ønsker vi å bringe mer generell kunnskap om hvilke forhold som virker inn på og er bestemmende for ordføreres lederskapsutøvelse.

Endringer i ordførerrollen og den utøvende funksjon i kommunene

De norske forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet for ordfører har funnet sted i en lokal så vel som nasjonal kontekst. Sosiale, kulturelle og ikke minst historisk-institusjonelle forhold knyttet til disse nivåene er av betydning når en skal studere og forstå både intensjoner bak, utforming av, og effekter fra forsøkene i den enkelte kommune. Dette forsterkes blant annet av at ordførerrollen må sies å være underlagt et forholdsvis begrenset og til dels svakt spesifisert sett av normer og rollebeskrivelser. Rollen kjennetegnes av at utøverne har betydelige muligheter – og frihetsgrader – med hensyn på hvordan den skal utformes. I noen sammenhenger vil de uformelle normene og føringene kunne ha vel så stor betydning for den faktiske rolleadferd som de formelle. Dette må suppleres og korrigeres av det forhold at ordførerrollen har en lang historisk-institusjonell ”fortid” i Norge.

Forsøkene så vel som ordføreres rolleutforming bør imidlertid også sees på bakgrunn av en internasjonal kontekst. De fleste land har en eller annen form for lokalstyreordning basert på lokale valg, og med en leder for det lokale selvstyreorganet. I de senere år har det skjedd en rekke endringer i land det er naturlig å sammenligne seg med når det gjelder organiseringen av lokalpolitisk deltakelse, styring og ledelse; endringer som samlet vil kunne ha betydning for lokalt demokrati. Samtidig kan en også registrere en økt forskningsinteresse knyttet til forhold som gjelder kommunal styring og ledelse, og hvordan denne organiseres og utøves.⁶ Mer spesifikt er det også i ferd med å vokse fram et økende litteraturtilfang rundt selve ordførerrollen og dens utforming.⁷

Noen av de viktigste reformene innen kommunal styring og ledelse har vært knyttet til den utøvende funksjon i kommunene, og ordførerens rolle i så måte. En hovedtrend har vært ønsket om å bedre den politiske styringen gjennom å endre det utøvende ansvar, og å gi ordføreren en mer sentral plass.⁸ I flere land har derfor debatten dreid seg ikke bare om direkte valg av ordførere,

⁶ Se for eksempel Janice Caulfield og Helge O. Larsen (red)(2002): *Local Government at the Millennium*; Norbert Kersting og Angelika Vetter (red)(2003): *Reforming Local Government in Europe*.

⁷ Se for eksempel Rikke Berg og Ulrik Kjær (2005): *Den danske borgmester*; Marcus Buck, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2006): *Når folket får velge*; Mario Caciagli og Aldo Di Virgilio(red)(2005): *Eleggere il sindaco*, og Henry Bäck, Hubert Heinelt og Annick Magnier (eds)(2006): *The European Mayor*.

⁸ Se Rikke Berg og Nirmala Rao (red)(2005): *Transforming Local Political Leadership*.

men like gjerne om såkalte *executive mayors*. Et annet sentralt utviklingstrekk har vært det som er betegnet som en *de-kollektivering av beslutningsfetting*.⁹ Prinsipielt går forsøkene med utvidet myndighet for ordfører ut på å styrke ordførerens rolle gjennom å øke den formelle autoritet knyttet til posisjonen.¹⁰ På et systemplan kan dette også diskuteres som en form for forskyvning i retning av former for lokal presidentialisme.

I en norsk kontekst er forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet bare de seneste elementene i en serie reformer og forsøk som har tatt sikte på å endre de kommunale styrings- og ledelsesformer, gjerne rettet inn mot nettopp å bedre den politiske styringen. Dette var et sentralt element i forbindelse med innføringen av ny kommunelov i 1993.¹¹ Forsøkene går slik inn i en rekke reformer og endringer, som også til dels er blitt ledsaget av evaluering og forskning. En viktig oppgave er derfor å trekke tråder tilbake, og se hvordan tidligere forskning kan gi et bilde av ordførerrollens utvikling over tid.

Ordførerrollens utvikling over tid

Ut fra et formelt og normativt perspektiv kan en si at ordførerrollen har endret seg lite over tid. Essensielt har det vært snakk om å være ”den første blant likemenn”, med meget begrensede mulighet til å utøve beslutningsmyndighet på egen hånd. Rollen hadde sin plass innenfor kollektive og kollegiale beslutnings- og styreformers. Reelt har derimot rollen endret seg betydelig, både når det gjelder oppgaver, innflytelse, kontaktflater, arbeidsformer og eksponering. Én hypotese kan være at rollen har fått økt betydning lokalt, men kanskje noe mindre nasjonalt. Det siste kan dels knyttes til innføring av fylkestingsreformen, og at den i mindre grad er et springbrett til nasjonale politiske posisjoner. Det er god grunn til å hevde at det har skjedd en *profesjonalisering av ordførerrollen*, forstått som en økning i tidsbruk, omfang og avlønning.¹² I en undersøkelse vi gjennomførte i 1986, oppgav et klart flertall av norske ordførere at ordførerens generelle innflytelse hadde økt, og at den viktigste årsaken til dette var økning i tidsbruk, og overgangen fra deltid til heltid eller tilnærmet heltid.¹³

Når en skal studere ordførerrollens utforming etter tusenårskiftet, og hvordan endringer i det formelle myndighetsgrunnlaget påvirker ordførerrollen, vil det etter vårt skjønn være meget gunstig og lærerikt å gjøre dette i lys av tidligere undersøkelser.

Intensjoner, tidligere funn og forventninger

I våre tidligere undersøkelser har vi funnet at normen om konsensus og samarbeid i de norske kommunestyrene står sterkt blant kommunestyrerepresentantene uavhengig av om kommunen har direkte valgt ordfører eller ikke. Videre var konklusjonen fra vår evalueringsrapport etter første

⁹ Se Helge O. Larsen's artikkel i Berg og Rao's bok.

¹⁰ Se Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2007): *Myndige ordførere?*

¹¹ J.fr. Erik Amnå og Stig Montin (red)(2000): *Towards a New Concept of Local Self-Government?*

¹² Se Helge O. Larsen (1996): ”Le maire norvégien: de l'amateur au professionnel en politique”, i V.Hoffmann-Martinot og F.Kjellberg (red): *Décentraliser en France et en Norvège*.

¹³ Se Helge O. Larsen (1990/1993): ”Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?”, i Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*.

periode med utvidet myndighet for ordfører var at ordførerne fikk tilført relativt lite myndighet, og at de heller ikke i særlig grad brukte den myndigheten de fikk.

“Vi må altså kunne konkludere med at forsøkene med utvidet myndighet for direkte valgte ordførere i Norge i svært liten grad har resultert i en slik myndighetsutøvelse. De aktuelle forsøkskommunene og deres ordførere har langt fra utnyttet de mulighetene for myndighetsutøvelse som vedtektene gir rom for, enn si forsøkt å tøyse disse mulighetene. Tvert om kan det se ut til at ordførerne er forsiktige og tilbakeholdne i forhold til de mulighetene som forsøkene gir, og synes å foretrekke at politiske vedtak i så stor grad som mulig fattes i kollegiale beslutningsorgan (dersom da ikke myndigheten er delegert til administrasjonssjefen). Et generelt inntrykk både fra praksis som er fulgt og fra intervjuene, er at ordførerne er opptatt av å ikke fremstå som ivrige etter å gjøre bruk av disse rettighetene. Kanskje kan det formuleres som at ordførerne er opptatt av at ny formell autoritet og eventuell bruk av denne ikke skal gå på bekostning av deres reelle politiske autoritet, og medfører en svekkelse av denne.” (Larsen og Willumsen 2007:66)

På bakgrunn av våre tidligere undersøkelser og rapporter er det altså liten grunn til å forvente noen radikale endringer i bildet av ordfører som «den første blant likemenn» i et kollegialt system for beslutningsfatting. Vi har i denne rapporten systematisk undersøkt i hvilken grad og på hvilken måte ordførerne og kommunestyrene i kommuner med direkte valgte ordfører både med og uten utvidet myndighet avviker i sin oppfatning av ordførerrollen sammenlignet med kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte. Vi har også søkt å sette den norske ordførerrollen inn i en videre europeisk kontekst gjennom sammenligninger mellom oppfatninger om ordførerrollen blant de norske ordførerne og et utvalg av deres europeiske kolleger.

Design, data og analyser

I departementets beskrivelse av evalueringsprosjektet var det listet opp en rekke forhold som undersøkelsen skulle omfatte. Disse kan i noen grad sammenfattes under nedenstående tema eller kategorier. Vi skal her gi en beskrivelse av hvordan vi har designet våre undersøkelser og analyser under hvert tema:

Kontekst

Her er det særlig to forhold vi har lagt vekt på å få fram i våre undersøkelser. Historisk-institusjonelle forhold knyttet til den norske ordførerrollen utgjør viktige normative føringer for hvordan rollen skal utformes. I tillegg kommer den lokale konteksten, hvor demografiske, sosiale og kulturelle aspekt danner grunnlag for lokal variasjon. Både ut fra en teoretisk og erfaringsmessig bakgrunn har vi lagt vekt på å kartlegge og forstå slik variasjon. Våre tidligere evalueringer har vist at nettopp lokale forhold i en rekke kommuner har hatt stor betydning og forklaringskraft, og vi har nærmet oss disse gjennom en kombinasjon av både kvantitative og kvalitative metoder. Case-studier og besøk/intervju i den enkelte kommune har imidlertid vært svært viktige framgangsmåter både i våre tidligere studier og i denne.

Under dette punktet har vi også tatt med internasjonale erfaringer og internasjonal forskning. Undersøkelsen inneholder en gjennomgang og drøfting av internasjonalt teori- og litteraturtilfang

på området, og den relevans dette har for norske forhold. Her har vi også trukket veksler på tidligere arbeid i så måte.¹⁴

Kartlegging og kategorisering av myndighetsformer

Undersøkelsen omfatter en beskrivelse av de myndighetsformene som har vært utprøvd, og en drøfting av hvorvidt disse representerer en endring og utvidelse i forhold til forrige forsøksrunde. Det har vært naturlig å foreta en kategorisering av myndighetsformer, med sikte på å komme fram til en typologi, og å kunne foreta analyser av effekter i relasjon til typer myndighet. Dette var i noen grad gjort også i den forrige evalueringen,¹⁵ men er her utbygd og videreutviklet. Denne kartleggingen er i det vesentligste basert på dokumentstudier.

Motiv og forventninger

På samme måte som forsøkene med direkte valg av ordfører, var forsøkene med utvidet myndighet basert på at kommunene selv sa seg interessert, og ga begrunnelser for hvorfor de ønsker å delta og hva de håpet å oppnå. Det var imidlertid motiv og forventninger på forskjellige nivå, og hos ulike aktører. Også nasjonale myndigheter hadde i noen grad uttrykt slike mål og forventninger, noe både dokumenter og intervjuer med sentrale personer i departementet har gitt kunnskap om. Det samme er tilfellet når det gjelder kommunene. Vi har studert motiv, mål og forventninger hos de 19 deltakende kommunene i forhold til det som kom fram i forrige runde, og spesielt blant de kommunene som gikk videre med forsøk. Her skal vi se på i hvilken grad det har skjedd en læring, utvikling eller tilpassing. Kommunenes mål og forventninger kommer samlet til uttrykk gjennom de vedtak som de representative organene fattet. Men det var ingen grunn til å tro at de skulle opptre som fullstendig enhetlige aktører, eller at alle aktører eller grupper i den kommunale organisasjonen hadde de samme oppfatninger eller den samme interessen eller engasjement med hensyn til deltakelse i forsøkene. Våre tidligere studier hadde for eksempel vist at det var variasjon mellom kommunene når det gjaldt hvem som tok initiativ og var involvert, og i hvilken grad politikere eller administrasjonssjefen spilte en aktiv rolle eller hadde ulike forventninger.

Kunnskapen om forsøkene, og også om kommunens mål med sin deltakelse, varierte betydelig. Det var imidlertid grunn til å forvente at deltakelsen i forsøkene ville kunne påvirke forventningene til hvordan ordføreren utformet sin rolle, og til den innflytelsen vedkommende måtte ha i det kommunale systemet. Undersøkelsen belyser informasjon og forventninger blant aktører i den kommunale organisasjonen. Dette er gjort gjennom spørreundersøkelser, men også intervju.

Effekter og konsekvenser av myndighetsutvidelse

Antakelsen var at forsøkene med utvidet myndighet ville kunne sette spor etter seg på ulike måter i de aktuelle kommunene. Det var særlig følgende områder hvor vi hadde forventninger om å kunne spore effekter av utvidet myndighet:

Prosjektet skulle kartlegge hvorvidt innføring av økt myndighet for ordføreren påvirker ressursallokering og administrative rutiner i kommunen. Noen forsøkskommuner hadde anledning

¹⁴ J.fr. kap.2 og 3 i Buck, Larsen og Willumsen; op.cit.

¹⁵ Se Larsen og Willumsen (2007); op.cit.

til å prøve ut ordninger hvor ordføreren ble involvert i eller kunne ta hånd om saksforberedelse som vanligvis ville være administrasjonssjefens domene. Dette kunne i sin tur ha konsekvenser for arbeidsdelingen internt, og forholdet mellom den politiske og administrative siden av kommuneorganisasjonen. Utvidet myndighet kunne også ha konsekvenser for ordførerens tidsbruk og kapasitet, og ikke minst for sakenes utfall.

Prosjektet skulle også kartlegge hvorvidt tildelt myndighet ble tatt i bruk, og på hvilke måter. Evalueringen av den første runden med utvidet myndighet viste at det tildelte mulighetsrommet langt fra ble utnyttet. En generell konklusjon var at kommunene og deres ordførere var nokså tilbakeholdne med bruk av myndighetsformene de kunne prøve ut. I vår evalueringsrapport fra den gang hadde vi også diskutert mulige årsaker til dette.¹⁶ En viktig oppgave denne gang var derfor å kartlegge om, når, på hvilken måte og under hvilke betingelser ordfører tok i bruk den utvidete myndighet vedkommende måtte ha. Igjen ville det være interessant å se om det skjedde noen form for utvikling over tid; altså om en over tid kunne registrere en økt interesse for og vilje til å ta i bruk nye myndighetsformer for ordføreren. Særlig interessant ville dette selvsagt være i forhold til kommuner som deltok også i første forsøksrunde. Det ville også være interessant å se – både på dette området og andre – om variasjon i ordførers fartstid i vervet synes å ha noen betydning for hvordan rollen ble utformet og myndighet benyttet. Her var det også interessant å se nærmere på hvorfor ordførere velger ikke å benytte seg av former for utvidet myndighet. Ikke minst når det gjelder myndighetsformer av mer konstitusjonell art må en være åpen for at de kan være virksom selv om de ikke benyttes, men fungerer som et slags ”ris bak speilet”. Fra et mer normativt ståsted kunne det være interessant å vurdere om forsøkene gir grunnlag for å si noe om hvilke former for utvidet myndighet som synes å være mer egnet til bruk enn andre. Dette må selvsagt også knyttes til hvilke formål og hensikter som knytter seg til de ulike myndighetsformene.

Utvidet myndighet kan sies å være et virkemiddel av institusjonell art, som sikter mot å øke ordførerens formelle autoritet; jevnfør den teoretiske diskusjonen i vår forrige evalueringsrapport. Slik sett kunne en kanskje forvente at det gir grunnlag for en mer hierarkisk preget og institusjonelt orientert rolleutforming og lederskapsutøvelse. Dette er imidlertid ikke gitt: blant annet fordi ordningen spiller sammen med direkte valg, og den form for legitimering som springer ut av dette. Med utgangspunkt i mer governance- eller diskurspregete perspektiv kan en imidlertid tenke seg andre rolleutforminger, hvor for eksempel borgerkontakt, dialog, nettverksbygging, symbol- og identitetsforvaltning, osv., i større grad vektlegges av ordføreren. Nettopp det at vi har gjennomført en generell ordførerundersøkelse gir glimrende muligheter til å studere hvorvidt slik ulik rolleutforming kan knyttes til direkte valg og/eller utvidet myndighet, eller om det ikke er noen sammenheng i så måte.

Et annet aspekt er hvorvidt relasjoner til ulike aktører påvirkes eller endres. Et vesentlig aspekt når det gjelder virkninger, vil være hvorvidt og hvordan utvidet myndighet, og/eller direkte valg, påvirker ordførerens kontakt og samhandling med andre aktører i den kommunale organisasjonen, lokalsamfunnet for øvrig, eller organ og myndigheter på overlokalt nivå. I denne forbindelse er representantundersøkelsene fra perioden 1999-2003 og 2007-2011 blant samtlige kommunestyrerepresentanter i utvalgte kommuner sentrale. Et hovedfunn fra den første undersøkelsen var at selve ordningen synes å ha få og svake effekter på vurderinger av ordførers

¹⁶ Se Larsen og Willumsen; op.cit.

rolleutforming og relasjonen mellom ordfører og kommunestyre. Vi fant derimot signifikante sammenhenger som hang sammen med hvorvidt en tilhørte ordførerens politiske gruppering eller ei. Politiske forhold syntes altså å ha større betydning enn organisatorisk-institusjonelle. Det er derfor svært interessant å finne ut av om den nye undersøkelsen for 2007-2011 gir samme resultat. Intervjuene og de mer kvalitativt orienterte tilnærmingene er derimot mer aktuelle når vi kartlegger hvorvidt relasjonene mellom ordfører og administrasjonssjef er påvirket og endret, og mellom den politiske og administrative siden av kommuneorganisasjonen mer generelt.

Et tredje aspekt er hvorvidt vurderinger av ordførerens rolle og innsats er påvirket. Som vi har vært inne på, synes politiske forhold å være viktigst for representantenes vurderinger av ordførerens rolleutforming og relasjoner til kommunestyret. Den nye representantundersøkelsen har gitt oss muligheter for å gå videre inn på dette, og hvilke forhold som påvirker medpolitikernes vurdering av måten ordføreren skjøtter sitt verv på, og om de nye ordningene har hatt noen betydning i så måte. Intervjuene med ordførerne bidrar til å utfylle dette bildet, og gi muligheter til å sammenholde disse vurderingene.

I den grad endringer påvises, henger de sammen med myndighetsutvidelsen, direkte valg, eller er det andre forhold som er bestemmende? Evalueringen tar sikte mot en samlet vurdering av hvorvidt og eventuelt hvordan utvidet myndighet for ordfører, kombinert med direkte valg, påvirker kommuneinstitusjonens virkemåte, og i så fall i hvilken retning. I den grad forsøkene synes å ha gitt opphav til endringer, skal omfanget og den relative betydningen klarlegges. Det er her viktig å vurdere om forsøksordningene har virkninger for lokaldemokratiets funksjonsmåte; ikke minst hvorvidt de har påvirket deltakelse og engasjement både blant innbyggerne og medpolitikere. Fra et normativt siktepunkt vil en slik vurdering gi grunnlag for å si noe om hvilke virkemidler som synes mest relevante i forhold til målsettinger om å styrke lokalt demokrati og politisk deltakelse.

Nærmere om rapportens kvantitative undersøkelser

Rapportens kvantitative deler er basert på data fra i hovedsak fire spørreundersøkelser. Det dreier seg om to såkalte representantundersøkelser der vi sendte spørreskjema til kommunestyrerepresentantene i utvalgte kommuner. Den første er fra perioden 1999-2003 der vi sendte ut spørreskjema til kommunestyrerepresentantene de 19 kommunene som hadde direkte valgt ordfører samt 19 tilfeldig valgte kommuner uten direktevalgt ordfører. Den andre er fra perioden 2007-2011 der vi sendte ut spørreskjema til kommunestyrerepresentantene i de 19 kommunene som hadde direkte valgt ordfører med utvidet myndighet samt to tilfeldige utvalg på 19 kommuner med direkte valgt ordfører uten utvidet myndighet og 19 kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte. I tillegg gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant alle landets ordførere i 2010 med en svarprosent på 67. I denne undersøkelsen stilte vi ordførerne spørsmål både fra de nevnte representantundersøkelsene, fra den store europeiske ordførerundersøkelsen i 2002 (*The European Mayor*) samt den store norske ordførerundersøkelsen fra 1986. Ved hjelp av disse datasettene skal vi analysere hvordan de norske ordførerne selv og kommunestyrerepresentantene vurderer ordførerrollen, samt hvorvidt vi kan finne endringer med hensyn til hvem ordførerne er i 2010 sammenlignet med 1986. De norske ordførerne vil som

nevnt også bli sammenlignet med sine kolleger i Europa. Undersøkelsen *The European Mayor* har svar fra 2711 europeiske ordførere i kommuner med over 10.000 innbyggere.¹⁷

Nærmere om rapportens kvalitative undersøkelser

Rapporten er også basert på et stort kvalitativt datagrunnlag. Først og fremst gjelder dette data fra feltarbeid. Alle de 19 deltakende kommunen har blitt besøkt i løpet av det siste året av forsøksperioden. I hvert besøk samlet vi inn nødvendige dokumenter (angående prosessen frem mot kommunens vedtekter, vedtak fattet i henhold til den nye vedtekten og så videre), intervjuet ordfører, rådmann, sentrale politikere og eventuelt andre sentrale informanter i administrasjonen (i noen tilfeller måtte intervjuer gjøres på telefon i ettertid), og i noen tilfeller fikk vi anledning til å observere et kommunestyremøte, formannskapsmøte eller annet politisk møte. I tillegg til feltarbeidene har vi gjort telefonintervjuer med ordførerne både i begynnelsen av perioden og i slutten av perioden (sensommeren og tidlig på høsten 2011). Noen av kommunene har også blitt besøkt i forbindelse med evalueringen av direkte ordførervalg i 2003 og/eller i forbindelse med evalueringen av forsøket med utvidet myndighet for ordfører i 2007.

¹⁷ Følgende land var med i undersøkelsen: Belgia, Danmark, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Polen Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn og Østerrike

Kapittel 2: Ordførerrollen i historisk og komparativt perspektiv

Historien om de norske ordførerne fra 1837 til i dag

Formannskapsloven av 1837

Det lokale selvstyret hadde en ganske trang fødsel. Da det skulle avholdes valg for første gang var deltakelsen liten i mange kommuner. Selv om det i enkelte kommuner var over 60 % oppmøte, var det i andre kommuner så lite som 15 % av velgerne som møtte fram. Det var til og med kommuner der det møtte færre velgere frem for å stemme enn det antallet som skulle velges. Interessen for reformen var åpenbart større hos bondelederne på Stortinget enn hos bøndene i sin alminnelighet (Sejersted 1978: 349). Dette er likevel helt i tråd med argumentasjonen for det nye lokale selvstyret, som blant annet skulle bidra til å motvirke bøndenes politiske umodenhet (Ueland). Manglende politisk engasjement fører nødvendigvis til at politiske organer fylles av de få som likevel lar seg engasjere. Det var derfor ofte en liten krets av de mest velstående bøndene som dominerte i formannskapet og kommunestyret i kommunen. Allmenn stemmerett for menn ble da heller ikke innført før i 1898, og for kvinner 15 år senere, så det var uansett langt fra alle som kunne delta.

Opgavene de nye kommuneinstitusjonene fikk var ikke så mange til å begynne med, men kommunene var frie til å ta på seg andre oppgaver på eget initiativ. Noen av oppgavene hadde tidligere ligget under staten og embetsmennene, slik som lokale veier, mens andre hadde vært ivaretatt av private, som fattigomsorg. Andre oppgaver hadde ingen tatt seg av tidligere, som å bestyre bygdeallmenningene. Av initiativ kommunene raskt tok selv kan nevnes skolestell, bibliotek, brannkasser og kirkestell. Kommunene kjøpte blant annet opp mange private kirker. Det var også nytt at utgiftene til de forskjellige virksomhetene fellesskapet tok seg av i lokalsamfunnet (skolekassen, fattigkassen, og så videre) ble samlet i ett felles kommunalt budsjett (Sejersted 1978: 350). Kommunestyrene tok også initiativ til å grunnlegge bygdesparebanker, noe som etter hvert skulle få stor betydning også for næringsutvikling.

Fra 1837 hadde hver kommune et formannskap på 3-9 medlemmer og et representantskap (fra 1862 kalt "herredsstyre") på 12-36 medlemmer. Formannskapet valgte ordføreren blant sine egne medlemmer. Politisk passivitet i de lavere samfunnslagene førte til at formannskapene ble dominert av storbønder og andre av lokalsamfunnets elite. I 1838 var 105 av 305 nyvalgte ordførere prester (Fladby 1967). I 1838 var 42 % av ordførerne bønder. I 1862 hadde det økt til 73 % (Fladby 1967).

Ordføreren fra hver bygd skulle utgjøre amtsformannskapet, som hadde ansvaret for interkommunale saker (Pryser 1990: 304). Mange av de første ordførerne hadde vært valgmann og stortingsmenn. Senere ble det motsatt. Av 50 bondetingmenn i 1868 hadde 43 vært ordfører tidligere (Pryser 1990:313).

Ordføreren var helt fra begynnelsen fremst blant likemenn. Det var i stor grad opp til ordføreren selv å vinne formannskapets respekt og utforme sin egen rolle.

Ordføreren mens velferdsstaten og kommuneinstitusjonen ble bygd ut

Fra 1837 gjennomgikk kommuneorganisasjonen en utvikling i ulike faser. Hagen og Sørensen (1997) deler utviklingen inn i følgende seks faser: fra 1837 til 1860 var det ingen ekspansjon i kommunens oppgaver, snarere en (delvis) redusert aktivitet. Men i neste periode, som strekker seg fra 1860-1920 kommer det de kaller lokaldemokratiets gjennombrudd. Her ser vi en forsiktig aktivitetsøkning, og flere kommunale initiativer blir obligatoriske for kommunene. Frem mot andre verdenskrig (1920-1939) er det en betydelig aktivitetsøkning etter hvert som velferdsstaten utbygges. Det kommer statlige pålegg om løsning av stadig nye oppgaver, og den nordiske velferdskommunen etableres. I etterkrigstiden (frem til 1964) ser vi en forsterkning av denne tendensen, med en moderat aktivitetsøkning og statlige krav til oppgaver og oppgaveløsning. Fra 1965 til 1978 ser vi en særlig sterk aktivitetsøkning, blant annet på skole-, helse-, og omsorgstjenester. Denne perioden preges imidlertid av mindre detaljert lovregulering og overgang til rammelovgivning i stedet. I perioden etter 1978 har vi hatt en fortsatt aktivitetsvekst med sterkere innslag av rammefinansiering. Gjennom hele 1900-tallet har den kommunale organisasjonen vokst fra et rent lekmannsstyre i 1837 med noen tillitsvalgte som styrte og stelte med kommunens saker, til organisasjoner med flere hundre ansatte i tjenesteytende og administrative stillinger.

Ordførerrollen har selvsagt endret seg parallelt med denne utviklingen. Vi vet ikke så mye om hvordan ordførerne brukte tiden og skjøttet ordførervervet fra starten, men det er lett å forestille seg at en person som skjøtter et verv på fritiden i en liten landkommune på 1800-tallet, uten en utbygd kommuneadministrasjon å forholde seg til, må ha hatt et ganske annet verv enn dagens heltidsansatte ordførere. Det var (og er fortsatt) opp til kommunen selv å avgjøre om de ville kompensere ordføreren økonomisk for vervet, og først i løpet av 1900-tallet ble det mer og mer vanlig å gi ordføreren en kompensasjon som kunne tilsvare en heltids lønn, slik at ordføreren ikke trengte å praktisere et annet yrke ved siden av ordførervervet. Svært mange kommuner fikk heltidsordførere etter krigen, og i nesten en av fem kommuner er ordføreren fortsatt ikke ansatt på heltid. (De fleste av disse har imidlertid en kompensasjon som tilsvarer 60-80 % stillingsandel.)

Den gradvise innføringen av heltidsordførere er nok en av de viktigste endringer i ordførerrollen. Men veksten i kommunens administrasjon som skjedde utover 1900-tallet var også viktig. Med utbyggingen av en profesjonell kommuneadministrasjon slipper ordføreren en rekke praktiske sekretær oppgaver og får nå en rekke kommuneansatte å spille på lag med. Vi må anta at dette har utviklet seg i ulikt tempo og på varierende måter i ulike kommuner, avhengig av hvor fort kommuneadministrasjonen ble utbygd og på hvilken måte den nye administrasjonen og ordførerne fordelte rollene og utformet samarbeidet seg imellom.

En annen endring som kom fra 1884, var overgangen fra et partiløst valg av tillitsmenn til et mer eller mindre partistyrte lokaldemokrati. Også denne overgangen har kommet gradvis, og det er fortsatt en rekke bygdelister rundt om i norske kommuner, men hovedtrekkene er at et stort flertall

både av de norske kommunestyrepolitikerne og ordførerne representerer et politisk parti. I en periode i etterkrigstiden kunne mange ordførere, særlig fra Arbeiderpartiet, regne med at støtte fra egen partigruppe var tilstrekkelig ettersom de hadde rent flertall i kommunestyret. Slik er det ikke lenger i de fleste kommuner. Partifloraen er nok svært variert fra kommune til kommune, men i de aller fleste kommuner må to eller flere partier samarbeide for å oppnå flertall i kommunestyret.

Ordførerundersøkelsene 1986

Helge O. Larsen begynte en artikkel som rapporterte den store ordførerundersøkelsen i 1986 med et noe nekrologpreget sitat fra daværende rådmann Matz Sandmann:

“Farvel du gamle aktivist, som var turbulens i byråkratiet, lokalbefolkningens sjelesørger og som gjorde ekspropriasjonsloven overflødig med din sykkel og lommelerke. Måtte du aldri bli stedt til hvile.” Sandman stiller gammelordføreren, som sikret seg gjenvalg ved å skaffe en ekstrabevilgning eller to, opp mot den nye ordføreren, som “er født av generalplanen, begravd i langtidsbudsjettet, pint under Arne Rettedal, klonet med sin administrasjon, for ned til sin gruppeleder, ble innkalt til Fylkesmannen, og var aldri den samme etter at han kom igjen.”

Sitatet er selvsagt spissformulert, men som Larsen påpeker setter det fingeren på flere viktige utviklingstrekk ved ordførerrollen. Ordføreren spiller nok fortsatt en viktig rolle som ombudsmann og i en uformell kontakt med innbyggerne. Larsen peker på at det nok ikke er nye oppgaver som har erstattet de gamle, men snarere at disse har kommet i tillegg. En endring som vi allerede har nevnt er at stadig flere ordførere skjøtter sine verv på heltid. Denne profesjonaliseringen av ordførerrollen kan lett identifisere ordføreren sterkere med administrasjonen. Et annet trekk Larsen trekker frem er differensieringen knyttet både til fremveksten av ulike rolleutforminger for ordførerne og arbeidsdeling mellom flere kommunalpolitiske ledere. Gruppelederfunksjonen som Sandman trekker frem peker Larsen på som et eksempel på en slik rolle som på 1980-tallet var av nyere dato.

På 1980-tallet hadde også mediesamfunnet begynt å bre om seg, så selv om det alltid har vært ordførerens oppgave å fronte kommunen utad, må vi nok regne med at dette har tatt stadig mer av ordførerens tid og oppmerksomhet.

Larsens undersøkelse kartla en rekke trekk ved ordførerne i 1986, for eksempel alder, kjønn, utdanning og hvilke yrker de hadde. Han trekker også frem utviklingstrekk som profesjonaliseringen av lokalpolitikere, differensiering, partipolisering og ordførerens grad av innflytelse. Dette gjør det mulig å sammenlikne med tilsvarende tall fra vår ordførerundersøkelse for å se utviklingen over tid.

Tabellen nedenfor viser prosentandelen ordførere i hver alderskategori. Bare en svært liten andel av ordførerne er under 30 år, men denne andelen er stabil over tid. Derimot er det klare forskjeller når det gjelder de neste kategoriene. Både andelen ordførere i 30-årene og i 40-årene har minnet merkbart. I stedet har andelen ordførere i 50-, og 60- årene økt tilsvarende.

Tabell 2.1 Aldersfordeling norske ordførere i 1986 og 2010 (prosent)

	1986	2010
under 30	1,1	1,4
31-40	10,6	6,0
41-50	42,6	23,5
51-60	36,2	48,4
61-70	9,6	20,4
over 70	0,0	0,4
Total	100,0	100,0

I det hele tatt har gjennomsnittsalderen for norske ordførere gått opp fra 50 år i 1986 til 54 i 2010.

Kjønnsbalansen er enda mer markant endret. Mens det i 1986 var 4,5 % kvinnelige ordførere, hadde kvinneandelen i 2010 økt til 22,2 %. Dette er selvfølgelig i tråd med samfunnsutviklingen generelt, og vi kan fastslå at selv om det har vært en betydelig endring, er det fortsatt langt frem til fullstendig likestilling på dette punktet.

Når det gjelder utdanning har utviklingen også fulgt samfunnsutviklingen generelt. Mens det i 1986 bare var under én av tre ordførere som hadde høyere utdanning, er tallet i 2010 nærmere to tredjedeler. Og mens det på 80-tallet var nesten like vanlig å ha bare grunnskoleutdanning, er dette i 2010 en sjeldenhet.

Tabell 2.2 Norske ordføreres utdanningsnivå 1986 og 2010 (prosent)

	1986	2010
Grunnskole	29,2	4,9
Videregående skole	40,3	35,3
Høgskole/universitet	30,5	59,7
Total	100,0	100,0

Larsen undersøkte også hvilke yrkesgrupper ordførerne tilhørte. I 1986 var de to største gruppene bønder (19 %) og lærere (17 %). I 2010 hadde andelen bønder minket betydelig (11,2 %), mens andelen lærere var svært stabil (16 %). På tredjeplass kom ansatte i offentlig administrasjon (12 % i 1986), og også denne gruppen har holdt seg bemerkelsesverdig stabil. I 2010 var det 11 % som tilhørte denne gruppen.

Et viktig poeng i Larsens fremstilling av utviklingstrekk på 1980-tallet er profesjonaliseringen av politikken. Han viser til at andel ordførere i heltidsstilling hadde økt fra 21 % i 1975 til 45,6 % i 1986. Frem mot århundreskiftet har denne utviklingen fortsatt, og i 2010 var 92 % av ordførerne frikjøpt i heltidsstilling. Larsen rapporterer også at 17,5 % av ordførerne var frikjøpt i mindre enn halv stilling. I 2010 var det ingen ordførere som oppga at de var frikjøpt i mindre enn halv stilling.

Et siste poeng hos Larsen er at lokalpolitikken var blitt mer partipolisert, og at også dette la føringer på ordførerrollen. I 1945 var 22 % av ordførerne ikke tilhørende noe politisk parti, mens andelen i 1984 hadde sunket til 2,6 %. I 2010 var det til sammen 7 % som ikke oppga å tilhøre et politisk parti, men over halvparten av disse var valgt inn på en felleliste der flere partier deltok, slik at det i realiteten kanskje ikke dreier seg om manglende partipolisering, men heller en form for samarbeid mellom partier som velger å stille felles liste. Reelt sett ser det derfor ut til at rundt 3 % av ordførerne ikke har tilknytning til noe politisk parti. Andelen ordførere som ikke er tilknyttet et politisk parti har altså ligget lavt, men stabilt siden midten av 1980-tallet.

I forbindelse med dette trakk Larsen frem differensieringen i lokalpolitikken. Dette illustrerer han ved å vise til hvor ofte ordførerne rapporterer at de har kontakt med lokallagsleder og lokallagets styre. Spørsmålet ble stilt på en litt annen måte i ordførerundersøkelsen i 2010, så kategoriene kan ikke sammenliknes direkte, men tendensen er likevel tydelig: kontakten både med partilagets styre og dets formann, er økende. I 1986 rapporterte 43 % av ordførerne at de hadde kontakt med lokallagslederen mindre enn en gang i uken (“månedlig”, “sjeldnere” eller “aldri”). I 2010 var tilsvarende tall 23,1 % (“sjelden/aldri” eller “1-3 ganger i måneden”).

Kommuneloven 1993 – rammer og handlingsrommet for de norske ordførerne

Den nye kommuneloven førte med seg et skarpt skille mellom politikk og forvaltning, i hvert fall på papiret. Dette var den største endringen i norsk kommunelovgivning siden 1837, og den første større endringen på over 40 år. Det har heller ikke vært noen større endringer på de nesten 20 årene som har gått siden da. Larsen og Offerdal (2000) trekker frem to endringer i den nye kommuneloven som har særlig stor betydning for forholdet mellom politikk og administrasjon. Det ene er rådmannens nye rolle. Tidligere hadde rådmannen vært én av flere kommunale ledere, og rådmannen hadde alene innstillingsrett med hensyn til budsjett og økonomiplan. Etter den nye kommuneloven ble det opp til kommunestyret å avgjøre hvordan de ville organisere budsjettprosessen, mens rådmannens administrative ansvar ble fremhevet.

“In the new law the CAO is given hierarchical authority in all administrative matters, to some extent curtailing the authority of various departmental or sectoral chiefs.” (Larsen og Offerdal 2000:202).

Den andre store endringen var innføringen av målstyring. I forarbeidet til loven heter det at:

“Sammenfatningsvis kan det uttrykkes slik: De folkevalgte organer bestemmer gjennom sine vedtak *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen bør gis stor grad av frihet til å bestemme *hvordan* oppgavene skal løses, og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i samsvar med de vedtak som er truffet.” (NOU 1990:13:137).

Dermed innførtes det som senere har blitt kalt “timeglassmodellen”, nemlig prinsippet om at “Kommunestyret kjenner bare rådmannen (administrasjonssjefen)”.

Vi må anta at det nok har tatt noe tid før de nye prinsippene har gjort seg gjeldende i praktisk politisk-administrativ hverdag, men i løpet av de 20 årene som har gått har tanken om et skarpt skille mellom politikk og administrasjon slått rot og mange av våre intervjuer (også med veteraner som har erfaring helt tilbake til før 1993) tyder på at det er nesten utenkelig å fravike dette prinsippet.

Det skarpe skillet mellom politisk og administrativ sfære må oppfattes som en stor overgang for ordførerne. Deres rolle i politikken har på mange måter fra begynnelsen av vært ganske så altomfattende, ettersom ordførerrollen var der før det i det hele tatt utviklet seg noen kommunal administrasjon. Med kommuneloven av 1993 ble deres innflytelsessfære begrenset til en politisk sfære der ordføreren ikke har noen selvstendig beslutningsmyndighet, men må nøye seg med å lede de kollegiale politiske organene som skal fatte de politiske vedtakene. Ordføreren har imidlertid alltid hatt en sentral posisjon, og med den nye kommuneloven oppstod det et tolkningsrom mellom politisk og administrativ sfære som ordføreren og rådmannen sammen måtte fylle. De to springende punktene ble for det første hvem som skal tolke de politiske vedtakene som er fattet når det kollegiale organets møte er avsluttet. I den grad det er rom for tolkning er det formelt sett opp til rådmannen å foreta denne tolkningen og stå ansvarlig overfor det kollegiale organet i ettertid, men våre undersøkelser tyder på at rådmenn er tilbøyelige til å spørre om politiske signaler der de selv føler seg usikre, og det er da i første rekke ordføreren de opplever det er naturlig å henvende seg til. Det andre punktet handler om ordførerens dagsordenfunksjon og den muligheten kommunens eneste heltidspolitiker har til å delta på vegne av kommunen i møter og forberedende saksbehandling, noe som gir ordføreren en mulighet til å påvirke sakene før de kommer til behandling i kollegiale organer, til en viss grad bestemme når de skal komme opp, og ikke minst et kunnskapsfortrinn fordi ordføreren vil kjenne saken langt bedre enn de øvrige medlemmene i det politiske organet.

Ordførerforsøkene 1999-2011

Bare seks år etter at den nye kommuneloven ble innført, ble det neste viktige eksperimentet med ordførerrollen satt i gang. Og det er også på bakgrunn av den omtalte historiske utviklingen man må forstå ordførerforsøkene som ble igangsatt fra Kommunal- og Regionaldepartementet i 1999. I tre kommunestyreperioder har til sammen 70 kommuner fått eksperimentere med direkte ordførervalg og endrede myndigheter for ordføreren, før forsøkene ble endelig avsluttet ved valget i 2011. Da Kommunal- og Regionaldepartementet lanserte forsøket med direkte ordførervalg i 1999 var det med tre eksplisitte formål: 1) Man håpet at direkte ordførervalg skulle bidra til å heve valgdeltakelsen, 2) Man ønsket å bedre rekrutteringen til lokalpolitikken generelt og ordførervervet spesielt, og 3) man ønsket å øke interessen for lokalpolitikk. Hensikten med ordførerforsøkene var altså ikke å rokke ved de ”interne” maktrelasjonene i det lokalpolitiske systemet, men å påvirke de ”eksterne” sidene ved demokratiet, nemlig befolkningens deltakelse og forholdet mellom velgerne og de valgte. Evalueringen av forsøkene i 1999 og 2003 viste at valgdeltakelsen ikke økte, og i tråd med internasjonale erfaringer var deltakelsen ved selve ordførervalgene i snitt lavere enn ved kommunestyrevalgene. Derimot kunne vi registrere en viss økning i interessen og engasjementet i mange av deltakerkommunene. Konklusjonen er altså økt interesse, men lavere deltakelse. Det var også noe økt interesse for lokale saker. Intervjuer med

samtligte direktevalgte ordførere og feltarbeid i 19 kommuner i 2003 viste at ordførerne bare i svært liten grad mente det direkte ordførervalget endret noe ved deres rolle som ordfører (Buck, Larsen og Willumsen 2006). De kunne kanskje til en viss grad ha fått litt økt legitimitet, og ordførerne innrømte gjerne at det følte godt å være direkte valgt, og dermed vite at de hadde støtte i folket, men utover det hadde det ingen betydning for praktisk politikk.

Myndighetsforsøkene som ble igangsatt for alvor fra 2003 var som nevnt ikke omfattende. Ingen av de ni forsøkskommunene som var med i perioden 2003-2007 valgte å tilføre ordføreren stor grad av utvidet myndighet (selv om det fra KRDs side nok var anledning til å gjøre mer radikale eksperimenter), og ordførerne hadde i liten grad utnyttet de mulighetene for myndighetsutøvelse som de nye vedtektene ga rom for. Intervjuene med ordførerne viste at de generelt var opptatt av ikke å fremstå som ivrige etter å bruke sin nye myndighet, men snarere foretrakk at politiske avgjørelser i så stor grad som mulig ble fattet i kollegiale organer (Larsen og Willumsen 2007). Det er også verdt å merke seg at de norske kommunene generelt delegerer mye til Administrasjonssjefen. De ni kommunene som var med i forsøket prøvde i svært liten grad å gi ordføreren utvidet myndighet i forhold til rådmannen, og det meste av den myndigheten som ble gitt ble ikke brukt av ordførerne. Det ser ut til å ha festet seg en tanke om at det bør være et skarpt skille mellom politisk og administrativ sfære, og at denne ikke bør rokkes ved. Det var heller ingen andre forsøksområder som ble brukt i særlig stor grad. For eksempel var det så godt som ingen av ordførerne som fremsatte noen forslag i et politisk organ de ikke var medlem av. De behandlet nok søknader om fritak fra politiske verv, men ingen kommuner kunne rapportere om avgjørelser som ville vært annerledes dersom kommunestyret hadde behandlet saken. Det var heller ingen ordfører som mente det var mulig å supplere med en annen kandidat enn den uttredendes parti foreslo. I perioden 2003-2007 var det 7 ordførere som hadde hastekompetanse, men i disse sju kommunene ble det til sammen i løpet av fire år bare fattet fem hastevedtak. Vi fant også at ordførernes rett til å utnevne sin egen varaordfører uthules fordi varaordførervervet ofte benyttes som forhandlingskort i dannelsen av koalisjoner.

Historien om de norske ordførerne: Oppsummering

Den historiske utviklingen vi har skissert ovenfor forteller litt om hvordan rammer og handlingsrom for de norske ordførerne har utviklet seg siden 1837 og hvordan ordførerne har tilpasset seg og håndtert de skiftende omstendighetene. Fremstillingen er summarisk av to grunner: For det første er det ikke gjort noe systematisk forsøk på å skrive en sammenfattende historisk fremstilling av den norske ordførerrollens utvikling. Kildematerialet som er tilgjengelig er av en slik art at dette nok er en jobb for faghistorikere som kan gå inn i arkivmaterialet og finne svar på hvordan ordførerne skjøttet sine verv utover 1800-tallet og den første halvdel av 1900-tallet. For perioden etter dette har vi noe lettere tilgjengelig kildemateriale, men det er fortsatt utfordrende å sammenfatte det og gi en korrekt fremstilling av et verv som flere hundre mennesker har skjøttet. Den andre årsaken er at vi i bunn og grunn ikke trenger noen særlig grundigere fremstilling for vårt formål. Gjennom denne korte fremstillingen er det særlig ett trekk som ser ut til å skille seg ut, nemlig stivhengighet. Norske ordførere har alltid hatt en litt udefinert rolle som kommunens fremste politiske leder, og i fravær av sterk formell myndighet har de selv måttet fylle rollen med innhold. Ordføreren har ikke bare vært fremst blant likemenn, men også posisjonert seg i sentrum av den kommunale virksomheten. Enten det gjelder en minimal administrasjon reelt

styrt av kollegiale organer utover 1800-tallet, eller den moderne kommunen med en stor administrasjon og en partipolitisert politisk sfære så har ordføreren alltid vært den viktigste enkeltpersonen og sentral i alt kommunen gjorde. Hvordan ordføreren har oppnådd dette, kan imidlertid ha variert sterkt både over tid og geografisk, og ikke minst avhengig av den enkelte kommunes situasjon og ordførerens personlige rolleutforming. Dette skal vi komme tilbake til senere. Først skal vi se de norske ordførerne i komparativt perspektiv ved å trekke inn ulike typer lokalt politisk lederskap i andre land.

Norske ordførere i komparativt perspektiv

Europeiske ordførertypologier

De siste tiårene har det kommet til flere typologier som søker å beskrive ordførerens rolle i ulike land. Disse typologiene har fokus på vestlige land, og vanligvis med tyngdepunkt på Vest-Europa, gjerne med et sideblikk til USA og Australia, New Zealand og så videre. For å kategorisere de lokale, politiske lederne er det først nødvendig å kategorisere de lokalpolitiske systemene disse lederne fungerer innenfor. Det er stor forskjell på kommuneinstitusjonene i de ulike landene, og disse forskjellene betyr selvsagt mye for hva slags lederskap det er ordføreren kan utøve. Det finnes en rekke slike kategoriseringer som legger vekt på ulike forhold ved lokaldemokratiet i de forskjellige landene. Disse typologiene varierer noe med hensyn til hvilke land de inkluderer i typologien, og hvordan de forholder seg til for eksempel nye demokratier i Øst-Europa. En av de mest brukte er utviklet av Hesse og Sharpe i 1991, som igjen delvis baserer seg på Page og Goldsmiths typologi fra 1987.

Page og Goldsmith (1987)

Denne typologien trekker et skille mellom Nord- og Sør Europa ved å fokusere på antall og typer funksjoner som legges til lokalt styringsnivå, hvilken frihet lokale beslutningstakere har (formelt sett), og lokalpolitikernes adgang til det sentrale styringsnivået (Page og Goldsmith 1987, se også Bäck et. al 2006). Ifølge Page og Goldsmith er søreuropeiske systemer karakterisert av kommuner med få funksjoner, liten frihet til å ta egne initiativer, men lett tilgang til sentralt (og regionalt) forvaltningsnivå. Lokalpolitikere kan altså være sterke på sentralt nivå, men de representerer svake kommuner. Nordeuropeiske systemer kjennetegnes derimot av sterk desentralisering av funksjoner, stor frihet for kommunene og vanskelig tilgang for lokalpolitikere til sentralt styringsnivå.

Hesse og Sharpe (1991)

Hesse og Sharpe bygger videre på Page og Goldsmiths typologi, og skiller mellom tre grupper lokaldemokratiske systemer, basert på funksjonelle og politiske roller (fordelingen av ansvar for serviceproduksjon) og lokaldemokratiets betydning i relasjon til sentrale og regionale myndigheter. Med utgangspunkt i disse dimensjonene finner de tre grupper lokaldemokratiske systemer: 1) Franco-gruppen (for eksempel Frankrike, Italia, Belgia, Spania, Portugal og Hellas), 2) Anglo-gruppen (for eksempel Storbritannia og Irland, men også Canada, Australia og New Zealand, og til en viss grad USA), 3) en Nord- og Sentraleuropeisk gruppe (for eksempel de nordiske land, samt Tyskland, Sveits, Østerrike og Nederland).

Franco-gruppen har til felles at det lokalpolitiske systemet har sine røtter i styreformer som Napoleon innførte. Denne gruppen land samsvarer omtrent med den søreuropeiske typen hos Page og Goldsmith. Disse landene er ofte kjennetegnet av en sterk sentralmakt. Kommuner i disse landene er først og fremst sett på som lokalsamfunn, og en av dens viktigste oppgaver er å representere lokalsamfunnet overfor sentrale og regionale myndigheter. Det er derfor som regel små kommuner, med en sterk lokal identitet. Et viktig kjennetegn ved denne typen er også borgermesterens sterke rolle både som talsmann for lokalsamfunnet og i prosesser med å forberede og iverksette lokale vedtak (Lidström 2003:18).

Anglo-gruppen er kjennetegnet ved at kommunene har en svak juridisk og politisk status, men de er likevel viktige i utforming og produksjon av offentlige tjenester. Makten i disse systemene er gjerne plassert dels i kollektive politiske organer, dels hos profesjonelle administratorer. Lokale politiske ledere (ordførere) får en tilsvarende svak rolle.

Den Nord- og Sentraleuropeiske gruppen (der de nordiske landene altså er slått sammen med Tyskland og andre mellomeuropeiske land) kjennetegnes av en sterk vekt på offentlig tjenesteyting. Likevel er kommunene i like sterk grad oppfattet som "...a de-centralised level of autonomous democratic policy-making." (Heinelt og Hlepas 2006:26). Dette merkes både ved at kommunene har relativt stor grad av økonomisk uavhengighet og en sterk juridisk status.

Men de typologiene vi har sett på hittil har bare tatt hensyn til de vertikale maktforholdene, det vil si forholdet mellom sentrale/regionale myndigheter og lokale kommuneinstitusjoner. For å utvikle en fungerende ordførertypologi må vi også trekke inn og typologisere horisontale maktrelasjoner, det vil si forholdet mellom kommunestyre, ordførere, komiteer, administrative ledere og så videre. Også på dette området finnes det flere mulige måter å typologisere. Vi skal her se på tre forslag som har hatt stor betydning i den pågående europeiske debatten om lokalt politisk lederskap.

Mouritzen og Svava (2002)

Mouritzen og Svava (2002) observerer at i de fjorten landene som er med i deres studie er det øverste politiske organet i alle kommunene (kommunestyret, om man vil) alltid valgt av folket. Med ett unntak har alle en politisk leder, og det fantes en ansatt (profesjonell) administrativ leder.

"Each of these features reflects a principle in the organization of a government: that laymen should control the government, that a politician should provide energizing leadership, and that professional contributions should be incorporated. Within the framework of council, political leader and CEO, dissimilarities immediately come to the surface." (2002:50)

Gjennom sin analyse av disse trekkene identifiserer Mouritzen og Svava fire kategorier (eller idealtyper) av lokalpolitisk organisering, avhengig av hvordan de tre prinsippene er anvendt i hvert land.

The Strong Mayor form er dominert av en sterk politisk leder (ordfører) som kontrollerer kommunestyret og er både juridisk og de facto ansvarlig for implementeringen av politikken.

Mouritzen og Svava kategoriserer Frankrike, Spania, Portugal, Italia og de kommunene i USA som har valgt Mayor-Council government form som Strong Mayor.

I **the Committee-leader form** er det også en klar politisk leder som i noen tilfeller kontrollerer kommunestyret. Utøvende myndighet er delt. Mouritzen og Svava kategoriserer Danmark, Sverige og Storbritannia i denne kategorien.

The Collective form har et kollektivt organ (executive committee) som er ansvarlig for alle utøvende funksjoner. Mouritzen og Svava kategoriserer Belgia og Nederland i denne kategorien.

I **the council-manager form** er all utøvende myndighet i hendene på en ansatt administrator, som svarer for kommunestyret. Kommunestyret har den øverste myndigheten over all politikk, men kan ikke involvere seg direkte i administrative anliggender. Mouritzen og Svava kategoriserer Australia, Irland, Finland, Norge og de kommunene i USA som har valgt Council-Manager form i denne kategorien.

Bäck (2005)

Henry Bäck (2005) tar Mouritzen og Svaras typologi som utgangspunkt (selv om Bäck modifierer det trefoldige settet av grunnleggende institusjoner Mouritzen og Svara foreslår), og analyserer dem i henhold til dimensjonene *consociational* og *majoritarian democracy* og monistisk versus dualistisk organisering¹⁸. Bäck's typologi kan presenteres i følgende tabell:

Tabell 2.3: Bäck's typologi

	Monistisk organisering	Dualistisk organisering
Majoritetsdemokrati	Parlamentarisme Et kollektivt utøvende organ utpekt av kommunestyret ved en eller annen form for majoritetsprinsipp. - M og S ville trolig klassifisere dette som committee-leader form	Presidensialisme En direktevalgt ordfører utpeker en "regjering". - M og S ville trolig klassifisere dette som strong mayor form
Konsensusdemokrati	"Assembly Government" Utøvende myndighet er i hendene på en proporsjonalt sammensatt komité. - nært det M og S kaller the committee-leader form.	Semi-Presidensialisme Et kollektivt utøvende organ utpekt av kommunestyret deler makten med ordføreren. Denne formen ville være konsensusbasert dersom det utøvende organet er proporsjonalt sammensatt, eller majoritetsbasert dersom det bare har støtte av et flertall I kommunestyret. - M og S ville trolig klassifisere dette som strong mayor form

Bäck er nøye med å presisere hvordan han mener Mouritzen og Svara ville ha kategorisert Bäck's fire kategorier. To av dem mener han ville blitt kategorisert som variasjoner av "committee-leader form", og de andre to som variasjoner av "strong mayor form". Men Bäck unnlater å snu spørsmålet og svare på hvordan de øvrige kategoriene av Mouritzen og Svaras typologi ville passe inn i Bäck's eget skjema.

¹⁸ Dimensjonene er lånt fra Heinelt og Haus (2005), publisert i samme antologi som Bäck's artikkel.

Heinelt og Hlepas (2006) kritiserer Bäck for tre svakheter ved hans typologi: Forskjellen på monistisk og dualistisk er ikke alltid så klar som det kan synes fra et juridisk ståsted, særlig når den utøvende myndigheten er delt mellom ulike former for komiteer, eller når kommunestyret kan gripe direkte inn administrative saker slik at flertallet i kommunestyret også kan ha en utøvende myndighet. De påpeker også at majoritetsstyre og konsensusbasert beslutningsfatting ikke bare er avhengig av formelle regler, men snarere er avhengig av sosialt betinget og lokalt forankret “logic of appropriateness” (March og Olsen 1989) eller til og med en pragmatisk drevet politisk “logic of consequentiality” som tar lokale maktkonstellasjoner med i betraktningen.¹⁹ For det tredje overser Bäck's typologi eksplisitt den politisk-administrative dimensjonen.

Heinelt og Hlepas 2006 - POLLEADER

Heinelt og Hlepas videreutvikler Hesse og Sharpes typologi og kombinerer den med Mouritzen og Svaras typologi i et stort europeisk forskningsprosjekt om ordførerroller i Europa. Resultatene ble presentert i ”The European Mayor ” i 2006. Dette er en antologi hovedsakelig basert på den nevnte spørreundersøkelsen blant europeiske ordførere. Som et felles utgangspunkt for analysen utvikler Heinelt og Hlepas en typologi for de ulike ordførerrollene i de europeiske landene som var med i undersøkelsen. Forfatterne tar utgangspunkt i Hesse og Sharpes typologi som vi så ovenfor. De nye demokratiene i Sentral- og Øst Europa er ikke med i Hesse og Sharpes typologi, og disse blir lagt til som en egen kategori (se Heinelt og Hlepas 2006:34).

¹⁹ The consociational form of democracy has always been associated with “the politics of accommodation” (Lijphart 1975), so it is hard to see how this criticism would add anything new.

Tabell 2.4: Heinelt og Hlepas' typologi

		<i>Types of local government systems according to (vertical) local-central relations (Hesse og Sharpe 1991)</i>			
		Franco type	Anglo Type	North-Middle European type	Central-East European type
<i>Forms of local government systems according to horizontal power relations</i> (Mouritzen og Svara 2002)	Strong Mayor Form	<i>“Political Mayor”</i> France Greece Italy Portugal Spain	<i>“Executive mayor”</i> England	<i>“Executive mayor”</i> Germany Austria	<i>“Executive mayor”</i> Poland Hungary
	Committee leader form		<i>“Collegial leader”</i> England	<i>“Collegial leader”</i> Denmark Sweden	
	Collective form	<i>“Collegial leader”</i> Belgium	<i>“Collegial leader”</i> England	<i>“Collegial leader”</i> Netherlands Switzerland	<i>“Collegial leader”</i> Czech Rep.
	Council-manager form		<i>“Ceremonial mayor”</i> Ireland	Norway ²⁰	

²⁰ Norge var ikke med i den europeiske ordførerundersøkelsen, og derfor heller ikke med i denne typologien. Vi har likevel plassert Norge i tabellen der vi mener Norge passer.

I denne typologien er England ført opp tre ganger fordi de engelske kommunene kan velge mellom flere ulike modeller. Vår plassering av Norge er i tråd med Hesse og Sharpes plassering av Norge som et Nordeuropeisk land, og Mouritzen og Svaras klassifisering av Norge som Council-manager form, mye på grunn av det skarpe skillet mellom politisk og administrativ sfære og rådmannens sterke stilling etter innføringen av kommuneloven i 1993. (I perioden før 1993 ville nok det norske systemet hørt hjemme sammen med Danmark og Sverige.) Norge ville altså ha vært alene i denne kategorien, som altså ser ut til å signalisere en nokså svak norsk ordfører. Formelt sett er dette utvilsomt riktig, men typologien tar altså ikke hensyn til ordførerens muligheter til å øve innflytelse uten å ha noen særlig formell selvstendig beslutningsmyndighet.

Noen eksempler på lokalpolitiske systemer

I det følgende skal vi se på noen av de løsningene som er valgt i USA og en del europeiske land. Hensikten er ikke å gi noen utfyllende redegjørelse for alle de systemene som finnes, men snarere å eksemplifisere hvordan noen systemer fungerer.

USA

I USA er det lokalpolitiske systemet ekstremt fragmentert. Dette kommer først og fremst av at det egentlig ikke er ett, men femti lokalpolitiske systemer, ettersom det er opp til hver enkelt delstat å utforme sin egen kommunelovgivning. I tillegg er de amerikanske statene generelt mer villige til å gi kommunene større frihetsgrader enn de europeiske statene. Det er likevel enkelte fellestrekk som går igjen sammenlignet med de europeiske lokaldemokratiske systemene. For det første er amerikanske kommunestyre betydelig mindre enn de europeiske. Mens det i Europa gjerne er 20-50 medlemmer i et kommunestyre er det i USA vanligvis ikke mer enn 5-7. Og mens de europeiske lokaldemokratiene vanligvis er flerpartisystemer, er de amerikanske oftest såkalte "non-partisan elections", det vil si at kandidatens partitilhørighet ikke oppgis på stemmeseddelen.

Det er tre hovedtyper lokaldemokratiske systemer i USA.

Mayor-Council Model

Denne modellen er basert på en maktfordeling mellom kommunestyret og ordføreren. Ordføreren er her den utøvende myndigheten, mens kommunestyret vedtar budsjett og lokale forskrifter. Ordføreren er direkte valgt av velgerne, men det finnes flere varianter av denne modellen. I en "weak mayor" versjon av denne modellen har ordføreren begrensede fullmakter og ingen veto rett overfor kommunestyret. Det er også gjerne kommunestyret som ansetter de øverste lederne i kommuneadministrasjonen. Dermed blir kommunestyret det dominerende organet i det lokale beslutningssystemet. I en "strong mayor" versjon ligger mye mer av makten hos ordføreren, og han har gjerne både mulighet til å ansette (og avsette) ledere i administrasjonen, forberede budsjettforslag og legge ned veto mot kommunestyrets vedtak. Ofte blir disse versjonene presentert som to undertyper, men det er mer snakk om variasjon over et slags kontinuum (Hambleton 1996).

Council-Manager Model

I denne modellen er det ingen maktfordeling, og bare ett valg, der kommunestyret er kommunens øverste organ. Systemet sammenliknes gjerne med en bedriftsmodell, der aksjonærene (velgerne)

velger et styre (kommunestyret) som ansetter en administrerende direktør (i det amerikanske systemet kalt "manager") (Quinlivan 2008), sistnevnte omtrent tilsvarende den norske rådmannen. Det er altså den ansatte administrative lederen som har det daglige ansvaret for å lede kommuneadministrasjonen, inkludert å ansette og avskjedige medarbeidere. Kommunestyret vedtar mål, mens kommunens "manager" iverksetter disse gjennom sin administrasjon.

The Commission Model

I denne modellen er det politikerne som styrer administrasjonen. De folkevalgte (vanligvis 3-7 personer) er ansvarlige for hver sin del av kommuneadministrasjonen, som en slags direktevalgt regjering. Alle kommunestyremedlemmene er direktevalgte. Det velges en formann, iblant titulert "Mayor", men denne fungerer som primus inter pares, og har ingen ekstra fullmakter utover ledelsen av kommunestyrets møter.

Mens "Mayor-Council" modellen var basert på maktfordelingsprinsippet, er "Council-Manager" modellen basert på et klart skille mellom politikk og forvaltning. "Commission" modellen er ikke basert på noen av delene, ettersom det ikke er noe klart skille mellom politikk og administrasjon og heller ikke noen organer som kan balansere eller legge begrensninger på kommunestyret eller den enkelte folkevalgte. Det er også verdt å merke seg at den første modellen er dualistisk, det vil si at det gjennomføres to valg, mens det i de to andre modellene gjennomføres bare ett valg, og de folkevalgte er dermed det eneste uttrykket for folkeviljen og har et slags monopol på å tolke denne og fatte beslutninger mellom valg. Vi kan også merke oss at særlig den siste modellen (men også "Mayor-Council" modellen) er designet for å plassere mest mulig makt i de folkevalgtes hender og overlate minst mulig til de profesjonelle i administrasjonen, mens "Council-Manager" modellen er uttrykk for en sterkere tro på profesjonelle administratorer som på et profesjonelt grunnlag kan iverksette politiske vedtak.

Av disse tre modellene er det Council-Manager modellen som er mest populær (49 % av kommunene), Mayor-Council modellen følger hakk i hæl (44 % av kommunene), mens The Commission Model er relativt sjelden (7 %). Trenden går i retning av at stadig flere kommuner velger "Council-Manager" modellen, selv om det også ofte forekommer at kommuner går fra denne modellen til en "Mayor-Council" modell (Quinlivan 2008). Det er imidlertid verdt å merke seg at de største og mest toneangivende byene vanligvis har valgt Mayor-Council modellen (Savich og Vogel 2005).

Hambleton (1996) foretar en analyse av sterke og svake sider ved de to vanligste modellene ved å studere en kommune av hver type.

Han peker på følgende styrker ved "Mayor-Council" modellen i den byen han studerte:

- Mye makt i ordførerens hender førte til at ordføreren blir ekstremt styringsdyktig
- En sterk ordfører fører til et synlig lederskap, noe som er viktig for at velgerne skal kunne ansvarliggjøre politikere ved neste valg. Det bidrar til økt fokus på viktige kommunale saker (hvis ordføreren har en aktiv rolle og er synlig) og ordføreren har en mulighet til å bli en viktig rollemodell.
- En høyt profilert ordfører kan i sterkere grad influere andre organisasjoner, både offentlig/private partnerskap og overfor sentrale myndigheter.

Hambleton peker også på tre svakheter ved denne modellen:

- Kommunestyret blir veldig svakt, og kan i grunnen ikke gjøre annet enn å uttrykke sin misnøye dersom de skulle være uenige med ordføreren.
- Byråkratiet kan bli tungrodd.
- Valgoppslutningen i den byen som ble studert var veldig lav.

Hambleton fant følgende fordeler ved "Council-Manager" modellen:

- Byen fikk en veldig resultatorientert administrasjon.
- Byen kan bruke konkurranseutsetting veldig effektivt.
- Byen utviklet et imponerende spekter av mekanismer for å la velgerne få gi innspill.
- Det har vært et høyt nivå av frivillighet i byen, der en rekke prosjekter har blitt utført på dugnad.

Han peker også på flere ulemper ved denne modellen:

- Hambleton mener at det representative demokratiet er dårlig sikret, ettersom det er bare 8 kommunestyremedlemmer som skal representere rundt 125000 velgere hver. (Her sammenlikner han nok først og fremst med Storbritannia, og ikke med de andre modellene i USA).
- En svak sosialpolitikk
- Avgjørelser ser ut til å bli fattet på feil nivå.

Danmark

Beslutningsmyndigheten er, i henhold til den danske kommunelovgivningen, plassert i kommunestyret. I praksis er det langt mer tvetydig hvor makten er plassert, ettersom den deles mellom kommunestyret, en finanskomité, stående komiteer og borgermesteren. Et kommunestyre består typisk av 11-17 medlemmer som velger borgermester og komitede medlemmer blant kommunestyrets medlemmer. De stående komiteene er ansvarlige for den daglige administrasjonen, mens finanskomiteen har ansvaret for økonomiske og administrative saker og ansetter personell (unntatt kommunaldirektøren og avdelingsledere). Borgermesteren leder administrasjonen og er formann for finanskomiteen og kommunestyret, men har ingen myndighet til å blande seg inn i eller blokkere avgjørelser som fattes i komiteene (Berg 2005).

Borgermesteren fungerer altså både som politisk og administrativ leder, selv om det også finnes en kommunaldirektør (Lidström 2003: 37). I et system som ellers er relativt fragmentert med makt fordelt på mange ulike komiteer, må borgermesteren ha en betydelig innflytelse i kraft av sin sentrale posisjon, selv om det bare til en viss grad er snakk om direkte formell beslutningsmyndighet. Ifølge Berg og Kjær (2007) består borgermesterens lederoppgaver både av politikkformulering, kontroll av beslutningsdagsorden, programimplementering og alliansebygging. I sin studie av fire borgermestere konkluderer Berg og Kjær med at det politiske lederskapet de danske borgermestere utøver best kan beskrives som "å sirkulere politisk kapital" (Berg og Kjær 2007). Dette samsvarer godt med deres konklusjon etter en tidligere spørreundersøkelse til alle danske borgermestere om at danske borgermestere er "konge av konsensus" (Berg og Kjær 2005).

Sverige

I Sverige har det tradisjonelle synet i over et århundre vært at legfolk skulle ha ansvaret for all beslutningstaking, og ikke embetsmenn (Montin 2005). På 1960-tallet gikk forvaltningen fra en lekmannsforvaltning til en profesjonell forvaltning (Strömberg og Westerståhl 1984). Siden da har den kommunale administrasjonen vokst kraftig, og kommunal sektor sysselsetter i dag over 20 % av den yrkesaktive befolkningen. Den politiske organiseringen er imidlertid nokså komplisert. Kommunestyret (kommunfullmaktige) består av minst 31 medlemmer og møtes vanligvis 9-10 ganger i året. Kommunestyret tar stilling til de viktigste spørsmålene, som mål, budsjetter, skattlegging, valg av komiteer etc. Hjertet i det kommunale selvstyret er imidlertid et kollektivt utøvende organ (styrelsen). Dette ledes av en ordfører som er kommunens fremste politiske tillitsvalgte og heltidsansatt. (Det kan også finnes andre heltidspolitikere.) Det er altså ikke samme person som leder kommunestyret (kommunfullmaktige) og det utøvende organet (styrelsen), og det er lederen av det utøvende organet som regnes som den fremste politiske lederen (Lidström 2005: 28). Styrelsen består av 5-17 medlemmer og den leder og koordinerer aktiviteten i komiteene og kommunens øvrige virksomhet. De stående komiteene har ansvar for definerte policy-områder og har en viss grad av autonomi fra kommunfullmaktige og styrelse (Montin 2005).

De svenske styrelseordførere virker i et enda mer fragmentert system enn det danske.

Både Sverige og Danmark kategoriseres av Mouritzen og Svava som "Committee-Leader form".

Storbritannia

Også Storbritannia ble av Mouritzen og Svava kategorisert som Committee-Leader form, men det er verdt å merke seg at det har vært betydelige reformer i Storbritannia, slik at kommunene nå kan velge mellom tre ulike modeller, der den som ligner mest på den tradisjonelle komitemodellen er desidert mest populær. Tony Blairs regjering ønsket at kommunene skulle velge en modell med direktevalgt ordfører som nok må plasseres i Mouritzen og Svaras "Strong Mayor" kategori. Så langt er det bare 15 kommuner som har valgt denne modellen (Copus 2006).

Tyskland

Tyskland er en forbundsrepublikk, og det er derfor opp til den enkelte delstat å utforme kommunelovgivning. Dermed er det flere ulike lokalpolitiske tradisjoner i Tyskland. Bäck (2006) skiller mellom fire kommunale organisasjonsmodeller i Tyskland: 1) Det sydtyske borgermestersystemet (Bürgermeisterverfassung) i Bayern og Baden-Württemberg, med en direktevalgt ordfører som har utøvende myndighet. 2) Rheinland-Pfalz og Saarland har også hatt en sterk ordfører, men denne er indirekte valgt av kommunestyret. 3) Nordrhein-Westfalen og Niedersachsen har hatt en ordning med kommunestyret som det klart viktigste organet (Ratsverfassung) og der ordføreren leder kommunestyremøter, men for øvrig har en svak, og i hovedsak seremoniell funksjon, i hvert fall formelt sett. Bäck mener dette systemet kan beskrives som "assembly government" eller "committee leader" system. 4) I Hessen og Schleswig-Holstein fantes det et kollektivt system (Magistratsverfassung) med en kollektiv "byregjering" i spissen for den kommunale forvaltningsorganisasjonen.

Da Øst- og Vest-Tyskland ble gjenforent valgte man å innføre en modell med direkte ordførervalg i de “nye” østtyske forbundsrepublikkene, og de øvrige vesttyske forbundsrepublikkene fulgte etter på begynnelsen av 1990-tallet²¹. Parallelt med innføringen av direktevalgte ordførere har man også innført en avsettelsesmekanisme, enten ved at kommunestyret kan kaste en ordfører, eller ved at initiativet ligger hos velgerne. I Brandenburg har denne tilbakekallelseretten ifølge Wollmann blitt spesielt flittig brukt, og hver tiende ordfører har blitt fratatt sitt embete (siteret av Bäck 2006, men uten referanse).

Italia

Det italienske lokaldemokratiske systemet gjennomgikk en sterk reform i 1990. Etter reformen er systemet i kommuner med over 15 000 innbyggere det Henry Bäck kaller dualistisk, det vil si med en direktevalgt ordfører og et separat valg på kommunestyre. De to valgene er imidlertid ikke helt uavhengige av hverandre. For å sikre samsvar mellom kommunestyre og ordfører får en valgt ordfører også 60 % av plassene i kommunestyret. Ordføreren velges med absolutt flertall, men hvis ingen kandidat får mer enn 50 % av stemmene går de to kandidatene som fikk flest stemmer i første valgongang videre til en andre valgongang. Ordføreren får stemmetillegget uavhengig av om han ble valgt i en eller to valgonganger. I små kommuner gjennomføres det ikke separat ordførervalg. Førstekandidaten fra det partiet som får flest stemmer blir ordfører og tildeles to tredjedeler av plassene i kommunestyret (Bäck 2006).

Ordføreren utpeker medlemmer i et kollektivt utøvende organ (la giunta). Ordføreren kan dessuten utskrive nyvalg, noe som innebærer at ikke bare ordføreren, men også kommunestyret må velges på nytt. Det italienske systemet etter reformen fremstår som et sterkt personfokuseret system der det nok går an å hevde at styringskapasitet har fått forrang fremfor en del demokratiske hensyn. I hvert fall må systemet kunne sies å være et utslag av ekstremt majoritetsdemokrati.

Avslutning

I dette kapitlet har vi satt den norske ordførerens rolle og rolleutforming inn i en større sammenheng. For det første har vi sett på utviklingen av ordførerens rolle i et historisk perspektiv, og dermed tilført en større dybde til vår forståelse av den norske ordføreren. Det komparative perspektivet bidro både til å peke på en mengde alternative måter å utforme lokalt politisk lederskap, og til å plassere norske ordførere blant sine europeiske “kolleger”. I dette kapitlet har vi imidlertid primært vært opptatt av de formelle sidene ved ordførerens rolle (komparativt) og de rammevilkårene ordførerrollen utformes innenfor (historisk). I de neste kapitlene vil fokuset i større grad rettes mot de ordførerne som sitter i dag og deres ulike måter å utforme sin ordførerrolle. Først skal vi ta for oss ordførernes myndighet gjennom en kartlegging og kategorisering av de norske ordførerens myndighetsformer generelt og forsøkene med utvidet myndighet spesielt..

²¹ Unntatt i Hessen, der det kollegiale systemet ble beholdt (Bäck 2006:31).

Kapittel 3: Kartlegging og kategorisering av myndighetsformer

I henhold til kommuneloven har ordføreren følgende *formelle* myndighet:

- Lede møtene i kommunestyret og formannskapet
- Ansvar for saksliste og innkalling til møtene i kommunestyret og formannskapet
- Være kommunens rettslige representant
- Underskrive på kommunens vegne i alle saker hvor myndigheten ikke er tillagt andre
- Møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer (med unntak av kontrollutvalget).

Forsøket vi studerer endrer og utvider ordførerens formelle myndighet på ulike måter. Forsøket ble startet i 1999 med at én kommune (Lyngen) fikk eksperimentere med et sett myndighetsformer, og videreført i 1999 med ni deltakende kommuner. I perioden 2007-2011 er 19 kommuner med. Som tidligere er det kommunene selv som bestemmer hva de ønsker å eksperimentere med, slik at det i realiteten er 19 ulike eksperimenter (eller 19 sett av eksperimenter) vi her kan observere.

I tillegg til store lokale variasjoner i hva det eksperimenteres med, er det også en del forskjeller i forhold til forrige periode. I perioden 2003-2007 ble det gjort forsøk med en rekke myndighetsformer som ikke er med i forsøket i inneværende periode:

- Alkoholpolitikk (Gausdal, Mandal, Skjervøy)
- Stemmerett i politiske organer der ordføreren ikke er medlem (Vindafjord)
- Budsjettmyndighet (Ølen/Vindafjord)
- Delegasjon (Gausdal, Gol)
- Oppnevne styrerepresentanter (Gol)
- Prioritering av vedtak (Norddal)
- Myndighet etter viltloven (Os)

Dette har litt ulike årsaker. Når det gjelder alkoholpolitikk har det kommet en endring i alkoholloven som tillater den aktuelle ordningen. Dette kan altså gjøres som ordinær delegasjon, og trenger ikke å være med i et forsøk.

Gol, Norddal og Os deltar ikke lenger i myndighetsforsøk, slik at forsøk som bare ble eksperimentert med i disse kommunene naturlig ble avsluttet ved utløpet av kommunestyreperioden 2003-2007. For øvrig henviser vi til rapporten "Myndige ordførere?" (Larsen og Willumsen 2007) for videre analyser av disse myndighetsområdene.

Det har også kommet til én ny myndighetsform som det ikke ble gjort forsøk med i forrige periode:

- Ordføreren kan opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer i tre deltakende kommuner.

I tillegg eksperimenteres det fortsatt med en rekke myndighetsformer. Tabellen nedenfor viser hvor mange kommuner som har eksperimentert med de forskjellige myndighetsformene i hver av periodene.

Tabell 3.1: Myndighetsformer

Myndighetsform	2003-2007	2007-2011
Utpeke varaordfører	2	9
Forslagsrett i kommunale organer der ordføreren ikke er medlem	4	10
Ordførerens saksbehandling	2	8
Utsettende veto eller innstillingsmyndighet for budsjett/økonomiplan	2	5
Hastekompetanse	7	13
Fritak fra politiske verv	4	10
Suppleringsvalg	2	6
”Konstitusjonelle” regler for fratreden og/eller nyvalg	3	11
Innstillingsmyndighet for budsjett/økonomiplan	1	1

Totalt har det altså blitt eksperimentert med 17 ulike myndighetsformer: 7 ulike typer myndighet det ikke lenger eksperimenteres med, 1 ny som har kommet til i 2007 og 9 som har blitt videreført.

Forskriftstolkning – noen juridiske tolkningsprinsipper

Forsøk gjennomført i kommunene med hjemmel i Forsøksloven godkjennes av Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD), og det er også KRD som avgjør lovprøvingssaker i forbindelse med slike forsøk. Slike forsøk er iblant ganske kompliserte, og myndighetsforsøkene er som vi skal se et godt eksempel på det. Når en forsøksvedtekt er godkjent og publisert i Norsk Lovtidende, er dette gjeldende lov i denne kommunen. Forskriften er imidlertid ofte litt uferdige forsøk som har blitt utformet lokalt i en kommune mer eller mindre i sin helhet. Det grundige forarbeidet som går forut for en lovendring har ikke vært gjort, og dermed kan det være tvetydigheter og problemstillinger i forbindelse med tolkningen av disse. Tolkningen av forskriften, forholdet mellom forskriften og gjeldende (ordinær) lov kan være et ganske komplisert arbeid som få jurister har erfaring med. Forfatterne av denne rapporten er ikke jurister, men har intervjuet en av juristene i KRD som jobber med slike saker om hvilke tolkningsprinsipper som gjelder for dette spesielle området. Følgende punkter trekkes frem:

- Å drive forsøksvirksomhet betyr å prøve ut ordninger som avviker fra gjeldene regelverk. Forsøksvirksomhet etter lov om forsøk i offentlig virksomhet skal ha som mål å prøve ut ordninger som vil være en forvaltningsutvikling med nasjonal overføringsverdi.
- For at forsøk kan godkjennes må det foreligge en forsøksforskrift som erstatter og/eller supplerer gjeldende rett på et område. Forsøksforskriften vil være en lokal forskrift som gjelder for den enkelte forsøkskommune.
- Forskriftene erstatter dermed gjeldende regelverk i forsøkskommunen, og har derfor forrang fremfor for eksempel kommuneloven (og eventuelt andre lover som er berørt) på de punktene som er spesifisert i forskriften. Forskriften skal klargjøre hvilke punkter i loven det gjøres unntak fra.
- Hver enkelt forskrift må tolkes individuelt. Det vil i praksis si at de ikke må tolkes i lys av forsøksforskriftene som gjelder andre kommuner, men i lys av den lov det gjøres unntak fra.

- Disse forsøkene er unntak fra kommuneloven. Det vil si at kommuneloven gjelder, unntatt der den er eksplisitt tilsidesatt av forsøksvedtekten. Vedtektene er søkt formulert i en slik form at det er bare unntaket som skal med i vedtekten, ikke gjentakelser av kommuneloven. Der vedtekten ikke spesifiserer hvordan den skal tolkes, må derfor kommuneloven legges til grunn, eller sagt på en annen måte: Det som ikke er regulert i forskriften, må man lese ut av kommuneloven.

Formålsparagrafene

I forsøksperioden 2003-2007 hadde fem av ni forsøkskommuner tatt med en egen formålsparagraf. I perioden 2007-2011 er det 10 av 18 kommuner som har med en slik paragraf. Noen kommuner har likelydende formålsparagrafer, mens andre er unike. Det er en interessant variasjon i hvordan målsettingen med forsøket formuleres, og dermed også hvordan man begrunner at ordførerens myndighet skal endres.

Lenvik, Tønsberg og Vågsøy:

Forsøk med endring av direkte valgt ordførers myndighet skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.

I disse kommunene er det altså innbyggernes interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret som er målet. Dette engasjementet har en verdi i seg selv ut fra et rent demokratisk resonnement: demokrati betyr folkestyre, som igjen er sterkere hvis innbyggerne deltar aktivt. For å få innbyggere til å delta aktivt må man skape engasjement, og endret myndighet for ordfører ses som et virkemiddel til dette.

De tre kommunene eksperimenterer med ulike myndighetsformer:

Tønsberg: utpeke varaordfører, fritak fra politiske verv og suppleringsvalg, forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem og konstitusjonelle regler om ordførers rett til fratreden og nyvalg etter innbyggerinitiativ.

Lenvik: Utpeke varaordfører, forberede og innstille i saker, forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem, hastesaker, opprette og nedlegge ad-hoc utvalg, fritak fra politiske verv og suppleringsvalg samt ordførers rett til fratreden.

Vågsøy: utpeke varaordfører, hastesaker, forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem, fritak fra politiske verv og suppleringsvalg, ordførers saksbehandling, utsettende veto for økonomiplan og budsjett samt ordførers rett til fratreden.

Det er altså i alle disse tre kommunene snakk om relativt mange former for økt myndighet, sammenliknet med andre forsøkskommuner.

Eigersund:

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet skal ha som formål å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk for slik å stimulere til økt valgdeltakelse, bedre rekruttering til lokalpolitikken, samt styrke og tydeliggjøre ordførerrollen.

I Eigersund håper de også at forsøket skal bidra til økt engasjement. Men her ser de dette som et virkemiddel til å oppnå økt valgdeltakelse og bedre rekruttering til lokalpolitikken. Det er uklart om det er engasjementet som også skal styrke og tydeliggjøre ordførerrollen, eller om dette er tenkt som en separat effekt ved siden av engasjementet.

Eigersund eksperimenterer med ordførers saksbehandling, fritak fra politiske verv og suppleringsvalg, forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem, utsettende veto for økonomiplan og budsjett samt konstitusjonelle regler om ordførers rett til fratreden og nyvalg etter kommunestyrets initiativ.

Alvdal:

Forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører skal ha som formål å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen.

Dette er en betydelig mer nøktern ambisjon enn i 2003, da forsøket skulle ha tre formål:

”Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å gjøre ordførerrollen mer synlig i valgperioden. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltakelse ved lokalvalget i 2003 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.”

Kommunen eksperimenterer bare med utvidet myndighet i hastesaker, så ambisjonsnivået i 2003 var nok vel høyt. Evalueringsrapporten for forrige periode påpekte da også at det bare var punktet om en mer effektiv driftsordning man i realiteten kunne håpe på å bidra til ved å tillegge ordføreren hastekompetanse.

Fusa og Vindafjord:

I Fusa og Vindafjord vedtok kommunestyrene en formålsparagraf som er likelydende med den Vindafjord hadde i forrige forsøksperiode:

Formålet med forskrifta er å gi den direkte valde ordføreren utvida mynde slik at ordføreren kan vera meir handlekraftig i møtet med engasjerte innbyggjarar, og slik at ordføreren kan ha ei sjølvstendig rolle i samhandling med kommunestyret.

I Vindafjord dreier det seg altså ikke om innbyggerengasjement eller effektive driftsformer til beste for innbyggerne, men om å styrke og selvstendiggjøre ordføreren. Det er verdt å merke seg

at dette altså er en verdi i seg selv, og ikke et middel til å oppnå noe annet (for eksempel øke valgdeltakelse eller effektivisere driften av kommunen).

Ordføreren skal styrkes på to fronter: overfor kommunestyret skal han selvstendigjøres, mens han skal bli mer handlekraftig overfor innbyggerne.

Forsøkene involverer følgende myndighetsformer:

Vindafjord: Forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem, hastesaker, fritak fra politiske verv samt utsettende veto for økonomiplan og budsjett.

Fusa: utpeke varaordfører, forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem, forberede og innstille i saker og hastesaker.

Sula og Tinn:

Disse kommunene har identiske formålsparagrafer, med det unntak at Sula bruker nynorsk og Tinn bokmål. Her er bokmålsutgaven:

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å gjøre ordførerrollen mer synlig i valgperioden. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltagelse ved lokalvalget i 2007 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

Det er altså tre formål med forsøket i disse kommunene: Man vil påvirke ordførerrollen og gjøre denne mer synlig, øke valgdeltakelsen og utvikle gode og effektive driftsformer. Disse kommunene vil altså oppnå både det Vindafjord/Fusa ønsker (styrke ordførerrollen), øke valgdeltakelsen (som var ett av målene i Eigersund) og påvirke driftsformene i kommunen (som i Alvdal). Til sammen er dette ganske ambisiøst. Sula har litt flere forsøksområder enn Tinn:

Sula: Forslagsrett i kommunale organ der ordføreren ikke er medlem, hastesaker, saksbehandling og innstille i saker, opprette komiteer, samt ordførers rett til å fratruke.

Tinn: Hastesaker, saksbehandling og innstilling i saker, fritak fra politiske verv og suppleringsvalg.

Lyngen:

Lyngen har en enda mer ambisiøs formålsparagraf, som for øvrig er likelydende med den kommunen hadde i forrige periode:

Forsøk med endring av direkte valgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltagelse ved lokalvalget i 2007, og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

Det er altså tre formål: stimulere interesse og engasjement, øke valgdeltakelsen og utvikle gode og effektive driftsformer.

Det skal også nevnes at Lyngen, som eneste kommune, også eksperimenterte med endret myndighet for ordføreren i perioden 1999-2003, da med følgende formålsparagraf:

”Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som mål å bidra til økt deltagelse ved lokalvalgene i 1999, og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.”

Elementet med å stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret ble altså føyd til i 2003, og ingen endringer ble gjort i 2007. Lyngen har ellers stort sett uendrede vedtekter, og eksperimenterer med utpeking av varaordfører, forslagsrett, hastesaker og ordførers rett til fratreden.

Det er altså flere grunner til å gi ordføreren økt myndighet:

I noen kommuner dreier det seg om å skape engasjement og interesse for lokaldemokrati. Mens dette i noen kommuner er et mål i seg selv (Vågsøy, Tønsberg og Lenvik) er det i andre kommuner et middel til å oppnå valgdeltakelse og rekruttering til lokalpolitikken (Eigersund). Noen kommuner ønsker å utvikle gode og effektive driftsformer (Alvdal), mens andre vil styrke og tydeliggjøre ordførerrollen (Eigersund, Fusa og Vindafjord). Atter andre kommuner har ambisjoner om å gjøre mye på én gang (Sula, Tinn og Lyngen).

Også i forrige periode var det ulike formål med forsøket i de ni kommunene som deltok.

- Synliggjøre ordførerrollen eller den politiske ledelsen (Alvdal og Norddal)
- Gjøre ordfører mer handlekraftig og selvstendig (Vindafjord)
- Utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne (Alvdal og Lyngen)
- Stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret. (Lyngen og Mandal)
- Bidra til økt valgdeltakelse (Alvdal og Lyngen)

Det er med andre ord i stor grad de samme begrunnelsene og målsettingene som videreføres i denne perioden.

Utpeke varaordfører:

Åtte ordførere kan utpeke varaordfører. Det er imidlertid en viss variasjon i ordførerens valgfrihet og grad av presiseringer om hvordan dette skal foregå.

Den enkleste formuleringen finner vi i Tana:

§ 3. Utpeking av varaordfører

Ordføreren utpeker selv en varaordfører blant de valgte medlemmene i formannskapet.

Regelen er like enkel i Vågsøy, men det presiseres hvilket punkt i kommuneloven det er gjort unntak fra her:

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Ordfører peker ut varaordfører blant de faste medlemmene av formannskapet.

I Skjervøy er reglene like enkle, men det er presisert at oppnevningen gjelder for hele valgperioden. Dette punktet er ikke nevnt i de andre kommunenes vedtekter, og som vi skal se i senere kapitler finnes ulike tolkninger av hvordan det skal forstås. Enten kan man argumentere med at varaordføreren etter kommuneloven velges for hele valgperioden, i likhet med de øvrige politiske verv, og at derfor må en varaordfører som er utnevnt av ordføreren også sitte for hele perioden. Eller man kan argumentere med at dersom det ikke eksplisitt settes begrensninger på ordførerens myndighet på dette punktet, må ordføreren oppfattes å være fri til å utnevne ny varaordfører så ofte han måtte ønske i løpet av perioden. I lys av de tolkningsprinsippene vi redegjorde for tidligere ser den første tolkningen ut til å være korrekt.

§ 8. Oppnevning av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 gjelder ikke for valg av varaordfører. I stedet gjelder følgende:

Ordfører oppnevner varaordfører blant formannskapets medlemmer. Oppnevningen gjelder for hele valgperioden.

I Fusa er det ikke presisert at oppnevningen gjelder for hele perioden, men derimot presiseres det at utnevningen skal foregå på det konstituerende møtet.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommunelova § 9 nr. 1, 1. ledd 1. punktum gjeld ikkje med omsyn til val av varaordfører, i staden gjeld:

Ordføreren peikar ut varaordfører blant formannskapet på det konstituerande møtet.

Felles for alle de nevnte kommunene er at ordføreren kan velge en varaordfører blant medlemmene i formannskapet. Tønsberg er alene om en ordning der ordføreren får velge blant alle medlemmene i bystyret:

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Ordføreren utpeker varaordfører blant de faste representantene i bystyret på det konstituerende møtet. Om varaordfører får varig fritak peker ordfører ut ny varaordfører.

Dessuten har Tønsberg tenkt på hva som skal skje hvis varaordføreren skulle få varig fritak. I så fall kunne man tenke seg en diskusjon om det er ordføreren som skal utnevne ny varaordfører, ettersom han utnevnte den første, eller om det er kommunestyret som på vanlig måte skal utpeke ny varaordfører. I Tønsberg er det i alle fall presisert at denne retten tilfaller ordføreren, mens dette er uklart for de andre kommunene. (Vi antar at det i de andre kommunene er kommunelovens bestemmelser som gjelder.

Lyngen og Osen har en mer komplisert formulering enn de kommunene vi har sett på hittil, fordi disse kommunene velger å gjøre flere av de presiseringene som er nevnt ovenfor:

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Varaordfører skal utpekes av den direkte valgte ordføreren blant formannskapets medlemmer for perioden 2007-2011. Varaordfører utpekes straks formannskapets medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte.

Dette er identisk med formuleringen i forrige forsøksperiode i Lyngen. Ordføreren kan velge blant formannskapets medlemmer, det skjer i konstituerende kommunestyremøte, og utpekingen skal dessuten skje straks formannskapets medlemmer er valgt. Vedtekten griper altså direkte inn og dikterer dagsorden for konstituerende kommunestyremøte. Det er også presisert at utnevningen protokollføres på ordinær måte. Det er vel neppe sannsynlig at de andre kommunene vil protokollføre det på noen annen måte, men Lyngen og Osen har altså likevel valgt å presisere dette også.

Den aller mest detaljerte vedtekten om utnevning av varaordfører finner vi i Lenvik.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Varaordfører skal utpekes av den direkte valgte ordføreren blant formannskapets faste medlemmer for perioden 2007-2011. Varaordfører utpekes straks formannskapets medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte. Om varaordfører får varig fritak peker ordfører ut ny varaordfører. Ordføreren gis også myndighet til å utpeke settevaraordfører i kommunestyret og formannskapet etter behov.

Den første delen av paragrafen er identisk med vedtektene i Lyngen, men i tillegg til dette har man i Lenvik valgt å føye til den formuleringen man har i Tønsberg om hva som skal skje hvis varaordføreren får varig fritak. I tillegg til dette føyes det også til et punkt som er unikt for Lenvik: Ordføreren har også myndighet til å utpeke settevaraordfører i kommunestyret og formannskapet etter behov. Dette er nok et punkt der det i andre kommuner kan oppstå diskusjon om hvem som har retten til å oppnevne settevaraordfører. Kommuneloven § 9-2 slår fast at: ”Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og det velges midlertidig ny varaordfører.” Det sies imidlertid ikke eksplisitt hvem som skal utføre valget. I § 9-1 heter det jo at ”Kommunestyret velger selv blant formannskapets medlemmer ordfører og varaordfører.”, men dette punktet er eksplisitt tilsidesatt i forskriften.

I sum har en gjennomgang av de ulike formuleringene og presiseringene reist en rekke spørsmål om hvordan regelverket er å forstå for de kommunene som ikke har med presiseringene. Enten det gjelder utpeking av settevaraordfører, anledning til å avsette og innsette ny varaordfører i løpet av perioden eller utnevne ny hvis varaordføreren skulle få varig fritak, så er det i større eller mindre grad behov for en avklaring. Erfaringene fra kommunene, som vi skal komme tilbake til senere, understreker bare dette behovet.

Forslagsrett i kommunale folkevalgte organer ordføreren ikke er medlem av

Etter kommuneloven har ordføreren møterett og talerett i kommunale folkevalgte organer (komiteer, utvalg og så videre) selv om han/hun ikke selv er medlem av dette organet. I ti deltakende kommuner har ordførere i tillegg forslagsrett, men ikke stemmerett.

De enkleste formuleringene finnes i Tønsberg og Vågsøy. Ordlyden er imidlertid litt ulik:

Tønsberg

§ 8. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget.

Vågsøy

§ 5. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 første punktum gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordfører skal kunne fremme forslag til vedtak i alle kommunale utvalg med unntak av kontrollutvalget.

Tre kommuner har i tillegg funnet det nødvendig å presisere at det bare dreier seg om forslagsrett, ikke stemmerett, med mindre ordføreren er valgt medlem av organet. Ordlyden er omtrent slik:

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder med følgende tillegg:

Ordføreren har forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget, men har bare stemmerett hvis han/hun er valgt medlem.

Denne presiseringen er imidlertid neppe nødvendig i juridisk forstand, ettersom det tydelig fremgår i kommuneloven at ordføreren har møterett og talerett, men ikke forslagsrett eller stemmerett. Når ordføreren tillegges forslagsrett, må man anta at kommuneloven gjelder med hensyn til stemmerett, hvis ikke vedtekten eksplisitt endrer på dette.

En annen ulikhet mellom vedtektene som heller ikke ser ut til å ha substansiell betydning, finnes i Lenvik. I alle de andre kommunene som eksperimenterer med forslagsrett er det tydelig presisert at dette ikke gjelder kontrollutvalget. I Lenvik mangler imidlertid dette forbeholdet:

§ 5. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Den direktevalgte ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer, men har bare stemmerett hvis han eller hun er valgt medlem.

Nå er forsøket begrenset til å gjøre unntak fra § 9 nr.4 i kommuneloven, som hjemler utvalg, komiteer etc. oppnevnt av kommunestyret. Kontrollutvalget er derimot hjemlet i § 77, og det er ikke gjort unntak fra denne paragrafen i forskriften. Etter kommuneloven har ikke ordfører møterett i kontrollutvalget, og det presiseres at kontrollutvalgets møter foregår for lukkede dører.

Sula har funnet det nødvendig å presisere at ordføreren når han møter i slike utvalg ikke er leder av utvalget, og at lederen fortsatt har dobbeltstemme. Dette kan også synes som en unødvendig presisering ettersom ordføreren allerede etter kommuneloven har møterett og talerett i alle kommunale organer, uten at han av den grunn blir leder for organet. Å tillegge ordføreren

forslagsrett, men ikke stemmerett skulle heller ikke berøre lederens dobbeltstemme. Det er imidlertid verdt å merke seg at man i Sula har valgt å formulere paragrafen litt annerledes:

§ 4. Ordføreren sine rettar i folkevalde organ som han ikkje er medlem av

Kommunelova § 9 nr. 4 første ledd gjeld ikkje. I staden gjeld følgjande:

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle andre kommunale, folkevalde organ så nær som kontrollutvalet, i alle dei saker han vel å tiltre utvalet. I slike tilfelle er ordføreren ikkje leiar av utvalet, og leiaren har framleis dobbeltstemme.

Dette er altså en fullstendig oppsummering av ordførerens rettigheter i folkevalgte organer han ikke er medlem i. Dette medfører imidlertid ikke substansielle endringer i reglene.

I Averøy er det gjort en mer substansiell endring.

§ 4. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordføreren skal ha forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Forslagsretten begrenses til å gjelde ordføreren selv og ikke dersom ordføreren lar seg representere av andre.

Presiseringen gjelder andre ledd i kommuneloven § 9 nr. 4. Der heter det:

Ordfører og fylkesordfører kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

Ordføreren har altså fortsatt anledning til å la seg representere av andre i kommunale organer der ordføreren ikke selv er medlem, og denne representanten har talerett ifølge kommuneloven, men ikke forslagsrett. I kommuner som ikke presiserer dette må vi anta at ordføreren kan sende en annen til å representere seg, og at denne representanten da vil ha forslagsrett på samme måte som ordføreren. Dette er imidlertid også et tolkningsspørsmål, og ettersom vedtekten ikke spesifiserer dette går det også an å argumentere for at slik myndighet ikke kan overdras.

Fusa og Vindafjord har en annen formulering enn de andre kommunene.

§ 4. Forslagsrett i kommunale folkevalde organ

Kommunelova § 9 nr. 4 1. punktum gjeld med følgjande tillegg:

Ordføreren har også forslagsrett i alle kommunale organ som ikkje er oppnemnde av rådmannen. Dette gjeld likevel ikkje kontrollutvalet.

Her er det altså presisert at dette ikke gjelder kontrollutvalget (som i de fleste andre kommunene), men også at det ikke gjelder i organer som er oppnevnt av rådmannen. I de andre kommunene er begrensningen positivt formulert – myndigheten gjelder i folkevalgte organer. Her er den negativt avgrenset – den gjelder ikke i organer som er oppnevnt av rådmannen. Disse organene kan ikke være folkevalgte organer, så avgrensningen skulle være identisk, selv om formuleringene er ulike.

I Vindafjord, hvor vedtektene på dette punktet er identisk med Fusa, er det i tillegg tatt med en merknad:

Merknad:

Ordføreren får med dette ikkje utvida mynde andsynes rådmannen, men vil kunna ha tydelegare innverknad på arbeidet i komitear og andre utval som er oppnemnde av kommunestyret.

Dermed får vi et lite innblikk i hvordan kommunestyret har tenkt da vedtektene ble utformet – man har ønsket å styrke ordføreren i forhold til andre politikere, men ikke å rokke ved forholdet mellom ordføreren/politikerne og rådmannen.

Ordføreren som saksbehandler og saksfremlegger

Åtte ordførere kan selv saksbehandle eller innstille i saker. Dette er formulert som et unntak fra kommunelovens § 23 nr. 2 i den forstand at rådmannen ikke lenger har ansvar for forsvarlig saksbehandling i de sakene ordføreren behandler selv.

Fusa, Lenvik og Eigersund har følgende formulering:

§ 8. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Skjervøy, Nord-Aurdal og Tinn har den samme formuleringen, men i tillegg har disse kommunene tatt med en merknad:

Merknad:

Rådmannen har fortsatt ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

Ettersom vedtekten ikke griper inn i rådmannens ansvar for iverksetting i noen av kommunene må vi oppfatte dette som en presisering, og ikke en substansiell forskjell i forhold til de andre kommunene.

Vågsøy har en litt annen formulering:

§ 8. Ordførers saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan forberede og innstille i saker som skal legges frem for politiske utvalg. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for politiske utvalg er forsvarlig utredet.

Det er bare to ord som skiller vedtektene i Vågsøy fra de andre. Formuleringen "...forberede og..." presiserer altså at ordføreren kan være saksbehandler selv. Ettersom vedtektene for alle disse kommunene fritar rådmannen for ansvaret for en tilfredsstillende saksbehandling "i saker som ordføreren selv saksbehandler", er dette neppe en substansiell forskjell.

Sula har valgt å formulere vedtektene annerledes:

§ 5. Ordføreren sin rett til å legge fram saker for folkevalde organ:

Kommunelova § 9 får slikt tillegg:

Ordføreren får mynde til å legge fram saker med innstilling for alle folkevalde organ med unnatak av kontrollutvalet, utan at desse er utgreidd av administrasjonssjefen. Det skal gå fram av saksframlegg om det er ordførar eller administrasjonssjef som har innstilt i saka.

Kommunelova § 23 nr. 2 gjeld ikkje for rådmannen sitt ansvar for forsvarleg saksbehandling i dei saker som ordføreren sjølv er saksbehandlar i. Ordføreren er da ansvarleg for at saka er forsvarleg utgreidd.

Her er det presisert at § 9 i kommuneloven får et tillegg som gjelder ordførerens mulighet til å legge frem saker med innstilling for folkevalgte organer..

Utsettende veto mot økonomiplan og budsjett eller innstillingsmyndighet

I en del kommuner har man ønsket å styrke ordførerens stilling i behandlingen av årsbudsjettet og økonomiplanen. Dette er potensielt en betydelig endring ettersom årsbudsjettet og økonomiplanen

er to av de viktigste vedtakene et kommunestyre vil gjøre i løpet av et år. Det er potensielt i hvert fall tre måter å styrke ordførerens stilling på i denne sammenhengen:

1. Man kan gi ordføreren selvstendig råderett over en del av budsjettet, slik man eksperimenterte med i Vindafjord i forrige periode (Larsen og Willumsen 2006),
2. Man kan la ordføreren i en sterkere grad påvirke forarbeidet og innstillingen av budsjettet til kommunestyret,
3. Man kan gi ordføreren en eller annen form for vetorett i forhold til de vedtakene kommunestyret fatter.

Det er som sagt ingen kommuner som eksperimenterer med at ordføreren skal ha selvstendig råderett over en del av budsjettet i denne perioden. Bare én kommune har et forsøk som innebærer at ordføreren får økt innflytelse på utformingen av budsjettet. Det gjelder Ørskog, som har følgende vedtekt:

§ 2. Innstillingsmynde når det gjeld økonomiplan

Kommunelova § 44 nr. 6, 2. punktum gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Formannskapet handsamar økonomiplanen i samsvar med kommuneloven § 8 nr. 3 første punktum og gir tilråding til ordføreren. Ordføreren skal deretter gi innstilling til kommunestyret.

§ 3. Innstillingsmynde når det gjeld årsbudsjett

Kommunelova § 45 nr. 2, 2. punktum gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Formannskapet handsamar årsbudsjett i samsvar med kommunelova § 8 nr. 3 første punktum og gir tilråding til ordføreren. Ordføreren skal deretter gi innstilling til kommunestyret.

Dette innebærer en økt mulighet for ordføreren til å påvirke kommunestyret før budsjettet vedtas. Budsjettet skal altså behandles på vanlig måte i administrasjonen først, deretter i alle de kommunale utvalg som tidligere, før budsjettet kommer til formannskapet. Men i stedet for å vedta en innstilling til kommunestyret, vedtar formannskapet i Ørskog en tilråding, før ordføreren overtar. Ordføreren legger deretter frem en innstilling til formannskapet, som endelig vedtar budsjettet i henhold til kommuneloven.

De øvrige 5 kommunene som gjør forsøk med endret myndighet i forbindelse med budsjettet har alle lagt inn en mulighet for ordføreren til å nedlegge utsettende veto. Den enkleste formuleringen finnes i Eigersund, Vågsøy og Nord-Aurdal:

Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett.

Skjervøy har en likelydende paragraf, men med følgende tillegg (både for budsjett og økonomiplan):

Endelig vedtak treffes i kommunestyrets neste møte.

En litt mer omstendelig vedtekt gjelder i Vindafjord:

§ 2. Utsetjande veto for vedtak av økonomiplan

Kommunelova § 44 nr. 6 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføreren røystar mot framlegg til samla økonomiplan for kommunen, må kommunestyret handsame økonomiplan i nytt kommunestyremøte minst 14 dagar seinare. Økonomiplan blir då vedtatt i samsvar med reglane i kommunelova.

Merknad:

Dersom økonomiplanen ikkje får dei røystene som er nødvendig i ordinært kommunestyremøte, må det kallast inn til nytt møte. Dette kan enten gjerast gjennom vedtak i kommunestyret eller av ordføreren. Det blir ikkje stilt krav til ny saksførebuing av neste møte, men reglane om kunngjering gjeld som vanleg, jf. § 45 nr. 3 i kommunelova.

§ 3. Utsetjande veto for vedtak av årsbudsjett

Kommunelova § 45 nr. 2 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføreren røystar mot framlegg til årsbudsjett for kommunen, må kommunestyret handsame årsbudsjettet i nytt kommunestyremøte minst 14 dagar seinare. Årsbudsjettet blir då vedtatt i samsvar med reglane i kommunelova.

Merknad:

Dersom budsjettet ikkje får dei røystene som er nødvendig i ordinært kommunestyremøte, må det kallast inn til nytt møte. Dette kan enten gjerast gjennom vedtak i kommunestyret eller av ordføreren. Det blir ikkje stilt krav til ny saksførebuing av neste møte, men reglane om kunngjering gjeld som vanleg, jf. § 45 nr. 3 i kommunelova.

Opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer

I alle tilfellene dreier det seg om kommunelovens § 10 nr 5 første punktum som får et tillegg eller erstattes med en annen ordlyd. De fire kommunene har ulike formuleringer, men felles for dem alle er at ordføreren tillegges en myndighet til å opprette komiteer eller arbeidsgrupper.

Den enkleste formuleringen finnes i Skjervøy:

§ 7. Oppnevning av komiteer

Kommuneloven § 10 nr. 5 første punktum utvides til at også ordfører kan oppnevne slike komiteer som omtalt.

Dermed er en myndighet som vanligvis er forbeholdt kommunestyret også tillagt ordføreren.

Eidsberg

§ 2. Myndighet til å oppnevne komiteer til forberedende saksbehandling

Kommunelovens § 10 nr. 5 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at ordfører kan opprette komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.

Til forskjell fra i Skjervøy er det her presisert at komiteene kan gjøre forberedende behandling av saker, eller tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens mandat. Vi må anta at dette skillet innebærer at det er nødvendig at det spesifiseres tydelig hvilken myndighet en komité har. Det er likevel mulig for ordføreren å avgjøre om komiteen skal ha beslutningsmyndighet eller ikke. Slik er det ikke i Sula. Her er komiteene som er oppnevnt av ordføreren begrenset til å kun gjøre forberedende saksbehandling. I Eidsberg er det en viss uklarhet knyttet til hvem som kan gi en komite myndighet til å avgjøre enkeltsaker. Dersom denne myndigheten i utgangspunktet ikke er tillagt ordføreren, er det vanskelig å tenke seg at ordføreren skulle kunne opprette en komité med slik myndighet. I så fall må vi anta at ordføreren kan opprette komiteen, men at kommunestyret (eller kanskje det organ som vanligvis besitter denne myndigheten) må vedta å tildele myndighet til den komiteen ordføreren har opprettet. Dersom

delegasjonsreglementet gir ordføreren myndighet til å avgjøre enkeltsaker, er det tenkelig å ordføreren kan opprette utvalget og delegere myndighet samtidig.

I Sula har ordføreren rett til å oppnevne komiteer:

Ordførar får mynde til å oppnemne komitear til førebuande saksbehandling.

I Eidsberg er det altså mulig for ordføreren å avgjøre om komiteen skal ha beslutningsmyndighet eller ikke. Slik er det ikke i Sula. Her er komiteene som er oppnevnt av ordføreren begrenset til å kun gjøre forberedende saksbehandling.

Den siste varianten finnes i Lenvik. Her er det ikke snakk om komiteer, men arbeidsgrupper (ad-hoc utvalg). Det er neppe noen substansiell forskjell mellom begrepene i denne sammenhengen. I Lenvik er kommunestyret i inneværende periode inndelt i komiteer uten selvstendig avgjørelsesmyndighet. Sannsynligvis har man ønsket å unngå at de gruppene ordføreren opprettet skulle forveksles med disse, og derfor valgt å kalle dem noe annet i overskriften. Selve vedtektsteksten bruker imidlertid begrepet komité.

Lenvik

§ 7. Opprettelse/nedleggelse av arbeidsgrupper (ad-hoc utvalg)

Kommuneloven § 10 nr. 5 gjelder med følgende tillegg:

Ordfører får tilsvarende myndighet til å opprette foreløpige komiteer.

Hastekompetanse

Dette er den myndighetsformen det eksperimenteres oftest med. 13 ordførere har denne kompetansen, og 12 av kommunene har (nesten) likelydende vedtekt:

Kommunelovens § 13 nr. 1 får følgende tillegg:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Bare Vågsøy har en annen ordlyd, og den er enda enklere:

§ 4. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder med følgende tillegg:

Kommunestyret kan også gi ordføreren myndighet til å fatte vedtak i hastesaker.

Det ser ikke ut til å være substansielle forskjeller i denne ordlyden sammenliknet med de andre kommunene som eksperimenterer med dette.

I likhet med en hel del andre myndighetsområder kan vi merke oss formuleringen ”Kommunestyret kan også gi...” I forrige periode så vi at kommunene likevel ikke mente det var nødvendig at kommunestyret skulle fatte et positivt vedtak om å overføre denne myndigheten til ordføreren. Det er tilstrekkelig at kommunestyret har vedtatt å delta i forsøket, og det må antas at formuleringen er tatt med for å harmonere vedtekten med kommunelovens § 13, som gir kommunestyret anledning til å overføre hastekompetanse til for eksempel formannskapet. Formuleringen avviker imidlertid fra det som er hovedregelen for forskrifter i og med at hele bestemmelsen om hvem som kan ha hastekompetanse er tatt med. Dermed er det altså ikke bare unntaket fra kommuneloven som er tatt med, men også bestemmelsen slik den foreligger i kommuneloven.

Formuleringen antyder likevel at kommunen må revidere sitt delegasjonsreglement uansett. Vedtekten åpner for at man kan delegere hastekompetanse til ordføreren, og ettersom det er kommunen selv som har søkt om å få være med i et forsøk og selv har bestemt hvilke områder man vil eksperimentere med, er det lite sannsynlig at man vil velge å ikke delegere hastekompetanse til ordføreren. Det viktigste er likevel at man ikke ender opp med to organer som begge er tillagt hastekompetanse. Ifølge kommuneloven må man velge, enten formannskapet eller et fast utvalg. Forsøksvedtektene legger til ordføreren som en ny mulighet, men man kan altså fortsatt velge. Et potensielt stridsspørsmål kan være om ordføreren har hastekompetanse før et nytt delegasjonsreglement er vedtatt. Her går det an å argumentere for at forsøksvedtekten har høyere rettskilderang enn et gammelt delegasjonsreglement. Men hvis et delegasjonsreglement blir vedtatt etter at kommunestyreperioden (og dermed også forsøksperioden) har begynt, må dette altså ansees som gjeldende, selv om kommunen deltar i forsøk med endret myndighet for ordføreren som også innebærer en mulighet for å delegere hastekompetanse til ordføreren.

Behandle søknader om fritak fra politiske verv

Ti ordførere behandler søknader om fritak fra politiske verv. Det er her snakk om et unntak fra kommuneloven § 15 nr 2. Den enkleste varianten finnes i Gausdal og Fusa²²:

§ 4. Søknad om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

²² Fusa har tilsvarende tekst på nynorsk.

Den direkte valgte ordfører kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Her er retten til å gjøre denne vurderingen i sin helhet overført til ordføreren. De øvrige 8 kommunene har i tillegg gjort kommunestyret til klageorgan ved følgende formulering:

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende.

I Eigersund er det i tillegg gjort unntak fra kommunelovens § 27 og 65, det vil si at retten til å innvilge fritak også gjelder styrer og kommunale foretak. Vedtekten i sin helhet lyder slik:

§ 6. Behandle søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Kommuneloven § 27 nr. 1 gis følgende tillegg:

Når et medlem av representantskap får varig fritak kan ordfører oppnevne nytt medlem etter forslag fra partiene i kommunestyret, for styremedlemmer gjelder dette om forholdet ikke er regulert i selskapets vedtekter. Dette skal skje i tråd med praksis for øvrige suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr. 6

Kommuneloven § 65 gis følgende tillegg som 2 punktum:

Når et medlem av sittende styre i et kommunalt foretak får varig fritak kan ordfører oppnevne nytt medlem etter forslag fra partiene i kommunestyret. Dette skal skje i tråd med praksis for øvrige suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr. 6

Foreta suppleringsvalg

Fire av de ti ordførerne som kan behandle søknader om fritak fra verv kan ikke foreta suppleringsvalg. Denne myndigheten tilligger da kommunestyret etter kommuneloven § 16. I seks av kommunene eksperimenteres det imidlertid med at ordføreren også foretar suppleringsvalg. Vedtektene er på dette punktet likelydende for de fleste av disse kommunene:

§ 3. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner etter forslag fra det parti den uttredende tilhører nye medlemmer eller varamedlemmer til folkevalgte organer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

I Averøy er følgende presisering også tatt med:

Ordførerens beslutninger med hjemmel i denne paragrafen skal refereres i kommunestyret.

Vi kan merke oss at selv om ordføreren i Eigersund kan behandle søknader om fritak fra verv også etter kommunelovens § 27 og 65, er retten til å foreta suppleringsvalg begrenset til § 16, det vil si fritak innvilget etter § 15 nr 2. Ordføreren foretar altså ikke suppleringsvalg til styrer og kommunale foretak.

I Lenvik er imidlertid ordførerens myndighet mer omfattende på dette punktet. Her kan ordføreren foreta suppleringsvalg også etter kommunelovens § 27 og 65. Dette altså selv om ordføreren ikke har myndighet til å behandle søknader om fritak fra verv etter disse paragrafene.

§ 9. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 får følgende tillegg:

Når et medlem i folkevalgt organ får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Kommuneloven § 27 nr. 2 bokstav a får følgende tillegg:

Når et medlem i det sittende styre får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem, etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Kommuneloven § 65 nr. 3 første punktum gjelder ikke ved suppleringsvalg, i stedet gjelder:

Når et medlem i det sittende styre får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem, etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Merknad:

Når det gjelder styrer til interkommunale selskap, gjeld lov om interkommunale selskap fullt ut.

Når ordføreren representerer kommunen i generalforsamling i aksjeselskap, gjelder aksjeloven fullt ut.

I Tinn kalles tilsvarende punkt i vedtekten om endret myndighet for ordfører ”nyvalg”. Det er imidlertid ikke snakk om et nyvalg etter valgloven, men et suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr 3

Tinn

§ 6. Nyvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg som 2. punktum:

Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

Vi kan merke oss at partiet eller gruppa den uttredende tilhører har fått en selvstendig rolle i denne prosessen. Dette er ikke nevnt i kommuneloven, men ser ut til å være praksis også i en del kommuner uten ordførerforsøk. Det er normalt kommunestyret som foretar suppleringsvalg, og de supplerer fra den samme gruppen/partiet som den uttredende tilhører. Men her er det ikke bare snakk om gruppe- eller partitilhørighet, men om å spørre en gruppe/parti om dets mening. Dermed får gruppeledere en oppgave de ikke hadde tidligere, nemlig å peke ut hvem av de som står på varalista de ønsker inn i gjeldede organ. Et potensielt problem i denne sammenhengen oppstår dersom representanter melder seg ut av et parti eller bryter med en gruppe i løpet av perioden. Det må antas at de fleste ordførere da vil søke til gruppeleder for det parti/gruppe den uttredende tilhørte ved valget, forutsatt at det finnes en slik gruppe. Dersom det bare kom inn én representant fra denne gruppa ved valget, og denne har endret partitilhørighet, kan det oppstå uklarhet om hvem som skal kontaktes for å mene noe om saken. Det skal imidlertid understrekes at dette er et problem som nok vil oppstå svært sjeldent, og at det i slike spesielle situasjoner kanskje vil være opp til ordføreren å tolke regelverket og finne fornuftige løsninger på samme måte som kongen i en gitt parlamentarisk situasjon vil kunne velge hvem han vil be om å danne regjering.

Når ordføreren skal foreta et suppleringsvalg ”etter forslag fra det parti/gruppe den uttredende tilhører” er det uklart i hvilken grad ordføreren er bundet av dette forslaget. En mulig tolkning er at ordføreren skal foreta en selvstendig vurdering og utnevne en person, men er forpliktet til å først innhente råd hos partiet/gruppa den uttredende tilhører. En annen tolkning er at et slikt forslag i realiteten er en avgjørelse som ordføreren bare skal stadfeste.

”Konstitusjonelle” regler om fratreden og/eller nyvalg

Av de ti kommunene som har slike ”konstitusjonelle” regler er det fem som eksperimenterer med at ordfører kan fratred etter voteringsnederlag (Sula, Lyngen, Gausdal, Vågsøy og Lenvik) og en som har regler om at kommunestyret kan skrive ut nyvalg (Tana). Det er fire kommuner som eksperimenterer med begge deler (Risør, Tønsberg, Eigersund og Nord-Aurdal). Dessuten har Lenvik også en paragraf som tilsier at om ordfører får varig fritak skal det gjennomføres nytt direkte valg på ordfører.

Det er her snakk om unntak fra kommunelovens § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum, som lyder: *”Valget foretas for hele valgperioden”*. Unntakene er altså av to typer: enten kan ordfører selv fratred, eller også kan kommunestyret skrive ut nyvalg på ordfører.

Totalt er det ni kommuner som har regler om ordførerens rett til fratreden.

Åtte av disse knytter denne retten til voteringsnederlag i kommunestyret. Det eneste unntaket er Sula, som ganske enkelt gir ordføreren rett til å gi kommunestyret beskjed om at han eller hun vil fratred som ordfører og skrive ut nytt direkte ordførervalg. I denne situasjonen oppheves altså kommunelovens bestemmelser om grunner til fritak osv., og ordføreren er ikke en gang forpliktet til å oppgi noen grunn. Derimot er ikke kommunestyret fritt til å velge ny ordfører, Det skal skrives ut nyvalg, og nytt valg skal holdes innen 6 måneder. Det er uklart om ordføreren skal fortsette som ordfører til ny ordfører er valgt, eller om varaordføreren skal overta i mellomtiden. Det er imidlertid tatt med regler om at kommunestyret kan bestemme selv om de vil velge ny ordfører selv eller utskrive nyvalg dersom ordføreren skulle få varig fritak av andre grunner.

De øvrige åtte kommunene som gir ordføreren rett til å fratred knytter altså dette til voteringsnederlag i kommunestyret. Sju av disse (alle unntatt Lyngen) har formuleringen *”...fratred som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret.”*

Den utløsende saken skal i seks av disse åtte kommunene gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordfører votingen også ved andre gangs behandling av saken, kan ordføreren fratred. I Vågsøy og Eigersund er det derimot tilstrekkelig å tape første gangs voting over saken.

Vågsøy er alene om en bestemmelse om at varaordfører i så fall tiltrer som ordfører og at det samtidig skrives ut nyvalg.

Dersom ordføreren fratred kan ny ordfører velges enten av kommunestyret (jfr kommunelovens ordinære bestemmelser) eller ved nyvalg. Bare tre kommuner (Gausdal, Tønsberg og Lyngen) lar kommunestyret velge ny ordfører. De øvrige seks har bestemmelser om at det i så fall skal skrives ut nyvalg. Kommunestyret kan nok kanskje velge ny ordfører i samme møte, men det vil uansett ta tid før et nytt valg kan gjennomføres. Bare Vågsøy har med en eksplisitt bestemmelse om at det i så fall er varaordføreren som trer inn som ordfører inntil ny ordfører er valgt, men ettersom det er varaordføreren som er ordførerens stedfortreder ifølge kommuneloven, må vi anta at dette gjelder i de øvrige kommunene også dersom ordføreren skulle gå av.

Tønsberg, Lyngen og Gausdal har som sagt bestemmelser om at kommunestyret velger ny ordfører i samsvar med kommunelovens bestemmelser dersom ordføreren fratrer. I de øvrige kommunene vil det bli utskrevet nyvalg. Det skal skje etter forskriften for direkte ordførervalg, men med det forbehold at partier/grupper bare kan nominere en kandidat som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Bare Risør og Lenvik har med bestemmelser om at nyvalg skal gjennomføres snarest mulig, og senest to måneder etter at ordføreren fratrer. Risør henviser til reglene som gjelder dersom kommunestyret skriver ut nyvalg (se nedenfor), mens Lenvik legger til at det er valgstyret som sørger for gjennomføring av valget, samt hvordan den nyvalgte ordføreren tar sete i formannskapet.

Det er altså totalt fem kommuner som har ulike ordninger for at kommunestyret kan skrive ut nyvalg. Alle disse har en regel om at nyvalget skal gjennomføres i samsvar med forskriften om forsøk med direkte valg av ordfører, men med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Det er ulike krav for at et slikt vedtak skal kunne fattes. Tønsberg er alene om en ordning med at dette bare kan skje etter innbyggerinitiativ: Minst 7250 stemmeberettigede (det vil si 25 % av Tønsbergs stemmeberettigede) må stå bak et slikt initiativ. Deretter kan bystyret velge å utskrive nyvalg med simpelt flertall.

For de øvrige fire kommunene er det kommunestyret som tar initiativet, men kravene er ulike: I Tana²³ gjøres vedtaket med simpelt flertall (50 % av kommunestyret + 1 stemme). Eigersund, Risør og Nord-Aurdal krever derimot 4/5 flertall, slik som Gol gjorde i forrige periode.

Risør har også en regel om at kommunestyret bare kan utskrive nyvalg i perioden 2008-2010, det vil si ikke det siste halvåret av valgperioden. Risør er alene om dette kravet, og det er verdt å merke seg at det ikke er tatt med noen tilsvarende paragraf om i Risør når det gjelder ordførerens rett til fratreden.

Nord-Aurdal, Risør og Tønsberg har regler om at nyvalg skal gjennomføres så snart som mulig, og senest innen to måneder. Tana har en strengere regel om at valget avholdes innen 30 dager etter vedtaket om nyvalg er fattet. Eigersund mangler regler om dette.

Tana har en presisering om at den sittende ordføreren fortsetter i sin funksjon inntil resultatet av nytt valgoppgjør er klart.

Tønsberg har en regel om at dersom mistillitsforslag gjennom et innbyggerinitiativ fremmes i løpet av valgåret 2011, skal det ikke skrives ut nyvalg. Dette har selvsagt sammenheng med at nyvalg krever mye ressurser, og er dermed kanskje ikke verdt det jo nærmere den ordinære valgdagen vi kommer. I de andre kommunene kan man forvente at kommunerepresentantene vil

²³ Tana søkte også om en ordning der kommunestyret i tillegg til å kunne skrive ut nyvalg på kommunestyret også måtte skrive ut nyvalg på kommunestyret. Dette forslaget ble imidlertid ansett for både for radikalt og litt på siden av det myndighetsforsøkene skulle handle om, og KRD valgte å ikke godkjenne denne ordningen.

kunne vurdere det, mens det i Tønsberg ligger mer utenfor politikernes kontroll, og det kan være verdt å opplyse velgerne om dette på forhånd, samt sette en grense for hvor sent i perioden det kan være aktuelt å gjennomføre et nyvalg.

Nord-Aurdal har en regel om at mistillitsforslag kan fremmes i ett kommunestyremøte, men ikke vil bli realitetsbehandlet før i neste kommunestyremøte. Dermed gir man kommunestyret muligheten til å besinne seg før de fatter et vedtak med så vidt drastiske konsekvenser. De andre kommunene har likevel ikke funnet det nødvendig å ha med en slik bestemmelse.

Risør og Nord-Aurdal har med bestemmelser om hvordan den nye ordføreren skal ta sete i formannskapet dersom han/hun ikke allerede har plass der. I begge tilfellene overtar den nyvalgte ordføreren plassen til den avgåtte ordføreren i formannskapet. Dette er nok en ryddig måte å la en nyvalgt ordfører erstatte den gamle, men fratrar samtidig den gamle ordføreren en del av muligheten til å fortsette som opposisjonsleder eller lignende.

Lenvik er alene om å ha en ordning med at dersom ordføreren får varig flertall skal ny ordfører også velges ved direkte ordførervalg:

Får ordfører varig fritak etter kommuneloven § 15, gjelder ikke kommuneloven § 9 nr. 1 første punktum, isteden gjelder følgende:

Nyvalg av ordfører skjer som direkte valg etter forskrift for direktevalg for Lenvik kommune.

Direkte ordførervalg er en forsøksordning som omfatter 50 kommuner, men Lenvik er den eneste kommunen med denne ordningen. Alle de andre forsøkskommunene lar kommunestyret velge ny ordfører hvis den direkte valgte ordføreren skulle få varig fritak. Regler som regulerer dette hører nok naturlig mer hjemme i en forskrift som omhandler det direkte ordførervalget enn i en forskrift som regulerer den direkte valgte ordførers endrede myndighet. Men ettersom vedtektene for direkte ordførervalg denne gangen var standardiserte for alle deltakerkommunene fantes det ingen frihet for en enkelt kommune til å ta inn denne regelen i vedtekten om direkte ordførervalg, og vedtekten ble derfor tatt med i vedtekten om endret myndighet i stedet.

Vedtektene er såpass kompliserte og kommunenes utforming av forsøket såpass individuell på dette punktet at alle de ti vedtektene gjengis i sin helhet nedenfor.

Eigersund

§ 3. Nyvalg på ordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd, 3. punktum endres til:

Kommunestyret kan med 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Eigersund kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

§ 4. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd, gis slikt tillegg:

Ordfører kan fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag som svekker ordførers legitimitet og tillit i kommunestyret.

Nyvalg skal gjennomføres i samsvar med forskrift om vedtekt om direktevalg av ordfører i Eigersund kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Nord-Aurdal

§ 2. Ordførerens rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Ny ordfører velges da etter forskrift om forsøk med direkte valg av ordfører i Nord-Aurdal kommune for valgperioden 2007-2011.

§ 3. Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Dersom kommunestyret har mistillit til ordføreren, kan det fremmes forslag om nytt ordførervalg i et kommunestyremøte. Forslaget realitetsbehandles på neste ordinære møte.

Kommunestyret kan da med minst 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direkte valg av ordfører i Nord-Aurdal kommune for valgperioden 2007-2011, men med følgende presisering: parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Merknad:

Valget skal gjennomføres så snart som råd og innen 2 måneder. Blir en annen enn sittende ordfører eller medlem av formannskapet valgt, trer hun/han ut av formannskapet og tar plass mellom de andre kommunestyrerepresentantene. Dersom den nyvalgte ordføreren ikke har hatt plass i formannskapet, overtar hun/han plassen i formannskapet til ordføreren som har mistet tilliten.

Risør

§ 2. Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Bystyret kan i perioden 2008-2010 og med 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Risør kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som bystyremedlem.

Merknad:

Dersom bystyret har mistillit til ordfører, kan et medlem fremme forslag om nytt ordførervalg i et bystyremøte, som blir realitetsbehandlet på neste ordinære møte. Bystyret kan da med minst 4/5 flertall av de fremmøtte medlemmer vedta å skrive ut nyvalg på ordfører. Valgstyret sørger for gjennomføring av valget så snart som mulig og senest innen to måneder. Blir en annen enn sittende ordfører, eller medlem i formannskapet, valgt, trer hun/han ut av formannskapet og tar plass hos de andre bystyrerepresentantene. Dersom en av bystyrerepresentantene uten plass i formannskapet blir valgt, overtar hun/han plassen i formannskapet til ordføreren som har mistet tilliten.

§ 3. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle bystyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerenes legitimitet og tillit i bystyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i bystyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre.

Dersom ordføreren fratrer, skal nytt valg av ordfører gjennomføres i samsvar med denne forskrifts § 2 siste ledd med merknad.

Sula

§ 7. Ordføreren sin rett til å fråtre

Kommunelova § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjeld ikkje. I staden gjeld følgjande:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han/ho vil fråtre som ordførar og skrive ut nytt direkte ordførarval. Dersom ordførar får varig fritak av andre grunnar, kan kommunestyret skrive ut nytt, direkte ordførarval eller velje ny ordførar etter reglane i kommunelova. Nytt direkte val av ordførar skal vere avvikla innan 6 månader, og berre medlemene av det sitjande kommunestyret kan stille som kandidatar.

Tana

§ 2. Utskrivning av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 tredje punktum settes ut av kraft. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan gjennom flertallsvedtak skrive ut nyvalg på ordfører. Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Deanu gielda kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering:

Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem. Valget avholdes innen 30 dager etter vedtaket om nyvalg er fattet.

Den sittende ordføreren fortsetter i sin funksjon inntil resultatet av nytt valgoppgjør er klart.

Vågsøy

§ 10. « Ordførerparlamentarisme » - Ordførers rett til fratreden - Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordfører kan fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag som svekker ordførers legitimitet og tillit i kommunestyret. Varaordfører tiltrer som ordfører og det skrives ut nyvalg.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om direkte valg av ordfører i vedkommende kommune med følgende presisering: parti/gruppering kan bare nominere en kandidat som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Tønsberg

§ 6. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1, første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle bystyret om at han/hun vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i bystyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Bystyret velger da ny ordfører etter kommunelovens ordinære bestemmelser.

Om ordfører får varig fritak velges ny ordfører av bystyret jf. kommuneloven § 9 nr. 2 annet punktum.

§ 7. Utskriving av nyvalg - etter innbyggerinitiativ

Kommuneloven § 9 nr. 1, tredje punktum utgår, i stedet gjelder følgende:

Bystyret kan vedta å skrive ut nyvalg på ordfører dersom minst 7250 stemmeberettigete (25%) står bak et slikt initiativ.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om vedtekter om direktevalg av ordfører i Tønsberg kommune i valgperioden 2007-11 med følgende presisering: partier kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som bystyremedlem.

Valgstyret sørger for gjennomføring av valget så snart som mulig og innen 2 måneder. Dersom mistillitsforslag gjennom et innbyggerinitiativ fremmes i løpet av valgåret 2011, skal det ikke skrives ut nyvalg.

Lenvik

§ 10. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i påfølgende kommunestyremøte. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Velger ordføreren å fratre skal også varaordføreren fratre.

Nyvalg skal gjennomføres i samsvar med forskrift om vedtekt om direktevalg av ordfører i Lenvik kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Merknad:

Valgstyret sørger for gjennomføring av valget snarest mulig og innen 2 måneder. Blir en annen enn sittende ordfører, eller medlem i formannskapet valgt, tar han/hun plass i formannskapet på sitt partis/gruppens liste og skyver ut den dårligst rangerte på denne listen. Dersom partiet/grupperingen til den nyvalgte ordføreren ikke er representert i formannskapet tar ordføreren plassen til den dårligst rangerte av formannskapsmedlemmene.

Gausdal

§ 2. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved annen gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Kommunestyret velger da ny ordfører etter kommunelovens ordinære bestemmelser.

Lyngen

§ 6. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum endres til:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører med grunnlag i voteringsnederlag. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan han fratre. Kommunestyret velger da ny ordfører og varaordfører etter kommunelovens § 9 nr. 1.

Evaluering:

Sula er alene om å ha med en paragraf om at forsøket skal evalueres. Det vil selvsagt ikke si at de andre kommunene ikke kan evaluere. Det er de forpliktet til både etter forsøksloven og etter godkjenningsbrevet fra KRD. Sula har likevel forpliktet seg til å evaluere som en del av vedtekten.

Kommunestyret skal ved slutten av perioden evaluere prøveordninga.

Det er imidlertid ikke presisert hvordan evalueringen skal gjennomføres, annet enn at det er kommunestyret som har ansvaret for dette.

Analyse og typologi

Et forsøk som ikke er bevisst designet av noen sentral instans, men basert på kommunenes egne innspill, og dermed eksperimenterer med så vidt ulike ting, er ikke lett å typologisere. En typologi bør være uttømmende og ha med alle tenkbare kategorier, ikke bare de som faktisk er i bruk i dette forsøket. Dette kan for eksempel gjøres ved hjelp av typologier som beskriver forholdet mellom politikk og forvaltning eller forholdet mellom ordføreren og kommunestyret. En typologi som dekker alle typer forsøk som det her eksperimenteres med, vil nødvendigvis måtte bli vid, men ikke dermed intetsigende.

Noen paragrafer omhandler selve forsøket som sådan, det vil si formålsparagrafer, regler om evaluering og bestemmelser av mer teknisk art om forholdet til andre lover. Disse vil her bli holdt utenfor.

Med utgangspunkt i Montesquieus maktfordelingsprinsipp kan vi sette opp følgende hovedtyper myndighet: Lovgivende (og bevilgende), utøvende og dømmende. I denne sammenhengen gir det lite mening å snakke om lovgivende eller dømmende makt, men forsøkene omfatter både eksperimenter med budsjettmyndighet og med utøvende myndighet, selv om ingen av disse forsøkene er veldig radikale. De fleste forsøkene dreier seg imidlertid verken om utøvende eller bevilgende myndighet, men snarere om endringer i den politiske forretningsorden. En politisk forretningsorden er ikke likegyldig, ettersom det godt kan tenkes det i en gitt situasjon vil ligge mye makt i for eksempel å kunne nedsette utvalg, innvilge fritak fra politiske verv eller foreta suppleringsvalg. Det er likevel snakk om politisk organisering som indirekte kan forventes å påvirke beslutningsutfall, og ikke myndighet til å fatte policy-relaterte beslutninger direkte.

Vi har altså tre typer forsøk:

Bevilgningsmyndighet:

5 ordførere (Vindafjord, Nord-Aurdal, Eigersund, Skjervøy og Vågsøy) kan legge ned utsettende veto mot økonomiplan og budsjett. I denne kategorien kommer også forsøket i Ølen/Vindafjord med å gi ordfører egen budsjettmyndighet. Enten denne er formulert som en prosentdel av kommunens budsjett (Ølen før sammenslåingen) eller som et fastsatt beløp (Vindafjord etter sammenslåingen) er dette vesensforskjellig fra at kommunestyret i den vanlige budsjettbehandlingen budsjetterer med en post som ordføreren kan disponere. Forskjellen består for det første i at kommunestyret ikke kan redusere denne summen, og dernest i at ordføreren disponerer penger uavhengig av kommunestyret som kan brukes til formål ordføreren syns kommunestyret overser, eller man kan tenke seg et spleiselag der ordføreren og kommunestyret i fellesskap finner penger til en sak. I tillegg kommer forsøket i Ørskog, som gir ordføreren myndighet til å innstille budsjett og økonomiplan for kommunestyret. Dette er også en måte å gi ordføreren økt innflytelse på budsjett og økonomiplan, men ikke direkte makt, ettersom ordføreren ikke kan fatte noe eget vedtak.

Politisk ”forretningsorden”

De fleste forsøkestypene havner i denne kategorien

10 ordførere (Vågsøy, Vindafjord, Lenvik, Fusa, Averøy, Eigersund, Lyngen, Nord-Aurdal, Tønsberg og Sula) har forslagsrett i kommunale folkevalgte organer de ikke er medlem av.

4 ordførere (Eidsberg, Skjervøy, Sula, Lenvik) kan opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer.

10 ordførere (Averøy, Eigersund, Fusa, Gausdal, Lenvik, Skjervøy, Tinn, Tønsberg, Vindafjord og Vågsøy) behandler søknader om fritak fra politiske verv.

6 ordførere (Averøy, Eigersund, Lenvik, Skjervøy, Tønsberg og Vågsøy) kan i tillegg foreta suppleringsvalg.

8 ordførere (Lyngen, Fusa, Lenvik, Osen, Skjervøy, Tana, Tønsberg og Vågsøy) kan utpeke varaordførere:

8 ordførere (Sula, Eigersund, Fusa, Nord-Aurdal, Lenvik, Skjervøy, Tinn og Vågsøy) kan drive egen saksbehandling

11 kommuner (Eigersund, Nord-Aurdal, Risør, Sula, Tana, Vågsøy, Tinn, Tønsberg, Lenvik, Gausdal og Lyngen) har konstitusjonelle regler om fratreden og/eller nyvalg

Utøvende myndighet

Bare ett forsøk er kategorisert som utøvende myndighet:

13 ordførere (Alvdal, Eidsberg, Fusa, Gausdal, Lenvik, Lyngen, Nord-Aurdal, Risør, Skjervøy, Sula, Tinn, Vindafjord og Vågsøy) har hastekompetanse

I tillegg kommer bestemmelser knyttet til selve forsøket:

10 kommuner (Alvdal, Eigersund, Fusa, Lenvik, Lyngen, Sula, Vågsøy, Vindafjord, Tønsberg og Tinn) har med formålsparagraf, mens én kommune (Sula) har med en paragraf om evaluering.

Tabell 3.2: Typer av forsøk med utvidet myndighet

Bevilgende myndighet	Politisk forretningsorden	Utøvende myndighet
Utsettende veto for budsjett og økonomiplan	forslagsrett i kommunale folkevalgte organer ordføreren ikke er medlem av	Hastekompetanse
Innstillingsmyndighet for budsjett og økonomiplan	opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer behandler søknader om fritak fra politiske verv foreta suppleringsvalg utpeke varaordfører ordførers saksbehandling konstitusjonelle regler om fratreden og/eller nyvalg	

Avslutning

Det er ikke veldig omfattende forsøk med utvidet myndighet vi her har med å gjøre. Ordfører er i svært liten grad tillagt egen avgjørelsesmyndighet, og han/hun får bare begrenset innflytelse over budsjettet og økonomiplanen i noen kommuner. De fleste forsøkene handler om å gi ordføreren mer innflytelse i allerede eksisterende politiske prosesser der kollegiale organer fatter de endelige avgjørelsene. Noen handler om input-siden av politikken. (forslagsrett, opprette grupper), mens andre kan handle om å forenkle driftsformene uten egentlig å tillegge ordføreren mer makt. (Søknader om fritak fra politiske verv og suppleringsvalg kan tolkes inn i denne gruppen.) De mest radikale forsøkene er nok de konstitusjonelle reglene om ”kabinettspørsmål” og utskrivning av nyvalg. Disse er både mulige ”ris bak speilet” og en rømningsvei dersom alt skulle gå galt i relasjonen mellom ordføreren og kommunestyret.

Forsøkene må nok karakteriseres som inkrementalistiske. Men de er ikke dermed uinteressante. I neste kapittel vil vi se på hvilke erfaringer kommunene gjorde med forsøkene. Der vil det også komme klarere frem hvilken sammenheng forsøkene ble gjort i (kontekst), hvordan kommunene har valgt å kombinere ulike forsøksordninger etc. I kapittel fem vil vi vende tilbake til de forsøksformene vi har omtalt her og oppsummere hvilke erfaringer alle kommunene har hatt med hver enkelt myndighetsform.

Kapittel 4: Effektene av utvidet myndighet

I dette kapitlet vil vi oppsummere erfaringene de 19 deltakerkommunene har gjort med de ulike forsøksområdene. Erfaringene blir grundig presentert i vedlegg II. For fremstillingen her vil vi bruke den inndelingen av ulike myndighetsformer vi så på i forrige kapittel. En refleksjon omkring forsøkens kontekst er imidlertid på sin plass først.

Forsøkens kontekst

Når forsøk som gjennomføres i et relativt lite antall kommuner skal gi kunnskap om hvordan en ordning mest sannsynlig vil fungere dersom den ble implementert i alle norske kommuner, er det nødvendig å *generalisere*. Dette er en krevende øvelse som fordrer at man også tar hensyn til om det er spesielle forhold ved forsøkskommunene som sådan eller den politiske situasjon i disse kommunene som kan ha påvirket forsøket. Selv om forsøket skulle være en ubetinget suksess i forsøkskommunene er en mulig innvending at det likevel ikke passer i nabokommunen (eller en hvilken som helst annen kommune, for den saks skyld). I forrige kapittel så vi at det vi her har å gjøre med gjerne kan betraktes som 19 sett med forsøk, ettersom ingen av forsøkskommunene gjennomfører identiske forsøk. Hver kommune har sin unike kombinasjon av forsøksområder. Erfaringene de ulike forsøkskommunene har høstet må derfor ses i lys av den spesielle konteksten i denne kommunen. Forhold som kan tenkes å påvirke utfallet er blant annet kommunestørrelse og kommuneøkonomi (og ellers sosio-økonomiske forhold ved kommunen), politisk situasjon, herunder både partiflora og styrkeforhold i kommunestyret, konfliktnivå i kommunestyret og nær politisk historie. Forsøkene er nært knyttet til selve ordførerrollen og berører i mange tilfeller også rådmannsrollen sterkt, slik at både ordførerens og rådmannens bakgrunn er relevante.

Denne typen informasjon om hver kommune er samlet i vedlegg II, og vil ikke bli behandlet utførlig i denne oppsummeringen. Ved at opplysningene finnes tilgjengelig i appendiks er det imidlertid mulig for leseren å gjøre sin egen vurdering av kontekstens betydning i de ulike tilfellene.

Utpeke varaordfører

Åtte kommuner har eksperimentert med å la ordføreren utpeke varaordføreren. Fem av disse (Vågsøy, Skjervøy, Lenvik, Osen og Tana) rapporterer at det ble forhandlet som normalt, selv om det nå formelt sett var ordføreren som utpekte varaordføreren. I noen kommuner (særlig Tana) ble varaordførervervet særlig viktig som forhandlingskort for å sikre ordføreren et flertall i kommunestyret slik at han unngikk å havne i mindretall fra begynnelsen av perioden. Flere informanter ga uttrykk for at ordføreren både i Tana og Osen ikke hadde blitt ordfører hvis det hadde vært opp til kommunestyret. I Osen kom ordføreren i mindretall til tross for at det ble gjort flere forsøk på å bygge en flertallskonstellasjon der også varaordførervervet var et viktig forhandlingskort i denne prosessen. I Tana lyktes man med å skape en slik flertallskonstellasjon, og varaordførervervet var en viktig faktor i disse forhandlingene.

I de andre kommunene (Fusa, Lyngen og Tønsberg) var det mer eller mindre klart hvem som ville bli varaordfører allerede før valget, enten fordi ordførerkandidatene annonserte hvem de ville samarbeide med i valgkampen eller fordi disse hadde samarbeidet før, og det lå i kortene at dette samarbeidet ville fortsette.

Ordningen med at ordføreren skulle utpeke varaordfører har ført til noen uklarheter og konflikter. I Osen ble det en åpen konflikt med hensyn til hvordan varaordføreren skulle ta sete i formannskapet – på sitt partis kvote eller på en reservert plass. Dette er i bunn og grunn den samme diskusjonen som man hadde i Lyngen med hensyn til den direktevalgte ordføreren i 1999 (se Buck, Larsen og Willumsen 2006), og tolkningen var klargjort og presisert tydelig i forskriftene fra departementets side. Like fullt endte konflikten i en lovprøvingssak. Man kan neppe gardere seg mot at slike saker oppstår iblant når det innføres nye ordninger, og det ser i dette tilfellet ut til at problemene skyldtes at de lokale politikerne ikke hadde satt seg godt nok inn i reglene, mer enn uklarheter i selve regelverket.

I Tønsberg ble varaordføreren utpekt av ordføreren i konstituerende kommunestyremøte i tråd med vedtektene, men da ordføreren fikk varig fritak, og varaordføreren ble valgt til ny ordfører, oppstod behovet for en ny varaordfører. Denne ble da utpekt av kommunestyret, stikk i strid med forsøksvedtekten. Avtroppende ordfører, som ledet møtet, betegner det som en glipp og sier han rett og slett ikke var oppmerksom nok, mens påtroppende ordfører først trekker i tvil om han hadde denne myndigheten, og deretter begrunner det med at han ønsket at kommunestyret skulle gjøre vedtaket. Rådmannen mener det er lov å la kommunestyret utpeke ny varaordfører av to grunner: dels fordi ordføreren ønsket det, og avsto fra å benytte sin rett, og dels fordi det er kommunestyret som har delegert denne myndigheten til ordføreren, og de må da kunne ta den tilbake om de ønsker det.

Vi har tidligere kommentert at det er oppsiktsvekkende at et kommunestyre ikke vet hvordan en varaordfører skal erstattes, til tross for at det dreier seg om regler de selv har utformet og vedtatt. Og det er enda mer oppsiktsvekkende hvis et kommunestyre bevisst velger å se bort fra regler de selv har vært med på å utforme og vedta. Denne typen prosedyreregler er nettopp til for å skape et system der det er klart og utvetydig hvem som har myndighet til å fatte hvilke avgjørelser, og for å sikre at slike avgjørelser har legitimitet. Rådmannens tolkning kan heller ikke være riktig, ut fra de prinsippene for tolkning av forskrifter vi har sett på. I Tønsberg var det imidlertid ingen som stilte spørsmål ved varaordførervalget, og derfor har problemstillingen ikke kommet til lovprøving.

Forslagsrett

Etter kommuneloven har ordføreren møterett og talerett i kommunale folkevalgte organer (komiteer, utvalg osv.) selv om han/hun ikke selv er medlem av dette organet. I ti deltakende kommuner har ordførere i tillegg forslagsrett, men ikke stemmerett.

Tre av disse ordførerne benytter ikke sin rett til å møte i slike utvalg. De begrunner det litt ulikt. I Lenvik finnes det ikke noen utvalg eller komiteer ordføreren kan møte i. Ordføreren i Tønsberg har ikke tid til å møte i slike utvalg, mens ordføreren i Nord-Aurdal begrunner det med respekten for de som er valgt til disse organene.

De øvrige sju ordførerne (Sula, Eigersund, Vågsøy, Averøy, Lyngen, Fusa og Vindafjord) har møtt i slike utvalg og komiteer, men ingen av dem har formelt fremmet noe forslag. Ordførerne begrunner dette på litt ulike måter.

Noen av ordførerne sier det rett og slett ikke har vært nødvendig (Fusa, Averøy), mens andre påpeker at det er viktig at ordføreren ikke overkjører folkevalgte (Vindafjord). Noen resonnerer videre ut fra en rent instrumentell logikk med at det fort kan virke mot sin hensikt hvis man prøver å overkjøre de folkevalgte (Eigersund).

I alle disse kommunene sier ordføreren at han heller vil få en partifelle eller meningsfelle til å fremme et forslag formelt dersom det skal votes. I andre kommuner (Sula, Vågsøy) påpeker imidlertid både ordføreren og andre informanter at møtene i disse organene foregår i en veldig uformell stil. Ved å delta i diskusjonen er ordføreren med på å påvirke formuleringer og vedtak, men uten at det blir protokollført hva ordførerens bidrag har vært. Det forekommer at det votes over vanskelige saker, (i slike tilfeller har ikke ordføreren stemmerett), men i de fleste sakene er det ikke nødvendig. Med en så uformell møtestil er retten til å fremme et forslag til votering i det hele tatt unødvendig.

Det går imidlertid også an å resonnerer som en ordfører i forrige periode “Det er naturlig at ordføreren får lov å foreslå noe formelt for et politisk organ når han er til stede. At han må gå gjennom andre er en unødvendig formalitet. Det er jo uansett utvalget som fatter vedtaket, uten ordførerens stemme.”

Saksbehandling

Åtte ordførere hadde muligheten til å drive egen saksbehandling. To av disse (Lenvik og Nord-Aurdal) har ikke behandlet egne saker i det hele tatt. De andre seks har behandlet noen få saker. Det kan også diskuteres om denne ordningen har vært brukt i Sula. Ordføreren står som saksbehandler i én sak som formannskapssekretæren førte i pennen. Men hva er egentlig forskjellen på å drive egen saksbehandling og at ordføreren har med seg et begrunnet benkeforslag til møtet? Ettersom det er ordføreren som har ansvaret for forsvarlig saksbehandling i saker han selv behandler, er det ingen prinsipiell forskjell utenom det rent prosedyremessige, nemlig at sakspapirene ikke følger møteinnkallingen på samme måte.

De andre ordførerne har benyttet muligheten til å være saksbehandler, men ikke ofte. Det er da gjerne saker som er politisk, for eksempel politisk struktur eller saker som er på høring der kommunen skal uttale seg etc. Alle ordførerne er enige om at en ordfører ikke vil kunne behandle saker på regelstyrte områder, som rettighetssaker eller andre typer enkeltvedtak som er sterkt regelstyrt og krever spesiell saksbehandlerkompetanse.

En del ordførere sier de behandler saker i tilfeller der administrasjonen ikke har kapasitet. Til dette svarer en del rådmenn at det neppe er noen hjelp i det unntatt i helt spesielle saker der ordføreren allerede kjenner saken svært godt. Årsaken er at en ordfører uansett må ha hjelp av administrasjonen til å få saksopplysningene og sette seg inn i formkrav etc. Noen ordførere har imidlertid kompetanse på helt spesielle områder, eller de har saksbehandlingserfaring fra før. I slike tilfeller kan nok ordførerens saksbehandling være en reell hjelp og avlastning. Det reiser imidlertid spørsmålet om det er dette vi vil at ordførerne skal holde på med. Mange av ordførerne

sier de ikke behandler mange saker fordi de ikke har tid. Noen reiser også det prinsipielle spørsmålet om hvor mange saker ordføreren skal behandle før han blir en del av rådmannens stab.

Det er helt klart en del vanskelige grenseoppganger i dette feltet, ikke minst fordi det rokker ved noen av de tradisjonelle arbeidsfordelingene mellom politikere og administrasjonen. I noen kommuner er opposisjonen også kritisk til denne muligheten fordi ordføreren ikke er en nøytral administrator, men en partipolitiker. Mens mange ordførere legger stor vekt på å være ordfører for alle, og overlater partipolitikken til en gruppeleder og en partigruppe, er det ikke alle ordførere som lykkes med dette, og noen ordførere mener ganske enkelt at det er feil. Ordføreren er og blir en politiker, og selv om han etterstreber nøytralitet i saksbehandlingen så er det ikke umulig at han vil utelate momenter hans meningsmotstandere mener er viktige.

Problemet med at ordføreren er saksbehandler er altså dels at det kan være vanskelig å ha tillit til at alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst, og dels knytter det ordføreren for sterkt til administrasjonen.

De prinsipielle problemene til tross, så har ikke denne ordningen ført til store problemer i noen av deltakerkommunene. Dette har nok sammenheng med at ordførerne sjelden velger å behandle konfliktfylte saker, og ofte nyter stor tillit i kommunestyret.

Budsjettmyndighet

Fem kommuner (Eigersund, Vågsøy, Vindafjord, Skjervøy og Nord-Aurdal) har gitt ordføreren utsettende vetorett i budsjett og økonomiplan, mens Ørskog lar ordføreren innstille til kommunestyret i disse sakene. I forrige periode hadde Os et forsøk som ligner på det Ørskog har i denne perioden, mens Skjervøy og Vindafjord hadde forsøk med vetorett.

Ingen ordfører har så langt brukt sin rett til å legge ned veto, verken med hensyn til økonomiplan eller budsjett. Dette altså til tross for at det til sammen er vedtatt 28 budsjetter og like mange økonomiplaner i kommuner der ordføreren hadde vetorett. Forklaringen ligger først og fremst i at de fleste ordførerne tilhører et flertall i kommunestyret og deltar mye i arbeidet med å utforme budsjettet og økonomiplanen, og derfor får vedtatt budsjetter de er fornøyde med. I denne perioden var det bare ordføreren i Vågsøy som satt i et knapt mindretall.

I noen kommuner har ordføreren og andre informanter argumentert med at ordningen kan fungere som et "ris bak speilet". Det er vanskelig å måle noen slik effekt, men det er selvfølgelig tenkelig at noen kommunestyrerepresentanter opptrer annerledes enn de ville gjort dersom ordføreren ikke hadde vetorett. I forrige periode sa ordføreren i Vindafjord at han ville ha brukt en vetorett dersom han hadde hatt muligheten ett år før forsøket begynte (Larsen og Willumsen 2007:56).

Det ser ut til å være litt ulike meninger om ordførerens rolle og i hvilke tilfeller en slik myndighet bør brukes. Mens noen ordførere kunne tenke seg å bruke voretten til å tvinge kommunestyret til ansvarlighet (Nord-Aurdal, Skjervøy) mener andre at det ikke er ordførerens oppgave, men snarere Fylkesmannens. I Nord-Aurdal poengterer ordføreren at et så sterkt virkemiddel må brukes sjeldent, og da må det mer enn ideologi til. Derimot mener ordføreren i Vågsøy at det er nettopp

retningen i budsjettet ordføreren kan påvirke, mens Fylkesmannens jobb er å passe på ansvarligheten og budsjettbalansen.

Opprette arbeidsgrupper

Fire ordførere har hatt muligheten til å opprette ad-hoc utvalg, arbeidsgrupper eller (foreløpige) komiteer. To av dem (Lenvik og Eidsberg) har ikke benyttet denne muligheten, mens ordføreren i Skjervøy har opprettet en rekke komiteer (saksforberedende komiteer, byggkomiteer og lignende ad-hoc utvalg). Informanter i Skjervøy gir generelt uttrykk for at de er fornøyd med praksisen, og begrunner det med at det ofte er vanskelig å få folk til å stille i slike komiteer, og at de er glade for at ordføreren gjør rekrutteringsjobben. I Lenvik og Eidsberg har ordføreren i stedet tatt opp behovet i Formannskapet eller kommunestyret, og så har et kollegialt organ opprettet komiteen.

I Sula er det litt uklart hvor mange ganger ordføreren har benyttet denne retten, fordi det ikke alltid kommer inn i saksbehandlingssystemet. Informanter i Sula påpeker også at det iblant er litt uklart hva som skal regnes som en komité og hva som skal regnes som en rekke møter med personer ordføreren har innkalt i en sak. Rådmannen i Sula påpekte at en forskjell ved at ordføreren kan oppnevne komiteer, er at når møtet offisielt har status som komitemøte utløser det mulighet for møtegodtgjørelse. En slik mulighet finnes ikke ved tilfeldige møter ordføreren måtte sammenkalle til.

Det ser ikke ut til at noen av kommunene har hatt negative erfaringer med denne myndighetsformen, til tross for at den har blitt praktisert veldig ulikt i forskjellige kommuner. Det ser ut til at utøvelsen av en slik myndighet nødvendigvis må tilpasses lokal politisk kultur, politiske realiteter som samarbeidskonstellasjoner og "kjøttvekt" i kommunestyret og ordførerens personlige lederstil.

Erfaringene fra Skjervøy viser vel at dette kan være en effektiv driftsform i noen situasjoner. En av grunnene til at dette ikke har ført til problemer kan være at det i hovedsak har vært saksforberedende utvalg som ikke har hatt egen beslutningsmyndighet. En annen årsak er kanskje at ordføreren ikke er tvunget til å utøve denne myndigheten, ettersom formannskapet og kommunestyret også kan opprette slike komiteer. Norske ordførere er generelt nokså forsiktige og tenderer til å skaffe seg ryggdekning i kollegiale organer fremfor å ta avgjørelser selv. En ordfører som er usikker kan dermed forberede saken og ta den med i et kollegialt organ der komiteen kan opprettes.

Hastekompetanse

Dette er den myndighetsformen det eksperimenteres oftest med. Hele 13 kommuner har dette med i vedtekten. I disse 13 kommunene er det til sammen fattet 25 hastevedtak denne perioden. 15 av disse er fattet i Lenvik, i de øvrige 12 kommunene er det til sammen fattet 10 hastevedtak på fire år.

Formuleringene i vedtektene har ført til relativt mye uklarhet når det gjelder forsøket med hastekompetanse. Uklarheten gjelder hvem som til enhver tid har hastekompetanse i kommunen. Vedtekten lyder i de fleste kommunene:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

I noen kommuner er informantene samstemte om at ordføreren har hastekompetanse (Gausdal, Lyngen, Skjervøy), enten i kraft av forsøksvedtekten i seg selv eller et positivt vedtak i kommunestyret (en oppdatering av delegasjonsreglementet) som delegerer hastekompetansen til ordføreren. I andre kommuner viser informantene til både kommuneloven, forsøksvedtekten og delegasjonsreglementet, og er enige om at både ordføreren og formannskapet har hastekompetanse (Risør, Nord-Aurdal, Vågsøy, Sula og Lenvik). I andre kommuner er informantene enige om at hastekompetansen er delegert til Formannskapet (Eidsberg, Fusa).

I Alvdal uttrykte både ordføreren og administrasjonen stor usikkerhet med hensyn til hvem som har hastekompetanse, i Vindafjord mente ordføreren at han hadde det, mens rådmannen mente det er formannskapet som har hastekompetanse. I Lenvik mente administrasjonen først at ordføreren hadde hastekompetanse i kraft av forsøksvedtektene, men uten et positivt kommunestyrevedtak. En betent sak førte til at en kommunerevisjon konkluderte med at ordføreren ikke hadde hastekompetanse, og kommunestyret fattet deretter nye vedtak slik at resten av perioden hadde både formannskapet og ordføreren hastekompetanse. I Tinn var hastekompetanse i begynnelsen av perioden ifølge rådmannen og ordføreren delegert til formannskapet (ettersom det fantes et gammelt delegasjonsreglement som etter deres mening ikke ble tilsidesatt av at forsøksvedtekten ble innført), men et nytt delegasjonsreglement delegerte hastekompetanse til ordføreren i 2008. Ordføreren fattet deretter ett hastevetdakt, men da neste hastesak kom opp ble vedtaket fattet av formannskapet, simpelthen fordi de ønsket å fatte vedtaket, og både ordføreren og rådmannen gikk med på det til tross for at det stred mot deres tolkning av regelverket.

Uklarheten ser ut til å skyldes selve formuleringene i regelverket, og faller svært uheldig ut. I noen kommuner har det oppstått konflikt, mens ordføreren i andre kommuner har bøyd av for å unngå konflikt. At regelverket er uklart og blir tolket på flere forskjellige måter er i seg selv uheldig og potensielt en kilde til konflikt. Det er også verdt å merke seg at flere kommuner har ønsket at både formannskapet og ordføreren skal ha hastekompetanse. En slik ordning vil også kunne føre til konflikter dersom de to bestemte seg for å gjøre motstridende vedtak. I så fall må det være klart på forhånd hvilket av de to vedtakene som skal ha forrang.

Men med unntak av disse to typene uklarhet og potensielle problemer ser det ikke ut til at noen kommuner har negative erfaringer med at ordføreren fatter hastevetdakt.

Fritak fra politiske verv

Ti ordførere har etter forsøksvedtektene myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv. I to av kommunene (Averøy og Tinn) har ordføreren ikke brukt denne myndigheten, selv om det har vært fritakssøknader i perioden. I disse kommunene har Kommunestyret behandlet fritakssøknadene i henhold til kommuneloven, og kommunen har dermed rett og slett sett bort fra forsøket. I de åtte andre kommunene er det derimot ordføreren som behandler slike søknader.

I tre av kommunene (Eigersund, Gausdal og Fusa) er ordførerens vedtak endelig, mens kommunestyret i de sju andre kommunene er klageinstans. Det har ikke vært klagesaker i noen av kommunene, og det har heller ikke vært noen kontroversielle saker.

Praksisen rundt denne ordningen er litt ulik fra kommune til kommune. I Gausdal er det for eksempel ordføreren selv som behandler søknadene, mens det i Eigersund i praksis er politisk sekretariat som står for saksbehandlingen, mens ordføreren nøyer seg med å skrive under. Alle informantene er enige i at det ikke ligger noen reell politisk makt i denne ordningen. Vedtakene oppfattes som en formalitet.

Det er ingen av informantene som trekker frem negative aspekter ved ordningen, og noen mener at dette burde vært standard i alle kommuner. De viser til to argumenter, nemlig at det er en effektiv og grei ordning som sparer politikerne i kommunestyret for å bruke tid på slike saker og får en avgjørelse raskt uten å måtte vente på neste kommunestyremøte, samtidig som noen få søknader handler om veldig personlige ting som det er greit å kunne prate med én ordfører om i stedet for å forklare seg for hele kommunestyret.

Ett uklart punkt som må nevnes er hvilken mulighet ordføreren har til å overlate avgjørelsen i fritakssaker til kommunestyret. Vi har allerede nevnt at to kommunestyre (Averøy og Tinn) behandlet alle fritakssøknader gjennom hele perioden. I Tønsberg var det ordføreren som behandlet fritakssøknader, med unntak av varaordførers søknad om midlertidig fritak etter en betent lokal politisk skandale. Denne spesielle saken ble behandlet (og innvilget) av bystyret.

Suppleringsvalg

I tillegg til å behandle søknader om fritak fra politiske verv, er det sju kommuner som har delegert til ordføreren å foreta suppleringsvalg. De to kommunestyrene (Averøy og Tinn) som gjennom perioden har behandlet søknader om fritak, har også selv gjort suppleringsvalgene. I de øvrige fem kommunene er det ordføreren som har gjort suppleringsvalgene. På samme måte som med hensyn til fritakssøknader er det noen ordførere som i praksis lar et politisk sekretariat ta seg av kontakten med partiet/gruppen den uttredende tilhører (Tønsberg, Eigersund, det vil si de største kommunene), mens det i de mindre kommunene er ordføreren selv som står for saksbehandlingen, ofte i form av en henvendelse på epost til gjeldende gruppeleder.

Vi kan merke oss at partiet eller gruppa den uttredende tilhører har fått en selvstendig rolle i denne prosessen. Dette er ikke nevnt i kommuneloven, men ser ut til å være praksis også i en del kommuner uten ordførerforsøk. Det er normalt kommunestyret som foretar suppleringsvalg, og de supplerer fra den samme gruppen/partiet som den uttredende tilhører. Men her er det ikke bare snakk om gruppe- eller partitilhørighet, men om å spørre en gruppe/parti om dets mening. Dermed får gruppeledere en oppgave de ikke hadde tidligere, nemlig å peke ut hvem av de som står på varalista de ønsker inn i gjeldende organ.

Et potensielt problem i denne sammenhengen oppstår dersom representanter melder seg ut av et parti eller bryter med en gruppe i løpet av perioden. Det må antas at de fleste ordførere da vil søke til gruppeleder for det parti/gruppe den uttredende tilhørte ved valget, forutsatt at det finnes en slik gruppe. Dersom det bare kom inn én representant fra denne gruppa ved valget, og denne har

endret partitilhørighet, kan det oppstå uklarhet om hvem som skal kontaktes for å mene noe om saken. Det skal imidlertid understrekes at dette er et problem som nok vil oppstå svært sjeldent, og at det i slike spesielle situasjoner kanskje vil være opp til ordføreren å tolke regelverket og finne fornuftige løsninger på samme måte som kongen i en gitt parlamentarisk situasjon vil kunne velge hvem han vil be om å danne regjering.

Når ordføreren skal foreta et suppleringsvalg ”etter forslag fra det parti/gruppe den uttredende tilhører” er det uklart i hvilken grad ordføreren er bundet av dette forslaget. En mulig tolkning er at ordføreren skal foreta en selvstendig vurdering og utnevne en person, men er forpliktet til å først innhente råd hos partiet/gruppa den uttredende tilhører. En annen tolkning er at et slikt forslag i realiteten er en avgjørelse som ordføreren bare skal stadfeste.

Det har ikke oppstått strid om noen suppleringsvalg i noen av de sju kommunene denne perioden.

“Konstitusjonelle” regler

Ti kommuner har innført ulike former for “konstitusjonelle” regler knyttet til det direkte ordførervalget. Reglene er av to typer: enten kan ordfører selv fratre, eller også kan kommunestyret skrive ut nyvalg på ordfører. Totalt er det ni kommuner som har regler om ordførerens rett til fratreden. Åtte av disse knytter denne retten til voteringsnederlag i kommunestyret. Det eneste unntaket er Sula, som ganske enkelt gir ordføreren rett til å gi kommunestyret beskjed om at han eller hun vil fratre som ordfører. Bare tre kommuner (Gausdal, Tønsberg og Lyngen) lar kommunestyret velge ny ordfører. De øvrige seks har bestemmelser om at det i så fall skal skrives ut nyvalg. Det er totalt fem kommuner som har ulike ordninger for at kommunestyret kan skrive ut nyvalg. Tønsberg er alene om en ordning med at dette bare kan skje etter innbyggerinitiativ, mens det i de øvrige fire kommunene er kommunestyret som kan fatte vedtak om å utskrive nyvalg på ordfører med 4/5 flertall.

Ingen av de ti kommunene har fått prøvd ut disse reglene i praksis i denne perioden. I noen kommuner har det vært god oppslutning om ordføreren i kommunestyret, og dermed ingen behov for slike regler i denne perioden. De fleste ordførerne sier da også at de ikke en gang har vurdert å stille et “kabinettspørsmål” i noen sak.

Både i Risør og Tana satt ordførerne i klart mindretall, og en samlet opposisjon kunne forsøkt å kaste ordføreren og skrive ut nyvalg dersom de hadde ønsket det. De valgte imidlertid å ikke gjøre det, formodentlig fordi vedtektene stiller krav om 80 % oppslutning om et mistillitsvotum i kommunestyret. Det er også verdt å merke seg at ingen har forsøkt å markere seg ved å fremme mistillitsforslag de ikke kunne få flertall for. Slike markeringer foregår iblant både på det norske Stortinget og i andre lands parlamenter. Flere informanter begrunner dette med at de tror det ville fått en negativ mottakelse blant velgerne dersom de “herset for mye med ordføreren”. Noen av dem trekker også frem at han tross alt er direkte valgt.

Det er helt naturlig at slike “konstitusjonelle regler” ikke blir tatt i bruk i løpet av en periode. Dette er sett på som sterke virkemidler som skal brukes sjeldent, og da gjerne for å løse akutte kriser. I forrige periode brukte imidlertid ordføreren i Gausdal sin rett til å stille “kabinettspørsmål” i en

viktig sak, og kommunestyrets flertall bøyde av og forandret sitt vedtak (Larsen og Willumsen 2007).

Evaluering

I brevet alle kommunene fikk fra KRD om godkjenning av forsøket heter det blant annet:

Departementet vil sørge for at forsøkene blir evaluert samlet på en systematisk og bred måte, slik vi har gjort med det pågående forsøket. Det er likevel viktig at kommunene også foretar en egevaluering og på den måten bidrar til å få fram erfaringer som også eventuelt kan brukes i den nasjonale evalueringen. Det er en forutsetning at forsøkskommunene stiller seg til disposisjon for en uavhengig instans som skal evaluere forsøkene. Departementet dekker kostnader til et felles evalueringssopplegg. Kommunene dekker selv sine kostnader i forbindelse med gjennomføringen av forsøket og egevaluering.

Til tross for at alle de 19 deltakende kommunene altså er pålagt å gjennomføre en lokal evaluering av forsøket, er det svært få kommuner som har gjennomført noen form for lokal evaluering. Lenvik, Tønsberg, Risør, Vågsøy, Averøy, Gausdal, Nord-Aurdal, Fusa, Vindafjord, Tinn, Eidsberg og Lyngen har ikke gjennomført noen form for lokal evaluering. I Alvdal har kommunestyret fattet vedtak om å ikke gjennomføre evaluering, men i motsetning til de andre kommunene har det i hvert fall vært på sakskartet i kommunestyret. I en del kommuner hadde man planlagt å gjøre en lokal evaluering, men gjennomførte det ikke. Dette gjelder Ørskog, Sula, Eigersund og Skjervøy. Noen av disse begrunner det med at forsøket ikke skal videreføres, andre med at ingen av forsøkspunktene har vært tatt i bruk i perioden, slik at det ikke er noe å evaluere. Noen henviste også til at andre saker var viktigere, og at kommunen har begrenset med ressurser og må prioritere. Bare i Tana har kommunestyret behandlet dette som en drøftingssak. Men også her var det først og fremst direktevalgordningen og til dels ordinær delegasjon til ordføreren som var gjenstand for diskusjon, ikke myndighetsforsøket.

Ingen av de 19 deltakende kommunene har gjennomført noen evaluering som kan bidra til å kaste mer lys over de forsøkene kommunene har gjennomført. Vi er altså henvist til å stole på de data som ble samlet inn gjennom den sentrale evalueringen. Det er verdt å merke seg at det er et stort mellom det formelle kravet om lokal evaluering og kommunenes praksis. Et slikt sprik er uheldig, og man kan se for seg flere løsninger:

- 1) Kravet om lokal evaluering kan oppheves, eller det kan innføres en ordning der man kan søke dispensasjon fra dette kravet.
- 2) Det innføres mer konkrete minstestandarder for hva en slik lokal evaluering skal inneholde. Intervjudata tyder på at noen kommuner ser for seg et dyrt opplegg med innleide konsulenter og rapporter, mens det viktigste kanskje er at administrasjonen forbereder en oppsummering der de redegjør for hvordan forsøket har vært brukt og så tas det opp som diskusjonssak i kommunestyret. Det bør enten føres et grundig referat av hva som kom frem i debatten, eller sikte mot å vedta en resolusjon eller annet dokument som redegjør for hva kommunestyret (evt. flertall og mindretall) mener om kommunens forsøk.

Eventuelt kan man nedsette et politisk utvalg som behandler saken først dersom man ønsker å gjøre mer ut av det.

Formålsparagrafer og begrunnelser

Som vi så i forrige kapittel er det ikke alle kommunene som har en formålsparagraf, og det lot seg heller ikke gjøre i feltarbeidet å finne ut hvilke målsettinger kommunestyret så for seg da de vedtok å søke om å delta i forsøket. Dette henger sammen med at mange av de som var de mest sentrale aktørene da vedtektene ble utformet var ute av politikken eller langt mindre sentrale etter valget, enten fordi de tapte valget eller fordi de ikke stilte til gjenvalg.

Det har i de fleste kommunene ikke vært stort fokus på dette forsøket. I to tilfeller visste ikke rådmannen at kommunen deltok i et forsøk da vi gjennomførte feltarbeidet, det vil si tre år inn i perioden. I ett tilfelle visste heller ikke ordføreren om forsøket før vi ringte for å intervju ham om det. I en rekke intervjuer har sentrale kommunestyremedlemmer sagt at de ikke kjente til forsøket, og et flertall av kommunestyrerepresentantene vi intervjuet visste ikke nøyaktig hva kommunen eksperimenterte med.

I et forsøk som har fått så lite oppmerksomhet er det vanskelig å sjekke hvilke forventninger aktørene har til forsøket. I en rekke tilfeller oppdaget vi at de forventningene som var nedfelt i formålsparagrafene ikke samsvarte med hvordan aktørene tenkte, eller de var egentlig å forstå som forventninger knyttet til direkte ordførervalg eller summen av endringer i politisk organisering som ble innført samtidig.

Kommunene hadde også satt opp ulike formål: I noen kommuner dreier det seg om å skape engasjement og interesse for lokaldemokrati. Mens dette i noen kommuner er et mål i seg selv (Vågsøy, Tønsberg og Lenvik) er det i andre kommuner et middel til å oppnå valgdeltakelse og rekruttering til lokalpolitikken (Eigersund). Noen kommuner ønsker å utvikle gode og effektive driftsformer (Alvdal), mens andre vil styrke og tydeliggjøre ordførerrollen (Eigersund, Fusa og Vindafjord). Atter andre kommuner har ambisjoner om å gjøre mye på én gang (Sula, Tinn og Lyngen). Dette er i stor grad de samme begrunnelsene og målsettingene som det ble referert til i forrige periode.

Et forsøk som får så lite oppmerksomhet at ikke en gang sentrale kommunestyrepolitikere kan redegjøre for hva det inneholder kan neppe være egnet til å skape interesse og engasjement for lokalpolitikken i befolkningen. Det er heller ikke lett å se hvordan dette skal bidra til å øke valgdeltakelsen. Det ble da også bekreftet under feltarbeidet at det i mange kommuner ikke var forsøket med endret myndighet som sådan som skulle føre til dette, men kombinasjonen med andre endringer som ny politisk organisering eller direkte ordførervalg.

Målsettinger om å styrke og tydeliggjøre ordførerrollen eller å utvikle gode og effektive driftsformer synes mer i samsvar med de forsøksområdene det har vært eksperimentert med. Når det gjelder enkelte forsøksområder kan det nok hevdes at dette er en god og effektiv driftsform, i hvert fall slik det har fungert i noen forsøkskommuner. Dette gjelder for eksempel ordningene med at ordføreren behandler søknader om fritak fra politiske verv og foretar suppleringsvalg. Av forsøk som har bidratt til å styrke og tydeliggjøre ordførerrollen kan forsøkene med vetorett i budsjettsaker eller ordførers saksbehandling trekkes frem.

Avslutning

Oppsummeringen av erfaringene med de ulike myndighetsformene viser at dette ikke er et forsøk som har opptatt verken ordførere eller politikere i særlig stor grad. Det er ikke store effekter av forsøket, noe man vel også kunne forvente ettersom det er svært forsiktige forsøk vi har å gjøre med. I oversiktstabellen på neste side har vi oppsummert erfaringene med forsøkene.

I de neste kapitlene skal vi ta for oss en del andre typer data som setter ordførerrollen litt mer i perspektiv. I kapittel fem ser vi på forsøkene med endret myndighet og direkte ordførervalg i sammenheng, mens vi i kapittel seks og sju skal bruke data fra den norske og den europeiske ordførerundersøkelsen til å belyse både ordførerrollen og forsøkene med endret myndighet for ordfører.

Tab. 4.1: Erfaringer med ulike myndighetsformer

Myndighetsform	Erfaring
Utpeke varaordfører	Denne myndigheten brukes, men utgjør liten praktisk forskjell i de fleste kommunene. Selv om det formelt er ordføreren som utnevner varaordføreren, forhandles det om dette vervet på vanlig måte ved konstitueringen i de fleste kommuner. En direktevalgt ordførers sjanse til å skape en flertallsallianse er imidlertid litt større når ordføreren utnevner varaordfører, og ordføreren har en slags veto rett når det gjelder valg av varaordfører som er med på å sikre at personkjemien stemmer.
Forslagsrett i kommunale organer der ordføreren ikke er medlem	Ingen av de 10 ordførerne som har hatt denne myndigheten har brukt den. Flere argumenterer likevel med at det er naturlig at ordføreren har denne myndigheten.
Ordførerens saksbehandling	6 av 8 ordførere har brukt denne muligheten, men bare i noen få saker. Ordningen reiser flere prinsipielle problemstillinger og det kan være nødvendig å gå opp noen grenser for anvendelsen. En innvending er at opposisjonen i noen tilfeller er usikre på om alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst, ettersom ordføreren ikke er en nøytral saksbehandler, men også en partipolitiker. En annen innvending er at ordningen knytter ordføreren for sterkt til administrasjonen.
Utsettende veto eller innstillingsmyndighet for budsjett/økonomiplan	Vetorett for budsjett eller økonomiplan har ikke vært benyttet i noen av kommunene, men det kan tenkes at ordningen har vært et slags "ris bak speilet". Ordningen med at ordføreren innstiller i budsjettsaker ser ut til å ha fungert greit i Ørskog, men ordningen fordrer at kommunen har en bestemt budsjettbehandlingsprosess.
Opprette arbeidsgrupper	Bare to av de fire ordførerne som har hatt denne muligheten har i praksis benyttet den, men når den anvendes ser det ut til å være en effektiv driftsform uten spesielle problemer.
Hastekompetanse	Dette er den mest brukte forsøksordningen. I de 13 kommunene er det fattet tilsammen 25 hastevedtak, 15 av disse i én kommune. Uklarheter i regelverket har ført til en del konflikt om denne ordningen, men med et klarere regelverk ser det ut til at denne ordningen vil kunne fungere.
Fritak fra politiske verv	Denne ordningen praktiseres ulikt i forsøkskommunene. Noen ordførere behandler ikke fritakssøknader til tross for forsøksvedtekten, mens andre lar administrasjonen foreta behandlingen mens ordføreren signerer, og andre ordførere foretar hele behandlingen selv. De fleste forsøkskommunene er fornøyde med ordningen, og flere fordeler trekkes frem, blant annet at den sparer kommunestyret for å bruke tid på slike saker og at det er mer smidig i saker som involverer fortrolig informasjon.
Suppleringsvalg	Ordningen har fungert problemfritt i de 6 kommunene den har vært prøvd ut, men det er likevel uklart i reglene hvorvidt ordføreren kan tilsidesette et forslag fra den uttredendes gruppeleder.
"Konstitusjonelle" regler for fratreden og/eller nyvalg	Disse ordningene har ikke vært brukt i perioden, men kan ha hatt en funksjon som et "ris bak speilet" i noen situasjoner. Slike regler skal uansett brukes bare i unntakstilfeller for å løse akutte kriser.

Kapittel 5: Ordførerrollen - ønsker norske ordførere utvidet myndighet?

Innledning

Som nevnt i kapittel 1 om metode og datatilfang har vi gjennomført spørreundersøkelse blant alle landets ordførere. Vi skal i dette kapitlet først rapportere om funn fra denne undersøkelsen med hensyn til ulike aspekter ved ordførerrollen. Vi skal både undersøke hvordan ordførerne opplever handlingsrommet for deres utøvelse av vervet og hvorvidt de ønsker utvidet formell myndighet. Dette er et første steg i en bredere kartlegging av selve ordførerrollen, det vil si hvordan den oppfattes og utøves. Den videre kartleggingen følger i det neste kapitlet der vi sammenligner de norske ordførernes oppfatninger med tilsvarende oppfatninger blant europeiske ordførere. Vi har i innledningskapitlet pekt på en europeisk trend mot en form for presidensialisering av ordførerrollen som innebærer en dekollektivisering av beslutningsfetting i kommunene – altså at makt og myndighet flyttes «oppover» og samles på færre hender. Det er her spørsmålene om handlingsrom og ønsker om utvidet formell myndighet for ordfører er særlig relevant. I de følgende analysene skal vi konsentrere oss om svarene på spørsmålene vi har stilt ordførerne om disse tingene, men samtidig kontrollere for tre forhold: Det første og viktigste er hvorvidt ordfører var direkte valgt med eller uten utvidet myndighet eller valgt på tradisjonell måte etter kommuneloven. Denne variabelen har vi kalt *kommunetype*. Det andre er hvorvidt ordfører var direkte valgt, eller valgt på tradisjonell måte med rent flertall eller ved koalisjon. Denne variabelen har vi kalt *valg måte*. Det tredje er hvilket politiske grunnlag ordføreren hadde i kommunestyret på det tidspunkt da vedkommende svarte på undersøkelsen, det vil si om eget parti eller liste hadde flertall, om grunnlaget var en flertallskoalisjon, en mindretallskoalisjon eller om grunnlaget var basert på samarbeid fra sak til sak. Denne variabelen har vi kalt *politisk grunnlag*. Aller først må vi gjøre oppmerksom på at det naturlig nok er en samvariasjon mellom disse spørsmålene, altså at det politiske grunnlaget ordføreren hadde i kommunestyret da undersøkelsen ble gjennomført i en viss grad hang sammen med hvordan han eller hun ble valgt til ordfører²⁴ og hvorvidt det ble avholdt direkte valg med eller uten utvidet myndighet.²⁵ Likeledes var det selvfølgelig en enda sterkere samvariasjon mellom hvordan ordføreren ble valgt og hvorvidt kommunene avholdt direkte valg.²⁶ Ingen av disse korrelasjonene er imidlertid så sterke at de utelukker separate målinger av hvilke eventuelle effekter disse faktorene har hver for seg.²⁷

Vi vil avslutte innledningen av dette kapitlet med å nevne at vi ved hjelp av ulike analyseteknikker som faktoranalyse, indekskonstruksjon og lignende har forsøkt å finne mønstre i de norske ordførernes oppfatninger om ordførerrollen som kunne gi opphav til en typologi over ulike ordførertyper. Ingen av disse analysene har ført fram til noen form for typologi eller kategorisering. De norske ordførerne er ganske enkelt så samstemte i sine oppfatninger at de ikke lar seg inndele i ulike typer basert på deres egne oppfatninger. Dette betyr at i den grad tidligere

²⁴ Kendalls Tau B = .235

²⁵ Kendalls Tau B = .165

²⁶ Kendalls Tau B = .478

²⁷ I tilfeller der faktorene vi søker å måle effekten av samvarierer sterkt oppstår et problem med såkalt “multikolinearitet”, altså at vi ikke kan skille effektene av de ulike faktorene fra hverandre.

forskning har avdekket ulike ordførertyper må disse typene først og fremst tilskrives mer situasjonsbestemte faktorer som trekk ved kommunen, de politiske sakene, politiske konjunkturer og så videre. Dette er et meget viktig og interessant funn i seg selv som har konsekvenser for hvordan vi begrepsfester ordførerrollen. Sagt på en annen måte, våre funn på dette området tyder på at det er «eksterne» faktorer i ordførerens omgivelser heller enn forskjeller med hensyn til hvordan ordførerne oppfatter at det sømmer seg å opptre som er avgjørende for deres rolleutforming. Kort sagt, eksterne krav og forventninger synes langt viktigere enn interne drivere når vi skal forklare *hvorfor* de norske ordførerne framstår som ulike seg i mellom med hensyn til prioriteringer og ledelsesstil. I den grad ordførerne har svart ulikt på spørsmålene i de følgende analysene har det altså vist seg at variasjonen i svarfordelingene ikke kan tilskrives eller reduseres til noen underliggende holdningsdimensjoner.

Først skal vi se på hvordan ordførerne oppfatter sin formelle myndighet.

Hvordan ser ordførerne på sin formelle myndighet?

Et hovedtrekk i undersøkelsen må sies å være at det ikke synes å herske noen utbredt oppfatning blant norske ordførere at de i dag har alt for svak formell myndighet, og ei heller noen utbredt oppfatning om at dagens situasjon på området representerer noen stor barriere når det gjelder ordførernes mulighet til å utføre sitt oppdrag på en god måte.

I tabell 5.1 (under) har vi spurt ordførerne direkte om deres syn på dagens situasjon med hensyn til formell myndighet. Som vi ser mente flere enn syv av ti ordførere at de hadde passelig formell myndighet. Likevel var det nær én av fem som mente den formelle myndigheten er for svak, mens 8 prosent mente den var for sterk. Sammenholdt med den europeiske trenden mot dekollektivisering av beslutningsfetting, av noen kalt presidensialisering av ordførerens rolle, synes det ikke å være en unison oppfatning blant norske ordførere at deres formelle myndighet bør styrkes generelt.

Tab. 5.1 SPM6: Hvordan vil du vurdere ordførerens formelle myndighet i kommunale beslutningsprosesser? (prosent)

Ordføreren har for sterk formell myndighet	8
Ordføreren har passelig formell myndighet	74
Ordføreren har for svak formell myndighet	18
Vet ikke	1
Totalt (N=284)	101

På dette spørsmålet kunne vi selvsagt forvente at det ville være forskjeller mellom ordførere valgt på tradisjonell måte etter kommuneloven på den ene siden og ordførere som var direkte valgt, spesielt de som i tillegg hadde utvidet myndighet i perioden. Vi finner imidlertid ingen slike forskjeller i datamaterialet, altså etter hvorvidt ordføreren var direktevalgt med eller uten utvidet myndighet eller valgt på tradisjonell måte. Ei heller med hensyn til valg måte eller det politiske grunnlaget for ordfører fant vi noen forskjeller. Vi kan derfor her konkludere at ordførernes syn på

hvorvidt man mener å ha for svak eller for sterk formell myndighet ikke er avhengig av kortsiktige politiske konjunkturer i kommunestyrene.

Dette synes å samsvare med det inntrykket som er kommet frem blant annet gjennom vårt tidligere arbeid med å evaluere forsøkene med direkte valg av ordfører. På en av evalueringskonferansene KRD arrangerte, ga flere ordførere uttrykk for at ordføreren egentlig har den formelle myndighet som trengs, men at det er andre forhold som er av større betydning når det gjelder mulighetene til å føre en ønsket politikk og å gjennomføre tiltak. Først og fremst har det vært pekt på betydningen av at ordføreren har tillit, og kan mobilisere politisk støtte.

En annen måte å nærme seg ordførerrollen på er å se i hvilken grad uklarheter rundt de formelle aspektene ved ordførerposisjonen oppfattes å utgjøre et problem eller en begrensning for ordføreren i utøvelsen av vervet. I undersøkelsen har vi derfor sett nærmere på hvilke forhold som ordførerne mener har begrenset eller virket negativt inn på deres arbeid i sitt verv som ordfører.

Tab. 5.2 SPM20b: Etter din mening, i hvilken grad har uklarhet om ordførerens formelle rolle begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Ikke i det hele tatt	24
I liten grad	49
I noen grad	20
I stor grad	4
I meget stor grad	3

Totalt (N=284)	101

Som vist i tabell 5.2, uklarhet rundt ordførerens formelle myndighet synes ikke å være noen vesentlig hindring i utøvelsen av vervet, siden drøyt syv av ti prosent pekte på at dette i liten eller ingen grad har representert noe problem. Henholdsvis 3 og 4 prosent oppga at dette enten i meget stor grad eller i stor grad har begrenset deres virke på en negativ måte, mens 20 prosent oppga at dette i noen grad har vært en begrensende faktor. Her finner vi heller ingen signifikante forskjeller mellom ordførere valgt på tradisjonell måte og dem som er direkte valg med eller uten utvidet myndighet. Ei heller hvorvidt ordføreren ble valgt med reint flertall eller ved koalisjon har betydning. Likeledes hadde heller ikke ordførerens politiske grunnlag i kommunestyret da undersøkelsen ble gjennomført noe betydning.

På linje med forsøkene som utføres, kan man tenke seg endringer eller utvidelser av ordførerens formelle myndighet. Vi har derfor bedt alle ordførerne ta stilling til de formene for økt formell myndighet som utprøves i denne perioden. I tabellen nedenfor gjengis resultatene fra dette.

Tabell 5.3 SPM14a-j: Etter din mening, hvilken myndighet bør ordføreren ha? (prosent):

MYNDIGHETSFORMER:	Ja	Nei	N
Formell myndighet til å utpeke varaordfører?	34	64	283
Utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan?	16	80	280
Formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organer ordføreren selv ikke er medlem?	66	30	282
Formell myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg?	65	31	283
Formell myndighet til å fatte hastvedtak?	65	31	279
Formell myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv?	38	61	282
Formell myndighet til å foreta suppleringsvalg når søknader om fritak fra politiske verv er innvilget?	18	80	282
Formell myndighet til å stille kabinettsspørsmål og eventuelt gå av?	28	64	282
Formell myndighet til å behandle søknader om skjenkebevilling i henhold til en alkoholpolitisk plan vedtatt av kommunestyret?	28	71	284
Suveren råderett over en bestemt del av kommunens budsjett (for eksempel (1%)?)	36	59	280

Et forsøk på en sammenfattende konklusjon må gå i retning av at de fleste ordførerne ikke ønsker seg noen drastisk utvidet myndighet. De myndighetsformene som lå høyest på “ønskelista”, må sies å være av en forholdsvis beskjeden karakter, og kan vanskelig sies å representere en tyngde som, hvis de ble gjennomført, ville føre til en drastisk forskyvning av makt og innflytelse i kommunepolitikken og det kommunale system. Bare 16 prosent mente ordføreren burde utstyres med utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan. Knappt den dobbelte andelen mente likevel at ordføreren burde kunne stille kabinettsspørsmål overfor kommunestyret og eventuelt gå av, mens 34 prosent var for at ordføreren skulle kunne peke ut sin varaordfører, og knappe 36 prosent at han eller hun burde ha råderett over en bestemt andel av kommunens budsjett (slik tilfelle var i Vindafjord i forrige periode). Bare 18 prosent ønsket å ha myndighet til å foreta suppleringsvalg til politiske verv når fritak er innvilget; 38 prosent ønsket å kunne innvilge slike fritak, mens 28 prosent ønsket å kunne behandle søknader om skjenkebevilling, selv om dette skjer i henhold til en vedtatt alkoholpolitisk plan.

Fortolkningen av disse dataene og disse funnene må i noen grad baseres på vurderinger av hva som ville eller bør ligge i en “stor” eller “liten” andel. Når 28 prosent av ordførerne i materialet ga uttrykk for et ønske om å kunne stille kabinettsspørsmål og eventuelt gå av, kan det selvsagt argumenteres for at en ikke ubetydelig andel av norske ordførere ønsker seg en ordning de ikke har i dag, og som i hvert fall potensielt ville kunne endre måten norske kommuner styres på. Dog ville det neppe endre den kommunalpolitiske hverdagen i særlig grad, siden slike mer konstitusjonelt pregede virkemidler ofte har det trekk at de mer er rettet inn mot å skulle tas i bruk rent unntaksvis, og i noen grad fungere som et slags “ris bak speilet”. Som sagt vil likevel slike mer konstitusjonelle tilskrivelser av myndighet potensielt kunne ha klare maktpolitiske implikasjoner for kommunalpolitikken funksjonsmåte. Vi viser her blant annet til omtalen av internasjonale ordninger og reformer, samt boken *Når folket får velge*.²⁸

²⁸ Buck, M.; Larsen, H. O. and Willumsen, T. (2006): *Når folket får velge - Forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget.

For noen av de myndighetsformene som utprøves snus imidlertid bildet til det motsatte når vi kartlegger oppslutningen om dem. Nesten to tredjedeler, 65 prosent, av ordførerne ga uttrykk for at de burde kunne fatte hastevedtak, og 66 prosent mente at ordføreren på eget initiativ burde kunne opprette arbeidsgrupper, komiteer eller utvalg. Høyest score på “ønskelisten” fikk det å kunne fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordføreren ikke selv er medlem. Litt flere enn to tredjedeler av ordførerne kunne tenke seg å ha formell myndighet til dette.

Oppsummert kan det sies at ordførerne først og fremst ønsket seg mer formell myndighet som kan sies å ha med input-siden i kommunalpolitikken å gjøre. Dette kan være knyttet til dagsordenbygging, organisering av debatt og spørsmålsstillinger, utredningsarbeid og legitimitetsskaping. De var i mindre grad opptatt av å skaffe seg økt makt til å kunne foreta avgjørelser og gjennomføre ting på egen hånd. Riktignok ønsket 65 prosent seg myndighet til å kunne fatte hasteavgjørelser, men våre kvalitative undersøkelser tyder på at dette ikke er et virkemiddel de ønsker å benytte seg av i utstrakt grad, og ei heller anvende i svært kontroversielle saker. En indikator på dette er også det forhold at mindre enn 30 prosent i spørreundersøkelse ønsket å kunne avgjøre søknader om skjenkebevilling – selv om dette kunne skje i henhold til en allerede vedtatt alkoholpolitisk plan.

En ting er det generelle bildet alle ordførerne sett under ett, noe annet er i hvilken grad vi kan finne forskjeller mellom ordførerne i ønsket om utvidet myndighet etter hvorvidt de er direkte valgt – enten med eller uten utvidet myndighet. Vi må her huske på et poeng som vi har gjentatt mange ganger i våre evalueringer av forsøkene, nemlig at det i realiteten dreier seg om en rekke ulike forsøk all den tid det var stor variasjon kommunene i mellom med hensyn til hvilke former for utvidet myndighet ordføreren ble tillagt.

Tabell 5.4 SPM14a-j: Ønskede myndighetsformer etter kommunetype (prosent ja):

MYNDIGHETSFORMER:	Kommunetype:			
	Trad	Dir	Mynd	Dif
Formell myndighet til å utpeke varaordfører?	31	47	79	Ja
Utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan?	14	13	46	Ja
Formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordføreren selv ikke er medlem?	65	77	86	Nei
Formell myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg?	64	82	79	Nei
Formell myndighet til å fatte hastevedtak?	63	75	86	Nei
Formell myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv?	35	41	79	Ja
Formell myndighet til å foreta suppleringsvalg når søknader om fritak fra politiske verv er innvilget?	16	24	50	Ja
Formell myndighet til å stille kabinettspørsmål og eventuelt gå av?	25	50	57	Ja
Formell myndighet til å behandle søknader om skjenkebevilling i henhold til. en alkoholpolitisk plan vedtatt av kommunestyret?	25	47	64	Ja
Suveren råderett over en bestemt del av kommunens budsjett (for eksempel (1%)?)	36	35	39	Nei

. I tabell 5.4 har vi listet opp andelen som svarte ‘Ja’ på spørsmålet om de ulike myndighetsformene etter kommunetype, altså hvorvidt ordfører var valgt på tradisjonell måte (‘Trad’) eller ved direkte valg med eller uten utvidet myndighet (henholdsvis ‘Mynd’ og ‘Dir’). I

tillegg har vi laget en kolonne betegnet 'Dif' som indikerer hvorvidt det er statistisk signifikante forskjeller mellom kommunetypene. Vi skal også kommentere hvorvidt vi finner effekter av valg måte og ordførers politiske grunnlag i kommunestyret.

Som vi ser av tabell 5.4 er det signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til seks av de ti myndighetsformene. På spørsmålene om formell myndighet til å ha utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan, myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv samt å foreta suppleringsvalg går hovedskillet mellom de ordførerne som hadde forsøk med utvidet myndighet i perioden og de andre uavhengig av om disse var direkte valgt eller valgt på tradisjonelle måte. På spørsmålet om formell myndighet til å stille kabinettspørsmål og eventuelt gå av, går hovedskillet mellom ordførerne valgt på tradisjonell måte på den ene siden og alle de direkte valgte ordførerne på den andre. På spørsmålene om formell myndighet til å utpeke varaordfører og behandle søknader om skjenkebevilling er det forskjeller mellom alle de tre gruppene. Uansett, der det finnes forskjeller er bildet entydig slik at ordførerne som hadde utvidet myndighet i perioden er mest "positive" til myndighetsformene. På de spørsmålene der det er signifikante forskjeller mellom ordførerne valgt på tradisjonell måte og ordførerne som var direkte valgt uten utvidet myndighet, er det denne siste gruppen som er mest positiv til myndighetsformene. Når vi ser på effekten av valg måte finner vi et mønster i overensstemmelse med mønsteret i tabellen, bare i mindre grad. Direkte valgte ordførere er mer positive til å kunne utpeke varaordfører, stille kabinettspørsmål og å behandle søknader om skjenkebevilling. Derimot finner vi ingen effekter av ordførers politiske grunnlag i kommunestyret. Hvorvidt ordførers parti eller liste hadde flertall, ordfører styrte ved hjelp av flertallskoalisjon, mindretallskoalisjon eller baserte styret på samarbeid fra sak til sak har ingen betydning med hensyn til ønsker om utvidet myndighet.

Som vist i tidligere kapitler, formell mulighet er langt fra det samme som faktisk bruk. For å få et enda mer dekkende bilde har vi også bedt ordførerne rangere de virkemidlene som etter deres skjønn ville være viktigst. Bildet som fremkommer er i hovedsak overensstemmende med det som er beskrevet ovenfor. Hva som ansees som de viktigste og nest viktigste tiltakene fremkommer i tabell 5.5 (under).

Med hensyn til myndighetsformene er det, for det første, viktig å understreke at ordførerne virkelig prioriterte ulikt mellom de ulike formene. Det er altså ikke slik at ordførerne generelt tenderte til å ville ha mer av de samme formene. Gjennom en korrelasjonsanalyse mellom de ulike formene finner vi nemlig svake samvariasjoner. Den absolutt sterkeste samvariasjonen finner vi naturlig nok mellom det å ville ha myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv og det å kunne utlyse suppleringsvalg når slikt fritak er innvilget.²⁹ Samtidig ser vi at andelen ordførere som har disse myndighetsområdene som første- eller andreprioritet er meget lav. Korrelasjonskoeffisientene for alle de andre myndighetsformene er betydelig lavere.

²⁹ Pearsons $r = .49$.

Tabell 5.5 SPM14: Vi vil nå be deg prioritere mellom inntil 4 myndighetsområder (prosent).

PRIORITERTE MYNDIGHETSFORMER:	Prosent 1. prioritet	Prosent 2. prioritet
Formell myndighet til å utpeke varaordfører?	11	10
Utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan?	4	2
Formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordføreren selv ikke er medlem?	28	21
Formell myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg?	22	22
Formell myndighet til å fatte hastvedtak?	16	23
Formell myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv?	2	5
Formell myndighet til å foreta suppleringsvalg når søknader om fritak fra politiske verv er innvilget?	0	1
Formell myndighet til å stille kabinettspørsmål og eventuelt gå av?	3	5
Formell myndighet til å behandle søknader om skjenkebevilling i henhold til en alkoholpolitisk plan vedtatt av kommunestyret?	0	2
Suveren råderett over en bestemt del av kommunens budsjett (for eksempel (1%))?	12	9
N =	263	246

For det andre er det viktig å nevne at verken kommunetype, valg måte eller ordførers politiske grunnlag i kommunestyret har noen signifikante effekter på hvilke myndighetsformer som ble prioritert. Her var altså ordførerne entydige. Vi ser av tabell 5.5 at høyest prioriterte myndighetsform er retten til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordfører selv ikke er medlem fulgt av myndighet til på eget initiativ opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg. På tredje plass følger myndighet til å fatte hastvedtak. Dernest er det tilnærmet like andeler (rundt 1 av 10) som har prioritert myndighet til å utpeke varaordfører og det å ha suveren råderett over en del av kommunens budsjett. Resten av myndighetsformene er prioritert av betydelig færre.

Styringsformer og politisk situasjon i kommunene

Det bildet som her er gitt, refererer seg til norske kommuner generelt. Forsøkskommunene inngår som en liten andel av disse, og gjøres til gjenstand for spesiell oppmerksomhet og analyse. Ikke minst vil de ulike funn måtte vurderes i lys av en rekke strukturelle, kontekstuelle (og kanskje situasjonelle) forhold. I mange sammenhenger vil for eksempel trolig forhold *de facto* (som politiske maktforhold) være av større betydning enn forhold *de jure* (som formelle regler). De færreste norske ordførere kan basere seg på at de “styrer” på basis av et klart og stabilt grunnlag upåvirket av politiske saker og hendelser. På den andre siden vet vi at normen om samarbeid og

konsensus tradisjonelt har stått sterkt i norsk kommunalpolitikk og norsk kommunal virksomhet, i sær kanskje som norm for hva som er god ordføreradferd. Bildet av kommunestyrenes møter som krangel og kiv og en slags alles kamp mot alle finner liten eller ingen empirisk dekning.

Vi skal i det følgende ta for oss noen grunnleggende aspekter ved slike politiske og kontekstuelle forhold i kommunene. Ordførerundersøkelsen inneholdt drøyt 160 spørsmål og vi skal her gjengi fordelingene på noe av disse samt kommentere i teksten spørsmålstemaene der vi ikke finner noen forskjeller eller effekter av kommunetype, hvordan ordfører ble valgt eller hvilket politisk grunnlag ordfører hadde i kommunestyret.

Helt først skal vi vise fordelingen på dette siste spørsmålet, altså hvilket politisk grunnlag ordførerne hadde i sine kommunestyre. Dette er det samme spørsmålet som vi brukte som en faktor i analysen av ordførernes syn på utvidet myndighet i første del av dette kapitlet. Tabell 5.6 (under) viser det politiske grunnlaget som ordførerne i undersøkelsen baserte sin virksomhet på, det vil si en av de viktigste politiske kontekstene for å kunne utøve vervet. Som vi ser hadde bare en tidel av dem (11 prosent) et rent flertall i ryggen, mens nesten hver fjerde måtte manøvrere politisk gjennom å skaffe seg flertall fra sak til sak.

Tabell 5.6

SPM37: Som ordfører, hva er ditt politiske grunnlag i kommunestyret i dag? (prosent)

Eget parti/liste har flertall	11
Flertallskoalisjon	63
Mindretallskoalisjon	4
Samarbeid fra sak til sak	23
Totalt (N=281)	101

Et klart flertall på nesten to tredjedeler (63 prosent) har en flertallskoalisjon bak seg i kommunestyret. Uansett, det at kun en tidel hadde rent flertall basert på eget parti eller valgliste understreker det typiske ved arbeidet norske kommunestyre: man må samarbeide om å komme fram til vedtak de fleste kan enes om (se kapittel 7).

Videre skal vi se på hvordan eventuell manglende støtte i kommunestyret etter ordførers mening har begrenset eller virket negativt på vervet som ordfører. Vi skal samtidig se om det er noen effekter på dette avhengig av de tre variablene vi har brukt tidligere i dette kapitlet, nemlig *kommunetype* (ordfører valgt på tradisjonell måte, ordfører direkte valgt uten utvidet myndighet og ordfører med utvidet myndighet), *valg måte* (ordfører direkte valgt, med eget parti/liste i flertall i kommunestyret, ved koalisjon eller ved valgteknisk samarbeid) og til slutt *politisk grunnlag* (eget parti/liste har flertall, flertallskoalisjon, mindretallskoalisjon, eller samarbeid fra sak til sak).

Som vi ser av totalkolonnen i tabellene 5.7a-c (under) oppga syttisyv prosent at slik manglende støtte i liten eller ingen grad hadde fungert som en begrensende faktor for deres virke, mens 6 prosent oppga at det har vært en hindring i stor eller meget stor grad. Her finner vi imidlertid klare forskjeller med hensyn til hvordan ordførernes ble valgt og deres grunnlag i kommunestyret. Både blant de direkte valgte og de som styrte på grunnlag av en mindretallskoalisjon var det langt flere

som mente at manglende støtte i kommunestyret hadde begrenset eller virket negativt inn på deres verv som ordfører.

Tab. 5.7a SPM20c: Etter din mening, i hvilken grad har manglende støtte i kommunestyret begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Kommunetype	Trad	Dirvalg	Mynd	Totalt
Ikke i det hele tatt	34	6	14	31
I liten grad	46	38	50	46
I noen grad	16	38	14	18
I stor grad	3	6	14	4
I meget stor grad	1	13	7	2
Totalt (N=280)	100	101	99	101

(Chi 28.3 sig. .000)

Tab. 5.7b SPM20c: Etter din mening, i hvilken grad har manglende støtte i kommunestyret begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Valgmåte	Dirvalg	Flertall	Koalisjon	Samarbeid	Totalt
Ikke i det hele tatt	13	34	36	32	31
I liten grad	47	56	40	47	46
I noen grad	22	7	22	15	18
I stor grad	9	0	2	5	4
I meget stor grad	9	2	0	1	2
Totalt (N=277)	100	99	100	100	101

(Chi 28.6 sig. .005)

Tab. 5.7c SPM20c: Etter din mening, i hvilken grad har manglende støtte i kommunestyret begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Politisk grunnlag	Eget flertall	Koal. flertall	Koal. mindret.	Sak til sak	Totalt
Ikke i det hele tatt	42	35	0	22	32
I liten grad	55	43	33	50	46
I noen grad	3	18	44	19	17
I stor grad	0	3	11	6	4
I meget stor grad	0	1	11	3	2
Totalt (N=276)	100	100	99	100	101

(Chi 24.9 sig. .015)

Vi finner altså at både kommunetype, valgmåte og ordførers politiske grunnlag i kommunestyret virket inn på hvorvidt ordførerne mente at manglende støtte i kommunestyret hadde begrenset eller virket negativt inn på deres verv som ordfører. Av de som styrte på grunnlag av at eget parti eller valgliste hadde flertall, oppga nesten alle at dette bare i liten grad eller overhodet ikke hadde virket negativt inn. Av de som styrte med grunnlag i en mindretallskoalisjon var det bare en

tredjedel som oppga at dette i liten grad hadde virket negativt inn og ingen mente at det ikke hadde virket negativt inn i det hele tatt. Fordelingen på dette spørsmålet er ikke overraskende, men viktig å ha i bakhodet når vi undersøker mulige forskjeller mellom kommuner med ordfører valgt på tradisjonelle måte og ordfører valgt direkte med eller uten utvidet myndighet. Vi har funnet en rekke sammenhenger av denne typen. Vi vil ikke vise alle disse tabellene, men heller gjøre rede for dem der de finnes³⁰ og kommentere dem etter hvert.

Neste spørsmål knyttet til den politiske konteksten for utøvelsen av vervet som ordfører dreier seg om stabiliteten i kommunestyret. Vi har spurt ordførerne i hvilken grad skiftende allianser i kommunestyret har begrenset eller virket negativt inn på deres verv som ordfører. Som det fremgår av tabell 5.8 (under), er det totalt bare åtte prosent som mener dette i stor eller meget stor grad har vært en begrensende faktor, mens 17 prosent sier dette i noen grad har vært tilfelle. Her er det imidlertid klare forskjeller mellom de kommunene som har ordfører valgt på tradisjonell måte og de som har direktevalgt ordfører med eller uten utvidet myndighet. Vi ser at mens 6 prosent av ordførerne valgt på tradisjonell måte mente at dette i stor eller meget stor grad hadde virket negativt var denne andelen blant de direkte valgte ordførerne uten utvidet myndighet 37 prosent og blant de med utvidet myndighet 14 prosent.

Tab. 5.8 SPM20d: Etter din mening, i hvilken grad har skiftende allianser i kommunestyret begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Kommunetype	Trad	Dirvalg	Mynd	Totalt
Ikke i det hele tatt	39	19	7	36
I liten grad	38	31	50	39
I noen grad	17	13	29	17
I stor grad	4	31	0	5
I meget stor grad	2	6	14	3
Totalt (N=283)	100	100	100	101

(Chi 35.5 sig .000)

Dette gjenspeiles også med hensyn til de to andre faktorene vi har analysert, nemlig valg måte og politisk grunnlag i kommunestyret. Sammen med de direkte valgte ordførerne er også de som ble valgt ved valgteknisk samarbeid overrepresentert blant dem som mener dette har virket negativt inn. Med hensyn til politisk grunnlag i kommunestyret er både de som har støtte fra en mindretallskoalisjon og de som baserer seg på samarbeid fra sak til sak overrepresentert.

Vi har også spurt om hvorvidt manglende samarbeid med eller kapasitet i den lokale administrasjonen har vært faktorer som har virket begrensende (se tabell 5.9 under). Et stort flertall av ordførerne opplever ikke at slikt manglende samarbeid er en begrensning; henholdsvis 46 og 39 prosent svarer at dette i liten eller ingen grad har vært en begrensning, og bare 15 prosent at dette i noen grad har virket som en begrensning.

³⁰ Alle analyser kan fås ved å henvende seg til Marcus Buck (marcus.buck@uit.no).

Tab. 5.9 SPM20g: Etter din mening, i hvilken grad har manglende samarbeid med den lokale administrasjonen begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Ikke i det hele tatt	39
I liten grad	46
I noen grad	14
I stor grad	1
I meget stor grad	0
Totalt (N=284)	100

På dette spørsmålet slå verken kommunetype, valg måte eller politisk grunnlag inn.

Strengt tatt gir data ikke grunnlag for å konkludere med at manglende samarbeid så å si ikke forekommer, siden det her bare gis uttrykk for at det ikke har vært en begrensning eller negativ faktor for ordførernes arbeid. Vi skal senere komme tilbake til spørsmål blant annet om innflytelsesrelasjoner og endringer av disse over tid.

Et annet spørsmål er hvorvidt ordførerne opplever at manglende kapasitet i den lokale administrasjonen begrenser eller virker negativt inn på vervet som ordfører. Som vi ser av tabell 5.10 (under) er det et klart flertall som mener at dette i noen grad eller i stor eller meget stor grad har virket begrensende.

Tab. 5.10 SPM20h: Etter din mening, i hvilken grad har manglende kapasitet i den lokale administrasjonen begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører? (prosent)

Ikke i det hele tatt	4
I liten grad	22
I noen grad	50
I stor grad	20
I meget stor grad	4
Totalt (N=284)	100

Heller ikke på dette spørsmålet finner vi noen effekter av kommunetype, valg måte eller ordførers politiske grunnlag i kommunestyret. Det var altså betydelig forskjell på ordførernes oppfatning av samarbeidsvilje og kapasitet, altså mellom vilje og evner, uavhengig av den politiske konteksten slik vi har analysert den her.

Et helt annet spørsmål knyttet til lokal politisk kontekst er hvorvidt man har vurdert og debattert å innføre nye institusjonell arbeidsformer i kommunene. Blant disse, i tillegg til direkte valg og utvidet myndighet for ordfører, er det særlig spørsmålet om å innføre parlamentarisme til erstatning for formannskapsmodellen som har vært fremme i den offentlige debatten. Hvorvidt dette gjenspeiles generelt i de norske kommunene landet over finnes det imidlertid mindre kunnskap om. Vi spurte derfor ordførerne hvorvidt spørsmålet om kommunal parlamentarisme hadde vært debattert i deres kommunestyre. Av tabell 5.11 (under) kan det synes som at kommunal parlamentarisme var en svært lite aktuell styreform. 85 prosent av ordførerne oppgir at dette spørsmålet aldri har vært debattert i deres kommunestyre. I 21 kommuner (7 prosent) kom

saken aldri til votering, mens innføring av kommunal parlamentarisme ble diskutert og nedstemt i 16 kommuner. Vi ser at 2 prosent oppgir at kommunal parlamentarisme ble innført (egentlig 5 kommuner, det vil si 1,7 prosent).

Tabell 5.11 SPM25b: Har spørsmålet om kommunal parlamentarisme vært debattert i ditt kommunestyre? (prosent)

Nei, aldri	85
Ja, men saken kom ikke til votering	7
Ja, men forslaget ble nedstemt	6
Ja, og kommunal parlamentarisme ble innført	2
Totalt (N=285)	100

Denne andelen er høyere enn det antallet kommuner som faktisk hadde parlamentarisme i perioden 2007-2011. Det viser seg at svarene er avgitt av ordførere i kommuner der parlamentarisme enten ennå ikke var innført samt kommuner som forsøkte ulike former for utvidet myndighet for ordfører uten at det kan betegnes som parlamentarisme i ordets rette betydning. To av ordførerne som svarte at parlamentarisme var innført kom nemlig fra kommuner som var med i forsøket med utvidet myndighet. Denne smule forvirring omkring hva parlamentarisme egentlig innebærer bidrar til å understreke poenget om at det ikke kan sies å ha vært et entydig krav om å få innføre parlamentarisme blant ordførerne.

Et annet tema knyttet til den politiske konteksten er hvordan ordførerne oppfatter sin posisjon i det politiske systemet med hensyn til forskyvninger i innflytelse mellom ulike aktører på ulike styringsnivåer. Dette spørsmålet skal vi komme nærmere tilbake til i kapittel 6 der vi sammenligner de norske ordførerens oppfatninger med resultatene fra den store europeiske ordførerundersøkelsen. Her skal vi nøye oss med å undersøke hvordan ordførerne opplevde forskyvninger i innflytelse mellom de folkevalgte og administrasjonen, hvordan de opplevde at ordførerens innflytelse i kommunale saker hadde endret seg og i hvilken grad de opplevde å ha fått sine egne forventninger om innflytelse på kommunale saker innfridd.

Tabell 5.12

SPM 7: Hvordan vil du si at ordførerens generelle innflytelse i kommunale saker har endret seg i løpet av de siste 15 år? Har ordføreren fått (prosent):

Betydelig økt innflytelse	9
Svakt økt innflytelse	20
Ingen nevneverdig endring	37
Noe mindre innflytelse	23
Sterkt redusert innflytelse	3
Vet ikke	8
Totalt (N=286)	100

I tabell 5.12 (over) ser vi at mens en drøy tredjedel (37 prosent) av ordførerne mente at deres innflytelse i kommunale saker ikke var nevneverdig endret, mente en knapp tredjedel (29 prosent) at innflytelsen var blitt betydelig eller svakt økt og en drøy fjerdedel (26 prosent) at innflytelsen var blitt noe mindre eller sterkt redusert. Dette må sies å være en rimelig stor spredning i synspunkter og reflekterer at erfaringene varierer i stor grad fra kommune til kommune. Her finner vi ingen forskjeller mellom ordførerne med hensyn til kommunetype, valgmate eller politisk grunnlag i kommunestyret.

Av tabell 5.13 (under) ser vi at drøyt 6 av 10 ordførere sa seg enten svært enig eller mente at påstanden om at administrasjonen hadde økt sin innflytelse på bekostning av de folkevalgte hadde noe for seg. Heller ikke på dette spørsmålet finner vi noen forskjeller med hensyn til kommunetype, valgmate eller ordførers politiske grunnlag i kommunestyret. Derimot finner vi en viss samvariasjon mellom svarene på spørsmålet om ordførers innflytelse og påstanden om at administrasjonen har økt sin innflytelse på bekostning av de folkevalgte. Det er nemlig en viss tendens til at de som sa seg enige i påstanden samtidig mente at ordfører hadde fått svekket sin innflytelse.³¹

Tabell 5.13 SPM9a: Det hevdes tidvis at administrasjonen i kommunene har økt sin innflytelse på bekostning av de folkevalgte. Med utgangspunkt i din kommune, hvordan ser du på en slik påstand? (prosent):

Er svært enig	10
Påstanden har noe for seg	51
Innflytelsesfordelingen er uendret	21
Påstanden har lite for seg	14
Er helt uenig i påstanden	4
Vet ikke	0
Totalt (N=285)	100

Neste spørsmål dreier seg om i hvilken grad ordføreren mente at de forventningene de til mulighetene for å øve innflytelse over kommunale saker var blitt innfridd eller ikke. I tabell 5.14 (under) ser vi at et stort flertall av ordførerne mente at forventningene de hadde da de tiltrådte som ordfører med hensyn til å øve innflytelse på kommunale saker var blitt stort sett eller mer enn innfridd. Her finner vi ingen forskjeller mellom de ulike kommunetypene, valgmatene eller mellom hvilket politisk grunnlag ordførerne hadde i sine kommunestyre.

34 Kendalls Tau B = -.138, sig. .003.

Tabell 5.14

SPM10: Når det gjelder mulighetene for å øve innflytelse på kommunale saker, i hvilken grad vil du si at forventningene du hadde da du tiltrådte som ordfører er blitt innfridd? (prosent):

Mer enn innfridd	13
Stort sett innfridd	72
Bare i noen grad innfridd	14
Ikke innfridd	1
Totalt (N=286)	100

Derimot finner vi en viss positiv samvariasjon mellom svarene på spørsmål 7 og 10, altså at ordførere som mente de hadde fått styrket sin innflytelse i kommunale saker over de siste 15 år også mente at forventningen de hadde da tiltrådte var blitt innfridd.³²

Så langt har vi sett på hva ordførerne mente om egen og administrasjonens innflytelse, noe som må sies i stor grad å reflektere interne relasjoner i den lokaldemokratiske administrasjonen. Vi har imidlertid også stilt ordførerne en rekke spørsmål angående relasjonene til mer eksterne og private aktører som innbyggerne, massemedia, næringsliv, lag og foreninger, og så videre. Vi skal her først konsentrere oss noen spørsmål der vi fant klare forskjeller i svarene mellom kommuner som deltok i forsøkene med direkte ordførervalg med og uten utvidet myndighet og kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte.

Det første spørsmålet vi skal ta for oss er i hvilken grad ordførerne sa seg enig eller uenig i at direktemokratiske deltakelsesformer som lokale folkeavstemninger, brukerutvalg og så videre burde benyttes i større grad enn i dag.

Tabell 5.15 SPM17b: I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at direktemokratiske deltakelsesformer som lokale folkeavstemninger, brukerutvalg osv. bør benyttes i større grad enn i dag? (prosent):

Kommunetype	Trad	Dirvalg	Mynd	Totalt
Helt enig	5	6	36	6
Nokså enig	18	47	14	20
Både og	35	29	36	35
Nokså uenig	32	12	14	30
Helt uenig	10	6	0	10
Totalt (N=284)	100	100	100	101

(Chi 32.7 sig .000)

I tabell 5.15 (over) ser vi at rundt fjerdeparten av alle ordførerne (26 prosent) sa seg helt eller delvis enig i påstanden. Samtidig ser vi en klar tendens til at direktevalgte ordførere i større grad enn de som var valgt på tradisjonell måte sa seg enige i direktemokratiske deltakelsesformer burde benyttes i større grad. Mens drøyt halvparten av dem som var direktevalgt sa seg helt eller

³² Kendalls Tau B = .155, sig .001.

delvis enig, var det bare en fjerdedel av de andre ordførerne som hadde samme standpunkt. Vi ser også at de som hadde utvidet myndighet i enda større grad sa seg enige i påstanden enn de som var direktevalgt uten utvidet myndighet. Forskjellene er klart signifikante. Det er altså helt tydelig at direktevalgte ordførere er mer åpne for at innbyggerne skal kunne delta i kommunale beslutningsprosesser i tillegg til deltakelsen ved ordinære valgene.

Vi stilte også ordførerne et spørsmål, i form av en påstand, om hvorvidt nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer.

Tabell 5.16 SPM17c: I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer? (prosent):

Kommunetype	Trad	Dirvalg	Mynd	Totalt
Helt enig	13	13	23	14
Nokså enig	31	6	46	30
Både og	35	50	15	35
Nokså uenig	18	6	8	17
Helt uenig	2	25	8	4
Totalt (N=283)	99	100	100	100

(Chi 29.7 sig .000)

I tabell 5.16 (over) ser vi at litt under halvparten av ordførerne (44 prosent) sa seg helt eller delvis enig i påstanden men drøyt en femtedel (21 prosent) sa seg helt eller delvis uenig. Her finner vi imidlertid den største forskjellen mellom ordførere som var direkte valgt uten utvidet myndighet på den ene siden og ordførere med utvidet myndighet på den andre. Det er derfor nærliggende å anta at holdningene til denne påstanden har mer med politisk ideologi å gjøre enn kommunetyper slik som vi har definert dem her.

Nest sist skal vi se på fordelingen på et spørsmål om i hvilken grad ordførerne sier seg enig eller uenig i at innbyggerne bør kunne velge ordfører direkte. Det kan i utgangspunktet virke noe pussig å skulle stille dette spørsmålet også til ordførere som var direkte valgt, men det er faktisk viktig å få dokumentert i hvilken grad de selv støttet helhjertet opp om ordningen. Det var nemlig ikke gitt på forhånd at alle selv synes dette var en god ordning. I tillegg er det selvsagt interessant å få kartlagt hvor stor oppslutningen om direkte valg var blant ordførerne generelt.

Tabell 5.17 SPM17i: I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i innbyggerne bør kunne velge ordfører direkte? (prosent):

Kommunetype	Trad	Dirvalg	Mynd	Totalt
Helt enig	15	77	79	22
Nokså enig	9	6	14	9
Både og	23	6	0	21
Nokså uenig	17	0	7	16
Helt uenig	36	12	0	33
Totalt (N=283)	100	101	100	101

(Chi 65.5 sig .000)

I tabell 5.17 (over) ser vi at knapt halvparten av alle ordførerne (49 prosent) sa seg helt eller delvis uenig i at innbyggerne bør kunne velge ordfører direkte. En knapp tredjedel (31 prosent) sa seg helt eller delvis enig. Som vi kunne forvente, her finner vi den sterkeste sammenhengen mellom kommunetype og holdninger blant ordførerne av alle vi har vist. Mens bare en fjerdedel (24 prosent) av ordførerne valgt på tradisjonell måte sa seg helt eller delvis enig, er denne andelen 83 prosent hos de direktevalgte uten utvidet myndighet og hele 93 prosent hos dem med utvidet myndighet. Det kanskje mest interessante her er at en av ti blant de direktevalgte ordførerne uten utvidet myndighet (12 prosent) sa seg helt uenig og syv prosent blant dem med utvidet myndighet sa seg nokså uenig. På tross av et stort flertall for, var det altså ikke unison enighet blant de direktevalgte om at dette var en god ting.

Helt til sist skal vi vende tilbake til det interne livet i kommunestyret og se om vi kan finne noen effekter av direkte valg på ordfører med og uten utvidet myndighet på hvordan ordførerne oppfattet konfliktnivået i kommunestyret.

Tabell 5.18 SPM25a: Som ordfører, hvordan vil du vurdere konfliktnivået i kommunestyret? (prosent):

Kommunetype	Trad	Dirvalg	Mynd	Totalt
Meget konfliktfyllt	0	6	0	1
Konfliktfyllt	6	6	14	7
Både og	28	18	29	27
Samarbeidsvillig	42	53	50	43
Meget samarbeidsvillig	24	18	7	23
Totalt (N=286)	100	101	100	101

Som vi ser i tabell 5.18 (over) var det bare 8 prosent av ordførerne totalt som mente at forholdene i kommunestyret var konfliktfylte eller meget konfliktfylte. Det store flertallet oppfattet at kommunestyret var samarbeidsvillig eller meget samarbeidsvillig (66 prosent).

Og, selv om det er en liten tendens til at de direkte valgte ordførerne oppfattet at forholdene var mer konfliktfylte enn ordførerne valgt på tradisjonell måte, er ikke disse forskjellene store nok til å være statistisk signifikante. Vi må derfor konkludere med at kommunetype i seg selv ikke hadde betydning for ordførernes vurderinger på dette spørsmålet. Dette kommer enda klarere fram når vi kontrollerer for ordførernes politiske grunnlag i kommunestyret. Da forsvinner nemlig forskjellene mellom kommunetyper observert i tabell 5.18 helt. Dette viser vi i tabell 5.19 (under).

Tabell 5.19 SPM25a: Som ordfører, hvordan vil du vurdere konfliktnivået i kommunestyret? (prosent):

Politisk grunnlag	Eget flertall	Koal. flertall	Koal. mindret.	Sak til sak	Totalt
Meget konfliktfylt	0	1	0	2	1
Konfliktfylt	0	6	44	8	7
Både og	16	31	11	23	27
Samarbeidsvillig	39	43	33	46	43
Meget samarbeidsvillig	45	21	11	22	23
Totalt (N=281)	100	102	99	101	101

(Chi 34.0, sig .001)

Som vi ser i tabell 5.19 (over) var det klare sammenhenger mellom ordførers politiske grunnlag i kommunestyret og ordførernes oppfatninger av konfliktnivået. Blant dem som hadde et parti eller liste med rent flertall i ryggen var det ingen som oppfattet forholdene som verken meget konfliktfylte eller konfliktfylte. Tvert i mot, hele 84 prosent oppfattet kommunestyret som samarbeidsvillig eller meget samarbeidsvillig. På den andre enden av skalaen finner vi dem som styrte med grunnlag i en mindretallskoalisjon. I denne gruppe var det hele 44 prosent som oppfattet forholdene som konfliktfylte. Konklusjonen er at det var de politiske konstellasjonene i kommunestyret og ikke direkte valg av ordfører med eller uten utvidet myndighet som var avgjørende.

Vi vil avslutningsvis nevne at vi stilte ordførerne en rekke andre spørsmål, blant annet om deres tidsbruk på ulike aktiviteter, hvem eller hva de synes var viktig å konsultere på ulike politikkområder og en rekke spørsmål om selve ordførerrollen. Imidlertid fant vi på disse spørsmålene ingen sammenhenger mellom ordførernes atferd, oppfatninger og holdninger og hvorvidt de var direktevalgt, hadde utvidet myndighet, hvordan de var valgt eller deres politiske grunnlag i kommunestyret. Noen av disse spørsmålene skal vi derimot komme tilbake til i kapittel 6 der vi sammenligner de norske ordførerne med deres europeiske kolleger.

Avslutning

Når det gjelder ønsker om utvidet myndighet for ordfører er det tre myndighetsformer som peker seg ut, nemlig:

- a) Formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordføreren selv ikke er medlem,
- b) Formell myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg og
- c) Formell myndighet til å fatte hastvedtak.

To tredjedeler av alle ordførerne, uavhengig av hvorvidt de var valgt på tradisjonell måte eller direktevalgt med eller uten utvidet myndighet, ønsket seg disse myndighetsformene. Det var også disse myndighetsformene som var høyest prioritert når ordførerne ble bedt om å prioritere mellom ulike alternativer. Alle de andre myndighetsformene som har vært prøvd ut var det betydelig mindre støtte for og samtidig mye større uenighet om ordførerne i mellom.

Når det gjelder ordførernes oppfatninger om styringsformer og politisk situasjon i kommunene fant vi at kun én av ti ordførere styrte på grunnlag av at eget parti eller valgliste hadde flertall. Det store flertallet styrte med grunnlag i en flertallskoalisjon og rundt en fjerdedel baserte seg på samarbeid fra sak til sak. Konsensus og samarbeid var altså fortsatt normen i norske kommuner i perioden 2007-2011. Vi fant samtidig en tendens til at ordførerne oppfattet at makten var forskjøvet “oppover”(samlet på færre hender) og “bortover” (overført til administrasjonen) i løpet av de siste 15 år. Vi fant også at de direktevalgte ordførerne var mer åpne for direktedemokratiske deltakelsesformer som folkeavstemninger og lignende enn ordførerne som var valgt på tradisjonell måte.

Kapittel 6: Skiller norske ordførere seg fra ordførerne i andre europeiske land?

I dette kapitlet skal vi belyse hvorvidt de norske ordførerne skiller seg fra sine europeiske kolleger med hensyn til hvordan de oppfatter ordførerrollen. Som nevnt inneholder undersøkelsen *The European Mayor* svar fra drøyt 2700 ordførere i 17 land. Spørsmålene som ble stilt til ordførerne kan sies å måle noen grunnleggende dimensjoner i rolleforståelsen. For det første har vi rollens ekspressive funksjoner, altså de mer symbolske og representative oppgavene som er tillagt ordførerne. Dernest har vi ordførerrollens mer instrumentelle og politiske sider, det vil si at politikken utføres i henhold til gjeldende lover og regler og at innbyggernes behov og ønsker ivaretas. Alle disse aspektene ved ordførerrollen kan sies å variere med hensyn til hvorvidt virksomheten er rettet innover mot kommunens egne innbyggere eller utover og oppover i det politiske systemet, altså i relasjon til andre kommuner og det regionale og statlige styringsnivået. På alle spørsmålene har vi kontrollert for kommunestørrelse, det vil si kommuner med flere eller færre en tjue tusen innbyggere. Dette har vi gjort fordi den europeiske ordførerundersøkelsen ble foretatt blant ordførerne i større kommuner. Akkurat hvor grensen ble satt for å komme med i undersøkelsen varierte noe fra land til land, selv om ingen land opererte med kommuner under ti tusen innbyggere. Vi har likevel valgt å sette grensen ved tjue tusen som et pragmatisk tall for å få et hint om hvorvidt kommunestørrelse har betydning i Norge. I mange land på kontinentet er den kommunale tjenesteytingen rangert etter kommunestørrelse, altså at dess større kommune jo flere tjenester er kommunene forpliktet til å tilby. Dette kan selvsagt ha innvirkning på hvordan ordførerne oppfatter sin rolle. Der vi finner klare forskjeller i det norske materialet med hensyn til kommunestørrelse vil vi kommentere disse.

Det første spørsmålet vi skal ta for oss gjelder ordførernes syn på viktigheten av å representere kommunen utad. Det må sies å være et spørsmål som faller inn under en symbolsk og universell rollefunksjon. Av tabell 6.1 (under) ser vi at mans 92 prosent av de norske ordførerne mener dette er meget viktig, var denne andelen betydelig lavere blant de europeiske ordførerne. Det er ingen av ordførerne, verken i Norge eller Europa, som mener at dette ikke er en ordførers oppgave. Likevel ser vi altså her at de norske ordførerne vektla denne funksjonen i langt sterkere grad enn sine europeiske kolleger.

Tabell 6.1 SPM15a: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å representere kommunen utad? (prosent):³³

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	92	28
Viktig	8	52
Både og	0	17
Lite viktig	0	3
Ikke en ordførers oppgave	0	0
Totalt	100	100

Her finner vi likevel en forskjell mellom store og små kommuner i Norge. Selv om også 80 prosent av ordførerne fra kommuner med mer enn tjue tusen innbyggere mente dette var en meget viktig rollefunksjon, finner vi at dess mindre kommune jo mer viktig anså ordførerne denne funksjonen å være.

Det neste spørsmålet dreier seg om et mer eksplisitt politisk og instrumentelt aspekt ved ordførerrollen, nemlig hvorvidt det er viktig for en ordfører å realisere partiets program. Av tabell 6.2 (under) ser vi at mens 8 av 10 norske ordførere (79 prosent) mente dette var meget viktig eller viktig, var denne andelen bare drøyt 40 prosent blant de europeiske ordførerne.

Tabell 6.2 SPM15b: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å realisere partiets program? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	26	14
Viktig	53	28
Både og	17	27
Lite viktig	1	14
Ikke en ordførers oppgave	3	17
Totalt	100	100

Også her finner vi en tendens til at ordføreren i de små kommunene i enda større grad mente dette var meget viktig. Det vil si at ordførerne i små kommuner i sterkere grad mente at både det å representere kommunen utad og realisere partiets program var meget viktig for ordførerrollen.

Det neste aspektet ved ordførerrollen vi skal se på er i hvilken grad ordføreren oppfattet at det var deres oppgave å sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene. Som vist i tabell 6.3 (under) var det et overveldende flertall både i Europa og i Norge som mente dette var enten meget viktig eller viktig. Tendensen til å mene at dette var viktig var enda klarere i Norge. Også her finner vi en tendens til at ordførerne i de små kommunene vektla dette i større grad, selv om også ordføreren i de store kommunene i Norge vekta dette mer enn sine europeiske kolleger.

³³ I dette kapittelet er alle differanser på 5,5 prosentpoeng eller mer statistisk signifikante på minimum 5%-nivå.

Tabell 6.3 SPM15c: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	72	51
Viktig	24	44
Både og	2	4
Lite viktig	0	1
Ikke en ordførers oppgave	2	1
Totalt	100	101

Det neste vi skal se på er hvorvidt ordføreren mente det var viktig for dem å få i gang nye tiltak i kommunen. Som vi ser i tabell 6.4 (under) var det et solid flertall både i Europa og Norge som mente dette var en viktig eller meget viktig oppgave for en ordfører. Også her ser vi at tendensen var sterkere i Norge enn blant de europeiske ordførerne. Her finner vi heller ingen forskjell mellom store og små kommuner i Norge.

Tabell 6.4 SPM15d: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å få i gang nye tiltak i kommunen? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	61	28
Viktig	32	56
Både og	7	15
Lite viktig	1	2
Ikke en ordførers oppgave	0	0
Totalt	100	101

Neste aspekt ved ordførerrollen omhandler å fremme samarbeid med nabokommunene. I tabell 6.5 (under) finner vi den samme tendensen vi har sett på de andre spørsmålene. Et solid flertall av ordføreren både i Europa og Norge mente det er viktig for en for en ordfører å fremme samarbeid med nabokommunene, men tendensen var klart sterkest i Norge. Her var det heller ingen forskjell på store og små kommuner.

Tabell 6.5 SPM15e: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å fremme samarbeidet med nabokommunene? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	56	10
Viktig	38	56
Både og	6	31
Lite viktig	0	3
Ikke en ordførers oppgave	0	0
Totalt	100	100

Neste spørsmål er knyttet til ordførerens rolle i forholdet til kommunestyret med hensyn til hvorvidt ordføreren mente det er viktig å holde ordførerkoalisjonen sammen. Vi ser av tabell 6.6 (under) at knapt en tredjedel av de norske ordførerne mente dette er meget viktig, men bare 15 prosent av de europeiske ordførerne mente det samme. Det var likevel et klart flertall både i Europa og i Norge som mente dette er viktig. Her fant vi ingen forskjeller mellom store og små kommuner i Norge.

Tabell 6.6 SPM15f: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å holde ordførerkoalisjonen sammen? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	27	15
Viktig	49	45
Både og	20	27
Lite viktig	3	9
Ikke en ordførers oppgave	1	4
Totalt	100	100

Det neste spørsmålet omhandler forholdet mellom ordfører og den kommunale administrasjonen. Et sentralt aspekt ved ordførerrollen er hvorvidt ordføreren oppfatter at de bør kunne sette sitt merke på den kommunale administrasjonen gjennom omorganiseringer og lignende. Vi ser av tabell 6.7 (under) at det var betydelig forskjeller mellom de norske og de europeiske ordførerne med hensyn til hvorvidt de oppfattet at det å omorganisere administrasjonen er en viktig oppgave for en ordfører. Mens et flertall av de europeiske ordførerne mente dette er viktig, mente bare 13 prosent av de norske ordførerne at dette er viktig eller meget viktig. Her skilte de norske ordføreren seg radikalt fra sine europeiske kolleger. Men bare 2 prosent av de europeiske mente dette ikke var en ordførers oppgave, var denne andelen blant de norske hele 37 prosent. Her finner vi heller ingen forskjeller mellom store og små kommuner i Norge.

Tabell 6.7 SPM15g: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å omorganisere administrasjonen? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	3	13
Viktig	10	52
Både og	36	28
Lite viktig	15	5
Ikke en ordførers oppgave	37	2
Totalt	101	100

Neste spørsmål omhandler viktigheten av å realisere egne politiske målsettinger som ordfører. Her er vi altså interessert i et av de instrumentelle aspektene ved ordførerrollen. Vi ser av tabell 6.8 (under) at svarfordelingen på dette spørsmålet er meget lik i Europa og Norge. Kun en av ti ordførere både i Europa og Norge mente dette var svært viktig. Det var likevel et flertall blant de norske som mente dette enten var svært viktig eller viktig, litt flere enn blant sine europeiske kolleger.

Tabell 6.8 SPM15h: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å realisere egne politiske målsettinger? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	11	11
Viktig	45	38
Både og	28	33
Lite viktig	11	14
Ikke en ordførers oppgave	5	6
Totalt	100	100

Neste spørsmål omhandler også et instrumentelt aspekt ved ordførerrollen, nemlig hvorvidt ordførerne oppfatter at det er viktig å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder. Som vi ser av tabell 6.9 (under) var det ganske like fordelinger på dette spørsmålet blant de europeiske og de norske ordførerne. Rundt en tredjedel mente dette var meget viktig og litt flere mente det var viktig. Her fant vi også en forskjell mellom ordførerne i store og små kommuner i Norge. Det var faktisk ordføreren i de små kommunene som i størst grad synes dette var meget viktig.

Tabell 6.9 SPM15i: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	34	33
Viktig	38	43
Både og	16	19
Lite viktig	4	4
Ikke en ordførers oppgave	8	1
Totalt	100	100

Neste spørsmål omhandler ordførerens oppfatninger om viktigheten av å se til at de politisk-administrative prosessene i kommunen forløper korrekt. Vi ser i tabell 6.10 (under) at et overveldende flertall både blant de europeiske og de norske ordførerne mente dette var viktig eller meget viktig oppgave for ordfører. Denne tendensen var imidlertid enda klarere i Norge enn i Europa.

Tabell 6.10 SPM15j: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å se til at de politisk-administrative prosessene forløper korrekt? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	60	29
Viktig	34	50
Både og	5	16
Lite viktig	0	3
Ikke en ordførers oppgave	1	2
Totalt	100	100

Neste spørsmål må sies å falle i kategorien instrumentell og utadrettet, nemlig hvorvidt det er viktig for en ordfører å forsvare og fremme kommunens innflytelse i det politiske systemet. Også på dette spørsmålet finner vi at et flertall av både de europeiske og de norske ordførerne mente dette var viktig eller svært viktig (tabell 6.11, under). Videre ser vi også her at tendensen til å mene at dette var en viktig oppgave for ordfører var klart sterkere i Norge enn i Europa. På dette spørsmålet fant vi en forskjell mellom store og små kommuner i Norge. I de store kommunene var det slitt større spredning i svarene, altså at mens alle ordførerne fra de små kommunene mente dette enten var viktig eller meget viktig finner vi noen fra store kommunene i kategorien 'både og'.

Tabell 6.11 SPM15k: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å forvare og fremme kommunens innflytelse i det politiske systemet? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	58	15
Viktig	37	44
Både og	5	31
Lite viktig	0	9
Ikke en ordførers oppgave	0	2
Totalt	100	101

Neste spørsmål omhandler hvorvidt det er viktig for en ordfører å skape en visjon for kommunen. Dette aspektet ved ordførerrollen må sies å helle over mot de mer ekspressive funksjonene en ordfører har. Vi ser i tabell 6.12 (under) at ordføreren i Norge og Europa fordelte seg ganske likt på dette spørsmålet, men at de norske nok en gang i noe sterkere grad mente dette var et meget viktig aspekt ved ordførerrollen. Her finner vi heller ingen forskjell mellom store og små kommuner i Norge.

Tabell 6.12 SPM15l: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å skape en visjon for kommunen? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	51	43
Viktig	40	42
Både og	7	12
Lite viktig	0	3
Ikke en ordførers oppgave	2	0
Totalt	100	100

Neste spørsmål er også av typen som måler syn på ordførerrollens ekspressive funksjoner. Det dreier seg om hvorvidt ordføreren oppfatter at det er viktig for en ordfører å gjøre kommunens virksomhet kjent. Av tabell 6.13 (under) ser vi nok en gang det etter hvert velkjente mønsteret: Mens et flertall både i Europa og Norge mente dette var meget viktig eller viktig for en ordfører, var denne tendensen klart sterkest i Norge.

Tabell 6.13 SPM15m: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å gjøre kommunens virksomhet kjent? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	51	12
Viktig	43	58
Både og	6	25
Lite viktig	1	4
Ikke en ordførers oppgave	1	2
Totalt	102	101

Neste spørsmål omhandler ordførerens rolle som ombud med hensyn til å hjelpe innbyggerne med saker i forhold til den kommunale forvaltningen. Som vi ser i tabell 6.14 (under) var det også på dette spørsmålet klare flertall både i Europa og Norge som mente dette var viktig eller meget viktig for en ordfører. Også her var tendensen enda sterkere blant de norske ordførerne.

Tabell 6.14 SPM15n: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å hjelpe innbyggerne med saker i forhold til den kommunale forvaltningen (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	34	21
Viktig	38	53
Både og	22	22
Lite viktig	3	3
Ikke en ordførers oppgave	4	2
Totalt	101	101

Det neste spørsmålet er mer innadrettet mot eget partis virksomhet og må sies å tilhøre ordførerrollens mer instrumentelle og politiske sider. Spørsmålet er hvorvidt ordføreren oppfatter at det er viktig for dem å bidra med lokal kunnskap i forhold til eget partis virksomhet. Som vi ser i tabell 6.15 (under) var det betydelig forskjell mellom de norske og de europeiske ordførerne på dette spørsmålet. Mens et overveldende flertall av de norske mente dette var viktig eller svært viktig, var det kun en drøy femtedel av de europeiske ordførerne som mente det samme. Samtidig ser vi at mens drøyt fire av ti europeiske ordførere mente dette var lite viktig eller ikke en ordførers oppgave var det knapt en av ti norske ordførere som mente det samme.

Tabell 6.15 SPM15n: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å bidra med lokal kunnskap i forhold til eget partis virksomhet? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	26	2
Viktig	51	20
Både og	14	36
Lite viktig	5	25
Ikke en ordførers oppgave	4	16
Totalt	100	99

Det siste spørsmålet av denne typen dreier seg om ordførerrollens innadrettede og instrumentelle sider. Spørsmålet er hvorvidt ordføreren oppfatter at det er viktig for dem å veilede medarbeiderne i den daglige virksomheten. Av tabell 6.16 (under) ser vi at på dette spørsmålet er det relativt mange ordførere både i Norge og Europa som mente dette ikke er en ordførers oppgave, henholdsvis 35 prosent i Norge og 22 prosent i Europa. På den andre siden ser vi at drøyt tre av ti norske og litt flere av de europeiske ordførerne mente dette var en viktig eller meget viktig oppgave. Ordføreren var altså delt i synet på dette aspektet ved ordførerrollen.

Tabell 6.16 SPM15n: Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å veilede medarbeiderne i den daglige virksomheten? (prosent):

	Norge 2010	Europa 2002
Meget viktig	5	6
Viktig	26	30
Både og	26	29
Lite viktig	8	14
Ikke en ordførers oppgave	35	22
Totalt	100	101

Hva bruker ordførerne i Norge og Europa tid på?

Et viktig aspekt ved ordførerrollen er selvsagt hvilke aktiviteter ordføreren bruker tid på i Norge og Europa. I den europeiske undersøkelsen er det spurt om hvilke aktiviteter ordføreren brukte en time eller mer i gjennomsnitt på i uken. Vi har laget en oversikt over det samme for de norske ordførernes del slik at vi kan sammenligne direkte. Resultatet er ført opp i tabell 6.17 (under).

Tabell 6.17 SPM16a-j Tid brukt på ulike oppgaver (prosent):

<i>Brukt 1 time eller mer i gjennomsnitt pr. uke på:</i>	Prosent Norge	Prosent Europa
Møter i kommunestyre og formannskap	99	88
Møter med administrasjonen	100	85
Formelle representasjonsoppgaver i rådhuset	94	84
Besøk rundt om i kommunen	99	83
Åpne møter eller konferanser ellers i kommunen	98	80
Møter med representanter for andre kommuner	97	85
Møter med myndigheter på fylkes- eller nasjonalt nivå	95	72
Møter i partiet	95	64
Egen forberedelse til oppgaver i forbindelse med ordførervervet	100	50
Eget yrke ved siden av ordførervervet	30	6

Som det fremgår av tabellen var andelen ordførere som brukte en time eller mer per uke på alle aktivitetene det ble spurt om systematisk høyere enn andelen blant deres europeiske kolleger. På noen områder skilte de norske ordførerne seg spesielt ut. Dette gjelder først og fremst møter med myndigheter på fylkes- eller nasjonalt nivå, møter i eget parti og egen forberedelse til oppgaver i forbindelse med ordførervervet. Vi ser også at en større andel av de norske ordførerne brukte tid på sitt yrke ved siden av ordførervervet. Her kunne vi ha forventet at innslaget av små kommuner i Norge ville forklare mye av denne forskjellen, men vi finner ingen forskjell mellom store og små kommuner på dette området. Derimot er det en tendens til at flere av ordførerne i de store kommunene brukte tid på møter i partiet og på formelle representasjonsoppgaver i rådhuset.

Oppfatninger blant ordførerne i Norge og Europa om generelle lokalpolitiske forhold

De neste spørsmålene omhandler ordførerens oppfatninger om ulike forhold i lokalpolitikken som direkte eller indirekte har betydning for ordførerrollen. I tabell 6.18 (under) har vi ført opp andelen som sa seg helt eller nokså enig i en rekke påstander om lokalpolitikken slik at de norske og europeiske ordføreren kan sammenlignes.

Tabell 6.18 SPM1a-k Ordførerens oppfatninger om lokalpolitikken(prosent):

Helt eller nokså enig i at:	Prosent Norge	Prosent Europa
Politiske partier er den beste arena for innbyggerens politiske deltakelse	83	54
Nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer	44	60
Integreringen av ulike kulturelle og etniske grupper er en viktig oppgave for lokale politiske ledere	72	80
Små kommuner bør slås sammen for å effektivisere forvaltningen	41	55
Det er lite å tjene på privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester	54	34
Kommunal tjenepersoner skal så langt mulig holde seg til de politisk definerte målene	88	64
Politikerne skal definere målene og kontrollere resultatene, men ikke kontrollere hvordan oppgavene utføres i detalj	88	63

Som vi ser av tabellen skiller de norske ordførerens oppfatninger seg fra de europeiske på en rekke områder. Mens hele 83 prosent av de norske ordførerne sa seg enige i at politiske partier er den beste arena for innbyggernes politiske deltakelse var det bare drøyt halvparten av de europeiske ordførerne som mente det samme. På samme måte var det en større andel av de norske ordførerne som sa seg enige i at kommunale tjenestepersoner så langt mulig skal holde seg til de politisk definerte målene og politikerne skal definere målene og kontrollere resultatene, men ikke legge seg opp i hvordan oppgavene utføres i detalj. På den andre siden, i synet på effektene av konkurranseutsetting, hvorvidt nettverk og partnerskap med private aktører burde være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer og hvorvidt små kommuner bør slås sammen for å effektivisere forvaltningen var de norske ordførerne mer skeptiske enn sine europeiske kolleger. Akkurat på påstanden om at små kommuner bør slås sammen finner vi, nær sagt naturligvis, en forskjell mellom de store og små kommunene i Norge. En høyere andel av ordføreren fra store kommuner sa seg enige i denne påstanden.

Begrensninger på utøvelsen av vervet som ordfører

I kapittel 5 hadde vi med et spørsmål om hvorvidt uklarheter rundt ordførerrollens formelle myndighet hadde begrenset eller virket negativt inn på vervet som ordfører. Her følger vi opp dette spørsmålet med andre spørsmål om mulige begrensninger på de europeiske og norske ordførernes utøvelse av vervet. Under hovedspørsmålet «I hvilken grad har følgende forhold begrenset eller virket negativt inn på ditt verv som ordfører?» anga vi en rekke mulige forhold med svarkategoriene ‘i meget stor grad’, ‘i stor grad’, ‘i noen grad’, ‘i liten grad’ og ‘ikke i det hele tatt’. Seks av disse var hentet fra undersøkelsen blant de europeiske ordførerne og vi kan derfor foreta en direkte sammenligning på disse. I tabell 6.20 (under) har vi først opp prosentandelene som oppga at de omtalte forholdene i meget stor eller i stor grad hadde virket negativt inn.

Tabell 6.20 SPM20a-j Forhold som har virket begrensende på ordførervervet (prosent):

Har i meget stor eller stor grad begrenset eller virket negativt inn på vervet som ordfører:	Prosent Norge	Prosent Europa
Økonomiske problemer i kommunen	44	58
Uklarhet rundt ordførerens formelle myndighet	7	9
Manglende støtte i kommunestyret	5	8
Manglende støtte i eget parti/kommunestyregruppe	5	4
Manglende samarbeid med den lokale administrasjonen	1	7
Dårlig forhold til media	3	7

Som vi ser av tabellen var de norske og de europeiske ordførerne i hovedsak samstemte med hensyn til i hvilken grad de ulike forholdene hadde virket negativt inn. For alle var økonomiske problemer i kommunen den overveldende viktigste faktoren. Vi ser likevel at det er noen mindre forskjeller mellom de norske og de europeiske ordførerne. Litt færre i Norge mente at økonomiske problemer hadde i meget stor eller stor grad virket negativt inn. Det samme gjelder alle de andre forholdene med unntak av manglende støtte i eget parti eller kommunestyregruppe, der rundt en av tjue ordførere i både Norge og Europa opplevde dette som en begrensning. Ellers ser vi at verken manglende samarbeid med den lokale administrasjonen eller dårlig forhold til media hadde noe særlig betydning i Norge. Det er her interessant å peke på det vi viste i kapittel 5, nemlig at vi i den norske undersøkelsen stilte noen ekstra spørsmål om andre faktorer som kunne ha virket negativt inn, blant annet om hvorvidt manglende *kapasitet* i administrasjonen hadde begrenset vervet som ordfører. Her fant vi at nesten en fjerdedel av ordførerne i de små kommunene mente dette i meget stor eller stor grad hadde virket negativt inn. Det er her verdt å merke seg at blant ordførerne i de store norske kommunene var det bare ti prosent som mente det samme. Vi kan altså konkludere med at de norske ordførerne ikke hadde problemer med hensyn til samarbeidet med administrasjonen, men derimot i noen grad med administrasjonens kapasitet.

Hvem eller hva oppfatter ordførerne har stor reell innflytelse på kommunens virksomhet?

De neste spørsmålene omhandler hvem eller hva ordføreren opplevde har stor reell innflytelse på kommunens virksomhet, deriblant ordføreren selv. Ordføreren ble bedt om å angi innflytelsen på en fempunkts skala som gikk fra 'stor innflytelse' til 'ingen innflytelse'. Vi skal her se på prosentandelene som anga toppscore på skalaen til de ulike aktørene. Som vi ser i tabell 6.19 (under) finner vi både forskjeller og likheter mellom de norske og de europeiske ordførerne på dette feltet.

Tabell 6.19 SPM18a-j Aktører som har stor innflytelse på kommunens virksomhet (prosent):

Har stor reell innflytelse på kommunens virksomhet (toppscore på skalaen):	Prosent Norge	Prosent Europa
Ordfører	34	79
Formannskapet	38	37
Rådmannen/administrasjonssjefen	47	30
Kommunale nemnder og utvalg	8	9
Administrative ledere på etats- og sektornivå	18	14
Pressgrupper/frivillige organisasjoner	3	5
Media	7	8
Næringslivet	5	4
Statlige og regionale myndigheter	42	11

Vi ser for det første at mens neste åtte av ti ordførere i Europa mente de selv hadde stor reell innflytelse på kommunens virksomhet, var det bare en drøy tredjedel som mente det samme i Norge. Motsatt ser vi at mens nesten halvparten av de norske ordførerne mente at rådmannen/administrasjonssjefen hadde stor innflytelse, var denne andelen tre av ti i Europa. Imidlertid, der vi finner den mest markerte forskjellen utenom for ordførernes egen innflytelse er med hensyn til statlige og regionale myndigheters innflytelse. Mens bare en av ti ordførere i Europa mente statlige og regionale myndigheter fortjente toppscore på skalaen, var det hele fire av ti i Norge som mente det samme. I Norge var det bare rådmannen eller administrasjonssjefen som scoret høyere. For de andre aktørene som formannskap, kommunale nemnder og utvalg, administrative ledere på etats- og sektornivå, pressgrupper og frivillige organisasjoner, media og næringslivet var det knapt forskjeller å spore mellom de norske og de europeiske ordførerne. Vi kan konkludere med at mens ordførerne i Europa oppfattet at det var dem selv som har absolutt størst innflytelse på den kommunale virksomheten mente de norske ordførerne at både formannskapet, rådmannen/administrasjonssjefen og statlige regionale myndigheter hadde større innflytelse enn dem selv.

Et annet aspekt ved ulike aktørers innflytelse er hvordan ordføreren oppfattet endringene som hadde funnet sted over de siste femten år. Dette er tema for neste avsnitt.

Endringer i innflytelse mellom ulike styringsnivåer

Ordførerne ble bedt om å angi endringene i innflytelse mellom ulike styringsnivåer og mellom offentlige myndigheter og private firma. I den norske undersøkelsen tok vi med et spørsmål om endringene i innflytelse mellom ordfører og rådmann som ikke fantes i den europeiske undersøkelsen. Av tabellene 6.21 og 6.22 (under) ser vi at med hensyn til opplevd maktforskyvning mellom ordfører og rådmann i Norge mente flest (37 prosent) at balansen var uendret, mens 22 prosent mente rådmannen hadde fått litt mer innflytelse. På den andre siden var det bare 13 prosent som mente ordføreren hadde fått litt mer innflytelse. Balansen må sies å ha vært oppfattet som tilnærmet uendret med en liten forskyvning i rådmannens favør.

Tabell 6.21 (Europa 2002) SPM19b-i: Kan du kort beskrive endringene i innflytelse som har funnet sted over de siste 15 år mellom følgende aktører/styringsnivåer (prosent).

		Mye mer	En del mer	Litt mer	Uendret	Litt mer	En del mer	Mye mer	
B	Lokal/regional	13	22	16	17	10	15	8	Statlig
C	Kommunalt	12	18	15	19	14	18	5	Regionalt
D	Bydels- og grendeutvalg	2	9	17	42	9	12	9	Kommunalt
E	Formannskapet	11	24	16	34	8	5	2	Kommunestyret
F	Ordfører	16	26	17	31	6	4	1	Formannskapet
G	Ordfører	19	23	17	28	7	4	1	Kommunestyret
H	Lokale folkevalgte	5	17	21	37	11	7	2	Den kommunale administrasjonen
I	Offentlige etater	3	10	15	38	22	11	1	Private firma

Tabell 6.22 (NORGE 2010) SPM19a-i: Kan du kort beskrive endringene i innflytelse som har funnet sted over de siste 15 år mellom følgende aktører/styringsnivåer (prosent).

		Mye mer	En del mer	Litt mer	Uendret	Litt mer	En del mer	Mye mer	
A	Ordføreren	2	11	13	37	22	11	3	Rådmannen
B	Lokal/regional	4	12	14	9	22	22	18	Statlig
C	Kommunalt	1	7	10	22	33	15	13	Regionalt
D	Bydels- og grendeutvalg	1	3	11	66	10	5	5	Kommunalt
E	Formannskapet	7	22	25	33	7	5	1	Kommunestyret
F	Ordfører	1	10	22	56	8	2	1	Formannskapet
G	Ordfører	1	9	21	57	9	1	2	Kommunestyret
H	Lokale folkevalgte	0	6	11	35	29	15	4	Den kommunale administrasjonen
I	Offentlige etater	2	9	16	47	20	5	1	Private firma

På alle de andre spørsmålene kan vi sammenligne direkte med de europeiske ordførerne. På spørsmålet om forholdet mellom lokal/regional og statlig innflytelse fremkommer et helt annet bilde enn det som gjaldt for ordfører og rådmann. Her var de norske ordførernes vurdering overveiende at det har funnet sted en forskyvning til fordel for det statlige nivået. Sammenlignet med de europeiske ordførerne ser vi at oppfatningen om forskyvningene i innflytelse er stikk motsatt. Bakgrunnstallene viser faktisk at Norge befinner seg blant de fire land med ordførere som i størst grad mente at innflytelsen hadde forskjøvet fra det lokale og regionale nivået til det statlige. Her finner vi i tillegg en signifikant effekt av kommunetype. Ordførerne i kommunene som gjennomførte forsøk med utvidet myndighet mente i sterkere grad enn de andre at innflytelsen hadde forskjøvet seg fra lokalt og regionalt nivå til det statlige nivået.³⁴ Når det

³⁴ Enveis ANOVA, $F = 3.05$ sig. .049.

gjelder nivået under det kommunale, bydels- og grendeutvalg, må balansen mellom kommunene og dette nivået sies å ha vært opplevd som uendret i Norge og også i Europa. Det er med hensyn til dette forholdet at absolutt flest ordførere i Norge (2 av 3) mente balansen var uendret. Ser vi på forholdet mellom formannskapet og kommunestyret derimot, fremtrer et helt annet mønster. Her mente ordførerne både i Europa og Norge klart at det hadde skjedd en forskyvning i favør av formannskapet. For de norske ordførerne finner vi meget interessant effekt av ordførers politiske grunnlag i kommunestyret. De ordførerne som styrte med grunnlag i at eget parti eller liste hadde rent flertall var nemlig klart mindre tilbøyelige til å mene at balansen hadde endret seg i formannskapets favør.³⁵ Derrest, om vi ser på hvordan ordførerne vurderte forskyvingene mellom ordfører og formannskap, samt mellom ordfører og kommunestyret, ser vi en klar tendens til at innflytelsen ble opplevd å ha forskjøvet seg ”oppover” i det lokale politiske systemet. Sammenholdt med fordelingen på det neste spørsmålet, altså forholdet mellom de lokale folkevalgte og administrasjonen, der tendensen heller klart i administrasjonens favør i Norge mens den var motsatt i Europa, kan vi trekke den konklusjon at ordførerne i Norge vurderte at innflytelsen hadde forskjøvet seg oppover i systemet samtidig som den hadde beveget seg ”bortover” i administrasjonens favør. Et poeng er at det er en mulig sammenheng her, blant annet understreket av professor Ulrik Kjær ved Syddansk Universitet, nemlig at når innflytelsen forskyves oppover og samles på færre hender, vil disse færre hendene ha større behov for rådføre seg med administrasjonen der den tekniske og administrative kompetansen sitter. Det siste spørsmålet om forskyvninger i innflytelse gjelder forholdet mellom offentlige etater og private firma. Spørsmålet knytter an til den europeiske debatten om konkurranseutsetting og offentlig-privat samarbeid. For de norske ordførerne syntes balansen her stort sett uendret over de siste 15 år men den i Europa i litt større grad ble oppfattet å ha beveget seg til fordel for private firma.

Avslutning

Vi har i dett kapitlet sett at de norske ordførers oppfatninger om ordførerrollen på noen områder er samstemte med deres europeiske kolleger og avvikende på andre. Med hensyn til viktigheten av ulike dimensjoner ved ordførerrollen fant vi at de norske ordførerne i større grad vektla å representere kommunen utad, realisere eget partis program, sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene, få i gang nye tiltak i kommunen, fremme samarbeid med nabokommunene, å holde ordførerkoalisjonen sammen, sørge for at de politisk-administrative prosessene forløper korrekt, forsvare og fremme kommunens interesser i det politiske systemet, gjøre kommunens virksomhet kjent, hjelpe innbyggerne med saker i forhold til den kommunale forvaltningen og å bidra med lokal kunnskap i forhold til eget partis virksomhet. De norske ordførers oppfatninger avvek fra sine europeiske kolleger med hensyn til hvorvidt det er viktig å omorganisere administrasjonen og veilede medarbeideren i den daglige virksomheten. På dette siste spørsmålet var de norske ordførerne mer delt i synet, selv om de totalt sett anså dette som mindre viktig enn sine europeiske kolleger.

Med hensyn til tidsbruk så vi at de norske ordførerne oppga å bruke mer tid på alle oppgaver enn sine europeiske kolleger – inkludert tid på sitt eget yrke ved siden av ordførervervet. Noen oppgaver skilte seg dog ut. De norske ordførerne brukte betydelig mer tid på møter med

³⁵ Enveis ANOVA. $F = 3.63$ sig. .013.

myndigheter på fylkes- og nasjonalt nivå, på møter i partiet og på egen forberedelse til oppgaver i forbindelse med ordførervervet.

Når det gjelder syn på en rekke lokalpolitiske forhold skilte de norske ordførerne seg ut ved større enighet om at politiske partier er den beste arena for innbyggernes politiske deltakelse, at kommunale tjenstepersoner så langt mulig skal holde seg til de politisk definerte målene samt at politikerne skal definere målene og kontrollere resultatene, men ikke legge seg opp i hvordan oppgavene utføres i detalj. De norske ordførerne var også i større grad enige i at det er lite å tjene på privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester. De var også i mindre grad enige i at nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer og at små kommuner bør slås sammen for å effektivisere forvaltningen.

Med hensyn til begrensninger på ordførerrollen så vi at de norske og de europeiske ordførerne var samstemte i at økonomiske problemer i kommunen var den absolutt viktigste begrensende faktoren i utøvelsen av ordførervervet. Alle andre forhold, inkludert uklarhet om ordførers formelle myndighet, hadde betydelig mindre innvirkning. Videre så at med hensyn til hvem ordførerne anså hadde stor reell innflytelse på kommunens virksomhet var det betydelig forskjell i oppfatning mellom de norske og de europeiske ordførerne. Mens 79 prosent av ordførerne i Europa ga seg selv toppscore på skalaen med hensyn til innflytelse – over dobbelt så mange som neste aktør på listen – var det bare en tredjedel av de norske ordførerne som ga seg selv en slik score. De norske oppga både rådmann/administrasjonssjef, statlige og regionale myndigheter samt formannskapet som mer innflytelsesrike enn dem selv. Også med hensyn til oppfatninger om endringer i innflytelse mellom ulike styringsnivåer fant vi betydelige forskjeller. Mens de europeiske ordførerne mente innflytelsen hadde forskjøvet seg fra statlig til regionalt/nivå var de norske ordførernes oppfatning stikk motsatt.

Kapittel 7: Hvordan oppfatter norske kommunestyrerepresentanter ordførerens rolle?

I dette kapitlet skal vi ta for oss hvordan kommunestyrerepresentantene oppfatter forholdene i kommunestyret og relasjonene til ordfører i 57 kommuner i valgperioden 2007 til 2011. Nitten av kommunene hadde valgt ordfører direkte og i tillegg gitt vedkommende ulike grader av utvidet myndighet. Som nevnt i første kapittel, trakk vi i tillegg et tilfeldig utvalg på nitten kommuner med direkte valgt ordfører uten utvidet myndighet samt et såkalt kontrollutvalg på nitten kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte. Vi sendte ut et spørreskjema til alle kommunestyrerepresentantene i de 57 kommunene og fikk inn 694 svar fordelt på 257 fra kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte, 207 fra kommuner med direkte valgt ordfører uten utvidet myndighet og 230 fra kommuner med direkte valgt ordfører med utvidet myndighet. Spørsmålene vi stilte kommunestyrerepresentantene var delvis en gjentakelse av spørsmålene vi brukte i den forrige representantundersøkelsen i 19 kommuner med og 19 kommuner uten direkte valgt ordfører i perioden 1999-2003³⁶ og delvis nye spørsmål som omhandler myndighetsområder for ordfører. I tillegg var noen spørsmål hentet fra den store europeiske ordførerundersøkelsen referert til i forrige kapittel.

Hva finner vi i 2007-11 sammenlignet med 1999-03?

Vi skal først sammenligne resultatene fra representantene valgt for perioden 2007-11 med representantene valgt for perioden 1999-03. Vi vil innledningsvis nevne at vi har foretatt en liten endring i svarkategoriene på mange av påstandene vi framsatte for representantene. Helt bevisst valgte vi å endre svarkategoriene 'vet ikke' til 'både og', slik at spørreskjemaet for perioden 2007-11 inneholdt svarkategoriene 'helt enig', 'nokså enig', 'både og', 'nokså uenig' og 'helt uenig'. Dette er gjort for å øke analyserbarheten av data og for å se om valg av svarkategori hadde noen klar effekt på hvordan representantene svarte. Det vi finner er imidlertid en meget stor stabilitet i svarfordelingene fra perioden 1999-03 til perioden 2007-11. Dette tyder på at de grunnleggende holdningene hos norske kommunestyrerepresentanter ligger fast og er robuste. Vi må også huske på at det i undersøkelsen for 2007-11 inngår langt flere og til dels helt andre kommuner enn i 1999-03 da ingen kommuner med over ti tusen innbyggere var med.

La oss først rekapitulere noen hovedfunn fra undersøkelsen i 1999-03 for å lette sammenligningen med 2007-11.

I vår undersøkelse fra 1999-03 fant vi at hvorvidt kommunene hadde direkte valgt ordfører eller ikke hadde ingen betydning for representantenes syn på ordførerens rolle vis-a-vis kommunestyret. Det som hadde en betydelig effekt var derimot politisk ståsted, altså hvorvidt representantene var valgt til kommunestyret på samme valgliste som ordføreren eller ikke.³⁷ Vi konkluderte i den forrige rapporten med at politikken er det avgjørende og ikke institusjonelle ordninger. Siden vi har gjentatt mange av spørsmålene fra den gang i vår undersøkelse fra 2007-11, vil det være av interesse å finne ut om hovedkonklusjonen fra den gang også holder nå. En faktor som kanskje kunne ha betydning i denne sammenheng er at undersøkelsen for 1999-03 fant

³⁶ Se Buck, M.; Larsen, H. O. and Willumsen, T.: *Når folket får velge - Forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget 2006.

³⁷ Vi viser ikke resultatene av analysene av politisk ståsted fordi dette kapitlet i hovedsak handler om representantenes syn på ordførerrollen, men vi vil kommentere dette underveis der det passer.

sted midt i perioden mens vi for 2007-11 bestemte å foreta målingen mot slutten av perioden. I den grad det ser ut til å ha hatt betydning vil vi kommentere dette under de enkelte spørsmålene.

Som nevnt innledningsvis, hovedkonklusjonen er at funnene fra 2003 ikke bare holder for kommunene som er undersøkt i 2011, men at representantenes svar på de ulike spørsmålene er til dels forbausende like. Dette viser at de grunnleggende holdningene til hvordan en ordfører bør oppføre seg, og opptrer, er meget robuste i Norge.

Vi skal i det følgende først gå gjennom undersøkelsen spørsmål for spørsmål og sammenligne med resultatene fra 1999-03. For å forenkle fremstillingen har vi valgt ut svarkategoriene 'Helt enig' og 'Nokså enig' og krysset disse med hvorvidt kommune hadde ordfører valgt på tradisjonell måte (TRA99 og TRA07), direkte valgt ordfører (DIR99 og DIR07) eller direkte valgt ordfører med utvidet myndighet (Mynd07). I teksten referer vi ofte til denne variabelen som *kommunetype* på samme måte som i de foregående kapitlene. Vi har også valgt å fremstille fordelingene i tabellene i form av hele prosent uten desimaler. Det betyr at totalen grunnet avrundinger ikke alltid utgjør nøyaktig 100 prosent.

Først skal vi ta for oss representantens oppfatninger om sin egen rolle i lokalpolitikken og deretter hvordan de oppfatter ordførerens rolle.

Representantenes oppfatninger om egen rolle i lokalpolitikken

Vi stilte representantene fire spørsmål om opplevelse av egen innflytelse, interesse for lokalpolitikken, lysten til å stille til gjenvalg og lysten til å stille som ordførerkandidat.

Tabell 7.1 SPM: Som folkevalgt til kommunestyret har jeg stor innflytelse i lokalpolitikken.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	22	16	28	30	29
Delvis enig	47	49	41	38	40
	69	65	69	68	69

Som det framgår av tabell 7.1, var det jevnt over en litt større andel av kommunestyrerepresentantene i 2011 som helt enige at de har stor innflytelse i lokalpolitikken. Samlet for kategoriene helt og delvis enig er tallene i de to undersøkelsene meget like med rundt to tredjedeler som var enige i påstanden. Her er ingen effekt av å ha ordfører med utvidet myndighet. Derimot viser en annen analyse (ikke vist i her) at det å være valgt på samme liste som ordfører har betydelig effekt. De som var valgt på samme liste som ordfører oppa i langt større grad at de hadde innflytelse i lokalpolitikken.

Tabell 7.2 SPM: Arbeidet i kommunestyret har gitt meg økt interesse for lokalpolitikken.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	49	43	64	64	60
Delvis enig	33	36	20	22	25
	82	79	84	86	85

Som vi ser av tabell 7.2, hadde det også på dette spørsmålet funnet sted en dreining mot at en enda større andel er helt enig i at arbeidet i kommunestyret hadde gitt dem økt interesse for lokalpolitikken. Den totale andelen som sa seg enig i påstanden var meget stabil. Her er ingen effekt av utvidet myndighet for ordfører. På dette spørsmålet er det heller ingen forskjell mellom dem som er valgt på ordførerens liste og dem som ikke er det. Her er det altså ikke det politiske ståstedet som er avgjørende. Derimot er det mulig at å gjennomføre undersøkelsen mot slutten av kommunestyreperioden kan ha hatt en innvirkning med hensyn til dette spørsmålet – enten ved at flere hadde fått økt interessen utover i perioden eller ved at flere på det tidspunktet allerede hadde sagt ja til å ta gjenvalg. Det spørsmålet kommer vi tilbake til i neste tabell.

Tabell 7.3 SPM: Har du lyst til å stille som kandidat ved neste kommunevalg?

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	33	33	53	54	59
Nei	39	44	40	37	31
Vet ikke	28	23	7	8	10
	100	100	100	101	100

På spørsmålet om representantene hadde lyst til å stille som kandidat ved neste kommunevalg ser vi en klar økning sammenlignet med 2002. Som nevnt kan dette til dels skyldes at undersøkelsen i 2007-11 ble gjort helt på slutten av perioden rett før valget og flere av kandidatene da allerede var blitt spurt og hadde takket ja til å ta en ny periode. Vi ser at det først og fremst er andelen 'vet ikke' som var gått betydelig ned. Uansett, hvorvidt ordføreren var direktevalgt med eller uten utvidet myndighet har ingen signifikant effekt. Heller ikke hvorvidt representantene var valgt på samme liste som ordføreren har noen effekt.

Tabell 7.4 SPM: Kan du tenke deg å stille som kandidat til ordførervervet?

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	21	20	30	25	28
Nei	68	73	66	68	65
Vet ikke	12	7	5	8	7
	101	100	101	101	100

Som det framgår av tabell 7.4 var det en liten, men ikke uvesentlig økning i andelen som kan tenke seg å stille som ordfører kandidat fra 1999-03 til 2007-11. Her har verken ordførervalg, utvidet myndighet eller politisk ståsted noen effekt.

Vi skal nå gå over til å se på hvordan kommunestyrerepresentantene oppfattet ordførerrollen. Vi framsatte en rekke normative påstander om hvordan ordføreren bør opptre på ulike felt i begge undersøkelsene.

Representantenes oppfatninger om ordførerrollen

Påstandene ble framsatt i to former. Den første i for av hvordan en ordfører etter representantenes mening bør eller skal opptre og deretter som en påstand om hvorvidt ordfører i egen kommune faktisk opptrådte i henhold til denne normen. I det følgende skal vi vise fordelingene på den første påstanden, men samtidig også kommentere fordelingen på den andre.

Tabell 7.5 SPM: En ordfører skal først og fremst målbære det politiske programmet som han eller hun er valgt på.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	12	12	17	9	12
Delvis enig	37	41	28	27	28
	49	53	45	36	40

Som vi ser av tabell 7.5 er andelen som mente ordføreren først og fremst skulle målbære sitt politiske program meget stabil uavhengig av hvordan ordføreren var valgt og hvilken myndighet han eller hun hadde. Politisk ståsted i form av hvorvidt representantene var valgt på samme liste som ordføreren har en liten effekt. De som ikke hadde direkte valgt ordfører i perioden 2007-2011 har en signifikant tendens til å være mest enig i påstanden. Her er også de som var valgt på samme liste som ordfører mest enig. Heller ikke med hensyn til hvorvidt ordføreren oppfattes faktisk først og fremst å målbære det politiske programmet finner vi noen signifikante forskjeller mellom de ulike kommunetypene. Her slo imidlertid politiske ståsted også inn i 2007-11, i og med at dem som ikke var valgt på samme liste som ordfører i tenderte til å være mest enig i påstanden om at ordfører i egen kommune også i praksis først og fremst målbar sitt politiske program.

Tabell 7.6 SPM: En ordfører skal først og fremst være en brobygger og arbeide for å komme frem til vedtak som de fleste i kommunestyret kan enes om.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	62	60	49	54	62
Delvis enig	32	32	35	31	26
	94	92	84	85	88

Holdningene til denne påstanden var et av de klareste funnene vi gjorde blant representantene som var valgt for perioden 1999-2003. Den gang var som nevnt bare relativt små kommuner med. Spørsmålet er hva vi ville finne blant representantene valgt for perioden 2007-11 når flere større kommuner var med. Av tabell 7.6 ser vi at tross en liten nedgang i andelen som sa seg helt eller delvis enig, sto normen om en ordfører som brobygger fjellstøtt. Flere enn 8 av 10 mente dette helt uavhengig av kommunetype. Her spilte heller ikke politisk ståsted inn, normen støttes av alle.

På samme måte som for representantene valgt i 1999, fant vi at også blant representantene som ble valgt i 2007 var det langt færre som mente at ordføreren faktisk levde opp til normen som brobygger. Likevel var det et flertall i alle kommunetyper som sa helt eller delvis enige i at ordfører opptrådte som brobygger i deres kommune. Differansen skyldes dem som ikke var valgt på samme liste som ordfører. Her hadde altså politisk ståsted betydelig effekt.

Tabell 7.7 SPM: En ordfører skal først og fremst representere kommunens interesser utad.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	46	39	41	42	46
Delvis enig	29	36	33	26	28
	75	75	74	68	74

Av tabell 7.7 ser vi at normen om at ordføreren skal representere kommunens interesser utad sto like sterk i 2007-11 som i 1999-03. Dette er nok en indikator på at de funn vi gjorde forrige gang står fjellstøtt. Nå, som den gang, var det ingen effekt av politisk ståsted. Dette er altså en generell norm. Også her var det slik at dem som var valgt på samme liste som ordfører i større grad oppfattet at han eller hun faktisk levde opp til normen.

Tabell 7.8 SPM: En ordfører bør være lydhør overfor kommunestyret.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	87	82	83	88	85
Delvis enig	12	17	14	9	14
	99	99	97	97	99

Som vist i tabell 7.8 sto normen om at ordføreren skal være lydhør overfor kommunestyret like sterkt i 2007-11 som i 1999-03, helt uavhengig av kommunetype. Her hadde politisk ståsted ingen effekt. Også på dette spørsmålet var det imidlertid slik at dem som ikke var valgt på ordførers liste i mindre grad mente at ordfører faktisk levde opp til denne normen.

Tabell 7.9 SPM: Ordføreren bør være lydhør overfor kommunens innbyggere.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	67	69	68	73	65
Delvis enig	33	28	25	18	26
	100	97	93	91	91

Som vi ser av tabell 7.9 sto normen om at ordføreren skal være lydhør overfor kommunens innbyggere fortsatt meget sterkt. 9 av 10 kommunestyrerepresentanter var helt eller delvis enig i påstanden uavhengig av kommunetype. Politisk ståsted hadde heller ingen effekt. Når det gjaldt hvorvidt ordfører levde opp til normen fant vi det sedvanlige mønsteret i og med at de som ikke var valgt på ordførers liste var mindre tilbøyelige til å mene at vedkommende faktisk levde opp til normen.

Tabell 7.10 SPM: Ordføreren bør være tilgjengelig for media.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	86	77	85	78	83
Delvis enig	13	21	15	20	14
	99	98	100	98	97

Tabell 7.10 viser at normen om at ordføreren bør være tilgjengelig for media får like overveldende oppslutning i 2007-11 som i 1999-03. Dette helt uavhengig av kommunetype og politisk ståsted. Vi fant i tillegg at kommunetype ikke hadde noen innvirkning på hvorvidt man mente ordføreren i kommunen faktisk var tilgjengelig for media. Det var dog også her en signifikant tendens til at de som ikke er valgt på ordførers liste mente vedkommende i mindre grad oppfylte denne normen.

Tabell 7.11 SPM: Ordføreren bør kunne håndtere media.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	90	90	92	91	94
Delvis enig	9	9	6	9	3
	99	99	98	100	97

Tabell 7.11 viser at på samme måte som i 1999-03 mente et overveldende flertall av kommunestyrerepresentantene i 2007-11 at ordføreren bør kunne håndtere media. Dette helt uavhengig av kommunetype og politisk ståsted. Også her fant vi at en lavere andel av representantene også i 2007-11 mente at deres ordfører faktisk kunne håndtere media. Den lavere andelen skyldes det sedvanlige mønsteret med at dem som ikke var valgt på ordførers liste var mindre tilbøyelig til å mene at ordføreren faktisk kunne håndtere media.

Tabell 7.12 SPM: Ordføreren bør være åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	94	89	88	92	97
Delvis enig	6	10	6	6	2
	100	99	98	98	99

Som vist i Tabell 7.12 var det ingen endring med hensyn til det synet at ordføreren bør være åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret. Denne normen står fjellstøtt uavhengig av kommunetype og politisk ståsted. Også her fant vi det sedvanlige mønsteret med at færre sa seg enig i at deres ordfører faktisk var åpen for diskusjon og debatt i kommunestyret fordi de som ikke var valgt på ordførerens liste i mindre grad mente vedkommende levde opp til normen.

Tabell 7.13 SPM: Ordføreren bør kunne opptre selvstendig i forhold til kommunestyret.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	39	32	25	23	28
Delvis enig	39	43	34	24	30
	78	75	59	47	58

Tabell 7.13 viser en klar forskjell i andelen representanter som var enige i at ordføreren bør kunne opptre selvstendig i forhold til kommunestyret i 2007-11 sammenlignet med undersøkelsen fra 1999-03.. Det var ingen signifikante forskjeller mellom kommunetypene i 2007-11. Nedgangen var derfor unison. Her slo politisk ståsted inn med hensyn til selve normen. Klart flere av dem som var valgt på samme liste som ordfører sa seg enig i påstanden. Også med hensyn til hvorvidt ordføreren faktisk opptrådte selvstendig i forhold til kommunestyret var det en markert forskjell mellom 1999-03 og 2007-11. Også her slo politisk ståsted inn.

Tabell 7.14 SPM: Ordføreren bør først og fremst være ute blant folk i kommunen.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	22	17	22	18	20
Delvis enig	55	59	41	40	42
	77	76	63	58	62

Som vist i tabell 7.14 var det en markert forskjell i andelen representanter som sa seg delvis enig i påstanden i 2007-11 sammenlignet med 1999-03. Dette gjør at totalen av dem som sa seg enig var lavere, selv om andelene som sa seg helt enig var de samme. Dette betyr en større spredning i svarfordelingene i den siste undersøkelsen. Her var ingen forskjell etter hvorvidt man var valgt på samme liste som ordfører eller ikke. En lavere andel mente ordfører faktisk fulgte normen om å være ute blant folk i kommunen, samt at denne andelen igjen var signifikant lavere blant dem som

ikke er valgt på samme liste som ordfører. Resultatene fra 2007-11 skiller seg dermed ikke vesentlig fra 1999-03 bortsett fra at andelen som sa seg delvis enig var litt lavere.

Tabell 7.15 SPM: Ordføreren bør først og fremst være til rådighet for administrasjonen i kommunen.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	9	7	8	3	5
Delvis enig	34	33	21	23	20
	43	40	29	26	25

Som tabell 7.15 viser, i begge undersøkelsene er det et mindretall som mente ordfører først og fremst bør være til rådighet for administrasjonen i kommunen. Denne andelen var faktisk markert lavere i 2007-11 enn i 1999-03. Det var likevel ingen signifikante forskjeller mellom kommunetyperne, ei heller etter hvorvidt representantene er valgt på samme liste som ordfører eller ikke. Bakgrunnstallene viser at det både i 1999-03 og i 2007-11 flere som mente ordføreren først og fremst var til rådighet for administrasjonen sammenlignet med andelen som mente ordføreren burde opptre slik. Her finner vi igjen mønsteret med at dem som ikke var valgt samme liste som ordfører i signifikant større grad mente han eller hun først og fremst var til rådighet for administrasjonen. Kommunetype hadde ingen effekt.

Tabell 7.16 SPM: Ordføreren bør opptre selvstendig i forhold til rådmann/administrasjonen i kommunen.

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	63	61	62	47	56
Delvis enig	29	29	22	31	27
	92	90	84	78	83

I tabell 7.16 ser vi at et meget stort flertall mente at ordfører bør opptre selvstendig i forhold til rådmann og administrasjonen i kommunen selv om andelen var noe lavere i 2007-11 sammenlignet med 1999-03. Her var ingen effekt av verken kommunetype eller politisk ståsted. Bakgrunnstallene viste nok en gang det velkjente mønsteret med en nedgang i andelen som mente at ordføreren i egen kommune faktisk oppfyller normen. Her var det ingen effekt av å ha ordfører med utvidet myndighet. Det er nok en gang politisk ståsted som slo inn.

Tabell 7.17 SPM: Ordførerens personlige egenskaper er viktigere enn politisk ståsted

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	42	42	34	27	37
Delvis enig	40	41	38	43	35
	82	83	72	70	72

Tabell 7.17 viser at selv om det jevnt over var noen færre som mente at ordførerens personlige egenskaper var viktigere enn politisk ståsted i undersøkelsen fra 2011, var det ingen effekt av ordførerens valg måte eller utvidet myndighet. Heller ikke representantenes eget politisk ståsted slo inn.

Tabell 7.18 SPM: Ordførerens bør ha kommunestyret bak seg i viktige avgjørelser

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	93	93	86	86	85
Delvis enig	6	7	14	9	13
	99	100	100	95	98

Vi ser av tabell 7.18 at selv om andelen som sa seg helt enig i at ordfører bør ha kommunestyret bak seg i viktige avgjørelser var noe lavere i undersøkelsen fra 2011, finner vi ingen signifikante effekter verken av direkte valg eller utvidet myndighet. Heller ikke politisk ståsted hadde noen effekt.

Tabell 7.19 SPM: Det er viktig å ha en ordfører som er populær blant innbyggerne

Kommunetype:	TRA99	DIR99	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	36	35	33	29	29
Delvis enig	54	55	48	43	47
	90	90	81	72	76

(Chi 20.06, sig. .01)

Selv om det ikke direkte framgår av tabell 7.19, fant vi en liten effekt av direkte valg og utvidet myndighet på denne påstanden i undersøkelsen fra 2011. En litt større andel av representantene med direkte valgt ordfører svarte nemlig 'både og' eller stilte seg delvis eller helt uenig påstanden. Det var likevel ingen egen effekt av utvidet myndighet sammenlignet med gruppen som "bare" hadde direkte valg. Politisk ståsted slo også inn. De som var valgt på ordførers liste sa seg mer enige i påstanden.

Representantenes oppfatninger om ordførers myndighet 2007-2011

Vi skal nå konsentrere oss om en rekke spørsmål utelukkende stilt til representantene i perioden 2007-11 i den hensikt å finne ut av om det er forskjeller i representantenes oppfatninger mellom kommuner som var med i forsøkene og kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte.

Tabell 7.20 SPM: Hvordan vil du vurdere ordførerens formelle myndighet i kommunale beslutningsprosesser?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
For sterk	13	7	5
Passelig	75	81	80
For svak	10	10	11
Vet ikke	2	3	5
	100	101	101

(Chi 14.96, sig .021)

Vi ser i tabell 7.20 en liten, men signifikant tendens til at representantene i kommuner med direkte valgt ordfører i mindre grad mener ordførerens formelle myndighet er for sterk og i større grad mener den er passelig. Her er likevel ingen effekt av utvidet myndighet for ordfører i så henseende. Her er det heller ingen differanser mellom dem som er valgt på ordførerens liste og dem som ikke er det.

Tabell 7.21 SPM: Hvordan vil di si at ordførerens generelle innflytelse i kommunale saker har endret seg i løpet av de siste 15 år? Har ordføreren fått sterk redusert innflytelse, noe mindre innflytelse, ingen nevneverdig endring, svakt økt innflytelse eller sterk økt innflytelse?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Sterkt redusert	4	4	6
Noe mindre	22	20	21
Ingen endring	32	36	40
Svakt økt	15	14	15
Betydelig økt	13	12	8
Vet ikke	14	14	10
	100	100	100

Vi ser av tabell 7.21 at representantene på spørsmålet om endring i ordførers innflytelse over de siste 15 år fordeler seg jevnt over hele svarspekteret uavhengig av om ordfører er direkte valgt og har utvidet myndighet. Her har altså kommunetype ingen effekt. Her har heller ikke politisk ståsted noen effekt.

Tabell 7.22 SPM: Når det gjelder mulighetene for å øve innflytelse på kommunale saker, i hvilken grad vil du si at forventningene du hadde da du første gang ble kommunestyrerepresentant er blitt innfridd?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Mer enn innfridd	5	6	1
Stort sett innfridd	47	46	53
Bare i noen grad innfridd	38	37	37
Ikke innfridd	8	10	9
Vet ikke	1	1	0
	99	100	100

Av Tabell 7.22 ser vi at heller ikke med hensyn til hvorvidt representantene opplever at forventningene de hadde til mulighetene til å øve innflytelse på kommunale saker er blitt innfridd har kommunetype noen signifikant effekt. Bakgrunnstallene viser derimot en meget stor effekt av å være valgt på samme liste som ordfører eller ikke. De som ikke er valgt på ordførers liste vil i langt mindre grad si at forventningen de hadde er blitt innfridd.

Tabell 7.23 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å utpeke varaordfører?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	10	11	19
Nei	88	87	78
Vet ikke	2	3	3
	100	101	100

(Chi 10.83, sig. .029)

Vi ser i tabell 7.23 at på spørsmålet om ordfører bør ha formell myndighet til å utpeke varaordfører er det signifikant flere i kommuner med utvidet myndighet som svarer ja. I alle kommuner er det dog et stort flertall som sier nei til at ordfører bør ha denne myndigheten. På dette spørsmålet har det å være valgt på samme liste som ordfører ingen effekt.

Tabell 7. 24 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organer der ordføreren selv ikke er medlem?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	36	38	43
Nei	57	53	52
Vet ikke	6	9	5
	99	100	101

Tabell 7.24 viser ingen signifikant forskjell mellom kommunetypene med hensyn til hvorvidt representantene mener at ordfører bør ha formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organer der ordføreren selv ikke er medlem. Generelt er det flertall i mot. Bakgrunnstallene viste at her hadde heller ikke det å være valgt på samme liste som ordfører noen effekt.

Tabell 7.25 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å ha utsettende veto ved behandling av årsbudsjettt og økonomiplan?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	8	9	16
Nei	82	82	80
Vet ikke	10	10	5
	100	101	101

(Chi 13. 46 sig. .009)

I tabell 7.25 finner vi at signifikant flere av representantene i kommuner med utvidet myndighet mener at ordfører bør ha myndighet til å ha utsettende veto ved behandling av årsbudsjettt og økonomiplan. Likevel er det et overveldende flertall i mot også i denne gruppen. Bakgrunnstallene viser at her slår det å være valgt på ordførers liste slår inn. Langt flere av dem som er innvalgt på samme liste sier ja på spørsmålet.

Tabell 7.26 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til på eget initiativ å kunne opprette arbeidsgrupper, komiteer eller utvalg?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	29	29	33
Nei	65	66	60
Vet ikke	6	6	7
	100	101	100

Tabell 7.26 viser ingen signifikant forskjell mellom kommunetypene med hensyn til representantenes tilbøyelighet til å mene at ordfører på eget initiativ bør kunne opprette arbeidsgrupper, komiteer eller utvalg. Bakgrunnstallene viser her at de som er valgt på samme liste som ordfører er signifikant mer positive til å gi ordfører denne myndigheten.

Tabell 7.27 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å fatte hastevedtak?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	51	55	59
Nei	44	40	37
Vet ikke	5	5	4
	100	100	100

Tabell 7.27 viser at det ikke er signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til om representantene mener ordfører bør ha formell myndighet til å fatte hastevedtak. På dette området er det flertall for generelt. Bakgrunnstallene viser at også her er dem som er valgt på ordførers liste mer positivt innstilt enn de andre, selv om differansene ikke er statistisk signifikant.

Tabell 7.28 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	32	31	48
Nei	65	67	48
Vet ikke	3	3	5
	100	101	101

(Chi 17.46 sig .001)

I tabell 7.28 finner vi en klar effekt av å ha ordfører med utvidet myndighet med hensyn til å mene at ordfører bør ha formell myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv. I denne gruppen er representantene delt på midten, mens to tredjedeler er i mot i de andre kommunene. På dette spørsmålet finnes heller ingen effekt av å være valgt på samme liste som ordfører.

Tabell 7.29 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å foreta suppleringsvalg når slik søknad er innvilget?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	21	24	31
Nei	71	69	60
Vet ikke	8	7	9
	100	100	100

Tabell 7.29 viser ingen signifikante forskjeller mellom kommunetypene, selv om det er en liten tendens til at representantene fra kommuner med utvidet myndighet er noe mer positive til at en ordfører bør ha formell myndighet til å foreta suppleringsvalg når søknader om fritak er innvilget. Her er det heller ingen effekt av å være valgt på samme liste som ordfører.

Tabell 7.30 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å kunne stille kabinettspørsmål til kommunestyret og eventuelt gå av?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	40	35	52
Nei	47	54	40
Vet ikke	13	11	8
	100	100	100

(Chi 14.43 sig .006)

Som vi ser i Tabell 7.30 er det på spørsmålet om ordfører bør ha formell myndighet til å stille kabinettspørsmål og eventuelt gå av en klar signifikant forskjell mellom kommunene som har utvidet myndighet og de andre. Her slår politisk ståsted klart inn. Langt flere av dem som ikke er valgt på ordførers liste stiller seg positive til forslaget. Dette er interessant med hensyn til det vi

nevnte innledningsvis i rapporten om kabinettspørsmål som «et ris bak speilet». Her er det altså ikke ordførerens egne liste- eller partifeller som er mest positive, men derimot «opposisjonen».

Tabell 7.31 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å behandle søknader om skjenkebevilling i henhold til. En alkoholpolitisk plan vedtatt av kommunestyret?

Kommunetype:			
	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	24	31	40
Nei	73	68	57
Vet ikke	3	2	3
	100	101	100

(Chi 15.26 sig .004)

I tabell 7.31 finner vi en klar signifikant effekt av å ha direktevalgt ordfører med utvidet myndighet på spørsmålet om ordfører bør ha formell myndighet til å behandle søknader om skjenkebevilling i henhold til en alkoholpolitisk plan vedtatt av kommunestyret. Selv om et flertall er i mot også i den gruppen, er holdningen lang mer positiv der enn i de andre to. Her har politisk ståsted ingen betydning.

Tabell 7.32 SPM: Bør ordfører etter din mening ha formell myndighet til å kunne ha suveren råderett over en bestemt andel av kommunens budsjett (f.eks. 1%)?

Kommunetype:			
	TRA07	DIR07	Mynd07
Ja	15	19	25
Nei	77	74	73
Vet ikke	8	7	3
	100	100	101

(Chi 11.07 sig .026)

I Tabell 7.32 ser vi en liten men signifikant effekt av å ha utvidet myndighet med hensyn til å mene at ordfører bør ha formell myndighet til å ha suveren råderett over en bestemt andel av kommunens budsjett. Et klart flertall er imidlertid i mot også i disse kommunene. Den signifikante forskjellen skyldes først og fremst at vet ikke- gruppen er langt mindre her. Her slår ikke politisk ståsted inn.

Representantenes syn på spørsmål fra den europeiske ordførerundersøkelsen

I dette avsnittet skal vi ta for oss representantens syn på en del av spørsmålene fra den europeiske ordførerundersøkelsen som vi behandlet i forrige kapittel. Det dreier seg om spørsmålene knyttet til innbyggernes politiske deltakelse, nettverk partnerskap med private aktører, kommunesammenslåing og konkurranseutsetting.

Tabell 7.33 SPM: Politiske partier er den beste arena for innbyggernes politiske deltakelse.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	52	60	62
Nokså enig	36	24	20
Både og	9	11	14
Nokså uenig	2	4	3
Helt uenig	0	1	1
	99	100	100

(Chi 17.24 sig .014)

Som vi ser av tabell 7.33 er det en signifikant tendens til at representantene i kommunene med direkte valgte ordførere sprer seg mer over hele svarregisteret enn representantene i kommunene med ordfører valgt på tradisjonell måte. Det er altså større intern uenighet i kommunene med direkte valg. Her har politisk ståsted ingen effekt.

Tabell 7.34 SPM: Direktedemokratiske deltakelsesformer, som lokale folkeavstemninger, brukervalg osv. bør benyttes i større grad enn i dag.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	21	24	20
Nokså enig	22	16	19
Både og	29	25	31
Nokså uenig	19	25	16
Helt uenig	9	10	14
	100	100	100

I tabell 7.34 finner vi ingen signifikante forskjeller mellom kommunetyperne i synet på hvorvidt direktedemokratiske deltakelsesformer bør brukes mer enn i dag. Representantene fordeler seg meget jevnt over hele svarspekteret med en viss overvekt mot å være enig. Her har dog politisk ståsted betydelig effekt. De som ikke er valgt på ordførers liste er klart mer tilbøyelig til å være enig i påstanden.

Tabell 7.35 SPM: Nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	13	15	21
Nokså enig	28	14	22
Både og	29	31	29
Nokså uenig	20	25	17
Helt uenig	10	17	11
	100	102	100

(Chi 23.91 sig. .002)

Selv om vi i tabell 7.35 ser en signifikant tendens til at representantene fra kommunene med direkte valgt ordfører uten utvidet myndighet er mer skeptiske til påstanden om at nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktig i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer, er det vanskelig å se hva det konkret skulle være uttrykk for. Politisk ståsted har her ingen betydning.

Tabell 7.36 SPM: Små kommuner bør slås sammen for å effektivisere forvaltningen.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	36	40	40
Nokså enig	19	17	15
Både og	19	22	22
Nokså uenig	12	8	9
Helt uenig	15	14	15
	101	101	101

Som vi ser av tabell 7.36, på det tradisjonelle stridsspørsmålet om kommunesammenslåing for å effektivisere forvaltningen er det ingen signifikante forskjeller mellom de ulike kommunetypene. Politisk ståsted har ingen effekt.

Tabell 7.37 SPM: Det er lite å tjene på privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	34	38	30
Nokså enig	18	14	16
Både og	20	17	22
Nokså uenig	17	17	13
Helt uenig	11	16	19
	100	102	100

Som det fremgår av tabell 7.37 er det ingen signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til representantenes syn på gevinsten av privatisering og konkurranseutsetting. Politisk ståsted har heller ingen effekt.

Tabell 7.38 SPM: Innbyggerne bør kunne velge ordfører direkte.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	24	40	38
Nokså enig	22	12	9
Både og	21	12	11
Nokså uenig	12	8	9
Helt uenig	21	28	33
	100	100	100

(Chi 40.12 sig. .000)

Det interessante med de signifikante forskjellene i tabell 7.38 på spørsmålet om innbyggerne bør kunne velge ordfører direkte er at representantene i kommunene som har gjennomført direktevalg

er mye mer splittet i synet på dette, det vil si at det er langt flere i disse kommunene som enten er helt enig eller helt uenig i påstanden. Her slår også politisk ståsted klart inn. Langt flere av dem som er valgt på ordførers liste er enig i påstanden.

Representantenes oppfatninger om ordførers posisjon i kommunen

I dette avsnittet starter vi med å spørre representantene rett ut om de mener ordfører har for svak formell myndighet for deretter å spørre om ordfører bør være den formelle lederen for administrasjonen. Videre spør vi på generelt grunnlag om beslutningsmyndighet bør delegeres til ordfører og andre instanser i kommunen.

Tabell 7.39 SPM: Ordføreren har for svak formell myndighet.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	7	3	10
Nokså enig	18	15	23
Både og	28	37	32
Nokså uenig	34	28	21
Helt uenig	14	17	14
	101	100	100

(Chi 23.34 sig. .003)

Som vist i tabell 7.39 er det signifikante forskjeller mellom kommunetypene i synet på hvorvidt ordføreren har for svak formell myndighet. Vi ser at dem som har utvidet myndighet i størst grad tenderer til å være enig, mens de som har direkte valgt ordfører uten utvidet myndighet har færrest som sier seg helt eller delvis enig. Her har politisk ståsted ikke noen signifikant effekt.

Tabell 7.40 SPM: Ordføreren bør være den formelle lederen for den kommunale administrasjonen.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	37	42	40
Delvis enig	16	16	14
Både og	10	9	9
Delvis uenig	13	10	12
Helt uenig	24	22	25
	100	99	100

Som det fremgår av tabell 7.40 er det ingen forskjell mellom representantenes syn på hvorvidt ordføreren bør være den formelle lederen for den kommunale administrasjonen (som i Danmark). Et flertall er helt eller delvis enig helt uavhengig om de har direktevalgt ordfører med eller uten

utvidet myndighet eller ordfører valgt på tradisjonell måte. Her har heller ikke politisk ståsted noen betydning.

Tabell 7.41 SPM: Beslutningsmyndighet bør i større grad delegeres til ordfører.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	34	36	27
Delvis enig	25	28	22
Både og	27	26	29
Delvis uenig	10	8	14
Helt uenig	4	3	8
	100	101	100

(Chi 15.74 sig .046)

I tabell 7.41 finner vi en så vidt signifikant forskjell mellom dem som har direktevalgt ordfører med utvidet myndighet og de andre. Andelen som er helt eller delvis enig i at beslutningsmyndighet i større grad bør delegeres til ordfører er lavere enn for de andre. Likevel er det nesten halvparten også i kommunene med utvidet myndighet som sier seg helt eller delvis enig i at ordfører bør få delegert mer beslutningsmyndighet enn han eller hun har i dag. Her slår også politisk ståsted så vidt inn. En litt større andel av dem som ikke er valgt på ordførers liste sier seg enig i påstanden.

Tabell 7.42 SPM: Beslutningsmyndighet bør i større grad delegeres til formannskapet.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	8	11	9
Delvis enig	12	11	9
Både og	27	28	29
Delvis uenig	30	30	28
Helt uenig	23	20	24
	100	100	99

Vi ser av tabell 7.42 at det ikke er noen forskjell på de tre kommunetypene med hensyn til hvorvidt man mener beslutningsmyndighet i større grad bør delegeres til formannskapet. Bare et mindretall er helt eller delvis enig i dette uavhengig av om man har direktevalgt ordfører eller ikke. Her har ikke politisk ståsted noen signifikant betydning.

Tabell 7.43 SPM: Beslutningsmyndighet bør i større grad delegeres til administrasjonen/rådmannen.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	30	24	32
Delvis enig	23	24	21
Både og	31	31	28
Delvis uenig	13	16	14
Helt uenig	4	6	6
	101	101	101

Som det fremgår av tabell 7.43, heller ikke på spørsmålet om beslutningsmyndighet i større grad bør delegeres til administrasjonen/rådmannen finner vi noen signifikante forskjeller på kommunetypene. Knapt halvparten eller litt flere sier seg helt eller delvis enig i at beslutningsmyndighet i større grad bør delegeres til administrasjonen/rådmannen. Derimot slår politisk ståsted klart inn. En langt større andel av dem som ikke er valgt på ordførers liste sier seg enig i påstanden.

Tabell 7.44 SPM: Beslutningsmyndighet bør i større grad delegeres til ulike utvalg.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	13	11	9
Delvis enig	12	12	11
Både og	32	35	31
Delvis uenig	28	29	30
Helt uenig	15	13	19
	100	100	100

Tabell 7.44 viser at det ikke er noen signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til syn på hvorvidt beslutningsmyndighet i større grad bør delegeres til ulike utvalg. Tendensen er at representantene generelt heller mot å være mer uenig enn enig. Her har heller ikke politisk ståsted noen betydning.

Representantenes oppfatninger med hensyn til den politiske kulturen i kommunene

Til sist i dette kapitlet skal vi se på noen spørsmål som har betydning for den konteksten ordføreren utøver sin rolle i, det vi litt løst kan kalle den lokale politiske kulturen. Spørsmålene omhandler oppfatninger om ordførers argumentasjon vis-a-vis argumentasjonen til en kommunestyrerepresentants argumentasjon, om viktigheten av å ta omkamper om vedtak man er uenig i, om kommunestyret bør stå samlet bak vedtak når de først er fattet og når i saksprosessen

representantene gjør seg opp sin mening om en sak. På disse spørsmålene fant vi svarfordelinger som ved første øyekast kan virke overraskende og som kan være nyttige å vite for kommende ordførere. Først vekten av ordførers argumentasjon.

Tabell 7.46 SPM: En ordførers argumentasjon veier tyngre enn en "menig" kommunestyrerepresentants argumentasjon.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	23	18	22
Delvis enig	18	22	17
Både og	20	16	23
Delvis uenig	24	32	22
Helt uenig	16	11	16
	101	99	100

I tabell 7.46 er det ingen signifikante forskjeller mellom de ulike kommunetypene med hensyn til oppfatning om hvorvidt en ordførers argumentasjon veier tyngre enn en "menig" kommunestyrerepresentant argumentasjon. Her var representantene spredt over hele svarspekteret fra enig til uenig. Her slo imidlertid politisk ståsted tungt inn. Det viser seg at de som ikke var valgt på ordførers liste sa seg langt mer enig i påstanden. Det vi si at de som ikke hadde samme politiske ståsted som ordføreren opplevde at ordførers argumentasjon veide tyngre enn de 'menige' kommunestyrerepresentantenes. Her vil opplagt en hypotese være at de som var valgt på ordførers liste i langt større grad var enige med ordfører i sak og dermed ikke opplevde vekten av ordførers argumentasjon på samme måte.

Tabell 7.47 SPM: Det er viktig å ta omkamper for å få omgjort kommunestyrevedtak jeg er sterkt uenig i.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	27	26	30
Delvis enig	24	26	24
Både og	25	28	24
Delvis uenig	15	12	12
Helt uenig	9	8	11
	100	100	101

Vi ser i tabell 7.47 at det ikke er noen signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til hvorvidt representantene mener det er viktig å ta omkamper for å få omgjort kommunestyrevedtak de er sterk uenige i. Et flertall er helt eller delvis enig uavhengig av hvordan ordfører er valgt og om han eller hun har utvidet myndighet. Også her slår politisk ståsted inn. Det er nemlig flere blant dem som er valgt på ordførers liste som sier seg enige i påstanden. Hvordan dette skal tolkes er uklart.

Tabell 7.48 SPM: Det er viktig at et kommunestyre står samlet om et vedtak når det først er fattet, selv om det har vært strid om det i forkant.

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
Helt enig	3	5	2
Delvis enig	6	4	6
Både og	15	18	10
Delvis uenig	25	24	22
Helt uenig	51	49	60
	100	100	100

I tabell 7.48 finner vi ingen signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til hvorvidt representantene mener det er viktig at et kommunestyre står samlet om et vedtak når det første er fattet selv om det har vært strid om det i forkant. Et stort flertall er helt eller delvis uenig helt uavhengig av om ordfører er valgt på tradisjonell måte, ved direkte valg eller har utvidet myndighet. Også her slår politisk ståsted inn. Flere av dem som ikke er valgt på ordførers liste sier seg enig i påstanden.

Tabell 7.70 SPM: Noen politiske saker er omtalt i partiprogrammet, andre oppstår i løpet av en valgperiode. Når vil du si at du vanligvis gjør deg opp en mening om en ny sak. Når den er til behandling i gruppemøte, i komité/utvalg, i formannskapet eller i kommunestyret?

Kommunetype:	TRA07	DIR07	Mynd07
I gruppemøte	71	80	77
I komité/utvalg	14	10	11
I formannskapet	10	4	6
I kommunestyret	5	5	6
	100	99	100

I tabell 7.70 finner vi ingen signifikante forskjeller mellom kommunetypene med hensyn til når de vanligvis gjør seg opp en mening om en sak. Etter overveldende flertall gjør det når den er til behandling i gruppemøte. Heller ikke politisk ståsted har noen effekt.

Avslutning

Vi har i dette kapitlet undersøkt hvorvidt vi kunne finne noen effekter av utvidet myndighet for ordfører på kommunestyrepreressantenes oppfatninger og holdninger om forholdene i kommunestyret og ordførerrollen. Det har vi gjort ved å sammenligne resultatene fra vår undersøkelse blant representanter valgt for perioden 2007-11 med representanter valgt for perioden 1999-03. Hovedkonklusjonen her er at oppfatningene hos representantene er forbausende stabile og robuste. Kun på noen få spørsmål, som for eksempel hvorvidt ordfører bør opptre – og opptre – selvstendig i forhold til kommunestyret har vi funnet noe endring. Ellers finner vi for

perioden 2007-03 i stor grad det samme som vi fant for perioden 1999-03: De institusjonelle ordningene med direkte valg på ordfører og utvidet myndighet har liten betydning for representantenes holdninger og oppfatninger med hensyn til ordførerrollen. Derimot har politisk ståsted i form av hvorvidt representantene er valgt på samme liste som ordfører til dels betydelig effekt med hensyn til om ordfører oppfattes å leve opp til rollen. Konklusjonen må bli den samme som vi trakk forrige gang: Det er politikken som teller.

På samme måte fant vi små eller ingen effekter av utvidet myndighet på spørsmålene fra Den europeiske ordførerundersøkelsen og politisk kultur.

Derimot fant vi en del effekter knyttet til konkrete myndighetsområder for ordfører. De som hadde ordfører med utvidet myndighet er klart mest tilbøyelig til å mene at ordførers formelle posisjon i kommune beslutningsprosesser er for svak, at ordfører bør ha myndighet til å utpeke varaordfører, ha utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan, behandle søknader om fritak fra politiske verv, stille kabinettspørsmål til kommunestyret og gå av, behandle søknader om skjenkebevilling og ha suveren råderett over en andel av kommunens budsjett.

Kapittel 8: Sammenfattende vurdering

I dette kapitlet har vi laget en sammenfattende vurdering av resultatene fra våre undersøkelser med hensyn til forsøkene med utvidet myndighet, selve ordførerrollen etter tusenårsskiftet, styringsrelasjoner internt i kommunene og mellom kommunene og andre aktører av både offentlig og privat art, og, til sist, med hensyn til lokal deltakelse og demokrati.

Utvidet myndighet

Det er ikke veldig omfattende forsøk med utvidet myndighet vi har hatt med å gjøre. Ordførerne ble i svært liten grad tillagt egen avgjørelsesmyndighet, og fikk bare begrenset innflytelse over budsjettet og økonomiplanen i noen kommuner. De fleste forsøkene handlet om å justere litt på allerede eksisterende politiske prosesser der kollegiale organer fattet de endelige avgjørelsene. Noen handlet om input-siden av politikken (forslagsrett, opprette arbeidsgrupper eller komitéer), mens andre kunne handle om å forenkle driftsformene uten egentlig å tillegge ordføreren mer makt. Søknader om fritak fra politiske verv og suppleringsvalg kan tolkes inn i denne kategorien. De mest radikale forsøkene var nok de konstitusjonelle reglene om ”kabinettspørsmål” og utskrivning av nyvalg. Disse omtalte vi innledningsvis som både mulige ”ris bak speilet” og en rømningsvei dersom alt skulle gå galt i relasjonen mellom ordføreren og kommunestyret. Her gjorde vi det interessante funnet at det var større oppslutning om denne myndighetsformen blant dem som ikke var valgt på ordførers liste, noe som indikerer at opposisjonen i større grad enn ordførerens støttespillere så seg tjent med bruken av kabinettspørsmål i vanskelige saker. Uansett, forsøkene må nok alt i alt karakteriseres som inkrementalistiske og ikke revolusjonerende.

Ordningen med at ordføreren fikk utpeke varaordføreren er en av de mest populære, og den har ført til få problemer i deltakerkommunene. De problemene som har oppstått ser ut til å skyldes at politikerne ikke har kjent regelverket godt nok, altså en type problemer man kan regne med når man eksperimenterer med nye ordninger, men som neppe vil få betydning på sikt. Ordningen har imidlertid hatt liten betydning i de fleste kommunene fordi man ved konstitueringen i praksis har forhandlet om varaordførervervet på samme måte som tidligere.

Den mest populære av alle nye myndighetsformer er forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke er medlem. Men av de ti kommunene som eksperimenterte med dette har ikke én eneste ordfører framsatt ett eneste forslag i løpet av den fire år lange forsøksperioden. Noen ordførere møter ikke i slike organer, de andre ser ikke ut til å mene at dette er nødvendig, eller til og med at det kan virke mot sin hensikt. Når ordførerne likevel ønsker seg denne myndigheten, kan det henge sammen med at det føles unaturlig at en ordfører må be noen andre om å fremme et forslag, for eksempel til en kompromissløsning.

Åtte ordførere har hatt muligheten til å behandle saker. Noen har ikke brukt denne muligheten, og de som brukte den gjorde det i bare en håndfull saker i løpet av perioden. Dette kan imidlertid være fornuftig, ettersom saksbehandling er noe som må komme i tillegg til andre oppgaver

ordføreren kan ta på seg, og det kan neppe være det mest sentrale ved ordførervervet, men heller noe ordføreren kan ha anledning til å gjøre i spesielle saker. De sakene ordførerne har behandlet er i hovedsak enten saker som er av spesielt politisk karakter eller der ordføreren har hatt spesiell kompetanse. Problemet med at ordføreren er saksbehandler er dels at det kan være vanskelig å ha tillit til at alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst, og dels at det kan knytte ordføreren for sterkt til administrasjonen. Flere rådmenn advarte også mot at ordførere sjelden har kompetanse til å behandle sterkt lovregulerte saker. De prinsipielle problemene til tross, så har ikke denne ordningen ført til store problemer i noen av deltakerkommunene. Dette har nok sammenheng med at ordførerne på den ene siden sjelden velger å behandle konfliktfylte saker, og på den andre siden ofte nyter stor tillit i kommunestyret i de sakene han eller hun velger å behandle.

Seks kommuner har eksperimentert med budsjettmyndighet. Fem av disse lot ordføreren få utsettende vetorett i forbindelse med budsjett- og økonomiplanbehandlingen, mens den siste lot ordføreren innstille i disse sakene. Ingen ordfører har lagt ned veto, og det er en ganske sterk uenighet blant ordførerne om hvilke situasjoner en slik myndighet bør brukes. Ordningen med å la ordføreren innstille i økonomisaker ser ut til å ha fungert fint i den ene kommunen som eksperimenterte med det, men her er det viktig å huske at budsjettbehandlingen er lagt opp svært ulikt i kommunene, og et forsøk i bare én kommune sier derfor lite om ordningen i seg selv er et godt grep.

Fire ordførere har hatt muligheten til å opprette ulike former for komiteer eller utvalg. Det ser ikke ut til at noen av kommunene har hatt negative erfaringer med denne myndighetsformen, til tross for at den har blitt praktisert veldig ulikt i forskjellige kommuner. Det ser ut til at utøvelsen av en slik myndighet nødvendigvis må tilpasses lokal politisk kultur, politiske realiteter som samarbeidskonstellasjoner og "kjøttvekt" i kommunestyret og ordførerens personlige lederstil. I noen kommuner har det spilt liten rolle, i andre kommuner ser det ut til at dette har vært en effektiv driftsform.

Hele 13 kommuner har latt ordføreren få hastekompetanse, og dette er dermed den mest utbredte myndighetsformen det har vært eksperimentert med. Den har i tillegg vært den hyppigst benyttede. I de 13 kommunene er det til sammen fattet 25 hastevedtak denne perioden. 15 av disse er fattet i Lenvik, i de øvrige 12 kommunene er det til sammen fattet 10 hastevedtak på fire år. Selv hastevedtak har altså ikke vært benyttet særlig ofte. Denne ordningen førte til en del konflikter fordi regelverket var tvetydig og ble tolket på forskjellige måter. Men med unntak av problemene med et uklart regelverk ser det ikke ut til at noen kommuner har negative erfaringer med at ordføreren fatter hastevedtak.

Ti ordførere har etter forsøksvedtektene hatt myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv. Dette forsøket er blant dem som oftest ble benyttet, i hvert fall i de åtte kommunene der det ble praktisert. Alle informantene er enige i at det ikke ligger noen reell politisk makt i denne ordningen. Vedtakene oppfattes som en formalitet. Det er ingen av informantene som trekker frem negative aspekter ved ordningen, og noen mener at dette burde vært standard i alle kommuner. De viser til to argumenter, nemlig at det er en effektiv og grei ordning som sparer politikerne i kommunestyret for å bruke tid på slike saker og får en avgjørelse raskt uten å måtte vente på neste kommunestyremøte, samtidig som noen få søknader handler om veldig personlige

ting som det er greit å kunne prate med én ordfører om i stedet for å forklare seg for hele kommunestyret.

Sju av de ti ordførerne som har hatt myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv har også blitt utrustet med myndighet til å foreta suppleringsvalg. Vi kan merke oss at partiet eller gruppa den uttredende tilhører har fått en selvstendig rolle i denne prosessen. Dermed får gruppeledere en oppgave de ikke hadde tidligere, nemlig å peke ut hvem av de som står på varalista de ønsker inn i gjeldede organ. Når ordføreren skal foreta et suppleringsvalg ”etter forslag fra det parti/gruppe den uttredende tilhører” er det uklart i hvilken grad ordføreren er bundet av dette forslaget. En mulig tolkning er at ordføreren skal foreta en selvstendig vurdering og utnevne en person, men er forpliktet til først å innhente råd hos partiet/gruppa den uttredende tilhører. En annen tolkning er at et slikt forslag i realiteten er en avgjørelse som ordføreren bare skal stadfeste. Det har ikke oppstått strid om noen suppleringsvalg i noen av de sju kommunene denne perioden.

Ti kommuner hadde innført ulike former for “konstitusjonelle” regler knyttet til det direkte ordførervalget. Reglene er av to typer: enten kan ordfører selv fratre, eller også kan kommunestyret skrive ut nyvalg på ordfører. Ingen av de ti kommunene har fått prøvd ut disse reglene i praksis i denne perioden. I noen kommuner har det vært god oppslutning om ordføreren i kommunestyret, og dermed ingen behov for slike regler i denne perioden. De fleste ordførerne sier da også at de ikke en gang har vurdert å stille et “kabinettspørsmål” i noen sak. Det er helt naturlig at slike “konstitusjonelle regler” ikke blir tatt i bruk i løpet av en periode. Dette er sett på som sterke virkemidler som skal brukes sjeldent, og da gjerne for å løse akutte kriser. I forrige periode brukte imidlertid ordføreren i Gausdal sin rett til å stille “kabinettspørsmål” i en viktig sak, og kommunestyrets flertall bøyde av og forandret sitt vedtak (Larsen og Willumsen 2007).

Ingen av de 19 deltagende kommunene hadde gjennomført noen evaluering som kunne bidra til å kaste mer lys over de forsøkene kommunene hadde gjennomført. Vi var derfor henvist til å stole på de data som ble samlet inn gjennom den sentrale evalueringen. Det er verdt å merke seg at det var et stort sprik mellom det formelle kravet om lokal evaluering og kommunenes praksis. Et slikt sprik finner vi uheldig, og vil peke på at man kan se for seg flere løsninger:

- 1) Kravet om lokal evaluering kan oppheves, eller det kan innføres en ordning der man kan søke dispensasjon fra dette kravet.
- 2) Det innføres mer konkrete minstestandarder for hva en slik lokal evaluering skal inneholde. Intervjudata tyder på at noen kommuner ser for seg et dyrt opplegg med innleide konsulenter og rapporter, mens det viktigste kanskje er at administrasjonen forbereder en oppsummering der de redegjør for hvordan forsøket har vært brukt og så tas det opp som diskusjonssak i kommunestyret. Det bør enten føres et grundig referat av hva som kom frem i debatten, eller sikte mot å vedta en resolusjon eller annet dokument som redegjør for hva kommunestyret (eventuelt flertall og mindretall) mener om kommunens forsøk. Eventuelt kan man nedsette et politisk utvalg som behandler saken først dersom man ønsker å gjøre mer ut av det.

Når det gjelder ønsker om utvidet myndighet for ordfører fant vi at ordførerne selv pekte ut tre myndighetsformer:

- a) Formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organ der ordføreren selv ikke er medlem,
- b) Formell myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg og
- c) Formell myndighet til å fatte hastevedtak.

To tredjedeler av alle ordførerne, uavhengig av hvorvidt de var valgt på tradisjonell måte eller direktevalgt med eller uten utvidet myndighet, ønsket seg disse myndighetsformene. Det var også disse myndighetsformene som var høyest prioritert når ordførerne ble bedt om å prioritere mellom ulike alternativer. Alle de andre myndighetsformene som har vært prøvd ut fikk betydelig mindre støtte og samtidig var det mye større uenighet om disse ordførerne i mellom.

Ordførerrollen

I kapitlene 5, 6 og 7 så vi på ulike aspekter ved ordførerrollen. I kapittel 5 var fokuset først og fremst rettet mot de aspektene ved ordførerrollen som hadde med ordførers formelle myndighet å gjøre, men som samtidig også belyste noen generelle trekk ved rollen i lys av den nevnte generelle europeiske trenden mot en dekollektivisering av den lokale beslutningsfattingen – av noen kalt en ‘presidensialisering’ av ordførerrollen. Det som kanskje klart er et uttrykk for en slik presidensialisering er å holde direkte valg på ordfører. I alle ekte presidentsystemer er den utøvende makten valgt direkte og samlet om presidenten og eventuelt en visepresident. Dette skulle da tilsvare direkte valg på ordfører og varaordfører. Her så vi at det var stor spredning med hensyn til hvordan ordføreren stilte seg til ordningen med direkte valg. Samlet helte ordførerne over mot å stille seg negative til en slik ordning, mens det blant ordføreren som selv var direkte valgt var et stort flertall for.

Når det gjelder de mer generelle aspektene ved ordførerrollen hadde vi ved hjelp av ulike statistiske teknikker undersøkt i hvilken grad de norske ordførernes rolleutforming lot seg kategorisere i henhold til noen generelle typologier over sosiale lederroller basert på ordførernes egne oppfatninger. Det vil si hvorvidt de selv hentet inspirasjon fra dimensjoner som *partikulær-universell* og *ekspressiv-instrumentell*, kort sagt hvorvidt de oppfattet seg selv mest som ‘ombudsperson’, ‘dommer’, ‘symbolfigur’ eller ‘iverksetter’. Det viste seg at ordførerne i vår undersøkelse ikke lot seg sette i ulike båser på denne måten. Det var tvert imot stor enighet blant norske ordførere om at alle disse aspektene ved ordførerrollen er viktige. Derfor konkluderte vi med at i den grad vi i Norge ser at ordførerne opptrer ulikt i sine roller, må dette i større grad tilskrives situasjonsbestemte faktorer i form av indre og ytre omgivelser i kommunene slik som det politiske saksinnholdet, kommunestyret, formannskapet, administrasjonen, partiene, media, innbyggerne eller det politiske systemet på regionalt og nasjonalt plan. Dette funnet er viktig i en større sammenheng fordi det har vært en viss debatt rundt hvorvidt ordførerposisjonens relativt svake grad av formalisering har ført til at vi i Norge kan snakke om ulike ordførertyper der ordførerne selv henter inspirasjon til sin lederrolle i henhold til noen generelle dimensjoner ved

sosiale roller som sådan. Våre funn tyder på at det i større grad er lokal kontekst heller enn forskjeller i ordførernes grunnleggende idéer om ledelse som gir opphav til de noe ulike rolleutformingene som har vært observert.

I kapittel 6 sammenlignet vi de norske ordførernes oppfatninger om egen rolle med tilsvarende oppfatninger blant europeiske ordførere i større kommuner. Vi fant at de norske ordførerne på noen vesentlige områder hadde en noe annen oppfatning med hensyn til ordførerrollen sammenlignet med sine europeiske kolleger. Dette gjaldt både rollenes mer ekspressive funksjoner så vel som de mer instrumentelle funksjonene. De norske ordførerne vektla blant annet i større grad viktigheten av å representere kommunen utad, viktigheten av å realisere partiets program, sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene, få i gang nye tiltak i kommunen, fremme samarbeid med nabokommunene, se til at de politisk-administrative prosessene forløper korrekt, forsvare og fremme kommunens interesser i det politiske systemet, å gjøre kommunens virksomhet kjent og bidra med lokal kunnskap i forhold til eget partis virksomhet. Motsatt vektla de europeiske ordførerne i langt større viktigheten av å omorganisere administrasjonen.

På en rekke andre spørsmål knyttet til ordførerrollen var det mindre eller ingen forskjell i oppfatninger mellom de norske og de europeiske ordførerne. Dette gjaldt aspekter som viktigheten av å holde ordførerkoalisjonen sammen, realisere egne politiske målsettinger, skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder, skape en visjon for kommunen, veilede medarbeideren i den daglige virksomheten og å hjelpe innbyggerne med saker i forhold til den kommunale forvaltningen.

Med hensyn til hvilke oppgaver ordføreren brukte tid på skilte de norske ordførerne seg klart ut på noen områder. Dette gjaldt møter med myndigheter på fylkes- eller nasjonalt nivå, møter i partiet og egen forberedelse til oppgaver i forbindelse med ordførervervet. Sammenlignet med sine europeiske kolleger var det en langt høyere andel av de norske ordførerne som brukte en time eller mer i uken på disse oppgavene.

Med hensyn til oppfatninger om generelle lokalpolitiske forhold fant vi at de norske ordførerne i større grad enn sine europeiske kolleger mente at politiske partier er den beste arena for innbyggernes politiske deltakelse, at det er lite å tjene på privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester, at kommunale tjenestepersoner så langt som mulig skal holde seg til de politisk definerte målene og at politikerne skal definere målene og kontrollere resultatene, men ikke legge seg opp i hvordan oppgavene utføres i detalj. På den andre siden var det færre av de norske ordførerne som mente at nettverk og partnerskap med private aktører bør være like viktige i lokal problemløsning som kommunal forvaltning og folkevalgte organer. Det var også færre av de norske ordførerne som mente at små kommuner burde slås sammen for å effektivisere forvaltningen. På dette siste spørsmålet var det dog en viss tendens til at ordførerne fra større kommuner var litt mer positive til kommunesammenslåing.

Med hensyn til oppfatninger om forhold som hadde begrenset eller virket negativt inn på vervet som ordfører fant vi at den klart viktigste faktoren både i Norge og Europa var økonomiske problemer i kommunen. Førtifire prosent av de norske ordførere og femtiåtte prosent av de europeiske oppga dette som en begrensende faktor. Alle de andre faktorene, så som uklarhet rundt ordførernes formelle myndighet, manglende støtte i kommunestyret, manglende støtte i eget parti

eller kommunestyregruppe, manglende samarbeid med den lokale administrasjonen eller dårlig forhold til media var det færre enn ti prosent som oppga. Andelen av de norske ordførerne som oppga manglende samarbeid med den lokale administrasjonen var særdeles lav (en prosent). På den andre siden, ved hjelp av et eget spørsmål kun stilt til de norske ordførerne fant vi at nesten en fjerdedel oppga at manglende kapasitet i den lokale administrasjonen hadde virket negativt inn.

I kapittel 7 undersøkte vi hvordan kommunestyrerepresentantene i 57 kommuner i perioden 2007-2011 oppfattet ordførerrollen og sammenlignet resultatene med en tilsvarende undersøkelse gjort blant representantene i 36 kommuner i perioden 1999-2003. Vi stilte både spørsmål om hvilke normer som burde gjelde for ordfører og hvorvidt ordføreren i representantens kommune ble oppfattet faktisk å følge disse normene. Her fant vi en sterk vektlegging av ordførers rolle som representant for kommunene utad og samtidig som brobygger for å komme fram til vedtak som de fleste kunne enes om innad. Vi fant også en sterk vektlegging av at ordfører skulle være lydhør og tilgjengelig både overfor kommunestyret, innbyggerne og media.

Styringsrelasjoner

Som vist i kapittel 5, når det gjelder ordførernes oppfatninger om styringsformer og politisk situasjon i kommunene fant vi at kun én av ti ordførere styrte på grunnlag av at eget parti eller valgliste hadde flertall. Det store flertallet styrte med grunnlag i en flertallskoalisjon og rundt en fjerdedel baserte seg på samarbeid fra sak til sak. Konsensus og samarbeid var altså fortsatt normen i norske kommuner i perioden 2007-2011.

I kapittel 6 fant vi at med hensyn til hvem ordførerne anså hadde reell innflytelse på kommunens virksomhet var andelen som mente ordfører selv hadde slik innflytelse oppsiktsvekkende mye lavere enn blant de europeiske ordførerne. Mens bare en tredjedel av de norske mente ordførerne hadde stor innflytelse, var denne andelen åtte av ti blant de europeiske ordførerne. Mens det i Europa faktisk var ordføreren selv som ble ansett som den absolutt mest innflytelsesrike anså de norske ordførerne at både rådmannen, statlige og regionale myndigheter samt formannskapet hadde større innflytelse enn dem selv.

Med hensyn til endringer i innflytelse mellom ulike styringsnivåer over de siste 15 år fant vi at mens de europeiske ordførerne generelt oppfattet at innflytelsen hadde forskjøvet seg til fordel for det lokale nivået og de lokale folkevalgt, anså de norske ordførerne det motsatte – nemlig at innflytelsen hadde forskjøvet seg oppover til statlige og regionale myndigheter og samtidig over til administrasjonen. Vi fant altså en tendens til at de norske ordførerne oppfattet at makten var forskjøvet “oppover” (samlet på færre hender) og “bortover” (overført til administrasjonen) i løpet av de siste 15 år.

I kapittel 7 undersøkte vi hvorvidt vi kunne finne noen effekter av utvidet myndighet for ordfører på kommunestyrerepresentantenes oppfatninger og holdninger om forholdene i kommunestyret og relasjonen til ordfører. Det gjorde vi ved å sammenligne resultatene fra vår undersøkelse blant representanter valgt for perioden 2007-11 med undersøkelsen blant representanter valgt for perioden 1999-03. Hovedkonklusjonen her er at oppfatningene hos representantene var forbausende stabile og robuste. Kun på noen få spørsmål, som for eksempel hvorvidt ordfører bør opptre – og opptrer – selvstendig i forhold til kommunestyret fant vi noe endring. Ellers fant vi for perioden 2007-11 i stor grad det samme som vi fant for perioden 1999-03: De institusjonelle

ordningene med direkte valg på ordfører og utvidet myndighet hadde liten betydning for representantenes holdninger og oppfatninger. Derimot hadde politisk ståsted i form av hvorvidt representantene er valgt på samme liste som ordfører til dels betydelig effekt. Konklusjonen må bli den samme som vi trakk forrige gang: Det er fortsatt politikken som teller.

På samme måte fant vi små eller ingen effekter av utvidet myndighet på spørsmålene fra den europeiske ordførerundersøkelsen og på spørsmålene om politisk kultur.

Derimot fant vi en del effekter knyttet til konkrete myndighetsområder for ordfører. De som hadde ordfører med utvidet myndighet var klart mest tilbøyelig til å mene at ordførers formelle posisjon i kommunens beslutningsprosesser var for svak, at ordfører burde ha myndighet til å utpeke varaordfører, ha utsettende veto ved behandling av årsbudsjett og økonomiplan, behandle søknader om fritak fra politiske verv, stille kabinettspørsmål til kommunestyret og gå av, behandle søknader om skjenkebevilling og ha suveren råderett over en andel av kommunens budsjett.

Lokal deltakelse og demokrati

I analysen av ordførerundersøkelsen i fant vi at de direktevalgte ordførerne var mer åpne for direktedemokratiske deltakelsesformer som folkeavstemninger og lignende enn ordførerne som var valgt på tradisjonell måte.

Ordførere i kommuner som hadde direkte valg var også i betydelig grad mer positive til at innbyggerne burde kunne velge ordfører direkte. Mens et flertall i kommuner med ordfører valgt på tradisjonell måte var i mot, var åtte av ti i kommuner med direkte valg uten utvidet myndighet og flere enn ni av ti i kommuner med utvidet myndighet helt eller nokså enig i at innbyggerne burde ha denne retten.

I kapittel 7 så vi av representantundersøkelsen at kommunestyrerepresentantene var mer delt i synet på om ordfører bør kunne velges direkte. Her var dog en tendens til at de som hadde direkte valgt ordfører var mer positive til ordningen enn dem som ikke hadde direkte valgt ordfører. Likevel var det også større andeler blant representantene i den første kategorien som var helt i mot. Representantene i kommuner som hadde direktevalgt ordfører var rett og slett mer polarisert i synet på denne saken.

Litteraturliste

- Amnå, E. og Montin, S. (red) (2000): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Oslo: Fagbokforlaget.
- Berg, R. og Kjær, U. (2005): *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Berg, R. og Rao, N. (red) (2005): *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave.
- Berg, R. (2005): "From Cabinets to Committees – the Danish Experience" i Berg, R. og Rao, N. (red): *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave.
- Buck, M., Larsen, H.O. og Willumsen, T. (2006): *Når folket får velge – Forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bäck, H., Heinelt, H. og Magnier, A. (red) (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften.
- Bäck, H. (2005): "The institutional setting of local political leadership and community involvement" i Heinelt, H. og Stewart, M. (red) *Urban governance and democracy. Leadership and community involvement*. London: 65-101.
- Bäck, H. (2006): *Komparativ kommunal konstitusjonspolitik – En kunnskapsöversikt*. Rapport: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Caciagli, M. og Di Virgilio, A. (red) (2005): *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*. Torino: UTET.
- Caulfield, J. og Larsen, H. O. (red) (2002): *Local Government at the Millennium*. Opladen: Budrich und Leske Verlag.
- Copus, C. (2006): *Leading the Localities – Executive Mayors in English Local Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Fladby, R. (1967): "Bønder og embedsmenn i lokalstylingen etter 1837" *Historisk Tidsskrift* Vol 46.
- Hagen, T. og Sørensen, R. (1997): "Kommunal organisering – Effektivitet, styring og demokrati" Oslo: Tano Aschehoug.
- Hambleton, R. (1996): "Reinventing Local Government – lessons from the USA" *Local Government Studies* Vol 22 s 93-112.
- Heinelt, H. og Hlepas, N. (2006): "Typologies of Local Government systems" i Bäck, H., Heinelt, H. og Magnier, A. (red) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften.

- Hesse, J.J. og Sharpe, L.J. (1991): "Local Government in International Perspective – some Comparative Observations" i Hesse, J.J. og Sharpe, L.J. (red): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden: 603-621.
- Kersting, N. og Vetter, A. (red) (2003): *Reforming Local Government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency*. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften.
- Larsen, H. O. og Willumsen, T. (2007): *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører i ni forsøkskommuner*, Høgskolen i Nesnas skriftserie nr. 70 2007.
- Larsen, H.O. (1996): "Le maire norvégien: de l'amateur au professionnel en politique" i V.Hoffmann-Martinot og F.Kjellberg (red): *Décentraliser en France et en Norvège*. Paris: Pédone.
- Larsen, H. O. (1990/1993): "Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?" i Baldersheim, H. (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.
- Larsen, H.O. og Offerdal, A. (2000): Political implementations of the Norwegian Local Government Act of 1992 i Amnå, E. og Montin, S. (red.): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Oslo: Fagbokforlaget.
- Lidström, A. (2003): *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber AB.
- Montin, S. (2005): "The Swedish Model – Many Actors and Few Strong Leaders" i Berg, R. og Rao, N. (red): *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave.
- Mouritzen, P.E. og Svava, J. (2002): *Leadership at the Apex – politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Page, E. og Goldsmith, M. (1987): *Central and Local Government relation*. Beverly Hills: Sage.
- Pryser, T. (1990): *Norsk Historie 1800-1870*. Oslo: Samlaget.
- Sejersted, F. (1978): *Den vanskelige frihet* (bind 10 av Cappelen's Norgeshistorie). Oslo: Cappelen.
- Quinlivan, A. (2008): "Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America" *Local Government Studies* Vol 34 No 5, side 609-623

Vedlegg I: Forskriftene om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgte ordførere 2007-11

Forskrift om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Alvdal kommune, Hedmark.

Fastsatt av Alvdal kommunestyre 29. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører skal ha som formål å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører skal bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de endringer som følger av disse vedtekter.

§ 3. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommunelovens § 13 nr. 1 får følgende tillegg:

Kommunestyret selv kan også bestemme at den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 4. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Denne forskrift om vedtekter gjør unntak fra og/eller endringer i følgende lovbestemmelser:

Vedtektens bestemmelse:	Kommuneloven/valglovens bestemmelse:
Vedtekten § 3	Kommuneloven § 13 nr. 1

Forskrift om vedtekt om endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Averøy kommune, Møre og Romsdal.

Fastsatt av Averøy kommunestyre 27. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for ordfører skal reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tillegg og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 2. Behandling av søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende.

§ 3. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner etter forslag fra det parti den uttredende tilhører nye medlemmer eller varamedlemmer til folkevalgte organer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

Ordførerens beslutninger med hjemmel i denne paragrafen skal refereres i kommunestyret.

§ 4. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordføreren skal ha forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Forslagsretten begrenses til å gjelde ordføreren selv og ikke dersom ordføreren lar seg representere av andre.

§ 5. Delegering

Kommunestyret delegerer til formannskapet å foreta mindre vesentlige justeringer i denne forskriften før den blir offentliggjort i Norsk Lovtidend.

§ 6. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskriften trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Lovbestemmelser det er gjort unntak fra og tilføyelser til:

<i>Vedtektens bestemmelse:</i>	<i>Kommunelovens bestemmelse:</i>
Vedtektens § 2	Kommuneloven § 15 nr. 2
Vedtektens § 3	Kommuneloven § 16 nr. 3 og nr. 6
Vedtektens § 4	Kommuneloven § 9 nr. 4

Forskrift om vedtekt til forsøk med utvidet myndighet for ordfører for valgperioden 2007-2011, Eidsberg kommune, Østfold.

Fastsatt av Eidsberg kommunestyre 29. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Myndighet i hastesaker

Kommunelovens § 13 nr. 1 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 2. Myndighet til å oppnevne komiteer til forberedende saksbehandling

Kommunelovens § 10 nr. 5 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at ordfører kan opprette komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.

§ 3. Delegering

Kommunestyret delegerer til formannskapet å foreta mindre vesentlige endringer i denne forskrift før den kunngjøres i Norsk Lovtidend.

§ 4. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Eigersund kommune, Rogaland.

Fastsatt av Eigersund kommunestyre 26. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet skal ha som formål å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk for slik å stimulere til økt valgdeltakelse, bedre rekruttering til lokalpolitikken, samt styrke og tydeliggjøre ordførerenrollen.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelder så langt de passer, med de endringer som følger av disse vedtekter.

§ 3. Nyvalg på ordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd, 3. punktum endres til:

Kommunestyret kan med 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Eigersund kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

§ 4. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd, gis slikt tillegg:

Ordfører kan fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag som svekker ordførers legitimitet og tillit i kommunestyret.

Nyvalg skal gjennomføres i samsvar med forskrift om vedtekt om direktevalg av ordfører i Eigersund kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

§ 5. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget, men har bare stemmerett hvis han eller hun er valgt medlem.

§ 6. Behandle søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjytte sine plikter i vervet.

§ 7. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner etter forslag fra partiene i kommunestyret nye medlemmer eller varamedlemmer til folkevalgte organer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

Kommuneloven § 27 nr. 1 gis følgende tillegg:

Når et medlem av representantskap får varig fritak kan ordfører oppnevne nytt medlem etter forslag fra partiene i kommunestyret, for styremedlemmer gjelder dette om forholdet ikke er regulert i selskapets vedtekter. Dette skal skje i tråd med praksis for øvrige suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr. 6

Kommuneloven § 65 gis følgende tillegg som 2 punktum:

Når et medlem av sittende styre i et kommunalt foretak får varig fritak kan ordfører oppnevne nytt medlem etter forslag fra partiene i kommunestyret. Dette skal skje i tråd med praksis for øvrige suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr. 6

§ 8. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

§ 9. Utsettende veto ved behandling av økonomiplan og årlig budsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett.

§ 10. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt til forsøk med utvida mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Fusa kommune, Hordaland.

Fastsett av Fusa kommunestyre 26. mars 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Formålet med forskrifta er å gje den direkte valde ordføraren utvida mynde slik at ordføraren kan vera meir handlekraftig i møtet med engasjerte innbyggjarar, og slik at ordføraren kan ha ei sjølvstendig rolle i samhandling med kommunestyret.

§ 2. Forholdet til kommunelova

I forsøket med utvida mynde for ordføraren i Fusa kommune, skal reglane i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) gjelde så langt dei høver, og med dei unntak, presiseringar, tillegg og/eller endringar som følgjer av denne forskrifta.

§ 3. Utpeiking av varaordførar

Kommunelova § 9 nr. 1, 1. ledd 1. punktum gjeld ikkje med omsyn til val av varaordførar, i staden gjeld:

Ordføraren peikar ut varaordførar blant formannskapet på det konstituerande møtet.

§ 4. Forslagsrett i kommunale folkevalde organ

Kommunelova § 9 nr. 4 1. punktum gjeld med følgjande tillegg:

Ordføraren har også forslagsrett i alle kommunale organ som ikkje er oppnemnde av rådmannen. Dette gjeld likevel ikkje kontrollutvalet.

§ 5. Førebu og innstilla i saker til folkevalde organ

Kommunelova § 23 nr. 2 gjeld ikkje for så vidt gjeld rådmannen sitt ansvar for forsvarleg sakshandsaming i dei saker som ordføraren sjølv sakshandsamar. I staden gjelder følgjande:

Ordføraren kan innstille i saker som skal leggst fram for folkevalde organ. Ordføraren skal sørgje for at dei saker som ordføraren sjølv forbereder og leggjer fram for folkevalde organ er forsvarlig utgreidd.

§ 6. Mynde i hastesaker

Kommunelova § 13 nr. 1 gjeld med følgjande tillegg:

Kommunestyret kan sjølv og avgjera at den direkte valte ordførar ha mynde til å treffe vedtak i saker som skulle vore avgjort av eit anna organ, når det er nødvendig at vedtak vert treft så raskt at det ikkje er tid til å innkalle organet.

§ 7. Søknader om fritak frå politiske verv

Kommunelova § 15 nr. 2 gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Ordføreren kan etter søknad fritta, for eit kortare tidsrom eller resten av valperioden, den som ikkje utan uforholdsmessig vanskar eller belastning kan skjømte sine plikter i vervet.

§ 8. *Delegering*

Kommunestyret delegerer mynde til formannskapet til å gjera mindre endringar og gje tillegg til allereie godkjende vedtekter, jf. forsøkslova § 5 2. ledd 2. pkt.

§ 9. *Ikraftsetjing m.m*

Denne forskrifta trer i kraft med verknad frå konstituerande kommunestyremøte etter kommunevalet 2007 og gjeld for valperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Gausdal kommune, Oppland.

Fastsatt av Gausdal kommunestyre 27. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for ordfører skal reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelder så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tillegg og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 2. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved annen gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Kommunestyret velger da ny ordfører etter kommunelovens ordinære bestemmelser.

§ 3. Myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 4. Søknad om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Den direkte valgte ordfører kan etter søknad frita, for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

§ 5. Delegering

Kommunestyret delegerer til formannskapet å foreta mindre vesentlige endringer i denne forskrift før den kunngjøres i Norsk Lovtidend.

§ 6. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Lovbestemmelser det er gjort unntak fra og /eller endringer i

<i>Vedtekten bestemmelse:</i>	<i>Lovbestemmelse:</i>
Vedtekten § 2	Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum
Vedtekten § 3	Kommuneloven § 13 nr. 1
Vedtekten § 4	Kommuneloven § 15 nr. 2

Forskrift om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Lenvik kommune, Troms.

Fastsatt av Lenvik kommunestyre 28. februar 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for ordfører skal reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tillegg og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Varaordfører skal utpekes av den direkte valgte ordføreren blant formannskapetets faste medlemmer for perioden 2007-2011. Varaordfører utpekes straks formannskapetets medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte. Om varaordfører får varig fritak peker ordfører ut ny varaordfører. Ordføreren gis også myndighet til å utpeke settevaraordfører i kommunestyret og formannskapet etter behov.

§ 4. Forberedelse og innstilling av saker

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

§ 5. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Den direktevalgte ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer, men har bare stemmerett hvis han eller hun er valgt medlem.

§ 6. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 får følgende tillegg:

Kommunestyret selv kan også bestemme at den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 7. Opprettelse/nedleggelse av arbeidsgrupper (ad-hoc utvalg)

Kommuneloven § 10 nr. 5 gjelder med følgende tillegg:

Ordfører får tilsvarende myndighet til å opprette foreløpige komiteer.

§ 8. Søknad om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Den direkte valgte ordfører kan etter søknad fritak, for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

§ 9. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 får følgende tillegg:

Når et medlem i folkevalgt organ får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Kommuneloven § 27 nr. 2 bokstav a får følgende tillegg:

Når et medlem i det sittende styre får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem, etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Kommuneloven § 65 nr. 3 første punktum gjelder ikke ved suppleringsvalg, i stedet gjelder:

Når et medlem i det sittende styre får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem, etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Merknad:

Når det gjelder styrer til interkommunale selskap, gjeld lov om interkommunale selskap fullt ut.

Når ordføreren representerer kommunen i generalforsamling i aksjeselskap, gjelder aksjeloven fullt ut.

§ 10. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i påfølgende kommunestyremøte. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Velger ordføreren å fratre skal også varaordføreren fratre.

Nyvalg skal gjennomføres i samsvar med forskrift om vedtekt om direktevalg av ordfører i Lenvik kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Merknad:

Valgstyret sørger for gjennomføring av valget snarest mulig og innen 2 måneder. Blir en annen enn sittende ordfører, eller medlem i formannskapet valgt, tar han/hun plass i formannskapet på sitt partis/gruppens liste og skyver ut den dårligst rangerte på denne listen. Dersom partiet/grupperingen til den nyvalgte ordføreren ikke er representert i formannskapet tar ordføreren plassen til den dårligst rangerte av formannsmedlemmene.

§ 11. Valg av ordfører ved fritak

Får ordfører varig fritak etter kommuneloven § 15, gjelder ikke kommuneloven § 9 nr. 1 første punktum, isteden gjelder følgende:

Nyvalg av ordfører skjer som direkte valg etter forskrift for direktevalg for Lenvik kommune.

§ 12. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører i valgperioden 2007-2011, Lyngen kommune, Troms.

Fastsatt av Lyngen kommunestyre 28. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direkte valgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltakelse ved lokalvalget i 2007, og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med direkte valgt ordførers myndighet og rolle, skal bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Varaordfører skal utpekes av den direkte valgte ordføreren blant formannskapets medlemmer for perioden 2007-2011. Varaordfører utpekes straks formannskapets medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte.

§ 4. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Den direktevalgte ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget, men har bare stemmerett hvis han eller hun er valgt medlem.

§ 5. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder med følgende tillegg:

Kommunestyret kan selv også bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 6. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum endres til:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører med grunnlag i voteringsnederlag. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan han fratre. Kommunestyret velger da ny ordfører og varaordfører etter kommunelovens § 9 nr. 1.

§ 7. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om forsøk med utvidet myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Nord-Aurdal kommune, Oppland.

Fastsatt av Nord-Aurdal kommunestyre 29. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for ordfører skal reglene i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tillegg og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 2. Ordførerens rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Ny ordfører velges da etter forskrift om forsøk med direkte valg av ordfører i Nord-Aurdal kommune for valgperioden 2007-2011.

§ 3. Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Dersom kommunestyret har mistillit til ordføreren, kan det fremmes forslag om nytt ordførervalg i et kommunestyremøte. Forslaget realitetsbehandles på neste ordinære møte.

Kommunestyret kan da med minst 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direkte valg av ordfører i Nord-Aurdal kommune for valgperioden 2007-2011, men med følgende presisering: parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Merknad:

Valget skal gjennomføres så snart som råd og innen 2 måneder. Blir en annen enn sittende ordfører eller medlem av formannskapet valgt, trer hun/han ut av formannskapet og tar plass mellom de andre kommunestyrerepresentantene. Dersom den nyvalgte ordføreren ikke har hatt plass i formannskapet, overtar hun/han plassen i formannskapet til ordføreren som har mistet tilliten.

§ 4. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder med følgende tillegg:

Ordføreren har forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget, men har bare stemmerett hvis han/hun er valgt medlem.

§ 5. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet eller ordføreren skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort i annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 6. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram for folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

Merknad:

Rådmannen har fortsatt ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

§ 7. Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett.

§ 8. Delegering

Kommunestyret delegerer til formannskapet å kunne foreta mindre vesentlige endringer i denne forskrift før den kunngjøres i Norsk Lovtidend.

§ 9. Ikrafttredelse

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Lovbestemmelser det er gjort unntak fra og/eller endringer i

Vedtektens bestemmelse:	Kommunelov:
Vedtekten § 2	Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum
Vedtekten § 3	Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum
Vedtekten § 4	Kommuneloven § 9 nr. 4
Vedtekten § 5	Kommuneloven § 13 nr. 1
Vedtekten § 6	Kommuneloven § 23 nr. 2
Vedtekten § 7	Kommuneloven § 44 nr. 6 og § 45 nr. 2

Forskrift om vedtekter om direktevalgt ordførers myndighet for valgperioden 2007–2011, Osen kommune, Sør-Trøndelag

INNHOLD

Hjemmel: Fastsatt av Osen kommunestyre 21. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 10. januar 2011 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet skal stimulere til økt engasjement og interesse for lokalpolitikk og det lokale folkestyret.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører, skal bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 3. Virkeområde – utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, isteden gjelder:

Varaordfører skal utpekes av den direktevalgte ordføreren blant formannskapets medlemmer for perioden 2007–2011. Varaordfører utpekes straks formannskapets medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte.

Om varaordfører får varig fritak peker ordfører ut ny varaordfører.

§ 4. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007, og gjelder for valgperioden 2007–2011.

Forskrift om vedtekt til forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Risør kommune, Aust-Agder.

Fastsatt av Risør bystyre 22. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for ordfører skal bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtekter.

§ 2. Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Bystyret kan i perioden 2008-2010 og med 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Risør kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som bystyremedlem.

Merknad:

Dersom bystyret har mistillit til ordfører, kan et medlem fremme forslag om nytt ordførervalg i et bystyremøte, som blir realitetsbehandlet på neste ordinære møte. Bystyret kan da med minst 4/5 flertall av de fremmøtte medlemmer vedta å skrive ut nyvalg på ordfører. Valgstyret sørger for gjennomføring av valget så snart som mulig og senest innen to måneder. Blir en annen enn sittende ordfører, eller medlem i formannskapet, valgt, trer hun/han ut av formannskapet og tar plass hos de andre bystyrerepresentantene. Dersom en av bystyrerepresentantene uten plass i formannskapet blir valgt, overtar hun/han plassen i formannskapet til ordføreren som har mistet tilliten.

§ 3. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle bystyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i bystyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i bystyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre.

Dersom ordføreren fratrer, skal nytt valg av ordfører gjennomføres i samsvar med denne forskrifts § 2 siste ledd med merknad.

§ 4. Hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder med følgende tilføyelse:

Bystyret kan selv også bestemme at ordføreren, i tillegg til faste utvalg, kan få myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 5. *Delegering*

Bystyret delegerer til formannskapet å foreta mindre vesentlige endringer i denne forskrift før den kunngjøres i Norsk Lovtidend.

§ 6. *Ikrafttredelse og varighet*

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende bystyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt til endret myndighet for ordføreren for valgperioden 2007-2011, Skjervøy kommune, Troms.

Fastsatt av Skjervøy kommunestyre 28. februar 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med endret myndighet for ordfører skal reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tillegg og/eller endringer som følger av disse vedtektene.

§ 2. Hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder med følgende tilføyelse:

Kommunestyret kan selv også bestemme at ordføreren, i tillegg til faste utvalg, kan få myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 3. Behandling av søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

§ 4. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

§ 5. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Merknad

Rådmannen vil fortsatt ha ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

§ 6. Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan. Endelig vedtak treffes i kommunestyrets neste møte.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett. Endelig vedtak treffes i kommunestyrets neste møte.

§ 7. Oppnevning av komiteer

Kommuneloven § 10 nr. 5 første punktum utvides til at også ordfører kan oppnevne slike komiteer som omtalt.

§ 8. Oppnevning av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 gjelder ikke for valg av varaordfører. I stedet gjelder følgende:

Ordfører oppnevner varaordfører blant formannskapets medlemmer. Oppnevningen gjelder for hele valgperioden.

§ 9. Delegering

Kommunestyret delegerer til formannskapet å foreta mindre vesentlige justeringer i denne forskrifta før den blir offentliggjort i Norsk Lovtidend.

§ 10. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Lovbestemmelser det er gjort unntak fra og tilføyelser til:

Vedtektens bestemmelse:	Kommunelov:
Vedtekten § 2	Kommuneloven § 13 nr. 1
Vedtekten § 3	Kommuneloven § 15 nr. 2
Vedtekten § 4	Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6
Vedtekten § 5	Kommuneloven § 23 nr. 2
Vedtekten § 6	Kommuneloven § 44 nr. 6 og § 45 nr. 2
Vedtekten § 7	Kommuneloven § 10 nr. 5
Vedtekten § 8	Kommuneloven § 9 nr. 1

Forskrift om vedtekt til forsøk med endra mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Sula kommune, Møre og Romsdal.

Fastsett av Sula kommunestyre 29. mars 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Føremål

Forsøk med endring av direkte vald ordførar si mynde og rolle, skal ha som føremål å gjere ordførarrolla meir synleg i valperioden. Forsøket har også som mål å bidra til auka deltaking ved lokalvalet i 2007 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltninga til beste for innbyggjarane.

§ 2. Forholdet til kommunelova

Ved forsøk om endra mynde for direktevald ordførar, skal reglane i lov 25. september 1992 nr 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) gjelde så langt dei passar, og med dei unnatak, presiseringar, tillegg og/eller endringar som følgjer av desse vedtektene.

§ 3. Utvida mynde i hastesaker

Kommunelova § 13 nr. 1 får følgjande tillegg:

Kommunestyret sjølv kan også bestemme at den direkte valde ordføraren skal ha mynde til å treffe vedtak i saker som skulle vore avgjort av eit anna organ, når det er nødvendig at vedtaket vert gjort så raskt det ikkje er tid til å innkalle dette.

§ 4. Ordføraren sine rettar i folkevalde organ som han ikkje er medlem av

Kommunelova § 9 nr. 4 første ledd gjeld ikkje. I staden gjeld følgjande:

Ordføraren har møte-, tale- og forslagsrett i alle andre kommunale, folkevalde organ så nær som kontrollutvalet, i alle dei saker han vel å tiltre utvalet. I slike tilfelle er ordføraren ikkje leiari av utvalet, og leiaren har framleis dobbeltstemme.

§ 5. Ordføraren sin rett til å legge fram saker for folkevalde organ:

Kommunelova § 9 får slikt tillegg:

Ordføraren får mynde til å legge fram saker med innstilling for alle folkevalde organ med unnatak av kontrollutvalet, utan at desse er utgreidde av administrasjonssjefen. Det skal gå fram av saksframlegg om det er ordførar eller administrasjonssjef som har innstilt i saka.

Kommunelova § 23 nr. 2 gjeld ikkje for rådmannen sitt ansvar for forsvarleg saksbehandling i dei saker som ordføraren sjølv er saksbehandlar i. Ordføraren er da ansvarleg for at saka er forsvarleg utgreidd.

§ 6. Ordførar sin rett til å oppnemne komitear

Kommunelova § 10 nr. 5 første ledd får slikt tillegg:

Ordførar får mynde til å oppnemne komitear til førebuande saksbehandling.

§ 7. Ordføraren sin rett til å fråtre

Kommunelova § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjeld ikkje. I staden gjeld følgjande:

Ordføraren kan varsle kommunestyret om at han/ho vil fråtre som ordførar og skrive ut nytt direkte ordførarval. Dersom ordførar får varig fritak av andre grunnar, kan kommunestyret skrive ut nytt, direkte ordførarval eller velje ny ordførar etter reglane i kommunelova. Nytt direkte val av ordførar skal vere avvikla innan 6 månader, og berre medlemene av det sitjande kommunestyret kan stille som kandidatar.

§ 8. *Delegering*

Kommunestyret delegerer til formannskapet å gjere mindre vesentlege endringar i denne forskrifta før ho vert kunngjort i Norsk Lovtidend.

§ 9. *Iverksetjing og varigheit*

Denne forskrifta trer i kraft med verknad frå konstituerande kommunestyremøte etter kommunevalet 2007 og gjeld for valperioden 2007-2011.

§ 10. *Evaluering*

Kommunestyret skal ved slutten av perioden evaluere prøveordninga.

Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Deanu gielda - Tana kommune, Finnmark

Fastsatt av Deanu gielda Tana kommune 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 8. august 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk om endret myndighet til ordfører skal reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, med de unntak, presiseringer, tillegg og/eller endringer som følger av denne vedtekten.

§ 2. Utskrivning av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 tredje punktum settes ut av kraft. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan gjennom flertallsvedtak skrive ut nyvalg på ordfører. Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Deanu gielda kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering:

Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem. Valget avholdes innen 30 dager etter vedtaket om nyvalg er fattet.

Den sittende ordføreren fortsetter i sin funksjon inntil resultatet av nytt valgoppgjør er klart.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Ordføreren utpeker selv en varaordfører blant de valgte medlemmene i formannskapet.

§ 4. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Tinn kommune, Telemark.

Fastsatt av Tinn kommunestyre 14. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å gjøre ordførerrollen mer synlig i valgperioden. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltakelse ved lokalvalget i 2007 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøk med direktevalgt ordførers myndighet og rolle, skal bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjelde så langt de passer, og med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtekter.

§ 3. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 får følgende tillegg:

Kommunestyret selv kan også bestemme at den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

§ 4. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Merknad

Rådmannen vil fortsatt ha ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

§ 5. Fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Den direkte valgte ordfører kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

§ 6. Nyvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg som 2. punktum:

Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

§ 7. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Tønsberg kommune, Vestfold.

Fastsatt av Tønsberg bystyre 14. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner gjelder så langt de passer, med de endringer og tillegg som følger av disse vedtekter.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Ordføreren utpeker varaordfører blant de faste representantene i bystyret på det konstituerende møtet. Om varaordfører får varig fritak peker ordfører ut ny varaordfører.

§ 4. Behandle søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad frita, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjytte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til bystyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

§ 5. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg som annet punktum:

Ordføreren oppnevner, etter forslag fra det parti den uttredende tilhører, nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

§ 6. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1, første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle bystyret om at han/hun vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i bystyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Bystyret velger da ny ordfører etter kommunelovens ordinære bestemmelser.

Om ordfører får varig fritak velges ny ordfører av bystyret jf. kommuneloven § 9 nr. 2 annet punktum.

§ 7. Utskriving av nyvalg - etter innbyggerinitiativ

Kommuneloven § 9 nr. 1, tredje punktum utgår, i stedet gjelder følgende:

Bystyret kan vedta å skrive ut nyvalg på ordfører dersom minst 7250 stemmeberettigete (25%) står bak et slikt initiativ.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om vedtekter om direktevalg av ordfører i Tønsberg kommune i valgperioden 2007-11 med følgende presisering: partier kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som bstyremedlem.

Valgstyret sørger for gjennomføring av valget så snart som mulig og innen 2 måneder. Dersom mistillitsforslag gjennom et innbyggerinitiativ fremmes i løpet av valgåret 2011, skal det ikke skrives ut nyvalg.

§ 8. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget.

§ 9. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt til forsøk med endra mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Vindafjord kommune, Rogaland.

Fastsett av Vindafjord kommunestyre 17. april 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Formålet med forskrifta er å gi den direkte valde ordføraren utvida mynde slik at ordføraren kan vera meir handlekraftig i møtet med engasjerte innbyggjarar, og slik at ordføraren kan ha ei sjølvstendig rolle i samhandling med kommunestyret.

§ 2. Utsetjande veto for vedtak av økonomiplan

Kommunelova § 44 nr. 6 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføraren røystar mot framlegg til samla økonomiplan for kommunen, må kommunestyret handsame økonomiplan i nytt kommunestyremøte minst 14 dagar seinare. Økonomiplan blir då vedtatt i samsvar med reglane i kommunelova.

Merknad:

Dersom økonomiplanen ikkje får dei røystene som er nødvendig i ordinært kommunestyremøte, må det kallast inn til nytt møte. Dette kan enten gjerast gjennom vedtak i kommunestyret eller av ordføraren. Det blir ikkje stilt krav til ny saksførebuing av neste møte, men reglane om kunngjering gjeld som vanleg, jf. § 45 nr. 3 i kommunelova.

§ 3. Utsetjande veto for vedtak av årsbudsjett

Kommunelova § 45 nr. 2 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføraren røystar mot framlegg til årsbudsjett for kommunen, må kommunestyret handsame årsbudsjettet i nytt kommunestyremøte minst 14 dagar seinare. Årsbudsjettet blir då vedtatt i samsvar med reglane i kommunelova.

Merknad:

Dersom budsjettet ikkje får dei røystene som er nødvendig i ordinært kommunestyremøte, må det kallast inn til nytt møte. Dette kan enten gjerast gjennom vedtak i kommunestyret eller av ordføraren. Det blir ikkje stilt krav til ny saksførebuing av neste møte, men reglane om kunngjering gjeld som vanleg, jf. § 45 nr. 3 i kommunelova.

§ 4. Forslagsrett i kommunale folkevalde organ

Kommunelova § 9 nr. 4, 1. punktum går ut, i staden gjeld følgjande:

Ordføraren har i tillegg til møte- og talerett også forslagsrett i alle andre kommunale organ som ikkje er oppnemnde av rådmannen. Dette gjeld likevel ikkje kontrollutvalet.

Merknad:

Ordføraren får med dette ikkje utvida mynde andsynes rådmannen, men vil kunna ha tydelegare innverknad på arbeidet i komitear og andre utval som er oppnemnde av kommunestyret.

§ 5. Hastesaker

Kommunelova § 13 nr. 1 gjeld med følgjande tillegg:

Kommunestyret kan sjølv og avgjera at den direkte valde ordførar skal ha mynde til å treffe vedtak i saker som skulle vore avgjort av eit anna organ, når det er nødvendig at vedtak vert treft så raskt at det ikkje er tid til å innkalle organet.

§ 6. *Søknader om fritak*

Kommunelova § 15 nr. 2 gjeld ikkje. I staden gjelder følgjande:

Den direkte valte ordføraren kan etter søknad fritak, for eit kortare tidsrom eller for resten av valperioden, den som ikkje utan uforholdsmessig vanskar eller belastning kan skjømte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 veker frå det tidspunkt underretning om vedtaket er kome fram til vedkomande.

§ 7. *Perioden forskrifta gjeld for*

Denne forskrifta trer i kraft frå konstituerande møte etter valet i 2007 og gjeld for valperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt om forsøk med utvidet myndighet for direkte valgt ordfører for valgperioden 2007-2011, Vågsøy kommune, Sogn og Fjordane.

Fastsatt av Vågsøy kommunestyre 29. mars 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Formål

Forsøk med endring av direkte valgt ordførers myndighet skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.

§ 2. Forholdet til kommuneloven

Bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner gjelder så langt de passer, med de endringer som følger av disse vedtekter.

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Ordfører peker ut varaordfører blant de faste medlemmene av formannskapet.

§ 4. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder med følgende tillegg:

Kommunestyret kan også gi ordføreren myndighet til å fatte vedtak i hastesaker.

§ 5. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 første punktum gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordfører skal kunne fremme forslag til vedtak i alle kommunale utvalg med unntak av kontrollutvalget.

§ 6. Behandling søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordfører kan etter søknad fritak fra politiske verv, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

§ 7. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. § 16 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

§ 8. Ordførers saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan forberede og innstille i saker som skal legges frem for politiske utvalg. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for politiske utvalg er forsvarlig utredet.

§ 9. Utsettende veto for økonomiplan og årsbudsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett.

§ 10. « Ordførerparlamentarisme » - Ordførers rett til fratreden - Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordfører kan fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag som svekker ordførers legitimitet og tillit i kommunestyret. Varaordfører tiltrer som ordfører og det skrives ut nyvalg.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om direkte valg av ordfører i vedkommende kommune med følgende presisering: parti/gruppering kan bare nominere en kandidat som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

§ 11. Delegering

Kommunestyret delegerer til formannskapet å foreta mindre vesentlige justeringer i denne forskriften før den blir offentliggjort i Norsk Lovtidend.

§ 12. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskrift trer i kraft med virkning fra konstituerende kommunestyremøte etter kommunevalget 2007 og gjelder for valgperioden 2007-2011.

Forskrift om vedtekt til forsøk med utvida mynde for direkte vald ordførar for valperioden 2007-2011, Ørskog kommune, Møre og Romsdal.

Fastsett av Ørskog kommunestyre 29. mars 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2007 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak 11. desember 1992 nr. 1050.

§ 1. Forholdet til kommunelova

Ved forsøk om utvida mynde for ordførar, skal reglane i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) gjelde så langt det passer, og med dei unntak, presiseringar, tilføyingar og/eller endringar som følgjer av desse vedtektene.

§ 2. Innstillingsmynde når det gjeld økonomiplan

Kommunelova § 44 nr. 6, 2. punktum gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Formannskapet handsamar økonomiplanen i samsvar med kommuneloven § 8 nr. 3 første punktum og gir tilråding til ordføraren. Ordføraren skal deretter gi innstilling til kommunestyret.

§ 3. Innstillingsmynde når det gjeld årsbudsjett

Kommunelova § 45 nr. 2, 2. punktum gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Formannskapet handsamar årsbudsjett i samsvar med kommunelova § 8 nr. 3 første punktum og gir tilråding til ordføraren. Ordføraren skal deretter gi innstilling til kommunestyret.

§ 4. Perioden forskrifta gjeld for

Denne forskrifta trer i kraft med verknad frå konstituerande kommunestyremøte etter kommunevalet og gjeld for valperioden 2007-2011.

Denne forskrift om vedtekter gjer unntak frå og/eller endringar i følgjande lovbestemmingar:

Vedtekta sine reglar:	Lov:
Vedtekta § 2	Kommunelova § 44 nr. 6, 2. punktum
Vedtekta § 3	Kommunelova § 45 nr. 2, 2. punktum

Vedlegg II: Erfaringer fra hver forsøkskommune

I dette vedlegget vil vi gjennomgå hvilke erfaringer hver enkelt kommune har gjort i dette forsøket. Slike forsøk foregår aldri uavhengig av kontekst. Derfor begynner omtalen av hver kommune med en kort presentasjon av kommunen. Opplysninger om areal, folketall, bosetningsmønster, næringsveier og lignende allmenne forhold gir et inntrykk av hvilken kommune vi har å gjøre med. Deretter følger en kort oppsummering av kommunens nære politiske historie og hvilke politiske skillelinjer som har vært viktige. Opplysninger om kommunestyrets sammensetning de siste to tiårene er også tatt med. Ettersom dette er et forsøk som spesielt omhandler ordføreren og rådmannen vil vi også ta med litt om hvilken bakgrunn disse har, hvor lenge de har sittet i stillingen osv.

Etter denne innføringen i forsøkets kontekst vender vi oppmerksomheten mot selve forsøket. Først tar vi for oss formålsparagrafer og intervjudata om hvorfor kommunen valgte å delta i forsøket og hvorfor de valgte akkurat disse myndighetsformene. Deretter ser vi på erfaringene med hver enkelt myndighetsform, og til slutt tar vi for oss hvordan kommunen har evaluert forsøket.

Lenvik

Lenvik kommune i Troms har 11 200 innbyggere, kommunens areal er 895 km².³⁸ Kommunen ligger på begge sider av Gisundet, som skiller Senja, Norges nest største øy, fra fastlandet. Ca. 60 % av kommunen ligger på Senja. Lenvik er den tredje folkerikeste kommunen i Troms. Bosetningen er særlig konsentrert langs Gisundet. På fastlandet i sør ligger tettstedet og administrasjonssenteret Finnsnes (ca. 4000 innb.), herfra går det bro rett over sundet til tettstedet Silsand (ca. 1250 innb.) på Senja. Lenger nord, på Senjasiden, ligger Gibostad (ca. 350 innb.). I den nordlige delen av Senja ligger to mindre tettsteder, fiskeværerne Husøy (200 innb.) og Fjordgard (200 innb.). I 1970- og 1980-årene har Finnsnes utviklet seg til å bli et regionsenter for Midt-Troms, særlig pga. utviklingen av kommunikasjonene. Samtidig har de tjenesteytende næringene blitt dominerende, mens primærnæringenes betydning er blitt redusert i kommunen som helhet. Men utenom de største tettstedene er jordbruk, og særlig fiske, fortsatt de viktigste næringene. Flere steder i kommunen finnes bedrifter innen fiskeriindustrien, og det finnes også flere mekaniske verksteder.

Feltarbeid gjennomført

Kommunen ble besøkt 6-7 september 2010. Intervjuer ble gjennomført med ordføreren og to sentrale politikere (en av opposisjonslederne og gruppelederen for ordførerens parti) samt en ansatt i administrasjonen. Senere ble det gjennomført telefonintervju med rådmann, tre andre sentrale politikere (en frittstående som er i vippeposisjon, en opposisjonsleder og lederen for kontrollutvalget) og en forvaltningsrevisor. I tillegg har ordføreren blitt intervjuet på telefon både i begynnelsen av perioden og helt i slutten av perioden. Totalt ble det altså gjort 11 intervjuer i Lenvik.

³⁸ Omtalen av hver kommune starter med et generelt avsnitt som oppgir beliggenhet, folketall, areal, bosetningsmønster og næringsgrunnlag. Disse opplysningene er hentet fra Store Norske Leksikon, supplert med kommunens hjemmeside, turistbrosjyrer etc. Opplysninger om folketall er hentet fra statistisk sentralbyrå. Disse innledningsavsnittene er tatt med for å gi leseren et lite inntrykk av den kommunen vi har besøkt, og knytte forsøket til en viss allmennkunnskap om lokal kontekst.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske					
Arbeiderparti	13	12	12	8	9
Fremskrittspartiet	1	1	4	8	9
Høyre	8	8	8	3	4
Kristelig Folkeparti	3	5	6	3	2
Senterpartiet	5	7	3	2	3
Sosialistisk Venstreparti	6	3	3	4	2
Venstre	0	1	0	1	1
Lokale lister	1	0	1	2	0
Kystpartiet	0	0	0	0	1
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	37	37	37	31	31

I inneværende valgperiode har kommunestyret vært delt på midten, og budsjett og andre store saker har ofte vært avgjort med 16 mot 15 stemmer. Det er faste blokker i slike saker, med Ap, SV, SP, V og en uavhengig (venstresida, med totalt 16) på den ene siden og H, FrP, og Krf (høyresida, totalt 15) på den andre. I mange andre saker er kommunestyret enten enstemmig eller deler seg på tvers av disse blokkene. Informantene sier at det ikke er noen klare geografiske eller andre skillelinjer i kommunepolitikken.

Ved konstitueringen ble det klart at Kystpartiets ene representant kom i vippeposisjon. Det ble da forhandlet mellom partilaget og opposisjonsblokken, og faktisk også inngått en samarbeidsavtale. Kystpartiets innvalgte representant gikk derimot ikke med på dette. Han valgte å støtte venstresida, og meldte seg ut av partiet. Han har vært med i lokalpolitikken i kommunen lenge, og har alltid støttet Høyre, men han sier han har vanskelig for å svelge FrP. Han så også at han kunne få gjennomslag for saker ved å samarbeide med venstresida. Ifølge representanten selv hadde det faktisk at den direktevalgte ordføreren tilhørte venstresida ikke betydning for hans valg om å støtte ordførerens parti. Andre informanter gjør oppmerksom på at representanten er ordførerens nabo, og at de to kjenner hverandre godt. Vararepresentanten var derimot ikke enig med representanten, og meldte seg i stedet inn i Høyre. Kystpartiets lokallag ble senere nedlagt.

Det er ingen sterk tradisjon for blokkdeling i Lenvik. I forrige periode var det mer et samarbeid fra sak til sak. Det var ikke direkte ordførervalg den gangen, og ved konstitueringen valgte kommunestyret en ordfører fra Ap og en varaordfører fra Høyre. Kommunepolitikken i Lenvik er preget av kommunens dårlige økonomi. Lenvik har flere ganger vært på ROBEK, og flere frykter at kommunen er på vei tilbake dit nå.

Ordfører og rådmann

Ordføreren tilhører Arbeiderpartiet, og er i sin første periode som ordfører. Han kom inn i kommunestyret på 70-tallet, og har vært leder i Lenvik Ap, hatt et par perioder som vara til formannskapet, og var gruppeleder i forrige periode, mens en partifelle som nå har gitt seg i politikken var ordfører. Av yrke er ordføreren snekker. Rådmannen har sittet i denne stillingen siden 2004. Hun er utdannet sykepleier med bakgrunn som helse- og sosialsjef (1999-2001) og kommunalsjef (2001-2004) i Lenvik. Ettersom hun har hele sin yrkesmessige bakgrunn fra kommunen kjenner hun kommuneadministrasjonen godt, og særlig helse- og sosialsektoren.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

I formålsparagrafen heter det:

”Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.”

Ordføreren forteller at da kommunestyret bestemte seg for at de ønsket direkte ordførervalg syns de dette med utvidet myndighet lå i føringene. For å komme med i direktevalgsforsøket måtte man også ha et myndighetsforsøk.

Litt av hensikten var å få opp valgdeltakelsen. Men det handlet også om effektivitet. Ordføreren sier at ”Når noen tar kontakt vil de helst ha det ordnet i går.” Det ble gjort en bred gjennomgang av den politiske strukturen i kommunen. Nåværende ordfører ledet et bredt sammensatt utvalg opprettet av daværende ordfører. Det ble opprinnelig søkt om et mer omfattende forsøk. Blant annet ønsket man at ordføreren skulle ha avgjørelsesmyndighet om motorferdsel i utmark. Miljøverndepartementet sa imidlertid nei til det.

Erfaringer i kommunen

- **Utpeke varaordfører**

Ordføreren utpekte varaordfører på det konstituerende kommunestyremøtet. Ifølge vedtektene skulle dette skje straks formannskapetets medlemmer er valgt, og ordføreren er begrenset til å velge blant de valgte formannschaftsmedlemmene. Det var neppe hensikten å gjøre valget så spontant som det kanskje kunne høres ut. Snarere forutsettes det at det har foregått forhandlinger i forkant og at det ikke skal oppstå overraskelser underveis i det konstituerende møtet.

Ordføreren valgte en varaordfører fra Senterpartiet, som er Aps største alliansepartner i denne perioden. Det var mye spekulasjoner på forhånd om hvorvidt ordføreren ville velge en varaordfører fra SV eller SP. Prosessen før konstitueringen var imidlertid den samme som ved tidligere konstitueringer, selv om det aldri har vært direktevalg eller myndighetsforsøk i kommunen før. I forhandlingene mellom koalisjonspartnerne var varaordførervervet ett av de kortene som lå på bordet og ble forhandlet om, selv om ordføreren skulle foreta den formelle utpekingen. Dette forsøket kan altså ses på som bare en formalitet. Ordføreren mener likevel dette er en veldig god ordning, fordi ordfører og varaordfører bør kunne samarbeide godt. Personkjemi er viktig i denne relasjonen, og når ordføreren får stå for utpekingen blir det nesten en effektiv vetorett mot personer man ikke tror samarbeidet ville fungert veldig godt med.

- **Forberede og innstille i saker**

Ordføreren kan ikke huske at dette har vært brukt i perioden i det hele tatt. Han sier selv at han ikke har tid til å sitte og drive saksbehandling, og at kommunen har en god administrasjon. Ordførerens begrunnelse samsvarer godt med det andre ordførere sier om denne fullmakten. Hans politiske motstandere sier også at dette ikke har blitt brukt, men en informant mener det snarere skyldes at ordføreren ikke har kompetanse til å drive saksutredning. ”Han er jo snekker. Han kan jo ikke skrive!” Som håndverker, uten noen spesiell tilleggsutdannelse, har ordføreren selvsagt aldri blitt opplært i hvordan man skriver en sak. Dette er selvfølgelig utsagn fra en markant politisk motstander, men det reiser et prinsipielt spørsmål som kan formuleres slik: *Hvor mye kompetanse kan man forvente av en politiker i et lekmannsstyre?* Ved å utvide ordførerens fullmakter forutsetter vi at ordføreren har kunnskaper og ferdigheter til å anvende disse. Men det kan man egentlig bare forvente av et fåtall av kommunens innbyggere. Dermed er spørsmålet om vi ved å utvide ordførerens fullmakter også skaper et demokratisk problem. Problemstillingen er nok interessant teoretisk sett, men det ser ikke ut til at det har oppstått nevneverdige problemer.

Dersom ordføreren i Lenvik har opplevd at han ikke har tilstrekkelig kunnskaper eller ferdigheter til å utrede saker, har han rett og slett løst det ved å la være. Problemet ville blitt mye større hvis ordføreren hadde begynt å utrede mange saker på en klossete eller ufullstendig måte, slik at kravet om forsvarlig utredning ikke kunne sies å være oppfylt. Det har imidlertid ikke skjedd i Lenvik. Selv om ordføreren ikke har drevet saksbehandling i perioden har han innstilt i seks saker til Kommunestyret og Formannskapet. Det dreier seg om blant annet høringsuttalelser og saker med rent politisk innhold, men også en sak der ordføreren og rådmannen sammen innstilte i en sak om tilskudd til flytebrygger som Formannskapet avgjorde etter hasteparagrafen (se nedenfor).

- **Forslagsrett**

I Lenvik har politikerne vært så misfornøyde med komitéstrukturen at de ikke bare har vedtatt å gå tilbake til en variant av hovedutvalgsmodellen i neste periode, men også lagt ned all aktivitet i komiteene ut perioden. Saker som skal til politisk behandling går til Formannskapet eller direkte til kommunestyret. Det finnes dermed ikke komiteer ordføreren kan møte i.

I kommunen finnes for øvrig et havnestyre, kontrollutvalg og et klageutvalg. Ordføreren møter iblant i havnestyret og klageutvalget. Han har imidlertid aldri hatt behov for å fremme noe forslag.

- **Hastesaker**

Ordføreren har fattet hele 15 hastevedtak i perioden. Mange av disse har vært ukontroversielle, men noen har også skapt problemer. Et av hastevedtakene gjaldt en politisk betent sak, der ordføreren faktisk omgjorde et formannskapsvedtak fattet kort tid før. Saken handlet om hvorvidt kommunen ville bruke en forkjøpsrett og kjøpe en aksjepost til 100 000,-. Årsaken til at ordføreren fant det nødvendig å gjøre et hastevedtak var at det kom frem nye saksopplysninger som gjorde det nødvendig å handle raskt for at kommunen ikke skulle tape millionverdier. Dette skjedde altså i en omdiskutert sak, der det allerede var fattet et vedtak, og der kommunestyret nettopp hadde gjennomgått en ganske tøff konstituering. På grunn av bestemmelser i aksjeloven måtte vedtaket unntas offentlighet, noe som bidro til spekulasjoner og unødvendig kritikk. Kontrollutvalget tok tak i saken, og det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon som konkluderte med at ordføreren ikke hadde hastekompetanse. Den juridiske vurderingen var basert på ordlyden i forsøksvedtektens § 6:

§ 6. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 får følgende tillegg:

Kommunestyret selv kan også bestemme at den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Forvaltningsrevisorene merket seg at i det opprinnelige forsøket som ble vedtatt i kommunestyret het det at ordføreren har hastekompetanse, mens KRD hadde endret dette i den endelige versjonen til at kommunestyret kan delegere denne fullmakten. Ettersom det ikke fantes noe positivt vedtak i kommunestyret gjort etter at forsøket ble igangsatt konkluderte rapporten med at ordføreren ikke hadde hastekompetanse. I ettertid ble årsaken til vedtaket klargjort og kommunestyret fastholdt ordførerens vedtak. Kommunestyret vedtok også i neste møte å delegere hastekompetanse til ordføreren, slik at det nå foreligger et positivt vedtak slik forvaltningsrevisjonen etterlyste. Vi kan merke oss forvirringen som oppstod omkring tolkningen av ordlyden i vedtektene i Lenvik. Administrasjonen hadde hele tiden tolket det slik at det ikke var nødvendig med et eget positivt kommunestyrevedtak som delegerte hastekompetanse til ordføreren, og mente at det var tilstrekkelig at kommunestyret hadde vedtatt å delta i forsøket. Slike vurderinger ble også gjort i forrige forsøksperiode i flere kommuner, uten at det førte til konflikter slik som det gjorde i Lenvik i dette tilfellet.

I reglementet for Lenvik kommune heter det at:

Formannskapet er delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunestyrets vegne i hastesaker, jfr. kommuneloven § 13 nr. 1. Bruk av denne myndigheten må ses i sammenheng med forskrift om endret myndighet for ordføreren. (Delegering til Formannskapet § 1)

Dette reglementet er vedtatt i august 2007, altså samtidig med at forsøksvedtekten trådte i kraft. En informant i administrasjonen forteller at det var deres eksplisitte hensikt at både Formannskapet og ordføreren skulle ha hastekompetanse samtidig. Ordførerens valg om å innstille i en sak sammen med rådmannen for at Formannskapet skulle ta avgjørelsen må ses i sammenheng med dette. Ordføreren har altså ikke ønsket å fatte vedtaket alene, og heller bedt Formannskapet om å stille seg bak vedtaket. Dette altså til tross for at han har fattet mange hastevedtak alene i perioden.

15 hastesaker er et svært høyt antall i forhold til de andre forsøkskommunene. I forrige periode var det sju kommuner som gjorde forsøk med hastekompetanse, og i disse kommunene ble det i løpet av perioden fattet til sammen fem hastevedtak. I Lenvik dreier fem av sakene seg om motorferdsel, tre om startlån, en om overtakelse av husbanklån. En om kommunal garanti, to om dispensasjon fra reguleringsplan, en om skredsikring og en om tomtsalg. I tillegg kommer vedtaket om å benytte forkjøpsretten til en aksjepost som vi så ovenfor.

- **Opprette og nedlegge arbeidsgrupper**

Ordføreren har også anledning til å opprette og nedlegge foreløpige komiteer (ad-hoc utvalg). Denne myndigheten har ordføreren imidlertid ikke benyttet. I stedet har han tatt opp behovet i Formannskapet, og så har Formannskapet fattet vedtak om å opprette komiteen.

- **Behandle søknader om fritak fra politiske verv og suppleringsvalg**

Søknader om fritak fra politiske verv behandles av ordføreren. I løpet av perioden har ordføreren behandlet og innvilget noen få søknader om fritak fra politiske verv. I Lenvik er kommunestyret klageinstans dersom noen får avslag på en søknad om fritak fra et politisk verv. Det har imidlertid ikke vært klagesaker i perioden. Ordføreren behandler også søknader om fritak fra styreverv og gjør suppleringsvalg jfr. kommuneloven §27 og § 65.

§ 8. Søknad om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Den direkte valgte ordfører kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

I Lenvik er det ordføreren som foretar suppleringsvalg når en representant har fått innvilget varig fritak fra et verv.

I Lenvik er kommunestyret delt på midten, og i en gitt situasjon kunne denne bestemmelsen bli en virkelig maktfaktor. Saken settes særlig på spissen fordi én enkelt person er i vippeposisjon og støtter ordføreren, mens vararepresentanten støtter opposisjonen.

§ 9. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 får følgende tillegg:

Når et medlem i folkevalgt organ får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Kommuneloven § 27 nr. 2 bokstav a får følgende tillegg:

Når et medlem i det sittende styre får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem, etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

Kommuneloven § 65 nr. 3 første punktum gjelder ikke ved suppleringsvalg, i stedet gjelder:

Når et medlem i det sittende styre får varig fritak, kan ordfører peke ut nytt medlem, etter forslag fra samme gruppe som den uttredende tilhørte.

- **Ordførers rett til fratreden**

Ordføreren har muligheten til å stille ”kabinettspørsmål” i en viktig sak, og deretter gå av. Dette har imidlertid aldri vært aktuelt i Lenvik. Ordføreren sitter med et knapt flertall bak seg i kommunestyret, og det har ikke kommet opp saker av en så viktig karakter hvor ordføreren har opplevd voteringsnederlag.

- **Valg av ordfører ved fritak**

Lenvik har som eneste kommune tatt med en egen paragraf om valg av ny ordfører dersom den direktevalgte ordføreren av en eller annen grunn skulle få varig fritak i løpet av perioden. I hovedsak lyder bestemmelsen slik:

”Nyvalg av ordfører skjer som direkte valg etter forskrift for direktevalg for Lenvik kommune.”

Bestemmelsen hører nok mest naturlig hjemme som en del av reglementet rundt et direkte ordførervalg, ikke i en forskrift om endret myndighet for ordfører. Førstnevnte forsøk hadde imidlertid et standardisert regelverk ved dette forsøket (i motsetning til forsøkene i 1999 og 2003, der kommunene fikk langt større frihet til å utforme sine egne forsøk selv). Den eneste muligheten

til å få inn en slik lokal bestemmelse var dermed å legge den inn sammen med forsøket med endret myndighet for ordfører.

Dette har imidlertid ikke vært aktuelt i Lenvik i denne perioden.

Evaluering

Lenvik kommune har ikke planlagt å foreta noen lokal evaluering av forsøket.

Tana

Tana kommune er et geografisk og kommunikasjonsmessig knutepunkt i Øst-Finnmark. Kommunen har ca. 3000 innbyggere. Med sine 4049 km² er det en av Norges «største» kommuner. Tana er også en langstrakt kommune, det er 150 km fra den ene kommunegrensa til den andre (Båtsfjord-Karasjok). Kommunesenteret ligger ved Tana bru hvor det er ca. 500 innbyggere. Største delen av befolkningen bor i elvedalen. Det er forøvrig spredt bebyggelse med mange bygder. Kommunen definerer seg som en trespråklig kommune med Norsk-, Samisk- og Finskspråklig befolkning. Tana er Finnmarks største jordbrukskommune. Landbruket i Tana sysselsetter direkte omkring 140 årsverk eller knapt 10 % av total arbeidsstyrke. Reindrift er en annen viktig næring som også har mange binæringer, for eksempel Reinslakteriet ved Tana bru. Bergverk er også viktig for Tana og spesielt i bygda Austertana hvor Elkem Tana henter ut kvartsitt til ferrosilisiumindustri.

Feltarbeid gjennomført

Kommunen ble besøkt 22-24 september 2010. Intervjuer ble gjennomført med ordfører, rådmann, varaordfører, opposisjonsleder og gruppelederen for to partier. I tillegg ble det gjort telefonintervju med en nylig avgått politiker som hadde vært sentral i utformingen av forsøket. Vi observerte også et kommunestyremøte under besøket.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

2025 Deatnu Tana	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	8	10	9	7	7
Fremskrittspartiet	0	0	7	2	2
Høyre	7	7	5	2	2
Kristelig Folkeparti	1	1	1	0	0
Senterpartiet	4	4	2	1	1
Sosialistisk Venstreparti	2	1	0	1	0
Venstre	1	1	1	0	0
Felleslister	0	0	0	0	2
Lokale lister	4	0	0	1	0
Andre lister	0	3	2	3	3
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	27	27	27	17	17

I Tana er kommunestyret tradisjonelt blokkdelt, med AP som tyngdepunkt i den ene blokka. Ordføreren har også kommet fra AP, i hvert fall siden 1989. (Høyre hadde ordføreren en kort periode 1987-89 etter en politisk skandale.) Opposisjonen gir uttrykk for stor frustrasjon både overfor posisjonspartiene, ordføreren og administrasjonen. De mener blant annet at de blir stemt ned av prinsipp, ikke argumentasjon mot forslagene deres. Kommunestyremøtet vi observerte varte i 7 ½ time, og informantene ga uttrykk for at det var betydelig kortere enn tidligere. Konfliktnivået ser ut til å være høyt, med en røff og til dels ufin tone i kommunestyremøtene, og en rekke personkonflikter. Budsjettvedtakene i 2008 og 2009 var likevel enstemmige. De siste tre periodene har flertallsblokka vært sammensatt av 3-4 partier, og hatt et lite flertall i kommunestyret ved starten av perioden. I løpet av de to siste årene av perioden har flertallsblokka sprukket ved at ett eller to partier har gått ut, og ordføreren har sittet i mindretall ut perioden. Dette er altså en situasjon med mindretallsordførere i tre perioder på rad som er skapt uavhengig av ordningen med direkte ordførervalg, som Tana prøver for første gang i inneværende periode.

Denne perioden kommer den direktevalgte ordføreren fra AP, og han hadde støtte av SP og en lokal liste ved konstitueringen. Våren 2009 skiftet SP side, like etter at et av de to medlemmene i

den lokale listen TAFE gikk ut og meldte seg inn i Venstre. Dermed har opposisjonen et knapt flertall med 9 av 17 i kommunestyret.

Ordfører og rådmann

Ordføreren tilhører Arbeiderpartiet. Han er i sin første periode som ordfører, og var 39 år gammel da han ble valgt. Han hadde før det sittet 3 perioder i kommunestyret, men ikke i formannskapet. Han har en yrkesfaglig elektroutdannelse, og erfaring fra næringslivet, blant annet som butikksjef i 10 år. Rådmannen er 43 år, siviløkonom og tidligere kommunerevisor. Han har sittet 5 ½ år i stillingen. Rådmannen har bakgrunn fra Arbeiderpartiet, men dette er mange år siden, og rådmannen har aldri vært aktiv politiker i Tana kommune. Selv om han altså har tilhørt samme parti som dagens ordfører, var de to i hver sine fløyer på den tiden, og husker hverandre best som politiske motstandere, mer enn som partifeller.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Opprinnelig ønsket politikerne i Tana å gjøre et mye mer omfattende forsøk. Forslaget kom fra ”opposisjonen”, mot slutten av perioden, det vil si etter at daværende ordførers koalisjon hadde mistet flertallet. Verken ordføreren, AP eller Rådmannen var interessert, men da saken likevel kom som en orienteringssak til Formannskapet, fattet opposisjonen interesse. Det ble dermed opposisjonspolitikere selv som måtte utforme et forslag til vedtekter, og det med veldig knappe tidsfrister. Forslaget var opprinnelig det mest radikale av alle forsøkskommunene, med blant annet forslag om at ordføreren skulle være øverste leder av administrasjonen. Da KRD etter hvert ikke tillot dette, og mange av de øvrige punktene de ønsket å tillegge ordføreren kunne gjennomføres ved ordinær delegasjon, ble det til slutt svært lite igjen av forsøket. Til slutt var det bare kommunestyrets mulighet til å utskrive nyvalg på ordfører og ordførerens rett til å utpeke varaordfører som gjenstod. Det ble deretter vedtatt et ganske omfattende delegasjonsreglement. Da ordførervalget ble klart uttalte imidlertid den nyvalgte ordføreren til lokalavisene at han ikke hadde bruk for noen utvidet myndighet, og ikke akttet å bruke den. Det har han heller ikke gjort i perioden, til tross for formuleringer i delegasjonsreglementet om at ordføreren ”skal selv”.

Tana har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene. De politikerne som var med på å utforme forsøket sier imidlertid at hensikten var å ansvarliggjøre ordføreren for politiske prosesser.

Erfaringer i kommunen

I Tana eksperimenteres det som sagt bare med to ting: kommunestyret har muligheten til å skrive ut nyvalg, og ordføreren får utpeke varaordføreren.

- **Utpeke varaordfører**

Til tross for ordførerens utsagn til media om at han ikke ville bruke den utvidede myndigheten, har han brukt den eneste myndigheten han fikk gjennom forsøksordningen, nemlig å utpeke varaordføreren. Utsagnet om at han ikke ville bruke sin utvidede myndighet siktet til delegasjonsreglementet, ikke vedtekten som angår ordførerforsøket.

Ordføreren ledet arbeidet med å bygge et politisk flertall ved konstitueringen. Den koalisjonen som hadde samarbeidet forrige periode hadde sprukket, og AP trengte støtte fra flere. TAFE ble tilbudt varaordførervervet samt plass i det utvalget de ønsket seg, og ordføreren mener de fikk god uttelling for sine 2 representanter. Selv om det var ordføreren som formelt utpekte varaordføreren, så foregikk det politiske spillet frem mot konstitueringen på samme måte som alltid før, og varaordførervervet var gjenstand for forhandlinger. (Derimot sier flere av lederne i opposisjonen at de nok ville klart å få ordføreren hvis det ikke hadde vært direktevalg, så valgordningen ser ut til å

ha hatt betydning.) Ordføreren sier også at myndigheten til å utpeke varaordføreren var god å ha ved konstitueringen. Ellers kunne han ha risikert å havne i mindretall fra dag én.

Ordføreren forteller forøvrig i intervju at han har muligheten til å avsette varaordføreren og utpeke en ny. Hans argumentasjon er at det ikke står noen steder i vedtekten at utnevnelsen gjelder for fire år. Han presiserer at han ikke har noen planer om dette, og at det ville vært politisk umulig, men mener likevel at han har muligheten til å gjøre det, for eksempel for å forsøke å bygge en ny flertallskoalisjon. Både rådmannen og andre politikere, også fra opposisjonen, gir uttrykk for at de deler ordførerenes lovtolkning på dette punktet. Men tolkningen står i sterk kontrast til de lovtolkningsprinsippene vi så på tidligere, som klart tilsa at det bare er unntakene fra loven som presiseres i vedtektene, og at dersom vedtekten ikke presiserer tilstrekkelig så er det lovens bestemmelser som gjelder. En tolkning i tråd med dette prinsippet skulle tilsi at varaordføreren utnevnes for hele perioden, i tråd med kommunelovens bestemmelser.

- **Utskriving av nyvalg**

§ 2. Utskrivning av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 tredje punktum settes ut av kraft. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan gjennom flertallsvedtak skrive ut nyvalg på ordfører. Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Deanu gielda kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering:

Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem. Valget avholdes innen 30 dager etter vedtaket om nyvalg er fattet.

Den sittende ordføreren fortsetter i sin funksjon inntil resultatet av nytt valgoppgjør er klart.

I en kommune med såpass høyt konfliktnivå, og der ordføreren har mistet flertallet, og opposisjonen er en samlet blokk, skulle vi kanskje forvente at kommunestyret ville utskrive nyvalg på ordføreren. Alle informantene som tilhører opposisjonen gir uttrykk for sterk misnøye med ordføreren, mens han ser ut til å ha støtte blant sine egne. En forklaring kan være at ordføreren (i større grad enn noen andre ordførere vi har observert blant forsøkskommunene) har valgt å selv fronte partiets saker. Selv sier han i intervju at han oppfatter seg som samlende, men samtlige andre informanter ga uttrykk for at de oppfatter ham som ”en partiordfører” som kjemper for de politiske sakene han tror på, mer enn en samlende figur.

For å skrive ut nyvalg er det tilstrekkelig med et flertallsvedtak i kommunestyret. Opposisjonen har hatt flertallet det siste halvannet året av perioden, men selv om de gir uttrykk for stor frustrasjon med ordføreren har de ikke forsøkt å fremme mistillitsforslag og utskrive nyvalg.

Evaluering

I intervju med ordføreren i august 2011 kom det frem at det var lagt opp til behandling av saken i Formannskapet 25. august, og dersom Formannskapet ønsket det ville saken også komme opp i det siste kommunestyremøtet i perioden den 1. september. Det er to klare blokker i kommunestyret, den ene blokken er for, og den andre er mot. Dersom det skulle stemmes over en innstilling ville utfallet være gitt, men ordføreren (som tilhører mindretallet) uttrykte bekymring for at en slik håndtering ikke ville få frem synspunktene. Han hadde bedt de politiske partiene om

å forberede sin argumentasjon, men var usikker på hvordan han ville gripe saken an som møteleder i Formannskapet og eventuelt i kommunestyret.

Formannskapet viste seg å være innstilt på en behandling i kommunestyret. Referatet fra kommunestyremøtet viser at det først og fremst var direktevalgsordningen som stod i fokus. Referatet inneholder to forberedte uttalelser, den ene fra ordføreren, den andre fra opposisjonen. Ordføreren trekker frem at ordningen med at den direktevalgte ordføreren kunne utpeke varaordfører, og peker på at dette kan medvirke til at en direktevalgt ordfører blir en del av et styringsdyktig flertall. I opposisjonens betraktninger er det selve direktevalget og de fullmakter ordføreren har fått delegert fra kommunestyret i det ordinære delegasjonsreglementet som diskuteres, og forsøket med endret myndighet for ordfører nevnes ikke med ett ord. (Dette er i samsvar med observasjoner i feltarbeidet, der vi også observerte at begrepet “utvidet myndighet” ofte ble brukt om fullmakter kommunestyret opprinnelig ønsket å ta med i forsøket, men som etter en dialog med KRD i stedet ble delegert på vanlig måte gjennom delegasjonsreglementet.)

Det ble ikke fattet noe vedtak i saken, betraktningene fra de to grupperingene i kommunestyret ble i stedet “sendt videre til rett instans uten realitetsbehandling.” Det er noe uklart hvem “rett instans” i dette tilfellet er. Et eksemplar ble i alle fall sendt til forskergruppa som har ansvaret for den nasjonale evalueringen av disse forsøkene.

Tønsberg

Tønsberg er Norges eldste by, og med sine 39000 innbyggere den største kommunen som er med i dette forsøket. Arealet er 106 km², men i tillegg kommer omkringliggende kommuner med en stor andel pendlere. Kommunen fikk sine nåværende grenser 1988 da Sem kommune ble innlemmet i Tønsberg. Byområdet Tønsberg utgjør i overkant av 45 000 innb., hvorav ca. 15 000 er bosatt i Nøtterøy og 30 000 i bykjerneområdet i Tønsberg kommune. I tillegg finnes en del andre bygder, som Barkåker (ca. 1350 innb.), Sem stasjonsby (ca. 2200 innb.), Vear (ca. 50 innb.) og Stokke (ca. 1250 innb.). Tønsberg er fylkessenter for Vestfold og handelssenter for regionen. Over 10 000 arbeidstakere jobber innenfor offentlig forvaltning og annen tjenesteyting, 5500 innen varehandel, hotell og restaurantdrift, mens 4600 jobber innenfor industri, anleggsvirksomhet etc. Tønsberg har lange tradisjoner innenfor shipping, industri og handel. Næringslivet i dag er preget av allsidighet og bedriftene er for en stor del små og mellomstore. I alt har Tønsberg ca. 25 500 arbeidsplasser. Jordbruket spiller stor rolle i det tidligere Sem. Tønsberg har stor innpendling av arbeidstakere bosatt i andre kommuner, i alt ca. 14 000, overveiende fra Nøtterøy og de øvrige nabokommunene.

Feltarbeid gjennomført

Tønsberg ble besøkt 13-15 oktober 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, varaordføreren, to andre sentrale politikere, rådmann og en kommunalsjef. Det har også blitt gjort telefonintervju med sittende ordfører (både tidlig i perioden og helt i slutten av perioden) og tidligere ordfører. Flere kommunestyremøter er observert via weboverføring.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0704 Tønsberg	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske					
Arbeiderparti	13	14	11	9	10
Fremskrittspartiet	5	9	10	16	12
Høyre	17	16	14	6	8
Kristelig Folkeparti	4	5	5	3	2
Senterpartiet	3	2	1	1	1
Sosialistisk					
Venstreparti	6	2	6	8	3
Venstre	1	1	2	1	2
Bomlista	0	0	0	5	1
	49	49	49	49	39

I Tønsberg er det en ganske klar blokkdeling langs en tradisjonell høyre-venstre akse. Frp, H og KrF har vært høyresida, mens opposisjonen har bestått av SV, A, Sp og V. Høyre hadde ordføreren fra 1975 til 1999, med unntak av en toårsperiode på 90-tallet der FrP hadde ordføreren. I perioden 1999-2003 hadde AP ordfører fordi KrF brøt ut av høyreblokka og støttet AP. I 2003 fikk FrP ordføreren. Sittende ordfører forteller at det største politiske jordskjelvet kom på tvers av høyre-venstre aksene da man ønsket å innføre bomring i 2003. Både Høyre og AP var for, og begge ble straffet av velgerne, mens FrP og en egen Bomliste vant valget, og ved direkte ordførervalg i 2007 beholdt Frp ordføreren.

Ordfører og rådmann

Rådmannen har sittet i stillingen i seks år. Han er utdannet siviløkonom, og har tidligere vært rådmann i Storfjord (1993-95), Balsfjord (1995-97) og Sortland (2002-04).

Den direkte valgte ordføreren (Frp) ble syk og gjennomgikk til slutt en hjertetransplantasjon. I hans fravær var det varaordføreren som fungerte som ordfører. Ved Stortingsvalget i 2009 fikk den direktevalgte ordføreren fast plass på Stortinget, og fikk etter dette varig fritak fra ordførervervet. Han satt fire år som ordfører fra 2003-2007. Før det satt han 24 år i kommunestyret, 20 av dem i formannskapet. Høyres ordførerkandidat ble varaordfører ved konstitueringen i 2007, men fungerte som ordfører under den direktevalgte ordførerens sykefravær. Han ble valgt til ordfører av bystyret i november 2009. Han har sittet i kommunestyret siden 1992, og i formannskapet siden 2003. Han var også gruppeleder for høyre fra 2003 til han ble valgt til ordfører i 2009.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Invitasjonen til å delta i forsøket med endret myndighet for ordfører kom inn i en større prosess der et ad-hoc utvalg gikk gjennom delegasjonsreglementet og den politiske strukturen i kommunen. Ordfører, rådmann, en kommunaldirektør, hele formannskapet og samtlige gruppeledere (også de som ikke satt i formannskapet) var med i utvalget.

Tønsberg eksperimenterer med at ordfører kan utpeke varaordfører, behandle søknader om fritak fra politiske verv og foreta suppleringsvalg, samt fremme forslag i organer der ordføreren ikke er medlem. Det eksperimenteres også med konstitusjonelle ordninger som at ordfører kan stille kabinettsspørsmål og gå av hvis han får kommunestyret mot seg i en viktig sak, og at kommunestyret kan utskrive nyvalg etter innbyggerinitiativ. (Forslaget må være underskrevet av 25 % av de stemmeberettigede.)

Utvalget hadde oversikt over hvilke områder det ble eksperimentert med i forrige periode, og forslagene om hva det skulle eksperimenteres med kom fra politikerne i utvalget. Det ble imidlertid ført sparsomt med referat fra disse møtene ettersom de hadde en deliberativ karakter, og det er ingen av våre informanter som kan huske hvorfor de valgte akkurat disse forsøksområdene.

Det er også verdt å merke seg at Tønsberg har en formålsparagraf som sier at:

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.

Et blikk på hvilke områder det gjøres forsøk med viser imidlertid at det er få områder som er egnet til å skape økt engasjement. Dette må imidlertid forstås på bakgrunn av prosessen. I Tønsberg ble det nedsatt en gruppe ledet av daværende ordfører som foretok en fullstendig gjennomgang av delegasjonsreglementet og i den forbindelsen også foreslo endrede myndigheter for ordføreren. I intervjuer med både politikere og administrasjonen pekes det på at det er delegasjonsreglementet som helhet som skal føre til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret. Den konkrete vedtekten om endret myndighet for ordfører skal imidlertid bidra til mer effektive og hensiktsmessige driftsformer.

Erfaringer i kommunen

Utpeke varaordfører

Ved konstituerende møte i kommunestyret utpekte den direktevalgte ordføreren (Frp) en varaordfører fra Høyre, delvis som et ledd i å bygge allianse og delvis fordi de to hadde sittet som ordfører og varaordfører i forrige periode og fungerte fint sammen. Den direkte valgte ordføreren hadde som nevnt et lengre sykefravær der varaordføreren fungerte som ordfører. Ordføreren fikk fast plass på stortinget etter valget 2009, og fikk deretter varig fritak. Kommunestyret valgte da varaordføreren til ny ordfører, og det ble da behov for en ny varaordfører. Vedtektene fastslår klart

at kommuneloven ikke gjelder på dette punktet og at hvis varaordføreren får varig fritak skal ordføreren utpeke ny varaordfører. Likevel ble ny varaordfører valgt av kommunestyret.

I en rekke kommuner er det større uklarhet med hensyn til hvordan en ny varaordfører skal utpekes hvis den som ble oppnevnt ved konstituerende kommunestyremøte skulle få varig fritak. Men i Tønsberg står dette altså i klartekst i vedtekten. Likevel var det ingen som reiste spørsmål ved fremgangsmåten. Ordføreren sier i intervju først at han ikke hadde denne myndigheten. Etter hvert som vi gjør ham oppmerksom på at det ikke er noen juridisk tvil om at han har den, legger ordføreren til at han også ønsket å forankre valget i bystyret fremfor å foreta utnevnelsen selv. Møtet ble ledet av avtroppende ordfører, som i intervju innrømmer at de nok var mer opptatt av å holde den samarbeidsavtalen hans parti hadde inngått med påtroppende ordførers parti, og nok glemte en del av formalitetene rundt selve utnevnelsen. Saken var imidlertid forberedt av administrasjonen, som heller ikke påpekte dette, men tvert imot la opp til at valget skulle gjøres av kommunestyret. Noen av de andre politikerne gir uttrykk for at de ikke var klar over regelen, mens andre sier de helt bevisst ikke ønsket å forholde seg til den. Det kan se ut til at utvidet myndighet for ordføreren kolliderer med den politiske kulturen i Tønsberg. Dette skal vi se flere eksempler på nedenfor.

Det er imidlertid oppsiktsvekkende at et kommunestyre ikke vet hvordan en varaordfører skal erstattes, til tross for at det dreier seg om regler de selv har utformet og vedtatt. Og det er enda mer oppsiktsvekkende hvis et kommunestyre bevisst velger å se bort fra regler de selv har vært med på å utforme og vedta. Denne typen prosedyreregler er nettopp til for å skape et system der det er klart og utvetydig hvem som har myndighet til å fatte hvilke avgjørelser, og for å sikre at slike avgjørelser har legitimitet.

Rådmannens vurdering er at dette er lovlig. Han peker på at det var ordføreren selv som avstod fra å bruke sin utvidede myndighet, men innrømmer at ordføreren ikke ble formelt spurt om han ønsket å utpeke varaordføreren verken før eller under kommunestyremøtet. Dessuten peker rådmannen på at kommunestyret, som har vedtatt å avstå denne myndigheten til ordføreren, må ha muligheten til å velge ny varaordfører i dette tilfellet. Dette er i kontrast til de prinsippene for tolkning av forskriftene som vi presenterte tidligere, der det klart fremgår at en forsøksforskrift erstatter gjeldende lov (i dette tilfellet Kommuneloven) på de områdene som er presisert i forskriften. Forskriften er dermed gjeldende lov i kommunen som deltar i forsøket. Kommunestyret kan etter dette prinsippet ikke (selv om det skulle være enstemmighet om dette) velge å tilsidesette forskriften. I Tønsberg er det imidlertid ingen som har stilt spørsmål ved varaordførervalget, og derfor har ikke problemstillingen kommet til noen lovprøving.

Behandle søknader om fritak fra politiske verv

Denne myndigheten bruker ordføreren hver gang det er aktuelt, og såfremt det er grunnlag for å gi fritak etter loven er ordføreren også innstilt på å innvilge disse søknadene. Det er ingen eksempler på at en formell søknad er levert og avslått i denne perioden, selv om det har forekommet at en bystyreprerentant har kontaktet ordføreren for å få fritak men fått høre at begrunnelsen ikke var tilstrekkelig. Det har ikke vært noen konflikt på dette området, og samtlige informanter sier seg fornøyd med ordningen. Ordføreren sier blant annet at “Ordnings har spart oss for mye arbeid.”

Mot slutten av perioden var det likevel et unntak. Varaordføreren var innblandet i en politisk skandale, og ba om fritak mens han var under politietterforskning³⁹. Denne fritakssøknaden ble

³⁹ Saken ble senere henlagt av politiet, men varaordføreren fikk kritikk av kontrollutvalget i kommunen. Begrepet “politisk skandale” brukes her om en sak som utløser uvanlig sterk offentlig kritikk, gjerne koplet med anklager om umoralsk adferd. Begrepet betegner altså den offentlige omtalen i seg selv, samt reaksjonene på denne, og vi tar ikke stilling til om det virkelig har vært gjort noe umoralsk, eller om det er noe hold i påstandene eller kritikken som fremmes.

behandlet av bystyret, ikke av ordføreren, slik vedtekten tilsier. Da politiet henla saken avventet ordføreren kontrollutvalgets behandling av hvorvidt varaordføreren likevel hadde brutt kommunens etiske retningslinjer. Det konkluderte kontrollutvalget med at han hadde, og bystyret sluttet seg enstemmig til dette. Et flertall i bystyret (24 mot 14) vedtok også å be varaordføreren om å trekke seg fra alle tillitsverv, det vil si. som varaordfører, utvalgsleder, medlem i bystyret og formannskapet og leder av forliksrådet. Ordføreren argumenterte mot dette i bystyret, men selve avstemningen var hemmelig. Ordføreren uttrykte i media usikkerhet om hvorvidt den betente politiske situasjonen er tilstrekkelig til å oppfylle kommunelovens krav for fritak, og varaordføreren selv har ikke gitt uttrykk for noe ønske om å trekke seg. I media kom det etter hvert frem at ordføreren mente varaordføreren ikke hadde noe annet valg enn å trekke seg, men varaordføreren selv valgte etter en tenkepause å bli sittende ut perioden. Ordføreren slapp dermed å ta stilling til hvorvidt situasjonen hjemlet fritak. For forsøkets vedkommende er det imidlertid interessant at vedtaket om å gi varaordføreren midlertidig fritak frem til situasjonen var avklart, ble fattet av kommunestyret, og ikke av ordføreren, slik forsøksvedtekten tilsier. Dette er i tråd med rådmannens lovtolkning, som tilsier at ordføreren selv kan avstå fra å benytte sin myndighet og dermed la avgjørelsesmyndigheten falle tilbake til kommunestyret. Men det er igjen i strid med de tolkningsprinsippene vi så på tidligere, som legger til grunn at forsøket er gjeldende lov i kommunen, og at det ikke er anledning til å gjøre avvik fra disse på samme måte som man ikke uten videre kan gjøre unntak fra kommuneloven dersom et organ som har blitt tildelt en bestemt myndighet ikke ønsker å benytte denne.

Foreta suppleringsvalg

Når en folkevalgt har fått fritak får gruppelederen for det parti (evt liste) den uttredende tilhører en henvendelse om hvem som skal inn i stedet. Når det gjelder egen gruppe henvender ordføreren seg muntlig til gruppeleder, men for de andre gruppene er det formannskapssekretæren som sender en e-post. Både ordføreren og samtlige øvrige informanter i kommunen sier det ville være utenkelig at ordføreren skulle oppnevne noen andre enn den partiet/gruppa nominerer. Også her er det unison enighet blant informantene om at dette har vært en smidig ordning som har fungert godt. Det pekes både på at saksbehandlingstiden er kortere og at man slipper å bry bystyret med saker som i bunn og grunn bare vil være sandpåstrøing.

Ordførers rett til fratreden

Sittende ordfører uttrykte først overraskelse over at han har denne myndigheten, selv om han ikke er direktevalgt. Deretter utbrøt han ”Jeg skulle likt å se den ordfører som gjorde det!” Også andre informanter gir uttrykk for at det er utenkelig at en ordfører skulle stille ”kabinettspørsmål” i Tønsberg. Den politiske kulturen er preget av sterke forventninger til hvordan ordføreren skal opptre på forskjellige arenaer. I bystyresalen skal ordføreren være hele kommunens ordfører, ikke partiets representant. Han går sjelden eller aldri på talerstolen annet enn for å svare på interpellasjoner eller komme med saksopplysninger. Det er gruppeleder eller øvrige gruppemedlemmer som fronter partiets politikk. Derimot finnes det andre arenaer der ordføreren kan opptre annerledes. I Tønsberg samles Formannskapet bare når kommuneloven krever det, og det vil i praksis si et kort møte en gang i året. I stedet har man et utvalgt som er personidentisk med formannskapet, men som ledes av varaordføreren. Her kan ordføreren være friere og fronte partiets politikk og sine synspunkter. Opptak fra kommunestyremøtene (lyd og bilde) finnes tilgjengelige på kommunens hjemmesider. En i øyenfallende detalj som kan observeres her, er at ordføreren alltid bruker ordførerkjedet når han leder kommunestyremøtene. Tønsberg er den eneste kommunen vi har observert dette, og ordføreren sier han har arvet dette fra sine forgjengere, og at det har vært sånn siden før han kom inn i kommunepolitikken. Andre ordførere vi har spurt sier det ville vært utenkelig for dem å bruke ordførerkjedet i et kommunestyremøte dersom det ikke var noe helt spesielt (en høytidelig markering eller lignende) som tilsa det.

Ordføreren i Tønsberg sier derimot at det for ham ville være utenkelig å ikke bruke ordførerkjedet når han leder kommunestyrets møter. Ordførerkjedet er et symbol og bæres med verdighet, og det ville nok vært umulig å bruke ordførerkjedet dersom ordføreren i større grad deltok i debatten og frontet partiets synspunkter i kommunestyremøtene.

Når intervjudata tyder på at det er utenkelig for sittende ordfører å bruke retten til fratreden, tyder det på at de ordningene kommunen har valgt strider mot den lokale politiske kulturen, ettersom et kabinettsspørsmål vil måtte stilles i bystyret. På den andre siden er det de samme politikerne som har vært med på å bestemme hvordan ordningene skal være. Sett i lys av dette er det vanskelig å forstå hvorfor Tønsberg kommune har valgt å gjøre forsøk med kabinettsspørsmål. Tidligere ordfører (som var den mest sentrale i utformingen av forsøket i Tønsberg) sier det var ment som en ventil for en ordfører som ikke ønsket å bli sittende, eller eventuelt som et virkemiddel for å holde en koalisjon samlet. Han påpeker at ettersom koalisjonen ikke sprakk, og har hatt flertall hele perioden har det ikke vært aktuelt å bruke denne retten, men sier at det kunne vært aktuelt i en gitt situasjon. Det er altså noen av aktørene som har vært med på å utvikle forsøket som har sett for seg situasjoner der dette kan være aktuelt, selv om andre gir uttrykk for at det er uaktuelt, i hvert fall i scenarier de kan se for seg som realistiske i Tønsberg. Alle er imidlertid enige om at det skal svært mye til for at en slik rettighet skal brukes.

Utskrive nyvalg etter innbyggerinitiativ

Dette har ikke vært aktuelt i perioden. Ordningen med at nyvalg kan utskrives etter initiativ fra innbyggerne er unik for Tønsberg. Å samle 7250 underskrifter fra personer med stemmerett i Tønsberg virker imidlertid svært vanskelig. Alle informantene gir uttrykk for at det måtte være en svært upopulær eller omstridt ordfører, og at det er vanskelig å tenke seg dette i Tønsberg. Tidligere ordfører gir imidlertid uttrykk for at dersom en sak er het nok skulle han klare det.

Forslagsrett

Ordføreren har ikke møtt i noen utvalg han ikke selv er medlem av i løpet av perioden, mest fordi han ikke har hatt tid. Men han gir uttrykk for at dette er en grei ordning i og for seg. Tidligere ordfører er av samme oppfatning, selv om han i sine 6 år som ordfører bare møtte noen få ganger i slike utvalg. Begge er enige om at det ikke er noen vits i å fremme forslag selv når de har flere oppegående partifeller i utvalget. Men det ville vært mer aktuelt hvis ordførerens parti hadde en liten kommunestyregruppe.

Evaluering

Det er ikke gjennomført noen egen lokal evaluering i Tønsberg.

Ørskog

Ørskog kommune i Møre og Romsdal er en ganske liten kommune på 129 km² og har ca. 2100 innbyggere. Bosetningen ligger langs kysten med en konsentrasjon i tettstedet og administrasjonssenteret Sjøholt (ca. 1100 innb.), ca. 40 km øst for Ålesund. Ørskog var 1965–77 navnet på en storkommune som bestod av Ørskog, Skodje og Stordal kommuner. Kommunen har noen mindre industribedrifter i møbel-, trevare-, plast-, verksted- og grafisk industri og en del jordbruk, særlig melkeproduksjon. Dessuten er det en del pelsdyrnæring og fiskeoppdrett i kommunen. Det er også en del vinterturisme på Ørskogfjellet. Ca. 40 % av yrkesbefolkningen er pendlere, hvorav nesten halvparten jobber i Ålesund.

Feltarbeid gjennomført

Ørskog ble besøkt 26-28 oktober 2010. intervjuer ble gjennomført med ordfører, rådmann, varaordfører, opposisjonsleder, gruppeleder for ordførerens parti og ett annet parti, samt to tidligere ordførere som i dag er menige kommunestyrerepresentanter. Totalt ble det altså gjort åtte intervjuer. I tillegg observerte vi ett kommunestyremøte.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1523 Ørskog	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske					
Arbeiderparti	5	3	4	3	4
Fremskrittspartiet	3	2	2	5	4
Høyre	4	2	6	4	3
Kristelig Folkeparti	2	0	0	0	0
Senterpartiet	4	4	4	2	0
Venstre	1	5	2	0	0
Pensjonistpartiet	0	1	1	0	0
Felleslister	0	0	0	5	6
Lokale lister	0	2	0	0	0
	19	19	19	19	17

Kommunestyret i Ørskog er preget av at de fleste av de sentrale politikerne har deltatt i kommunepolitikken – og gjerne sittet i kommunestyret mer eller mindre sammenhengende – i flere tiår. To tidligere ordførere sitter i kommunestyret, og andre har vært med siden 1970-tallet. Det er ingen veldig skarpe fronter i Ørskog, men kommunestyret er blokkdelt. Dette er ikke vanlig i Ørskog, men blokkdelingen begynte i forrige periode og har holdt seg gjennom inneværende periode. Ordføreren sitter i mindretall etter at AP og Felleslista inngikk en avtale like etter valget. Etter dette fordelte flertallsgruppa alle viktige verv mellom seg. Samarbeidsklimaet blir likevel ikke betegnet som dårlig. Ordføreren og varaordføreren sier begge at de har et godt samarbeid, og ordføreren sier han ikke opplever at han er i konstant mindretall, men snarere at han styrer fra sak til sak. Med unntak av et par viktige stridstemaer betegnes samarbeidet i kommunestyret også som ryddig og greit. Blokkdelingen til tross er det ikke skarpe fronter; informantene er enige om at alle er opptatt av å samarbeide for å finne gode løsninger for kommunen.

Ordfører og rådmann

Ordføreren tilhører Fremskrittspartiet, og sitter i sin første periode som ordfører. Han har sittet i kommunestyret siden 1987 (med et avbrekk fra 1999-2003) og i formannskapet fra 1991-99 samt som vara fra 2003-07.

Rådmannen har sittet siden 2007. Han har tidligere vært rådmann i Molde, assisterende fylkesrådmann og jobbet i Bergen kommune i en del år. Han ledet også sammenslåingen av Aura og Tune kommuner på Nordmøre.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Ørskog kommune har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene. Forsøket er i og for seg unikt. Det er flere kommuner som eksperimenterer med utvidet myndighet i forhold til budsjettprosessen, men de andre kommunene har heller valgt å gi ordføreren utsettende vetorett. Osen kommune hadde imidlertid et forsøk i forrige periode som tilsvarer det Ørskog gjennomfører nå.

Erfaringer i kommunen

Ørskog har et forsøk som begrenser seg til å gi ordføreren innstillingsmyndighet når det gjelder økonomiplan og årsbudsjett. Vedtekten lyder slik:

§ 2. Innstillingsmynde når det gjeld økonomiplan

Kommunelova § 44 nr. 6, 2. punktum gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Formannskapet handsamar økonomiplanen i samsvar med kommuneloven § 8 nr. 3 første punktum og gir tilråding til ordføraren. Ordføraren skal deretter gi innstilling til kommunestyret.

§ 3. Innstillingsmynde når det gjeld årsbudsjett

Kommunelova § 45 nr. 2, 2. punktum gjeld ikkje, i staden gjeld følgjande:

Formannskapet handsamar årsbudsjett i samsvar med kommunelova § 8 nr. 3 første punktum og gir tilråding til ordføraren. Ordføraren skal deretter gi innstilling til kommunestyret.

I praksis er prosessen ikke så veldig annerledes enn den var før forsøket. Rådmannen utarbeider grunnlaget i samarbeid med sine mellomledere i administrasjonen. Deretter går forslaget til Arbeidsmiljøutvalget og administrasjonsutvalget. Disse utvalgene får forslaget omtrent samtidig, men administrasjonsutvalget har gjerne sitt møte noen timer senere på dagen, og kan derfor skjele til eller implementere innspill fra arbeidsmiljøutvalget. Så går budsjettforslaget med innspillene fra de to nevnte utvalgene videre til de politiske utvalgene. I Ørskog er det et tjenesteutvalg og et utvalg for teknisk, miljø og næring. Disse tar for seg "sine" deler av budsjettet og påpeker det de mener er viktig. Når utvalgene har behandlet budsjettet, går det videre til formannskapet, som behandler budsjettet på samme måte som tidligere. Men i stedet for å innstille til kommunestyret ender formannskapets behandling med en rekke endringer i forhold til rådmannens forslag, uten at det formelt er en innstilling, men heller en tilråding. Deretter har ordføreren én uke på å behandle budsjettet og levere sin innstilling til kommunestyret. Fra ordføreren legger frem sin budsjettinnstilling skal budsjettet ligge to uker til offentlig gjennomsyn før kommunemøtet kan gjøre den endelige behandlingen.

Det eneste nye er altså at formannskapet ikke lenger innstiller til kommunestyret, men fremmer et forslag til ordføreren. Nytt er også den ekstra uka ordføreren har til disposisjon før han legger frem sin innstilling til Kommunestyret.

Ørskog har i mange år behandlet økonomiplanen på våren, med vedtak i juni, mens budsjettet for neste år behandles på høsten og vedtas som regel i desember. Det er tradisjon for sterk vekt på politisk styring, med stor grad av detaljfokus i den politiske behandlingen av budsjett og økonomiplan. Det er også tradisjon for streng økonomistyring, der politikerne ofte er mindre optimistiske i sine anslag enn administrasjonen, slik at budsjettene blir nøkterne og budsjettdisiplinen er upåklagelig.

I forrige forsøksperiode eksperimenterte Os (i Hedmark) med å la ordføreren fremme budsjettforslaget for kommunestyret, et forsøk som er svært likt det forsøket Ørskog gjennomfører i denne perioden. Det er visse forskjeller i prosedyrene mellom de to kommunene. På dette området har kommunene en viss frihet til å legge opp behandlingen slik de selv ønsker. I Os ble budsjettet lagd med mindre politisk deltakelse i de første fasene. Rådmannens forslag ble behandlet i formannskapet, men det var ordførerens innstilling som ble behandlet i kommunestyret, ikke formannskapets. Rådmannen i Os uttrykte i evalueringen usikkerhet med hensyn til hvorvidt behandlingen i formannskapet var tilstrekkelig til å oppfylle kommunelovens krav. Ordningen i Ørskog ser ut til å ivareta også dette hensynet.

Rådmannen sier at ordføreren bare har gjort små endringer i budsjettene. "Det er enkelte korrigeringer, men aldri de store endringene. Alle er opptatt av å holde rammene her." Varaordføreren peker på at ordføreren jo er aktivt med og leder budsjettdiskusjonen i Formannskapet. Men det var en viss spenning knyttet til budsjettbehandlingen første gangen ettersom ordføreren var i mindretall.

Ordføreren sier han la inn mange endringer i siste budsjett, både når det gjaldt drift og investering. Så godt som alle endringene fikk flertall ved den endelige behandlingen i kommunestyret. De foregående tre årene har det variert litt. Ordføreren har flere ganger gjort en del endringer i ulike sektorer, og mener selv han har fått gjennomslag for mye, selv om denne måten å arbeide på krever mye jobbing. Han nevner også at han ett år ikke fikk tid til å gjøre endringer i forslaget til økonomiplan, så den måtte han bare fremme slik Formannskapet hadde foreslått. I 2011 var ordføreren sykemeldt i 2-3 måneder, og varaordføreren hadde da muligheten til å påvirke økonomiplanen, men denne muligheten benyttet hun seg ikke av.

Evaluering

Ørskog kommune signaliserte at de ville gjøre en evaluering av forsøket i september 2012, men denne lokale evalueringen ble aldri gjennomført.

Sula

Sula kommune ligger i Møre Og Romsdal. Kommunen ligger på øya Sula og har 7800 innbyggere fordelt på bare 59 km. Sula kommune ble opprettet 1977 da den ble utskilt fra Ålesund kommune. Området var frem til 1968 en del av tidligere Borgund kommune. På nordkysten av Sula ligger administrasjonssenteret Langevåg med over 90 % av kommunens befolkning. Kommunens folketall har økt i hele etterkrigstiden. Sula er i første rekke en industri- og servicekommune; de største bedriftene, både sysselsettingsmessig og økonomisk, finnes i fiskeindustrien, skipsbyggingsindustrien, tekstil- og møbelindustrien. Nesten halvparten av den yrkesaktive befolkningen er pendlere, et stort flertall av dem jobber i Ålesund som ligger rett over fjorden.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1531 Sula	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	4	5	4	4	5
Fremskrittspartiet	2	4	5	11	10
Høyre	5	3	4	4	2
Kristelig Folkeparti	6	6	6	4	4
Senterpartiet	0	1	0	1	1
Venstre	2	2	2	1	1
Lokale lister	10	8	8	4	6
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	29	29	29	29	29

Det er tradisjon for blokkdeling i Sula. I forrige periode hadde Frp og H flertall sammen, men det endte i en dramatisk “skilsmisse” før valget i 2007. Det ble da forsøkt å lage en allianse uten Frp, noe som endte med et valgteknisk samarbeid mellom alle de øvrige partiene unntatt Krf. I det direkte ordførervalget vant imidlertid FrPs kandidat. Ved konstitueringen fikk Frp 2 representanter i hvert utvalg, og ikke tre, slik de ellers ville fått. Flertallsblokka tok alle utvalgslederne og varaordføreren. Tidligere har det vært tradisjon for gjennomgående representasjon.

Mens politikken i forrige periode i stor grad var koordinert, spriker det nå i mange retninger, også internt i partiene. En informant påpeker at dersom det hadde vært blokkdeling, ville gruppene vært samstemt. Nå er på en måte alle i opposisjon, unntatt FrPs gruppe, som nesten aldri sprekker. I stedet sier flere informanter at det finnes sentrale politikere i kommunestyret som er tungvektene, og deres mening om saker er viktig, men ettersom de ikke sitter i formannskapet kommer de sent inn i sakene. Derfor har flere viktige saker kommet med en enstemmig innstilling fra formannskapet for deretter å få et stort flertall mot seg i kommunestyret. Formannskapet har derfor blitt en mindre sentral arena i denne perioden. Noen sier at mye reell makt i stedet har blitt flyttet til partigruppene.

En annen effekt av situasjonen med en klar mindretallsordfører er at opposisjonen i begynnelsen av perioden “herser med ordføreren” som én informant uttrykte det. De kunne bruke et par timer i hvert kommunestyremøte på spørsmål til ordføreren. Det er ganske mye av et kommunestyremøte som til sammen varte i fire timer. Dette roet seg imidlertid i løpet av perioden.

Ordfører og rådmann

Rådmannen har sittet siden 2003. Han er utdannet samfunnsøkonom og har blant annet bakgrunn som bedriftsrådgiver i KPMG og assisterende rådmann i Ulstein.

Ordføreren har sittet i åtte år, først som indirekte valgt, og den siste perioden som direktevalgt. Han har vært med i kommunestyret siden 1999, men kom ikke med i formannskapet før han ble ordfører i 2003. Han har bakgrunn som bedriftsleder innen industri, og er utdannet innen økonomi og markedsføring.

Feltarbeid gjennomført

Sula kommune ble besøkt 28-29 oktober 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, rådmannen og varaordføreren (som også er opposisjonsleder), samt gruppelederen for ordførerens parti. I ettertid ble det gjort ytterligere ett telefonintervju med rådmannen.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Sula kommune har en formålsparagraf som lyder slik:

Forsøk med endring av direkte vald ordfører si mynde og rolle, skal ha som føremål å gjøre ordførarrolla meir synleg i valperioden. Forsøket har også som mål å bidra til auka deltaking ved lokalvalet i 2007 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltninga til beste for innbyggjarane.

Dette er en felles formålsparagraf for forsøkene med direkte ordførervalg og endret myndighet for ordfører. Det er lite av innholdet i forsøket med endret myndighet for ordfører som ser ut til å være egnet til å øke valgdeltakelsen, så vi må anta at det er det direkte ordførervalget som skulle øke valgdeltakelsen. Vi vet at direkte ordførervalg ikke fører til økt oppslutning ved lokalvalgene (Buck, Larsen og Willumsen 2006). Det er derfor to formål som står igjen, nemlig å gjøre ordførerrollen mer synlig i valgperioden og å utvikle gode og effektive driftsformer til beste for innbyggerne.

Erfaringer i kommunen

I Sula eksperimenterer de med fem forsøksområder:

Hastesaker

Sula har hatt samme formulering i vedtektene som de fleste av de andre kommunene som gjorde forsøk med hastekompetanse, nemlig:

§ 3. Utvida mynde i hastesaker

Kommunelova § 13 nr. 1 får følgjande tillegg:

Kommunestyret sjølv kan også bestemme at den direkte valde ordføraren skal ha mynde til å treffe vedtak i saker som skulle vore avgjort av eit anna organ, når det er nødvendig at vedtaket vert gjort så raskt det ikkje er tid til å innkalle dette.

I delegasjonsreglementet står det at hastekompetanse er delegert til Formannskapet. (s 10) Det er ikke gjort noe positivt vedtak i kommunestyret om å overføre hastekompetanse til ordføreren etter at forsøksordningen trådte i kraft. Rådmannens tolkning er at både Formannskapet og ordføreren har hastekompetanse, og han tror det aldri var meningen at ordføreren alene skulle ha denne kompetansen. I stedet diskuterte de å innføre muligheten for at kommunestyret (eller eventuelt også formannskapet) skulle kunne delegere hastekompetanse til ordføreren i spesifikke saker, formodentlig saker som trengte en nærmere avklaring før det kunne gjøres et vedtak. Disse diskusjonene ble imidlertid ikke skriftliggjort eller presisert nærmere i vedtektene. Flere informanter sier de opplever formuleringene i vedtektene som uklare på dette punktet.

Det har ikke vært hastesaker i perioden.

Forslagsrett

Ordføreren har rett til å fremme forslag i politiske organer han ikke selv er medlem av:

§ 4. Ordføreren sine rettigheter i folkevalde organ som han ikke er medlem av

Kommunelova § 9 nr. 4 første ledd gjelder ikke. I steden gjelder følgende:

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle andre kommunale, folkevalde organ så nær som kontrollutvalet, i alle de saker han vel å tiltre utvalet. I slike tilfelle er ordføreren ikke leiar av utvalet, og leiaren har framleis dobbeltstemme.

I Sula gjelder dette et fagutvalg og en byggenemnd, i tillegg til en del ad-hoc nemnder. Ordføreren møter i utvalg i spesielle saker, og setter seg da ved møtebordet slik han har rett til i henhold til kommuneloven. Han bruker da også taleretten, men har ikke formelt benyttet seg av den nye rettigheten han har etter forsøksforskriften, nemlig å fremme et forslag.

En av informantene påpeker at det ikke alltid er så formelt i slike organer, og at man gjerne diskuterer seg frem til et felles forslag. Ved å delta i diskusjonen er ordføreren med på å påvirke formuleringer og vedtak, men uten at det blir protokollført hva ordførerens bidrag har vært. Det forekommer at det voteres over vanskelige saker, (i slike tilfeller har ikke ordføreren stemmerett), men i de fleste sakene er det ikke nødvendig. Med en så uformell møtestil er retten til å fremme et forslag til votering i det hele tatt unødvendig.

Saksbehandling

Ordføreren kan drive saksbehandling selv. I vedtektene heter det at:

§ 5. Ordføreren sin rett til å legge fram saker for folkevalde organ:

Kommunelova § 9 får slikt tillegg:

Ordføreren får mynde til å legge fram saker med innstilling for alle folkevalde organ med unnatak av kontrollutvalet, utan at desse er utgreidde av administrasjonssjefen. Det skal gå fram av saksframlegg om det er ordførar eller administrasjonssjef som har innstilt i saka.

Kommunelova § 23 nr. 2 gjelder ikke for rådmannen sitt ansvar for forsvarleg saksbehandling i dei saker som ordføreren sjølv er saksbehandlar i. Ordføreren er da ansvarleg for at saka er forsvarleg utgreidd.

I praksis er det litt uklart hvor mye denne myndigheten har blitt brukt. Ordføreren står som saksbehandler i én sak som formannskapssekretæren førte i pennen. Men hva er egentlig forskjellen på å drive egen saksbehandling og at ordføreren har med seg et begrunnet benkeforslag til møtet? Det har vært en rekke eventuelt saker i formannskapet denne perioden som ordføreren har sendt ut informasjon om på epost i forkant, uten at det er sendt ut sakspapirer i forkant. En av ordførerens oppgaver i de fleste kommuner er å drive det en informant kalte "politisk avklaringsarbeid". Dette er noe informanten mener har foregått til alle tider, uavhengig av det forsøket Sula er med på i denne perioden. Informanten påpeker at saken i slike tilfeller ikke er offentlig kjent på forhånd, ettersom det ikke er offentliggjort sakspapirer, men bare sirkulert internt. Rådmannen sier at forsøket kan ha påvirket dem noe slik at administrasjonen ikke har advart like sterkt når saker kommer på bordet i møtet uten at administrasjonen har forberedt saken.

Komiteer

Ordføreren kan også oppnevne komiteer til forberedende saksbehandling.

§ 6. Ordførar sin rett til å oppnemne komitear

Kommunelova § 10 nr. 5 første ledd får slikt tillegg:

Ordfører får mynde til å oppnemne komitear til førebuaende saksbehandling.

Også her er det litt uklart i hvor stor grad ordføreren har benyttet denne myndigheten. Ordføreren kan jo invitere hvem som helst til et møte, eller invitere de samme menneskene til en rekke møter for å forberede en sak. Ordføreren nevner et par tilfeller, og oppsummerer med at det gjerne er for å starte en sak han benytter denne muligheten. Når saken kommer til et politisk fagutvalg, oppløses utvalget.

Rådmannen påpeker at: “Når ordføreren peker ut en nemnd havner det gjerne på epost, og vi sliter litt med å få det inn i saksbehandlingssystemet.” Dette henger sammen med at det i ordinære komiteer føres protokoller som arkiveres rutinemessig, mens det ikke eksisterer tilsvarende systemer for ad-hoc komiteer. Det er også litt uklart om en slik komité rapporterer direkte til ordføreren eller også til det politiske organet som skal behandle saken videre. Rådmannen påpeker at en forskjell ved at ordføreren kan oppnevne komiteer, er at når møtet offisielt har status som komitemøte utløser det mulighet for møtegodtgjørelse. En slik mulighet finnes ikke ved tilfeldige møter ordføreren måtte sammenkalle til.

Informantene gir uttrykk for at denne myndigheten har blitt håndtert skjønnsomt av ordføreren. Det har vært ganske upolitiske saker, og ordføreren har samlet folk som har hatt interesse for saken.

Fratreden

Ordføreren har muligheten til å fratre – uten å oppgi grunn om han skulle ønske det – og skrive ut nyvalg på ordfører. Vedtekten lyder:

§ 7. Ordføreren sin rett til å fratre

Kommunelova § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjeld ikkje. I staden gjeld følgjande:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han/ho vil fratre som ordfører og skrive ut nytt direkte ordførarval. Dersom ordførar får varig fritak av andre grunnar, kan kommunestyret skrive ut nytt, direkte ordførarval eller velje ny ordførar etter reglane i kommunelova. Nytt direkte val av ordførar skal vere avvikla innan 6 månader, og berre medlemene av det sitjande kommunestyret kan stille som kandidatar.

Dette har ordføreren ikke vurdert i denne perioden. Han sier det prinsipielt er veldig viktig, og at det er tenkt brukt rent politisk. I denne perioden har det imidlertid ikke vært noen slik sak, og ordføreren har derfor ikke vurdert å bruke muligheten.

Evaluering

Sula har som eneste forsøkskommune tatt med en egen paragraf om evaluering.

§ 10. Evaluering

Kommunestyret skal ved slutten av perioden evaluere prøveordninga.

Det er likevel ikke foretatt noen lokal evaluering av forsøket i Sula. Rådmannen sier det har sammenheng med at forsøket likevel ikke kunne videreføres, og at man derfor anså det som meningsløst å evaluere.

Risør

Risør ligger i Aust-Agder og har ca. 6900 innbyggere. Kommunen strekker seg over 193 km², men det er særlig bysenteret med den hvite trehusbebyggelsen de fleste vil forbinde med Risør. Nesten 4500 innbyggere bor i bykjernen, mens den største bygda utenfor sentrum er Søndeled med ca. 250 innb. Kommunen fikk sine nåværende grenser 1964, da Risør og Søndeled kommuner ble slått sammen. Trelasthandelen på 1500- og 1600-tallet gav opprinnelig grunnlag for bydannelsen. Risør hadde, som andre sørlandsbyer, en sterk vekst mot slutten av 1800-tallet, men fikk et tilbakeslag ved overgangen fra seil til damp i skipsfarten. Det varte helt til siste halvdel av 1940-årene før folketallet igjen viste vekst. Industrien i dag er allsidig med relativt mange små bedrifter, flest innenfor verkstedindustri og trevareindustri. Det er også noe skogbruk, og for øvrig handels- og servicebedrifter. Risør har en betydelig sommerturisme med en berømt trebåtfestival som varemerke.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0901 Risør	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	12	10	8	7	8
Fremskrittspartiet	2	2	2	2	4
Høyre	5	7	4	7	6
Kristelig Folkeparti	4	3	4	3	3
Senterpartiet	3	4	8	5	1
Sosialistisk Venstreparti	2	0	0	2	0
Venstre	2	3	2	2	4
Pensjonistpartiet	0	0	0	0	1
Rød Valgallianse	1	2	3	3	4
	31	31	31	31	31

Risør har tradisjonelt ikke vært noen utpreget blokkdelt kommune, og det har oftest vært stor grad av konsensus i viktige spørsmål. I forrige periode kom ordføreren fra Senterpartiet. Han var direktevalgt, og hadde støtte i kommunestyret fra Ap, V og KrF i et valgteknisk samarbeid ved konstitueringen. Mot slutten av perioden oppstod en polarisering i bystyret, noe som var merkbart i valgkampen.

Da ordførervalget var klart ble det umiddelbart tatt initiativ til å danne en flertallsblokk på borgerlig side. Ordførerens respons til at han nå var i mindretall var å si at det ikke finnes noe flertall eller mindretall før det stemmes over en konkret sak i kommunestyret. Dette illustrerer hvordan lokalpolitikken kan oppfattes forskjellig, men også at det ligger mye makt i å få lov til å definere virkeligheten. Ordføreren mener at det nettopp er demokrati ikke å tenke i grupperinger, men heller ta de gode saklige debattene i størst mulige åpne fora. Han ønsker derfor at debatten i kommunestyret skal være reell, og ikke avklart på forhånd, og ser helst at kommunestyret utvides. Opposisjonen mener derimot at samtaler “på bakrommet” mellom politiske ledere er en viktig del av de demokratiske prosessene, og er mer opptatt av å komme frem til gode løsninger enn av de demokratiske prosessene og diskusjonene i seg selv. Flertallsgruppa, som består av FrP, H, V og KrF, ble enige om en felles politisk plattform, noe ordføreren sier er første gang i Risørs historie. Det er også første gang det ble satt ned et flertall for å fordele posisjoner. Koalisjonen baserte seg på at de fordelte alle ledende posisjoner (unntatt ordførervervet) mellom seg, og et politisk program som bestod av 14 punkter, hvorav 2-4 var kontroversielle i større eller mindre grad, mens resten var ting alle var enige om. Ordføreren sier også at de kontroversielle sakene var nye, og poengterer at dette skjedde bare en uke etter valget, noe han også oppfatter som udemokratisk. Opposisjonslederen ble varaordfører, og opposisjonen organiserte seg med felles gruppemøter i

forkant av bystyremøtene. Ordfører reagerer på at opposisjonen ser ut til å ha som målsetning å komme med ferdige forslag til kommunestyret og få dem vedtatt uten endringer. Ordføreren ser det som sin oppgave å sørge for at det blir en reell diskusjon før sakene vedtas i bystyret. Opposisjonen har også bedt om ukentlige ledermøter (med rådmann, utvalgsledere, varaordfører og ordfører), men det er bare etter sterkt press at dette ble innført det siste året av perioden.

Flere informanter sier at mye av konfliktene er personavhengige. Under konfliktene er det også lett å se at det ligger til grunn svært ulike syn på hva som er demokratisk og hvordan et politisk system bør fungere.

Ordfører og rådmann

Ordføreren tilhører Rødt, og er landets eneste ordfører fra ytterste venstre fløy. Han er tømmermann av yrke, og har vært med i kommunestyret siden 1987, de første to periodene som eneste representant for RV, senere som leder av en gruppe på 2-3, og i denne perioden 4. Rådmannen har sittet siden 1998.

Feltarbeid gjennomført

Risør ble besøkt 1-2 november 2010. Vi intervjuet ordføreren, varaordføreren (som også er opposisjonsleder), rådmannen og en politisk sekretær, en representant for ordførerens parti (de har ikke gruppeleder) og gruppelederne for to andre partier. I tillegg ble det gjort telefonintervju både tidlig i perioden og i ettertid med ordføreren.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Risør har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene.

Erfaringer i kommunen

- **Konstitusjonelle regler om fratreden og nyvalg**

Risør har både regler for at kommunestyret kan kaste ordføreren og skrive ut nyvalg på ordfører, og at ordføreren kan fratre grunnet voteringsnederlag i bystyret. Til tross for at ordføreren altså har et flertall i bystyret imot seg har bestemmelsene ikke vært brukt i perioden. Ingen har forsøkt å fremme mistillitsforslag, og ordføreren har heller ikke vurdert å stille kabinettsspørsmål.

Vedtekten lyder slik:

§ 2. Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Bystyret kan i perioden 2008-2010 og med 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direktevalg av ordfører i Risør kommune i valgperioden 2007-2011 med følgende presisering: Parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som bystyremedlem.

Merknad: Dersom bystyret har mistillit til ordfører, kan et medlem fremme forslag om nytt ordførervalg i et bystyremøte, som blir realitetsbehandlet på neste ordinære møte. Bystyret kan da med minst 4/5 flertall av de fremmøtte medlemmer vedta å skrive ut nyvalg på

ordfører. Valgstyret sørger for gjennomføring av valget så snart som mulig og senest innen to måneder. Blir en annen enn sittende ordfører, eller medlem i formannskapet, valgt, trer hun/han ut av formannskapet og tar plass hos de andre bystyrerepresentantene. Dersom en av bystyrerepresentantene uten plass i formannskapet blir valgt, overtar hun/han plassen i formannskapet til ordføreren som har mistet tilliten.

§ 3. Ordførers rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende: Ordføreren kan varsle bystyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerenes legitimitet og tillit i bystyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i bystyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre.

Dersom ordføreren fratrer, skal nytt valg av ordfører gjennomføres i samsvar med denne forskrifts § 2 siste ledd med merknad.

- **Hastesaker**

Paragrafen i vedtekten som omhandler hastesaker er likelydende med de aller fleste andre kommuner som gjennomfører forsøk på dette området:

Bystyret kan selv også bestemme at ordføreren, i tillegg til faste utvalg, kan få myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Tolkningen av reglene avviker imidlertid noe fra de fleste andre kommunene som har likelydende paragraf. Rådmannens tolkning er at både formannskapet og ordføreren har hastekompetanse. Han sier dette var tanken i arbeidsgruppa som utarbeidet vedtektene. Det er ikke fattet noe positivt vedtak i kommunestyret som tildeler slik myndighet til ordføreren, og i delegasjonsreglementet står det at det er formannskapet som har hastekompetanse. Delegasjonsreglementet har ikke vært endret på dette punktet i perioden. Det ble sist revidert i oktober 2007, det vil si i begynnelsen av perioden, altså etter at forsøksordningen hadde trådt i kraft. Det er bare fattet ett hastevedtak i perioden, og det ble fattet av formannskapet.

Evaluerings

Det er ikke lagt opp til noen lokal evaluering av forsøket i Risør. Ordføreren sier at ordningen med direkte ordførervalg jo ble avvirket fra sentralt hold, og at det neppe ville vært flertall i kommunestyret for å fortsette uansett.

Eigersund

Eigersund kommune ligger i Dalane i Rogaland og har ca 14 000 innbyggere. Kommunen strekker seg over 430 km². Kommunen ble dannet i 1965 ved en sammenslåing av Eigersund, Eigersund, Helleland og deler av Heskestad kommuner. Befolkningen er i særlig grad konsentrert til områdene i og omkring tettstedet og administrasjonssenteret Eigersund. Eigersund er en viktig industrikommune med hovedvekt på verksted-, næringsmiddel- og trevareindustri. Viktigst er verkstedindustrien, særlig maskinindustrien som bl.a. omfatter bygging av moduler til petroleumsinstallasjoner i Nordsjøen. ¼ av de yrkesaktive er sysselsatt i industri og bergverk, hvorav nesten halvparten i verkstedindustrien. Industrien er for en stor del lokalisert til Eigersund og Eigerøya. Handels- og turistnæringen er i vekst. Det er også en del jord- og skogbruk i kommunen, og noe kraftproduksjon.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1101 Eigersund	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske					
Arbeiderparti	16	16	18	8	9
Fremskrittspartiet	2	3	4	6	6
Høyre	9	8	9	10	10
Kristelig Folkeparti	7	9	8	4	5
Senterpartiet	6	5	3	3	2
Sosialistisk					
Venstreparti	2	0	0	1	1
Venstre	3	4	3	3	2
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	45	45	45	35	35

Eigersund har tradisjonelt vært en blokkdelt kommune, med mellompartiene i vippeposisjon. Det er den tradisjonelle høyre-venstreaksen som dominerer, det er ingen andre klare konfliktlinjer. Ingen har vært ordfører mer enn to perioder i Eigersund, og ordføreren forteller at det er veldig lenge siden. Generelt sitter ordførerne bare én periode. Derimot har rådmannen sittet 16 år, og de mest sentrale fagforeningslederne har vært med like lenge. Til tross for blokkdelingen er politikerne pragmatiske og gjerne med på å finne løsninger på tvers av partigrensene i mange saker. Rådmannen karakteriserer lokalpolitikken i kommunen som et kameratslig system. De fleste sentrale politikerne har vært med en stund, og selv om det nok er dårlig kjemi mellom et par er det såpass marginalt at det ikke er noe problem.

Ordfører og rådmann

Ordføreren har gjort litt av en lynkarriere i lokalpolitikken i Eigersund. Han er bare 35 år gammel (32 da han ble valgt), og har bare sittet en periode i kommunestyret tidligere. Han satt da i Miljøutvalget, og hadde gode muligheter til å markere seg i media og overfor innbyggere. Han er imidlertid klar på at det finnes ulike roller i politikken, og at han som ordfører må være alles ordfører og ikke kan markere seg på den måten han gjorde før. "I forrige periode var jeg en terrier. Det kan jeg jo ikke være nå." Han har maritim høyskole og samfunnsgeografi, og har jobbet som internasjonal salgssjef for et firma som solgte elektroniske sjøkart. Ordføreren stiller ikke til gjenvalg, men fortsetter i kommunestyret.

Rådmannen har sittet i 16 år, og betegnes som en meget sterk rådmann. Han har kommunalhøgskole samt en rekke fag innenfor jus, økonomi og ledelse. I tillegg har han to mastergrader, den ene fra BI (scenario, strategy og foresights) og den andre fra NHH (offentlig økonomi og lederskap). Han har også begynt på en doktorgrad. Han var inne i sitt siste år som rådmann i kommunen da vi besøkte Eigersund, og skal nå bli pensjonist.

Feltarbeid gjennomført

Vi besøkte Eigersund 3-4 november 2010 og gjorde intervjuer med ordføreren, rådmannen og gruppelederne for de tre største partiene i kommunestyret samt en annen sentral opposisjonspolitiker. I tillegg observerte vi et formannskapsmøte og et offentlig møte der rådmannen presenterte sitt budsjettforslag. I ettertid er det gjort telefonintervju med ordføreren og en politisk sekretær.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Eigersund har følgende formålsparagraf:

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet skal ha som formål å skape større engasjement og interesse for lokalpolitikk for slik å stimulere til økt valgdeltakelse, bedre rekruttering til lokalpolitikken, samt styrke og tydeliggjøre ordførerrollen.

Formålsparagrafen virker overdrevent ambisiøs i forhold til de forsøksområdene de eksperimenterer med. Informantene forteller da også at den ikke er utelukkende knyttet til forsøket med endret myndighet til ordfører, men vel så mye til forsøket med direkte ordførervalg. Punktene om å skape større engasjement og interesse for lokaldemokratiet og å bedre rekruttering til lokalpolitikken er tenkt knyttet til det direkte ordførervalget, mens økt valgdeltakelse skulle følge av det økte engasjementet og interessen. Disse punktene faller strengt tatt utenfor denne evalueringen, men det ser ut til at engasjementet og interessen for lokaldemokratiet økte, i hvert fall i valgkampen.

Det er altså bare punktet om en styrket og tydeligere ordførerrolle som man håper den utvidede myndigheten kan bidra til.

Erfaringer i kommunen

I Eigersund har vedtekten sju punkter:

- **Nyvalg på ordfører**

Kommunestyret kan med 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører. Dette har ikke vært aktuelt i Eigersund, ettersom ordføreren har støtte fra et flertall i kommunestyret. Ved begynnelsen av denne kommunestyreperioden inngikk Høyre, KrF, SP og V en skriftlig samarbeidsavtale. Denne gruppen utgjør 19 av de 35 kommunestyremedlemmene, og har i tillegg hatt støtte fra FrP ved alle budsjettvedtakene. Det skal altså mye til for å mobilisere 80 % av kommunestyret til å stille seg bak et mistillitsforslag, og det har heller ikke vært kontroversielle saker der det har vært foreslått eller engang diskutert.

- **Ordførers rett til fratreden**

Denne regelen har heller ikke vært brukt i perioden, men ordfører nevner én konkret sak der den godt kunne vært brukt. Han gikk til valg på å få bygd en vei, og en strid som har vært viktig i denne perioden dreier seg om bomfinansiering av denne veien. Hvis han hadde tapt denne saken kunne det vært aktuelt å stille ”kabinettspørsmål”. Ordføreren mener det er viktig å ha denne muligheten, og at en slik mulighet også kunne eksistert uten direkte ordførervalg. ”Den bør imidlertid brukes med forstand.”

- **Forslagsrett**

Ordføreren har ikke benyttet denne forslagsretten, i hvert fall ikke formelt. Men han har møtt i ulike organer, og også gitt veldig klare råd i bestemte saker, men latt det være opp til komiteen selv hva de vil gjøre med disse. Han sier det kan virke mot sin hensikt dersom utvalget oppfatter at

ordføreren prøver å overstyre utvalget. Dette kunne han imidlertid også gjort uten utvidet myndighet (og det er trolig dette ordførere som ikke har utvidet myndighet på dette punktet i praksis gjør).

- **Søknader om fritak og suppleringsvalg**

Ordføreren har fått myndighet til både å behandle søknader om fritak fra politiske verv og foreta suppleringsvalg når noen har fått innvilget slikt fritak. Vedtekten er formulert slik:

§ 6. Behandle søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.

§ 7. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner etter forslag fra partiene i kommunestyret nye medlemmer eller varamedlemmer til folkevalgte organer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

Kommuneloven § 27 nr. 1 gis følgende tillegg:

Når et medlem av representantskap får varig fritak kan ordfører oppnevne nytt medlem etter forslag fra partiene i kommunestyret, for styremedlemmer gjelder dette om forholdet ikke er regulert i selskapets vedtekter. Dette skal skje i tråd med praksis for øvrige suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr. 6

Kommuneloven § 65 gis følgende tillegg som 2 punktum:

Når et medlem av sittende styre i et kommunalt foretak får varig fritak kan ordfører oppnevne nytt medlem etter forslag fra partiene i kommunestyret. Dette skal skje i tråd med praksis for øvrige suppleringsvalg etter kommuneloven § 16 nr. 6

Ordføreren sier at i praksis er det ikke ordføreren, men politisk sekretariat som tar seg av alle søknader om fritak fra politiske verv og suppleringsvalgene. De veileder den som ønsker fritak, mottar søknad og skriver saken. Ordføreren bare ser over og signerer. Deretter tar politisk sekretariat kontakt med det partiet den uttredende tilhører for å få forslag på hvem som skal ta over vervet. Både med hensyn til fritakssøknader og suppleringsvalg er ordførerens eneste oppgave å signere.

Ordføreren sier at dette strengt tatt er en formalitet. Det er en grei måte å gjøre det på fordi det sparer tid i kommunestyremøtene, og både han og de andre informantene er fornøyde med ordningen. At myndigheten legges til ordføreren er også naturlig ettersom fritak for politiske verv vanskelig kan behandles som administrative saker. Alle påpeker imidlertid at resultatet i alle sakene blir det samme, enten det er ordføreren eller kommunestyret som behandler sakene.

- **Saksbehandling**

I Eigersund har ordføreren muligheten til å være saksbehandler. Vedtekten er formulert slik:

§ 8. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Ordføreren sier at han ikke har tid til å drive med saksbehandling i utstrakt grad. I Eigersund har ordføreren vært saksbehandler i to saker som kom opp til behandling i et politisk organ. Den ene av disse sakene dreide seg om politisk organisering. Derimot er ordføreren oppført som saksbehandler i hele 569 dokumenter, noe han ikke kunne være tidligere. Mange av sakene er imidlertid referatsaker som ordføreren uansett måtte vært involvert i.

- **Utsettende veto for økonomiplan og budsjett**

Ordføreren har utsettende veto ved behandling av økonomiplan og årsbudsjett. Dette har imidlertid ikke vært aktuelt å benytte ettersom ordføreren har tilhørt en flertallskoalisjon og dermed vært med på å vedta alle budsjettene i perioden. Ved begynnelsen av denne kommunestyreperioden inngikk Høyre, KrF, SP og V en skriftlig samarbeidsavtale. Denne gruppen utgjør 19 av de 35 kommunestyremedlemmene, og har i tillegg hatt støtte fra FrP ved alle budsjettvedtakene. I 2009 fremmet V riktignok eget budsjettforslag, men ordførerens koalisjon hadde likevel et greit flertall for sitt forslag.

Ordføreren sier dette er en grei mulighet å ha, selv om man skal være veldig varsom med hvordan det brukes. Hvis man bruker en slik mulighet til å markere seg kan det fort føre til mer splid mellom blokkene og mellom ordføreren og kommunestyret.

Evaluering

I sin søknad om å få delta i forsøket lofte Eigersund: “Eigersund kommune tar sikte på å gjennomføre en grundig evaluering av både ordningen med direktevalgt ordfører og utvida myndighet for ordfører i slutten av kommunestyreperioden.” Mot slutten av perioden besluttet kommunen å ikke prioritere en evaluering av disse forsøkene. Begrunnelsen var dels at regjeringen allerede hadde konkludert med hensyn til direktevalgforsøkene, og dels at kommunen manglet kapasitet og at saksbehandlerne derfor måtte prioritere “viktigere områder”.

Vågsøy

Vågsøy i Sogn og Fjordane strekker seg over 176 km² og har ca. 6000 innbyggere. Kommunen ligger på nordsiden av Nordfjord, helt ute ved kysten. Ca. halvparten av innbyggerne bor i administrasjonssenteret Måløy, halvparten av de resterende tre tusen bor i bygdene Raudberget (ca. 650 innb.), Bryggja (ca. 350 innb.) Holvik (ca. 300 innb.) og Vågsvåg (ca. 200 innb.) Kommunen har hatt en svak men jevn tilbakegang i folketallet siden 1960-tallet. Vågsøy er en viktig fiskerikommune, med noe fiskeindustri flere store fiskeeksportører og verkstedindustri knyttet til sjø og fiskeri. I de senere år har også flere teknologibedrifter kommet til, mens jordbruk har gått tilbake. I Bryggja er det fortsatt en del husdyrbruk.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1439 Vågsøy	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	6	6	7	9	6
Fremskrittspartiet	2	0	3	3	4
Høyre	5	8	5	2	3
Kristelig Folkeparti	5	4	4	2	0
Senterpartiet	6	4	3	4	7
Sosialistisk Venstreparti	0	0	0	0	1
Venstre	4	14	13	5	4
Rød Valgallianse	1	0	0	1	1
Lokale lister	8	1	2	1	1
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	37	37	37	27	27

I Vågsøy har kommunepolitikken i noen perioder vært konsensuspreget, mens det i andre perioder har vært klare blokker. For eksempel var det i perioden 1999-2003 i begynnelsen seks partier som utgjorde en flertallsblokk, men opposisjonen var i konstruktiv dialog med flertallskonstellasjonen slik at det utover i perioden etter hvert ble et samarbeid mellom alle partiene. I den påfølgende perioden var det mer blokker, men ingen særlig dramatik og ingen skarpe fronter.

I denne perioden har ordføreren et knapt mindretall bak seg i kommunestyret – 13 av 27. Situasjonen skyldes én eneste sak, nemlig en diskusjon om skolestruktur. Like etter valget samlet alle partiene som var mot skolenedleggelse seg og inngikk en avtale der de bandt seg til at ingen skoler skulle legges ned i denne perioden. De andre partiene kaller dem “skolekameratene”. Ordføreren kaller det et slags valgløfte avlagt etter valget. Flertallskoalisjonen var bygd på bare en eneste sak, nemlig å opprettholde skolestrukturen. I alt annet enn skolestruktursaken sier ordføreren at han samler støtte fra sak til sak, men når skolestrukturen er fast er det heller ikke noe handlingsrom igjen i budsjettet.

Ordfører og rådmann

Ordføreren er 61 år gammel og kommer fra AP. Han var maskinsjef før han gikk i land i 1999 og ble etter hvert medeier i et skipsverft. I 1999 forlot han næringslivet for å bli ordfører. Han hadde ingen politisk erfaring fra før, han hadde ikke engang sittet i kommunestyret tidligere.

Rådmannen er konstituert i stillingen siden mars 2010. Han er ellers kommunalsjef for oppvekst og kultur, med pedagogisk utdanning. Han ble skolesjef i 1993, en stilling som senere ble omgjort til kommunalsjef. Han satt også som ordfører i Vågsøy i perioden 88-93 for SP.

Feltarbeid gjennomført

Vågsøy ble besøkt 15-17 november 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, rådmannen og en gruppeleder. I tillegg ble det i ettertid gjort telefonintervjuer med ordføreren.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

I formålsparagrafen heter det at:

Forsøk med endring av direkte valgt ordførers myndighet skal ha som formål å stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret.

Ordføreren mener dette stort sett bare er fine ord. Det er etter hans mening lite i forsøket som er egnet til å skape engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret. Diskusjonen omkring dette i kommunestyret handlet hovedsakelig om direkte ordførervalg. Når det var flertall for å delta i forsøket med direkte ordførervalg bestemte man seg for at da kunne man godt legge til litt myndighet også, forteller ordføreren.

Erfaringer i kommunen

Vågsøy eksperimenterer med hele åtte områder:

Utpeke varaordfører

Ordføreren utpekte varaordføreren etter valget. Den eneste begrensningen er at han må velge blant de faste medlemmene i Formannskapet:

§ 3. Utpeking av varaordfører

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd første punktum gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, i stedet gjelder:

Ordfører peker ut varaordfører blant de faste medlemmene av formannskapet.

I praksis fungerte dette imidlertid som tidligere, med forhandlinger mellom tre partier: AP, SV og V. Ordføreren prøvde å få til et flertall, men skolestruktursaken gjorde det umulig, og ordføreren valgte da å utpeke en varaordfører fra Venstre, som var det største partiet som ikke var med i ”skolekameratene”. En informant sier at det reelt sett var tre mulige kandidater, og at de to andre (en fra SP og en fra Høyre) nok følte seg snytt da de ikke ble varaordførere. Informanten legger til at hvis et flertall i kommunestyret hadde valgt varaordfører ville de nok lettere ha akseptert det. En annen informant mener det var selve prosessen som ikke var god nok. Uansett kom ordføreren litt skjevt ut i begynnelsen av denne perioden, og myndigheten til å utpeke varaordfører gjorde det i hvert fall ikke bedre.

Hastesaker

Ordføreren kan ifølge forsøksvedtekten gis myndighet til å fatte hastevedtak.

§ 4. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder med følgende tillegg:

Kommunestyret kan også gi ordføreren myndighet til å fatte vedtak i hastesaker.

Som vi ser er ordlyden noe forskjellig fra de andre kommunene som eksperimenterer med hastekompetanse, men prinsippet om at dette er en myndighet kommunestyret kan tillegge ordføreren, uten at han automatisk får den, ligger fast.

Delegasjonsreglementet ble vedtatt i 2003 og har ikke blitt endret. Ifølge reglementet er det Formannskapet som har hastekompetanse, men både ordføreren og rådmannen er samstemte i tolkningen av at ordføreren har hastekompetanse i kommunen i henhold til forsøksvedtekten. Dermed har etter deres oppfatning både ordføreren og Formannskapet hastekompetanse samtidig. Det har imidlertid ikke vært hastesaker i denne perioden.

Forslagsrett

Ordføreren har myndighet til å fremme forslag i kommunale organer der han ikke selv er medlem.

§ 5. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 første punktum gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

Ordfører skal kunne fremme forslag til vedtak i alle kommunale utvalg med unntak av kontrollutvalget.

Ordføreren deltar iblant på slike møter, og kommer med sine innspill om saker de bør ta opp på forhånd. Han deltar gjerne i diskusjonen i møtene, både i sosialutvalget og i oppvekstutvalget. Ordføreren påpeker at det ikke er så formell stil i møtene at det med å fremme et forslag blir en rettighet. Hvis man kommer med et innspill i diskusjonen, og dette vinner gehør, blir det tatt opp til votering uten at det er et skriftlig forslag som er fremmet og signert av en bestemt representant. Han sier han ved flere anledninger har gitt slike innspill som har endt med at de ble vedtatt i utvalget. De gjorde han imidlertid i de to tidligere periodene også, og det er dermed ikke en del av forsøket. I det hele tatt er denne myndigheten litt unødvendig når møtene foregår i såpass uformelle former.

Fritak og suppleringsvalg

Ordføreren behandler søknader om fritak og gjør suppleringsvalg:

§ 6. Behandling søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordfører kan etter søknad fritta fra politiske verv, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

§ 7. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. § 16 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

Det har en håndfull søknader om fritak fra politiske verv i perioden, og ordføreren har behandlet disse uten at det har oppstått konflikter eller problemer. Når det gjelder suppleringsvalg har det oftest vært vararepresentanten som rykker opp nærmest automatisk.

Kommunestyret er klageinstans, men det har ikke vært noen klagesaker i perioden. Ordføreren peker på to fordeler ved en slik ordning: For det første forenkler det prosessen, og for det andre er det ikke alle som ønsker at alle opplysningene om deres fritaksgrunn skal bli lagt åpent frem for alle.

Saksbehandling

Ordføreren har også muligheten til å drive saksbehandling:

§ 8. Ordførers saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan forberede og innstille i saker som skal legges frem for politiske utvalg. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for politiske utvalg er forsvarlig utredet.

Denne myndigheten brukes, men ganske sjeldent og oftest i litt spesielle tilfeller. Det er da gjerne ting som er politisk, for eksempel politisk struktur eller saker som er på høring der kommunen skal uttale seg etc. Disse blir gjerne lagt frem i Formannskapet som de er, uten saksbehandling. I noen tilfeller vil ordføreren diskutere saken med nabokommuner (dersom det angår regionen). Tyngre saker mener han selvsagt må behandles, og det har han da gjort med hjelp fra administrasjonen.

Én sak har imidlertid skapt litt protester, og det dreier seg igjen om skolestruktur. Ordføreren behandlet en utredning om skolebygninger og investeringsbehov, og opposisjonen mener det kom inn en del unøyaktigheter i saken. Saken ble lagt frem som en orienterings-/drøftingssak, og rådmannen forteller at det ble ordføreren som behandlet saken fordi administrasjonen ikke hadde kapasitet, mens ordføreren hadde kompetanse i denne saken.

Opposisjonen mener imidlertid at det er en dårlig idé at ordføreren skal drive saksbehandling. Dels kan det være vanskelig å ha tillit til at alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst, og dels knytter det ordføreren for sterkt til administrasjonen.

Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

Ordføreren har rett til å legge ned et utsettende veto mot budsjettet og økonomiplanen.

§ 9. Utsettende veto for økonomiplan og årsbudsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett.

Dette har heller ikke blitt brukt i perioden.

Ordføreren mener at det er Fylkesmannens oppgave å sikre ansvarlighet i budsjettet, og at dersom kommunestyrerepresentantene ikke tar det på alvor selv kan det ikke være ordførerens oppgave å legge ned veto. Men Fylkesmannen tar seg ikke av retningen på budsjettet, og det er i denne sammenhengen ordførerens vetorett må kunne benyttes. Han sier han ville ha brukt den dersom det var store kutt i noe ordføreren hadde kjempet for å få til.

Rådmannen sier det ikke er tid til å bruke denne retten reelt sett. Budsjettvedtaket ville i så fall ikke kunne komme før i januar. Dette ser ikke ordføreren som noe problem, ettersom det har skjedd før og sikkert vil skje igjen at et kommunestyre ikke har et godkjent budsjett klart før nyttår. For eksempel når man får det i retur fra Fylkesmannen. En representant fra opposisjonen ser rett og slett ikke vitsen med dette, ettersom Kommunestyret bare kan vedta budsjettet på neste møte uansett.

”Ordførerparlamentarisme”

Ordføreren har muligheten til å stille et “kabinettspørsmål” og gå av dersom han taper voteringen i en viktig sak. Det vil i så fall bli skrevet ut nyvalg på ordfører.

§ 10. « Ordførerparlamentarisme » - Ordførers rett til fratreden - Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordfører kan fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag som svekker ordførers legitimitet og tillit i kommunestyret. Varaordfører tiltrer som ordfører og det skrives ut nyvalg.

Valget skal gjennomføres i samsvar med forskrift om direkte valg av ordfører i vedkommende kommune med følgende presisering: parti/gruppering kan bare nominere en kandidat som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Ordføreren sier at de i denne perioden utvilsomt har vært i situasjoner der et flertall i kommunestyret har ønsket at han skulle gå av. Han har imidlertid ikke ønsket å trekke seg selv, og har derfor ikke ønsket å stille “kabinettspørsmål”. Kommunestyret har ikke muligheten til å reise mistillitsforslag mot ordføreren, men det er mulig at de ville ha gjort det hvis de hadde hatt den muligheten. Om de ville ha oppnådd 80 % støtte for et slikt forslag i kommunestyret (slik kravet er i de kommunene som eksperimenterer med dette) er imidlertid mer tvilsomt.

Ordføreren sier derimot at dersom han hadde myndighet til å skrive ut nyvalg på kommunestyret denne perioden, ville han ha brukt den.

Evaluering

Det er ikke gjennomført noen lokal evaluering i Vågsøy. Kommuneadministrasjonen hadde det travelt med andre og viktigere ting den siste tida før valget, også i forbindelse med ansettelse av ny rådmann, og dette var av de tingene man mente kunne utsettes.

Alvdal

Alvdal kommune ligger i Hedmark fylke. Kommunen har ca. 2400 innb. fordelt på 944 km². Eneste tettsted er kommunesenteret Alvdal, til daglig kalt Steia, som ligger der Glomma og Folla møtes. Steia har ca. 500 innbyggere og jernbanestasjon. Kommunen har mye jordbruk, med hovedvekt på melkeproduksjon og kjøttproduksjon. Det finnes også en del skogdrift og trevareindustri samt en elektronisk bedrift, og det er en del turisme, særlig i Alvdal Vestfjell.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0438 Alvdal	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	5	6	8	8	6
Fremskrittspartiet	0	0	0	0	0
Høyre	1	0	0	0	0
Kristelig Folkeparti	1	1	1	1	2
Senterpartiet	8	7	6	5	6
Sosialistisk Venstreparti	1	0	0	0	0
Venstre	1	3	2	2	3
Lokale lister	0	0	2	1	0
	17	17	19	17	17

Kommunepolitikken i Alvdal domineres av to partier: AP og SP. Tradisjonelt har disse to vært hovedmotstandere, og kommunepolitikken har i stor grad blitt blokkdelt. De siste periodene har kommunepolitikken beveget seg mer og mer bort fra et blokkdelt system. Siden 1991 har det blitt stadig flere enstemmige vedtak. I perioden 95-99 var konfliktnivået noe høyere på grunn av en omstridt reguleringsplan, men etter det har det stabilisert seg på et lavt nivå. Det er ingen store grendediskusjoner på agendaen nå, og har heller ikke vært det på en stund.

I forrige kommune fantes det ingen klare blokker i Alvdal. Ordføreren kom fra det største partiet, men trenger likevel støtte fra minst ett annet parti i kommunestyret. Avstemninger i kommunestyret fulgte ikke automatisk partigrensene. Det er stor grad av enighet i kommunestyret, og når det er uenighet går skillelinjene gjerne på tvers av både partigrenser og bygder. Daværende ordfører mente at det var mer personavhengig.

I inneværende periode har kommunestyret blitt mer blokkdelt. Venstre og AP er flertallsblokk (9 av 17), mens ordføreren tilhører mindretallsblokka som består av SP og KrF. I mange saker – til og med budsjettene – har kommunestyret imidlertid vært enstemmig hele perioden, men blokkdelingen blir tydelig i enkelte “signalsaker”. Det er bare én stor konfliktsak i kommunen, og det dreier seg om en reguleringssak som har konsekvenser for næringsutvikling og bunner i hvorvidt man skal satse på å utvikle det gamle sentrum (Steia) eller Steimosletta like ved hovedveien.

Alvdal har valgt en komiteorganisering med to utredningskomiteer. Den ene komiteen ledes av ordføreren, den andre av varaordføreren. Komiteene har hatt 2-3 store utredningssaker hver i løpet av fireårsperioden. Formannskapet fungerer også som planutvalg.

Ordfører og rådmann

Både ordføreren og rådmannen er ferske denne perioden. Rådmannen ble tilsatt fra 1. august 2008, og har utdannelse som sivilagronom samt en del lederutdannelse i tillegg. Han har vært mellomleder i videregående skole i 10 år, og satt i kommunestyret for Senterpartiet i forrige

periode. Han sier han ikke ser det som et stort problem, men at han har brukt mye tid og ressurser på å være ryddig i alle saker. (Det hører også med til historien at den tidligere rådmannen, som hadde sittet en årrekke, nå sitter i kommunestyret som en del av opposisjonen.) Ordføreren tilhører Sp, og har sittet i kommunestyret fra 1995-2003, hvorav en periode i formannskapet. Hun er også vara til Stortinget og nestleder i Sp i Hedmark. Hun har en mangfoldig bakgrunn bl.a. som gårdbruker og innen reiseliv. Hun har også en Mastergrad i Public Administration.

Feltarbeid gjennomført

Alvdal ble besøkt 17-19 november 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, gruppelederen i ordførerens parti, opposisjonslederen og gruppelederen i ett av de andre partiene samt rådmannen og en annen representant fra administrasjonen. I tillegg ble det i ettertid gjort telefonintervju med ordføreren helt i slutten av perioden.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

I følge vedtektene har forsøket i Alvdal følgende formål:

Forsøk med endret myndighet for direkte valgt ordfører skal ha som formål å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen.

Dette er en enklere formålsparagraf enn i forrige periode, da Alvdal hadde følgende (heller ambisiøse) formålsparagraf:

”Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å gjøre ordførerrollen mer synlig i valgperioden. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltakelse ved lokalvalget i 2003 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.”

Den gangen konkluderte evalueringen med at det nok bare var det siste punktet som med noen grad av realisme kunne forventes å bli oppfylt, og i tråd med dette er altså formålsparagrafen redusert betraktelig for inneværende periode. Like fullt er det fortsatt vanskelig å se hvordan dette skulle ha stor betydning, tatt i betraktning at det bare eksperimenteres med å gi ordfører hastekompetanse, og at det er svært få hastesaker i Alvdal.

Erfaringer i kommunen

Alvdal eksperimenterer bare med én type utvidet myndighet, nemlig i hastesaker.

§ 3. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommunelovens § 13 nr. 1 får følgende tillegg:

Kommunestyret selv kan også bestemme at den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Det har ikke vært hastesaker i Alvdal denne perioden. I intervju i november 2010 (tre år inn i perioden) ga ordføreren uttrykk for usikkerhet om hvem som har hastekompetanse. I administrasjonen var usikkerheten enda større, men på kommunens hjemmeside står det derimot at Formannskapet har hastekompetanse.

Forsøksvedtekten er altså formulert på en slik måte at den åpner for muligheten for at kommunestyret kan gi ordføreren hastekompetanse. Men det er også mulighet til å velge å la være.

På hjemmesiden opplyses det at den politiske organiseringen i Alvdal ble vedtatt av kommunestyret i sak 0045/03, og at kommunestyret fattet vedtak om oppgavefordelinga mellom de politiske nivåene i sak 40/09. Det første vedtaket kom altså før første forsøksperiode, og kan muligens anses som satt ut av kraft da forsøket ble vedtatt innført av det samme kommunestyret. Men det siste vedtaket er fattet i 2009, altså to år ut i den andre forsøksperioden. Protokollføringen er til dels forvirrende og noe mangelfull da ikke alle vedlegg i saken enkelt kan etterspores.

Ettersom forsøksvedtekten åpner for at kommunestyret kan delegere hastekompetanse til ordfører, men heller ikke utelukker muligheten for å tildele Formannskapet slik kompetanse, en mulighet som allerede ligger i kommuneloven, må vi anta at det som står på hjemmesidene til Alvdal kommune er korrekt. I så fall er det ingenting igjen av forsøket med endret myndighet for ordfører i Alvdal.

I intervju i september 2011 sier ordføreren seg enig i at det kan se ut til at kommunestyrets vedtak i 2009 satte forsøksvedtekten ut av kraft, ettersom det etter hennes mening neppe kan tolkes dithen at både ordføreren og formannskapet har hastekompetanse samtidig. Det var et utvalg sammensatt av gruppelederne for de fire partiene som er representert i kommunestyret som gikk gjennom alle delegasjonsreglementene, og til slutt la frem en innstilling som kommunestyret vedtok. Det var imidlertid ingen diskusjon om delegasjonen av hastekompetanse og ingen som nevnte at dette hadde konsekvenser for forsøket som kommunen er med på.

Ordføreren selv trodde altså at hun hadde hastekompetanse i begynnelsen av intervjuet, og dokumentene i saken er vanskelige å finne frem til og få klarhet i ettersom det ene vedtaket motsier det andre, uten at det eksplisitt gjøres rede for konsekvensene av vedtaket. Dette er en farlig situasjon ettersom det har vært høyst uklart hvem som hadde hastekompetansen, slik at det i en gitt situasjon kunne ført til konflikt. I Alvdal har dette imidlertid ikke skjedd, rett og slett fordi det ikke har vært hastesaker i Alvdal i denne perioden.

Evaluering

Alvdal kommune sier de “har hatt svært liten bruk/erfaring i dette. Det har i praksis ikke vært brukt. Kommunen kommer til å ha en politisk sak på dette, der det ikke legges opp til prosess, men kun en enkel konklusjon.” Kommunestyret fattet følgende vedtak i denne saken: “Ettersom ordfører i løpet av valgperioden 2007-2011 ikke har benyttet forsøksordningens mulighet jf kommuneloven § 13, velger kommunestyret og ikke gjennomføre egevaluering av kommunens erfaringer med forsøksordningen.”

Averøy

Averøy kommune i Møre og Romsdal er 174 km² i utstrekning, med et innbyggertall på ca 5400. Averøy ligger på nordmørskysten sørvest for Kristiansund, består av Averøya og et stort antall mindre øyer og holmer nordvest for denne. Det meste av bebyggelsen er spredt; under 20 % av befolkningen bor i tettsteder som Kårvåg, Bremsnes og Langøy, alle på vestsiden. Ca. 85 % av befolkningen er bosatt på Averøya. Kommunesenteret er Bruhagen. En ny vei har kortet ned reiseavstanden til Kristiansund til ca. 15 minutter, noe som muliggjør pendling. Averøy har en moderne fiskeflåte, og ilandbrakt fiskemengde er blant de største i fylket. Kommunen er en av landets største innen fiskeoppdrett. Det meste av industrien er knyttet til fisket, 2/3 i næringsmiddelindustrien, og 1/3 i produksjon av maskiner og utstyr. I jordbruket dominerer melk- og kjøttproduksjonen. Turistnæringen blir stadig viktigere.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1554 Averøy	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	10	9	12	8	6
Fremskrittspartiet	1	2	3	3	6
Høyre	3	2	4	3	2
Kristelig Folkeparti	4	3	4	2	2
Senterpartiet	7	6	8	7	3
Sosialistisk Venstreparti	2	1	0	2	1
Venstre	8	12	4	2	7
	35	35	35	27	27

Averøy kommune ble til ved at tre kommuner ble slått sammen i 1964. Den første tida etter sammenslåingen var det en del geografiske skillelinjer gjennom kommunen, men det er korte avstander i Averøy, så det utjevnet seg etter hvert. Tradisjonelt har kommunen vært styrt av et samarbeid i sentrum. SP, V og KrF har hatt ordføreren helt siden 1964 med unntak av én periode. I forrige periode ble kommunen styrt av en koalisjon bestående av H, Frp og AP, der ordføreren kom fra AP. Koalisjonen sprakk i løpet av perioden.

I denne perioden ble ordføreren valgt ved direkte ordførervalg, og sentrumspartiene dannet en koalisjon som har et knapt flertall i kommunestyret. Averøy er en kommune uten store konflikter, og selv om en skolestruktursak i forrige periode skapte en del strid har det vært ganske rolig i denne perioden. AP og SV har et eget forslag i budsjettbehandlingen, og FrP tilhører vekselvis flertallet og opposisjonen. Det har også vært et par andre større bevilgningssaker opposisjonen har vært imot, men for øvrig har det ikke vært noen store stridsemner denne perioden.

Ordfører og rådmann

Ordføreren satt tre perioder i kommunestyret fra 1971-83. Han var varaordfører 1976-77 og ordfører 1980-83. Da gikk han ut av kommunepolitikken og satt i stedet på Fylkestinget fra 1984 til 1991. Etter det var han ute av politikken en lang periode, før han stilte opp i det direkte ordførervalget i 2007 og ble valgt. Det er med andre ord 24 år mellom hans første og andre ordførerperiode. Han har ellers forholdsvis lite utdannelse – bare realskole og handelsskole, og bakgrunn som yrkesfisker (10 år), daglig leder for Averøy betong (18 år) og 18 år som avdelingssjef i en bank. Han ble pensjonist i 2006, ett år før han ble ordfører igjen.

Rådmannen er kvinne, 46 år og begynte i stillingen i oktober 2008, altså like etter at forsøket trådte i kraft. Hun har tidligere vært rådmann i Tingvoll (4 år), og har jobbet i Møre- og Romsdal fylkeskommune fra 1994-2002, de siste tre årene som plansjef.

Feltarbeid gjennomført

Averøy ble besøkt 23-24 november 2010. Det ble gjort intervjuer med rådmann og en av gruppelederne. Et avtalt intervju med ordføreren måtte avlyses pga sykdom. I ettertid er det gjort telefonintervjuer med ordføreren.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Averøy kommune har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene.

Erfaringer i kommunen

I Averøy har ordføreren utvidet myndighet på tre områder: behandle søknader om fritak fra politiske verv, foreta suppleringsvalg og forslagsrett i alle folkevalgte organer.

Fritak og suppleringsvalg

§ 2. Behandling av søknader om fritak fra politiske verv

Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjømte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende.

§ 3. Suppleringsvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren oppnevner etter forslag fra det parti den uttredende tilhører nye medlemmer eller varamedlemmer til folkevalgte organer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

Ordførerenes beslutninger med hjemmel i denne paragrafen skal refereres i kommunestyret.

Det har bare vært én fritakssøknad i perioden, men ordføreren var ikke klar over at han hadde denne myndigheten da, så denne saken ble behandlet i kommunestyret. Rådmannen oppdaget det i ettertid⁴⁰, men ettersom det ikke har vært flere søknader om fritak har regelen ikke blitt tatt i bruk.

Forslagsrett

Ordføreren kan også fremme forslag i folkevalgte organer der han ikke selv er medlem.

§ 4. Forslagsrett

Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder tilsvarende med følgende tillegg:

⁴⁰ Rådmannen var ikke klar over at Averøy deltok i noe forslag før vi kom på feltarbeid og intervjuet henne.

Ordføreren skal ha forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Forslagsretten begrenses til å gjelde ordføreren selv og ikke dersom ordføreren lar seg representere av andre

Ordføreren har møtt i slike utvalg, men ikke fremmet noe forslag. Han sier det heller ikke har vært noe behov for dette, ettersom han ofte har snakket med lederen på forhånd og de har et greit samarbeid.

Evaluering

Averøy har ikke gjennomført noen lokal evaluering av forsøket, noe som vel er naturlig ettersom det aldri ble tatt i bruk.

Gausdal

Gausdal kommune ligger i Oppland fylke, og ble dannet i 1962 ved sammenslutning av de tidligere kommunene Østre og Vestre Gausdal som 1879–1962 var egne kommuner. Kommunen har ca. 6100 innbyggere, arealet er 1190 km², og kommunesenteret er Segalstad Bru. Det meste av bosetningen finnes innen 10 km radius fra administrasjonssenteret Segalstad bru (862 innb. i 2007). I kommunen for øvrig ligger tettstedene Follebu (993 innb.) og Forset (640 innb.). Gausdal er den nederste sidedalen til Gudbrandsdalen, og næringsgrunnlaget er hovedsakelig jordbruk og husdyrhold. Det er også mye skogbruk, trevareindustri og turisme. En relativt stor del av de yrkesaktive er pendlere som for det meste jobber i Lillehammer.

Feltarbeid gjennomført

Gausdal kommune ble besøkt 8-9 november 2010. Vi gjorde intervjuer med ordføreren, rådmannen og to gruppeledere. I tillegg observerte vi et formannskapsmøte. Det ble i ettertid gjort et ekstra telefonintervju med rådmannen helt i slutten av perioden.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0522 Gausdal	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	15	14	12	9	6
Fremskrittspartiet	1	1	2	0	0
Høyre	2	1	1	0	0
Kristelig Folkeparti	1	1	1	0	0
Senterpartiet	10	11	11	8	5
Sosialistisk Venstreparti	4	1	1	0	1
Venstre	0	1	1	1	2
Felleslister	0	0	0	3	3
Lokale lister	0	3	4	2	6
	33	33	33	23	23

I en lang periode fra 1945 helt til 1991 satt AP med rent flertall i Gausdal kommunestyre. AP og SP har vært hovedaktørene i lokalpolitikken i kommunen siden 1991. Etter 1991 har SP hatt ordføreren det meste av tida, med støtte fra de andre partiene, unntatt AP, som for det meste har blitt stående alene mot resten. I forrige periode var SP delt i flere saker, og daværende ordfører sa at enkelte partier opptrådte useriøst og populistisk. Dette førte til en uoversiktlig situasjon i kommunestyret, og vekslende flertall fra sak til sak. Gausdal deler seg i to dalfører, østre og vestre Gausdal, som opprinnelig var to kommuner, men ble slått sammen i 1964. Geografiske skillelinjer har likevel ikke vært noe viktig tema i lokalpolitikken i Gausdal. Konfliktnivået var generelt høyere på 1990-tallet enn det er i dag.

Ordfører og rådmann

Ordføreren kommer fra SP, er 51 år og er i sin første periode som ordfører. Hun har sittet i kommunestyret fra 1995 til 2007, og i formannskapet samme periode.

Rådmannen har sittet i stillingen siden 2008. Hun har vært assisterende rådmann i Odda, og jobbet i administrasjonen i tre andre kommuner siden 1988.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Gausdal kommune har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene. I forrige periode sa ordføreren at hensikten var å gi ordføreren noe mer reell makt for å gjøre ordførervervet mer attraktivt. Dessuten ønsket man å gjøre kommunale beslutningsprosesser og saksgang enklere og raskere. Beslutningen om å videreføre forsøket ble gjennomført uten noen stor diskusjon.

Erfaringer i kommunen

- **Ordførers rett til fratreden**

Ordførers forgjenger (SP) er foreløpig den eneste norske ordføreren som har stilt et ”kabinettspørsmål”. For nåværende ordfører har det imidlertid ikke vært aktuelt, ettersom en samarbeidsavtale mellom Ap, SP, SV og V har medført en stabil politisk situasjon med et flertall på 14 mot 9.

- **Hastesaker**

Forsøksvedtekten slår fast at:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

I Gausdal har ordføreren ikke fattet hastevedtak verken i denne perioden eller i foregående periode. Ordføreren unngår å ta avgjørelser i hastesaker fordi hun ønsker å ha med formannskapet. Da vil hun heller innkalle til et ekstraordinært formannskapsmøte (der Formannskapet er kompetent organ) enn å fatte avgjørelsen selv.

- **Fritak fra politiske verv**

Ordføreren forteller at dette fungerer veldig greit. Som regel er det snakk om legeattest, og da er det veldig greit å stole på legen. Hun har bare gitt ett avslag i perioden, og det gjaldt en søknad om fritak for et enkeltmøte. Samtlige informanter istemmer i at det har fungert greit, og at det ikke har vært kontroversielle saker i perioden. I praksis har søknader blitt sendt til postmottaket, og deretter overlatt til ordføreren som selv tar seg av saksbehandlingen. Når fritak er innvilget sendes det videre til en saksbehandler som forbereder en kommunestyresak om suppleringsvalg.

Evaluerings

Gausdal kommune hadde en omfattende evaluering av sin politiske struktur i 2009, der også ordførerrollen ble evaluert. Det er imidlertid ikke lagt opp til noen egen evaluering av ordningen med endret myndighet for ordføreren.

Nord-Aurdal

Nord-Aurdal kommune i Oppland er 907 km² stor og har ca. 6500 innbyggere. Folketallet er svakt synkende. Det vesentligste av bosetningen finnes i hoveddalføret, med tettstedene Fagernes (ca. 1800 innb.) og Leira (ca. 750 innb.) ved Strondafjorden og Aurdal (ca. 700 innb.) noe lenger sørøst. Administrasjonssenteret Fagernes er det viktigste senteret for handel og tjenesteyting i Valdres. Fra en opprinnelig jord- og skogbrukskommune har Nord-Aurdal utviklet seg til en viktig tjenesteytende kommune både for turister og Valdres' befolkning. Offentlig, sosial og privat tjenesteyting, varehandel og hotellvirksomhet er viktigst for sysselsettingen i kommunen. Det er stor turisttrafikk, med naturen som viktigste trekkplaster, og det er mange turistanlegg på Fagernes og flere steder i fjellet på begge sider av hoveddalen. Primærnæringene betyr fremdeles en del, og hovedvekten ligger på jordbruk med husdyrhold. Variert industri, særlig næringsmiddel- og grafisk industri.

Feltarbeid gjennomført

Nord-Aurdal ble besøkt 10-12 november 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, varaordføreren (som også er tidligere ordfører og opposisjonsleder), to gruppeledere og rådmannen. I tillegg observerte vi et (utvidet) formannskapsmøte og et kommunestyremøte.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0542 Nord-Aurdal	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	9	10	9	8	8
Fremskrittspartiet	1	0	2	4	6
Høyre	3	4	4	3	3
Kristelig Folkeparti	1	1	1	1	1
Senterpartiet	8	8	7	6	5
Sosialistisk Venstreparti	2	1	1	2	1
Venstre	1	1	1	1	1
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	25	25	25	25	25

AP og SP har vært de to dominerende partiene i Nord-Aurdal de siste tiårene. SP har alltid hatt ordføreren i Nord-Aurdal, med unntak av noen få år på 70-tallet da KrF hadde ordføreren.

SV, AP og SP hadde en forhåndsavtale før valget i 2007. AP og SP stilte med hver sin kandidat i det direkte ordførervalget, og avtalen tilsa at om en av dem ble valgt til ordfører skulle den andre bli varaordfører. Aps kandidat vant ordførervalget, og SPs kandidat, som hadde vært ordfører i forrige periode, ble varaordfører. Kommunikasjonen mellom de to var imidlertid dårlig fra starten av, og dette har vært med på å prege perioden selv om kommunikasjonen etter hvert ble litt bedre.

Ordfører og rådmann

Ordføreren er 63 år og tilhører AP. Han har sittet i kommunestyret siden 1999, med et avbrekk i forrige periode. Han er utdannet typograf og har blant annet jobbet med markedsføring. Han hadde allerede et år før valget bestemt seg for at han ikke er aktuell for gjenvalg i 2011.

De siste årene har kommunen hatt tre ulike rådmenn, og politikerne uttrykker stor misnøye både med hvordan disse har skjøttet sine verv og med de hyppige skiftene. Den nåværende rådmannen begynte i stillingen i september 2010, og er altså helt fersk. Han er utdannet jurist med bakgrunn

fra finansdepartementet. Han er bare 38 år gammel, men har også erfaring fra regjeringsadvokaten og som dommerfullmektig.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Nord-Aurdal kommune har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene.

Erfaringer i kommunen

Ordføreren forteller når han blir spurt om vedtekten om endret myndighet for ordføreren i intervju i november 2010 at han ikke har sett på denne siden han ble valgt. Det er med andre ord ikke et forsøk som har fått mye oppmerksomhet, eller som har blitt flittig brukt.

Fratreden

Ordføreren har muligheten til å stille et “kabinettspørsmål” og gå av hvis han får kommunestyret mot seg. Dette har ikke vært aktuelt i kommunen, ettersom han har en flertallskoalisjon bestående av SP, SV og AP bak seg (14 av 25 kommunestyrerepresentanter). Vedtekten lyder som følger:

§ 2. Ordførerens rett til fratreden

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører grunnet voteringsnederlag i viktige politiske spørsmål som svekker ordførerens legitimitet og tillit i kommunestyret. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan ordføreren fratre. Ny ordfører velges da etter forskrift om forsøk med direkte valg av ordfører i Nord-Aurdal kommune for valgperioden 2007-2011.

Utskriving av nyvalg

I tillegg til at ordføreren kan velge å “kaste kortene”, kan også et flertall av kommunestyret velge å kaste ordføreren. Dette har heller ikke vært aktuelt i denne perioden, ettersom det ikke har vært noen utbredt misnøye med ordføreren, og heller ikke noen reell sjanse til å samle de nødvendige 4/5 flertall for et sånt forslag.

§ 3. Utskriving av nyvalg

Kommuneloven § 9 nr. 1 første ledd tredje punktum gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:

Dersom kommunestyret har mistillit til ordføreren, kan det fremmes forslag om nytt ordførervalg i et kommunestyremøte. Forslaget realitetsbehandles på neste ordinære møte.

Kommunestyret kan da med minst 4/5 flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører.

Valget gjennomføres i samsvar med forskrift om forsøk med direkte valg av ordfører i Nord-Aurdal kommune for valgperioden 2007-2011, men med følgende presisering: parti/gruppering kan bare nominere en kandidat til ordfører som allerede er valgt som kommunestyremedlem.

Merknad:

Valget skal gjennomføres så snart som råd og innen 2 måneder. Blir en annen enn sittende ordfører eller medlem av formannskapet valgt, trer hun/han ut av formannskapet og tar plass mellom de andre kommunestyrerepresentantene. Dersom den nyvalgte ordføreren ikke har hatt plass i formannskapet, overtar hun/han plassen i formannskapet til ordføreren som har mistet tilliten.

Forslagsrett

Ordføreren har forslagsrett i alle folkevalgte organer der han ikke selv er medlem:

§ 4. Forslagsrett

*Kommuneloven § 9 nr. 4 gjelder med følgende tillegg:
Ordføreren har forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget, men har bare stemmerett hvis han/hun er valgt medlem.*

Han har imidlertid valgt å ikke møte i slike organer, og begrunner det med respekt for de som er valgt til disse organene. Han legger til at vi jo har partigrupper, og han kan dermed få fremmet de forslag han ønsker ved å samarbeide med partiets representant i organet.

Hastesaker

Vedtektene åpner for at ordføreren kan tildeles myndighet til å fatte hastevedtak. Vedtekten er formulert på samme måte som i de fleste andre kommunene som gjør forsøk på dette området:

§ 5. Utvidet myndighet i hastesaker

Kommuneloven § 13 nr. 1 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet eller ordføreren skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort i annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Ordføreren fatter imidlertid ikke hastevedtak. Disse fattes i Formannskapet. I delegasjonsreglementet er hastekompetansen også eksplisitt tildelt Formannskapet. Delegasjonsreglementet er imidlertid vedtatt før forsøket med endret myndighet for ordfører, men rådmannen tolker forsøksvedtekten slik at det er nødvendig med et positivt vedtak i kommunestyret for at ordføreren skal få hastekompetanse. Han er riktignok ny i rådmannsstolen, men påpeker at Formannskapet også åpenbart har forstått det slik, og at ingen har protestert. Det har vært tre hastevedtak i perioden, og alle vedtakene har blitt fattet av Formannskapet.

Ordførerens saksbehandling

Ordføreren har også muligheten til å drive saksbehandling og innstille i saker.

§ 6. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram for folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

Merknad:

Rådmannen har fortsatt ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

Dette har ordføreren heller ikke benyttet seg av. Han sier "Det er mulig at min kreativitet ikke strekker til, men jeg ser ikke behovet. Jeg kommer jo fra privat næringsliv." Han mener han for det første ikke ville fått tid til å begynne å saksbehandle i tillegg til alle de oppgavene en ordfører allerede har. I tillegg mener han at det nok ville vært lett å trække rådmannen litt på tærne hvis man begynte med det. "Og", legger han til "det er ingen som har spurt."

Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

En siste myndighet som har blitt tildelt ordføreren i Nord-Aurdal kommune er muligheten til å nedlegge utsettende veto mot økonomiplanen eller budsjettet.

§ 7. Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

Kommuneloven § 44 nr. 6 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av økonomiplan.

Kommuneloven § 45 nr. 2 gis følgende tillegg:

Ordføreren har utsettende veto ved første gangs behandling av budsjett.

Ordføreren har ikke benyttet seg av dette heller. Han sier det må mye til for at en ordfører skulle bruke så sterke virkemidler. "Det måtte handle om mer enn ideologi!" Men det er selvfølgelig mulig at kommunestyret opptrer uansvarlig. Ordføreren forteller om situasjoner han har opplevd tidligere der partier begynte å gi hverandre motytelser for å støtte et felles budsjett, uten å saldere budsjettet. Det resulterte i et budsjettert underskudd på over 30 millioner. I et slikt tilfelle kunne en ordfører bruke en slik myndighet for å få kommunestyret til å besinne seg og ta ansvar. "Men" legger ordføreren til "dette er nok første søknad for å få 4/5 mot seg i kommunestyret."

Evaluering

Ettersom forsøket i praksis ikke har vært brukt i Nord-Aurdal, har kommunen heller ikke lagt ressurser inn i å evaluere forsøket.

Fusa

Fusa kommune i Hordaland har ca. 3800 innbyggere på 379 km². Fusa ligger på halvøya mellom Fusafjorden/Samnangerfjorden og Hardangerfjorden, sørøst for Bergen, og ble dannet ved en sammenslåing med de tidligere kommunene Strandvik og Hålandsdal i 1964.

Mer enn $\frac{2}{3}$ av bosetningen ligger langs strendene i midtre og nordre del av kommunen. Bebyggelse av betydning i de indre strøk finnes vesentlig i Hålandsdal og dalføret innenfor administrasjonssenteret Eikelandsosen, kommunens eneste tettsted, med i underkant av 500 innb. Utenom offentlig administrasjon er viktigste næringer industri og jordbruk/fiske med henholdsvis 28 % og 11 % av yrkestakerne.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1241 Fusa	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske					
Arbeiderparti	4	5	4	3	4
Fremskrittspartiet	0	0	2	2	6
Høyre	3	3	3	3	2
Kristelig Folkeparti	4	4	6	4	3
Senterpartiet	8	8	7	6	8
Sosialistisk					
Venstreparti	1	2	2	2	1
Venstre	4	2	1	1	1
Lokale lister	5	5	4	4	0
	29	29	29	25	25

Alle informantene forteller om et rolig politisk klima uten de store kontroversene. Flere tilskriver dette en dyktig ordfører som har evnet å ta inn opposisjonens synspunkter også. Selv sier ordføreren at han iblant blir kritisert for å samle kommunestyret i for stor grad, slik at det ikke blir noen motsetninger igjen. Flere sier at det var mer turbulent før 2003. I denne perioden har de viktigste sakene vært skolestruktur (knappt flertall for å beholde skolestrukturen bestående av et samlet SP og ellers på tvers av partiene) og innføring av eiendomsskatt (vedtatt mot H og Frp). Ellers har det vært bred enighet i kommunestyret om det meste. Tradisjonelt har SP stått sterkt i Fusa.

Ordfører og rådmann

Ordføreren tilhører Senterpartiet og er inne i sin andre periode som ordfører. Tidligere har han sittet to perioder i kommunestyret (1991-99) og ledet bygningsrådet en periode (1991-95), men han har ikke sittet i Formannskapet. Han er utdannet ingeniør og har jobbet med kontormaskiner og forsikring.

Rådmannen er kvinne og har sittet i rådmannsstolen siden 1993. Hun har jobbet i Fusa kommune hele sitt yrkesaktive liv, først som sekretær og formannskapssekretær, senere som kontorsjef og stedfortreder for rådmannen før hun til slutt ble rådmann selv. Hun hadde sparsomt med utdanning i begynnelsen – litt offentlig rett og merkantile fag, men ingen grad. Som formannskapssekretær tok hun imidlertid en del videreutdanning.

Feltarbeid gjennomført

Fusa ble besøkt 29. november-1. desember 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren og gruppelederne for tre av de største partiene i kommunestyret. Vi observerte også et planutvalgsmøte. (Planutvalget er personidentisk med formannskapet, men ledes av varaordføreren. Ordføreren er ”menig” medlem i planutvalget.) I ettertid ble det gjort telefonintervju med ordføreren og rådmannen.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Fusa kommune har en formålsparagraf som lyder slik:

Formålet med forskrifta er å gje den direkte valde ordføreren utvida mynde slik at ordføreren kan vera meir handlekraftig i møtet med engasjerte innbyggjarar, og slik at ordføreren kan ha ei sjølvstendig rolle i samhandling med kommunestyret.

Dette er inspirert av Vindafjord, som har likelydende formålsparagraf. Ordføreren forteller at de hadde samtaler med ordføreren i Vindafjord da de utarbeidet vedtektene, men at de også hadde en intern behandling av hvordan forsøket skulle utformes i Fusa.

Erfaringer i kommunen

- **Utpeke varaordfører**

Konstitueringen i Fusa var ikke vanskelig i 2007. Ordføreren forteller at det lå i kortene under valgkampen at SP skulle samarbeide med AP, som er det nest største partiet i kommunestyret. Ordføreren valgte en person som hadde vært varaordfører også i forrige periode, så det var nok ingen som ble overrasket. Sånn sett gjorde det ingen forskjell å ha dette forsøket, men flere informanter påpeker at det i en annen situasjon gjerne kunne ha gjort det.

§ 3. Utpeiking av varaordførar

Kommunelova § 9 nr. 1, 1. ledd 1. punktum gjeld ikkje med omsyn til val av varaordførar, i staden gjeld:

Ordføreren peikar ut varaordførar blant formannskapet på det konstituerande møtet.

- **Forslagsrett**

Ordføreren har forslagsrett i alle kommunale organer som ikke er oppnevnt av rådmannen (med unntak av kontrollutvalget). I Fusa finnes bl.a. et driftsutvalg, elderråd og ungdomsråd, og ordføreren stiller ofte på deres møter og deltar i diskusjonen, men har ikke selv fremmet noe forslag. Dette punktet av forsøket har dermed ikke vært benyttet. Ordføreren sier at han godt kunne ha benyttet denne retten, men at det ikke har vært nødvendig. Sakene er gjerne diskutert i partigruppa på forhånd, eller så har ordføreren hatt samtaler med sine egne og tatt opp sine tanker der.

- **Saksbehandling og innstilling**

Ordføreren driver også litt egen saksbehandling. I vedtekten heter det at:

§ 5. Førebù og innstilla i saker til folkevalde organ

Kommunelova § 23 nr. 2 gjeld ikkje for så vidt gjeld rådmannen sitt ansvar for forsvarleg sakshandsaming i dei saker som ordføreren sjølv sakshandsamar. I stadet gjelder følgjande:

Ordføreren kan innstille i saker som skal leggest fram for folkevalde organ. Ordføreren skal sørgje for at dei saker som ordføreren sjølv forbereder og leggjer fram for folkevalde organ er forsvarlig utgreidd.

Den ene saken ordføreren har behandlet handlet om politisk organisering. En annen sak handlet om eiendomskjøp, og ordføreren valgte å behandle denne saken fordi rådmannen sa administrasjonen ikke hadde kapasitet og derfor ikke kunne ta saken. Ordføreren tviler på at kommunen hadde rukket å kjøpe eiendommen dersom ordføreren ikke hadde behandlet saken.

Noen av sakene er samferdselssaker, et område som er ordførerens særlige interessefelt og der ordføreren selv har kompetanse. Han mener administrasjonen ser det som en hjelp at ordføreren har behandlet disse. Rådmannen presiserer at det dreier seg om saker som involverer samferdselspolitikk, ikke drift og vedlikehold av kommunale veier.

Ordføreren sier også at dette er en styrke i tilfeller der politikerne vil ha opp andre saker enn de rådmannen velger å prioritere. Kompliserte saker, eller sterkt lovregulerte saksområder der ordføreren ikke har spesialkompetanse kan derimot ordføreren ikke behandle. Andre informanter sier at de har stor tillit til at de sakene ordføreren behandler er tilstrekkelig belyst. Om nødvendig vil de kunne be om saksopplysninger der og da i møtet når saken behandles, og de har tillit til at han rådfører seg med administrasjonen og kvalitetssikrer det han behandler på best mulig måte. Én av informantene påpeker likevel at ordføreren er politiker, og må vokte seg for å delta i ordinær saksbehandling. Han skal tross alt ikke bli en del av rådmannens stab. Rådmannen sier at ordføreren er både dyktig og ryddig. Han hadde en periode bak seg som ordfører før han fikk utvidet myndighet og han kan spørre administrasjonen både om faktagrunnlag og formkrav etc.

- **Hastesaker**

Forsøksvedtekten åpner for at kommunestyret kan gi ordføreren hastekompetanse.

§ 6. Mynde i hastesaker

Kommunelova § 13 nr. 1 gjeld med følgende tillegg:

Kommunestyret kan sjølv og avgjera at den direkte valte ordførar ha mynde til å treffe vedtak i saker som skulle vore avgjort av eit anna organ, når det er nødvendig at vedtak vert treft så raskt at det ikkje er tid til å innkalle organet.

Ordføreren uttrykker i intervju usikkerhet med hensyn til hvem som egentlig har hastekompetanse i Fusa. Det har ikke vært hastesaker i denne perioden, men en sak var så nær ved å bli behandlet som hastesak at rådmannen begynte å undersøke. Det står ingenting om hastekompetanse i delegasjonsreglementet, noe som i praksis betyr at ingen har hastekompetanse i Fusa. Over mange år har man i stedet praktisert å innkalle til ekstraordinært kommunestyremøte dersom det skulle oppstå et prekært behov. Sommeren 2010 la rådmannen derfor frem en sak om å gi formannskapet hastekompetanse. I forberedelsene glemte hun at forsøksvedtekten åpner for at ordføreren også kan tildeles denne myndigheten, og forholdt seg bare til teksten i kommuneloven § 13. Uansett er resultatet nå at Formannskapet har hastekompetanse i Fusa, og at kommunen ikke har gjort noe forsøk på dette området.

- **Fritak fra politiske verv**

I vedtekten heter det at:

Ordføraren kan etter søknad fritta, for eit kortare tidsrom eller resten av valperioden, den som ikkje utan uforholdsmessig vanskar eller belastning kan skjømte sine plikter i vervet.

Ordføreren behandler søknader om fritak fra politiske verv. Han sjekker loven med administrasjonen, men det har vært få saker i denne perioden, og ingen har fått avslag. Ordføreren mener resultatet ville vært det samme hvis sakene ble behandlet i kommunestyret. Han forteller at det for noen år siden var en ufin diskusjon om en fritakssøknad i kommunestyret, og er derfor opptatt av å unngå persondiskusjoner i kommunestyret. Han forteller også at den ene av

søknadene denne perioden var av veldig personlig karakter, og at det derfor var godt å kunne behandle den selv i stedet for å måtte legge den frem for kommunestyret.

Evaluering

Fusa har ikke gjennomført noen lokal evaluering av forsøket.

Vindafjord

Vindafjord kommune ligger i Rogaland og har ca. 8200 innbyggere. Vindafjord er 620 km² i utstrekning og ble til ved en sammenslåing av ”gamle” Vindafjord kommune og Ølen kommune i 2006. Gamle Vindafjord kommune ble opprettet i 1965, ved at Sandeid kommune og størstedelene av kommunene Imsland, Vikedal, Vats og Skjold ble slått sammen. Ølen kommune ble i 1964 utvidet med størstedelen av Vikebygd. Nåværende Vindafjord kommune består dermed av hele sju tidligere kommuner med sju tidligere kommunesentra. Det er jevn bosetting langs fjordsidene der det ikke er for bratt, med tyngdepunkter i tettstedene Sandeid og Vikedal ved Sandeidfjorden, Skjold innerst i Skjoldafjorden og i administrasjonssenteret Ølensjøen og Ølensvåg, begge ved Ølensfjorden. Jordbruket er av stor betydning i kommunen. Det drives et intensivt husdyrhold; viktigst er storfe- og saueholdet, men det drives også en del med svin og høns, samt hagebruk, særlig i sørlige del av kommunen og noe skogbruk. Industrien domineres av verkstedindustri, særlig produksjon og utrustning av boreplattformer og skip, og næringsmiddelindustri. Det meste av både verkstedindustrien og næringsmiddelindustrien ligger i Ølen.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Vindafjord kommune ble altså til ved en kommunesammenslåing i 2006. Det ble gjennomført valg på kommunestyre for den nye kommunen i forbindelse med Stortingsvalget i 2005. Kommunestyret har siden den gang hatt følgende sammensetning:

	2005	2007
Det norske Arbeiderparti	7	5
Fremskrittspartiet	3	3
Høyre	5	4
Kristelig Folkeparti	3	3
Senterpartiet	8	9
Bjoalista	2	1
Tverrpolitisk liste	3	0
Vikabygdlista	2	0
	<hr/>	<hr/>
	33	25

Både Ølen og gamle Vindafjord har hatt tradisjon for bygdelister, noe som skulle indikere at geografiske forhold har spilt en stor rolle i lokalpolitikken i disse kommunene. I perioden like før sammenslåingen hadde de to kommunene til sammen hele fem bygdelister, men ved sammenslåingen var det tre bygdelister igjen. Ved valget i 2007 stilte bare én bygdeliste, noe som skulle tyde på at de geografiske skillelinjene har mistet betydning i kommunen. Stort sett er det ifølge ordføreren den tradisjonelle høyre-venstre aksene som er den dominerende konfliktlinjen i nye Vindafjord. I praksis innebærer det at Høyre og Frp står sammen mot de øvrige partiene. Ordførerens koalisjon består i inneværende periode av SP, KrF, AP og en bygdeliste, og denne koalisjonen har et behagelig flertall i kommunestyret.

Ordfører og rådmann

Ved kommunesammenslåingen ble det også gjennomført direkte ordførervalg. Valget sto i realiteten mellom ordføreren i Ølen (SP) og ordføreren i gamle Vindafjord (AP). Den tidligere ordføreren i Ølen vant direktevalget, og ble senere gjenvalgt i 2007. Ordføreren har vært ordfører i Ølen siden 1999.

Rådmannen har sittet i tre år. Han har bakgrunn fra kommunal forvaltning i flere andre kommuner, sist som utviklingssjef i Sveio.

Feltarbeid gjennomført

Vindafjord ble besøkt 1-3 desember 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, fungerende varaordfører, gruppelederen for ordførerens parti og to andre gruppeledere. I ettertid er det gjort telefonintervju med rådmannen.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Formålsparagrafen for forsøket i Vindafjord lyder:

Formålet med forskrifta er å gi den direkte valde ordføreren utvida mynde slik at ordføreren kan vera meir handlekraftig i møtet med engasjerte innbyggjarar, og slik at ordføreren kan ha ei sjølvstendig rolle i samhandling med kommunestyret.

Fokuset er altså på selve ordførerrollen, og da med et ønske om å styrke ordføreren både i sin ombudsrolle overfor innbyggerne og i forhold til kommunestyret.

Erfaringer i kommunen

Vindafjord eksperimenterer med fem ulike forsøksområder.

- **Utsettende veto for budsjett og økonomiplan**

Denne myndigheten har ikke blitt brukt, verken i denne perioden eller i foregående periode. Årsaken er rett og slett at kommunestyret og ordføreren alltid har kommet til enighet. I forrige periode mente ordføreren likevel at denne ordningen hadde fungert som et slags ris bak speilet, selv om han aldri har truet direkte med å legge ned veto. Han gir likevel uttrykk for at han ville ha lagt ned veto hvis han hadde hatt muligheten til det ved siste budsjettbehandling i perioden 199-2003. Han mener fortsatt at det er en fornuftig ordning. I denne perioden har opposisjonen vært ivrige etter å kutte utgifter. Hvis det hadde vært mye overbudspolitik i budsjettbehandlingen slik at man endte opp med et helt uansvarlig budsjett ville ordføreren kunne brukt sin vetorett. Hensikten ville da vært å få satt skikkelig mediefokus på pengebruken. Ordføreren er litt usikker på om et flertall i kommunestyret i så fall kunne vedta et enda verre budsjett, eller om de må gjøre et likelydende vedtak. Vedtekten lyder:

§ 2. Utsetjande veto for vedtak av økonomiplan

Kommunelova § 44 nr. 6 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføreren røystar mot framlegg til samla økonomiplan for kommunen, må kommunestyret handsame økonomiplan i nytt kommunestyremøte minst 14 dagar seinare. Økonomiplan blir då vedtatt i samsvar med reglane i kommunelova.

Merknad:

Dersom økonomiplanen ikkje får dei røystene som er nødvendig i ordinært kommunestyremøte, må det kallast inn til nytt møte. Dette kan enten gjerast gjennom vedtak i kommunestyret eller av ordføreren. Det blir ikkje stilt krav til ny saksførebuing av neste møte, men reglane om kunngjering gjeld som vanleg, jf. § 45 nr. 3 i kommunelova.

§ 3. Utsetjande veto for vedtak av årsbudsjett

Kommunelova § 45 nr. 2 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføraren røystar mot framlegg til årsbudsjett for kommunen, må kommunestyret handsame årsbudsjettet i nytt kommunestyremøte minst 14 dagar seinare. Årsbudsjettet blir då vedtatt i samsvar med reglane i kommunelova.

Merknad:

Dersom budsjettet ikkje får dei røystene som er nødvendig i ordinært kommunestyremøte, må det kallast inn til nytt møte. Dette kan enten gjerast gjennom vedtak i kommunestyret eller av ordføraren. Det blir ikkje stilt krav til ny saksførebuing av neste møte, men reglane om kunngjering gjeld som vanleg, jf. § 45 nr. 3 i kommunelova.

- **Forslagsrett**

Ordføreren har også forslagsrett i kommunale folkevalgte organer der han ikke selv er medlem.

§ 4. Forslagsrett i kommunale folkevalde organ

Kommunelova § 9 nr. 4, 1. punktum går ut, i staden gjeld følgjande:

Ordføraren har i tillegg til møte- og talerett også forslagsrett i alle andre kommunale organ som ikkje er oppnemnde av rådmannen. Dette gjeld likevel ikkje kontrollutvalet.

Merknad:

Ordføraren får med dette ikkje utvida mynde andsynes rådmannen, men vil kunna ha tydelegare innverknad på arbeidet i komitear og andre utval som er oppnemnde av kommunestyret.

Ordføreren møter fast i ungdomsutvalget, og iblant også i andre utvalg, men har aldri fremmet noe forslag i et sånt møte. Han får heller noen andre til å fremme forslaget, og sier det er viktig å ikke overkjøre de som er valgte representanter. Han mener det er noen politikere som føler seg som et B-lag. Aller verst er det når en politiker tidligere har vært sentral, men nå er plassert i en komité eller et utvalg med mindre innflytelse. Men selv om det fins noen tær man skal unngå å trække på, sier ordføreren at det er en mulighet som bør finnes hvis ordføreren får alle mot seg. Da kan han fremme et forslag som ikke kan oversees, de blir nødt til å stemme over det.

- **Hastesaker**

Det har ikke vært hastesaker i denne perioden. Det var heller ingen hastesaker i forrige periode i nye Vindafjord, men ordføreren fattet to hastevedtak i gamle Ølen kommune før sammenslåingen. Vedtekten er formulert som i de fleste andre kommunene som gjør forsøk på dette området:

§ 5. Hastesaker

Kommunelova § 13 nr. 1 gjeld med følgjande tillegg:

Kommunestyret kan sjølv og avgjera at den direkte valde ordførar skal ha mynde til å treffe vedtak i saker som skulle vore avgjort av eit anna organ, når det er nødvendig i vedtak vert treft så raskt at det ikkje er tid til å innkalle organet.

Rådmannen er av den oppfatning at det trengs et positivt vedtak i kommunestyret for at ordføreren skal få hastekompetanse. Det er ikke gjort, og i delegasjonsreglementet står det at hastekompetanse er lagt til Formannskapet. Ordføreren forteller imidlertid i intervju at det er han som har hastekompetanse. Uklarheten førte imidlertid ikke til noen konflikt ettersom det ikke var noen hastesaker i denne perioden.

- **Søknader om fritak fra politiske verv**

I Vindafjord er det ordføreren som behandler søknader om fritak fra politiske verv. Denne ordningen er samtlige informanter fornøyd med. Ordføreren sier at det burde vært standard i alle kommuner, og viser til at det er en effektiv og grei ordning, samtidig som noen få søknader handler om veldig personlige ting som det er greit å kunne prate med én ordfører om i stedet for å forklare seg for hele kommunestyret. Ordføreren legger til at det er lite politikk i dette, men arbeidsmessig en veldig grei ordning. Det er tatt med en mulighet til å klage vedtaket inn for kommunestyret, men det har ikke vært klagesaker i perioden. Hele paragrafen lyder:

§ 6. Søknader om fritak

Kommunelova § 15 nr. 2 gjeld ikkje. I staden gjelder følgjande:

Den direkte valte ordføraren kan etter søknad fritta, for eit kortare tidsrom eller for resten av valperioden, den som ikkje utan uforholdsmessig vanskar eller belastning kan skjømte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 veker frå det tidspunkt underretning om vedtaket er kome fram til vedkomande.

Evaluering

Det har ikke vært gjennomført noen lokal evaluering av forsøket.

Tinn

Tinn kommune i Telemark har ca. 6000 innbyggere på et areal som omfatter 2045 km². Kommunen ble opprettet 1964 da området østre del av Hovin kommune ble slått sammen med Tinn kommune. Det vesentligste av bosetningen finnes i og nær administrasjonssenteret Rjukan (ca. 3500 innb.). Tyngden av den øvrige bebyggelsen ligger rundt tettstedene Miland, Atrå, Austbygde og Hovin. Rjukan er et av de mest typiske industristedene i Norge. I 1900 bodde 3200 personer i kommunen, i 1920 var tallet 12 200 pga. anleggs- og industrivirksomhet. Folketallet har hatt ujevn utvikling i takt med utviklingen i industrien på Rjukan, og det har avtatt sterkt i tiden etter 1960. Hele Tinn har tradisjonelt vært avhengig av arbeidsplassene i industrien på Rjukan. I 1960-årene overførte Norsk Hydro en økende andel av sin virksomhet til Porsgrunn. Tinn har i dag ca. 25 industribedrifter med i alt ca. 400 ansatte. I kommunen drives det også en del jord- og skogbruk. Avvirkningen i skogen er grunnlaget for en viss trevareindustri. Dessuten er det noe turisme til kommunen.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0826 Tinn	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	13	13	9	13	14
Fremskrittspartiet	0	0	3	4	3
Høyre	2	4	8	6	4
Kristelig Folkeparti	1	1	1	1	1
Senterpartiet	8	17	5	2	2
Sosialistisk Venstreparti	5	2	3	3	2
Lokale lister	8	0	0	0	3
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	37	37	29	29	29

Rjukan er et gammelt industristed og har tradisjonelt vært en arbeiderpartibastion. I Tinn er Arbeiderpartiet fortsatt det klart dominerende partiet, til tross for at seks andre partier er representert i kommunestyret. De øvrige partiene utgjør imidlertid ingen samlet opposisjon. Derimot er Arbeiderpartiet delt i to fraksjoner, og flere informanter forteller at det er mellom disse to fraksjonene de viktigste konfliktene finnes. I tillegg til partipolitiske skillelinjer finnes det også en geografisk skillelinje i kommunen, nærmere bestemt langs Midtstrandbekken. Det er altså de bygdene som ligger øst for dette skillet som står mot Rjukan og de øvrige tettstedene i kommunen.

Ordfører og rådmann

Rådmannen er 57 år og har innehatt stillingen siden 2006. Han har tidligere vært rådmann i Tokke (1991-98 og to perioder i Vinje (1985-91 og 1998-2003). Før det var han økonomisjef i Vinje. Han er utdannet siviløkonom og har i tillegg en mastergrad i offentlig økonomi og ledelse.

Ordføreren (AP) var ordfører fra 2003 til 2007, og ble gjenvalgt ved direktevalg i 2007, men døde våren 2010. Varaordføreren (også AP) tok over ordførerklubba, og er altså ganske fersk i rollen. Hun er 67 år, og har sittet i kommunestyret i to lange perioder, først fra 1983-95 og fra 2003-2011. Fra 1995-2003 satt hun på fylkestinget. Hun var varaordfører fra 2003 til hun ble ordfører i 2010. Før hun ble ordfører jobbet hun som daglig leder i en attføringsbedrift. Hun har til sammen 4 års høyere utdanning i blant annet forvaltning og bedriftsledelse.

Feltarbeid gjennomført

Tinn ble besøkt 7-8 desember 2010. Det ble gjort intervjuer med ordføreren, rådmannen, gruppelederen i ordførerens parti og gruppelederne i to andre partier. I ettertid har det blitt gjort telefonintervju med ordføreren.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Tinn kommune har vedtatt følgende formålsparagraf:

Forsøk med endring av direktevalgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å gjøre ordførerrollen mer synlig i valgperioden. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltakelse ved lokalvalget i 2007 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

I sakspapirene heter det også: “Hensikten med disse delegasjonene er å få et smidigere system, og samtidig færre saker til politisk behandling. Tinn kommune har mange saker til behandling i kommunestyret. I 2003 – 150 saker, 2004 – 170 saker, 2005 – 121 saker og i 2006 – 169 saker.”

Erfaringer i kommunen

Tinn kommune eksperimenterer med fire forsøksområder:

Hastesaker

Tinn kommune har samme formulering på dette punktet som de fleste andre kommuner som eksperimenterer med hastekompetanse:

§ 1. Myndighet i hastesaker

Kommunelovens § 13 nr. 1 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret selv kan også bestemme at den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Delegasjonsreglementet ble revidert i 2008 (og det nye reglementet trådte i kraft fra 1. januar 2009). I det gamle delegasjonsreglementet var hastekompetanse delegert til Formannskapet, og rådmannens vurdering er at Formannskapet hadde hastekompetanse frem til det nye delegasjonsreglementet trådte i kraft. Etter det nye delegasjonsreglementet er hastekompetanse nå delegert til ordføreren, i tråd med forsøksvedtekten.

Ordføreren sier hun bare har fattet ett hastevedtak i perioden, i august 2010. Det dreide seg om et beløp på 30 000,- som ble bevilget i forbindelse med en lærlingordning. Etersom dette skjedde i sommerferien var det varaordføreren som signerte.

I tillegg har Formannskapet fattet ett hastevedtak i 2011, altså helt i slutten av perioden. Dette foregikk altså etter at det nye delegasjonsreglementet hadde trådt i kraft. Formannskapet ønsket å fatte vedtaket, og selv om ordføreren mente Formannskapet ikke hadde kompetanse til å fatte dette vedtaket ga hun seg til slutt og gikk med på at Formannskapet hadde hastekompetanse i henhold til kommuneloven § 13. Rådmannen var til stede, men protesterte ikke.

Saken handlet om et vedtak kommunestyret hadde fattet om at administrasjonsutvalget skulle foreta alle ansettelser i kommunen, mens administrasjonen ønsket veldig sterkt at vedtaket skulle bli omgjort. Dette mente administrasjonen hastet så mye at de ikke kunne vente i to uker på neste kommunestyremøte. Politisk var vedtaket ikke kontroversielt.

Det er vanskelig å se hvordan Formannskapet skulle ha hastekompetanse når denne kompetansen er delegert til ordføreren i et delegasjonsreglement på grunnlag av et forsøk. I dette tilfellet foreligger det ikke noe vedtak i kommunestyret som spesifikt delegerer hastekompetanse til Formannskapet. Kommuneleven § 13 åpner for at kommunestyret kan delegerer hastekompetanse enten til formannskapet eller til et annet utvalg, men uten at kommunestyret fatter et slikt delegasjonsvedtak har ikke formannskapet denne myndigheten. Hastevedtaket må dermed være ulovlig fattet. Det er påfallende hvordan både ordføreren og rådmannen er klar over dette, men likevel bøyer av og føyer seg etter Formannskapets ønske om å få fatte dette vedtaket.

Saksbehandling

§ 4. Ordførerens saksbehandling

Kommuneleven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Merknad

Rådmannen vil fortsatt ha ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

Ordføreren hadde ikke benyttet seg av dette da vi besøkte Tinn i 2010. Hun sier det rett og slett ikke har vært behov for dette etter at hun ble ordfører. Hun legger til at hun jo har erfaring med saksbehandling fra før, og hvis det haster kan hun godt lage en sak selv, men spør om det er dette vi vil at ordføreren skal drive med. Hun mener likevel at det er fullt mulig for en ordfører å drive saksbehandling, men at det da er viktig å ha en god dialog i forkant så man ikke trækker medarbeidere i administrasjonen på tærne. Rådmannen kommenterer at ordføreren kanskje ville brukt denne muligheten hvis det hadde vært en konflikt mellom politikerne og administrasjonen.

I løpet av 2011 brukte ordføreren likevel muligheten til å saksbehandle tre ulike saker.

Fritak fra politiske verv

§ 5. Fritak fra politiske verv

Kommuneleven § 15 nr. 2 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Den direkte valgte ordfører kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller for resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjømte sine plikter i vervet.

Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.

Ordføreren har imidlertid ikke behandlet slike saker i perioden. Det har vært ganske stor utskifting i løpet av perioden, særlig det første året, og disse sakene har vært behandlet i kommunestyret. To informanter mener at fritaksreglene håndheves liberalt i den forstand at de fleste søknader innvilges. Til dette svarer ordføreren at det likevel ikke har vært innvilget søknader uten god grunn, og i tvilstilfeller har det vært diskusjon, og noen av sakene har blitt avslått. Det har imidlertid ikke vært kontroversielle saker i perioden.

Suppleringsvalg

Det som i Tinn kommunes forsøksvedtekt kalles "nyvalg" kalles i andre forsøkskommuner "suppleringsvalg". Det dreier seg imidlertid om samme sak, nemlig å erstatte de som har fått fritak fra sine verv i henhold til § 5. Vedtekten lyder:

§ 6. Nyvalg

Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg som 2. punktum:

Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.

I likhet med fritakssøknader, har kommunestyret foretatt alle suppleringsvalg.

I tillegg til disse fire områdene hadde Tinn søkt om å få drive forsøk med endret myndighet i forhold til alkoholloven, det vil si at ordføreren kunne behandle søknader om skjenkebevilling. Dette forsøksområdet ble ikke tatt med i forsøket i denne perioden fordi det nå er mulig å gjøre slik delegasjon uten å gå veien gjennom forsøksloven. Likevel har Tinn kommune ved revisjon av delegasjonsreglementet i 2008 bestemt å heller la rådmannen ha ansvaret for slike saker.

Alle informantene ga uttrykk for at forsøket ikke har vært sentralt, og to av dem sier til og med at dette var helt ukjent for dem. De var ikke bare usikre på hva forsøket innebar, men de visste ikke en gang at kommunen var med i et forsøk. Dette kan være en av forklaringene på at både hastevedtak, behandling av fritakssøknader og suppleringsvalg behandles av formannskapet og kommunestyret som om det ikke var noe forsøk i kommunen.

Evaluering

Forsøket i Tinn har ikke blitt evaluert. Dette begrunnes med at det er en prøveordning som ikke skal videreføres, og at ettersom den første (direktevalgte) ordføreren døde i perioden har den blitt delt og ordføreren har dermed ikke erfaring fra en hel periode.

Eidsberg

Eidsberg kommune ligger i Østfold og har ca. 10 700 innbyggere fordelt på 236 km². Kommunen omfatter lavlandet på østbredden av Glomma samt skogsåsene østover mot Haldenvassdraget. Kommunen har tre tettsteder; Mysen, Slitu og Trømborg. Mysen er kommunens administrasjonssenter og et viktig handelssenter i indre Østfold. 25 % av de yrkesaktive er pendlere, hovedsakelig til Askim og Oslo. Det er mye kornproduksjon og husdyrhold i kommunen. Det er også næringsmiddelindustri og grafisk industri, særlig i Mysen, samt noe verkstedindustri og sementvareindustri.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

0125 Eidsberg	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	11	12	8	8	8
Fremskrittspartiet	2	0	5	7	7
Høyre	5	7	6	4	4
Kristelig Folkeparti	4	4	4	3	3
Senterpartiet	10	10	8	9	8
Sosialistisk Venstreparti	2	1	2	3	2
Venstre	1	1	2	1	3
	35	35	35	35	35

Kommunestyret i Eidsberg har lenge vært preget av lavt konfliktnivå og stor grad av enighet i de fleste sakene. Ordføreren har hatt en gjennomgang av sakene i denne perioden og sier at 98 % av alle vedtak er enstemmige i kommunestyret. Det har heller ikke vært geografiske skillelinjer de siste to periodene. Kommunestyret er likevel blokkdelt i de få sakene det er uenighet om. Ved konstitueringen samarbeidet AP, SV og SP, slik at AP og SP fikk to utvalgsledere hver, mens SV fikk plass i Formannskapet. Flertallsblokka har 18 av 35 kommunestyrerepresentanter. Opposisjonen består av KrF, V, H og FrP, og Høyres gruppeleder har en formell posisjon som opposisjonsleder. Den formelle rollen reflekterer imidlertid ikke realitetene i kommunestyret. Den formelle rollen som opposisjonsleder oppfattes som nødvendig fordi den er påkrevd i flere typer interkommunalt samarbeid. For eksempel skal både ordfører og en opposisjonsleder møte i regionrådet. Det har da blitt vanlig at gruppeleder for det største partiet som ikke har ordføreren får rollen som opposisjonsleder. Det har imidlertid aldri vært noen koalisjoner med politisk plattform, og ordføreren sier det har vært 100 % enighet om de største sakene.

Ordfører og rådmann

Ordføreren har sittet til sammen 15 år, først en periode fra 1991-95, og senere fra 1999-2011. I perioden 1995-99 var han opposisjonsleder. Han har sittet i kommunestyret siden 1979, og i Formannskapet siden 1983.

Rådmannen er 40 år gammel og har sittet i stillingen bare ett år. Tidligere har han vært rådmann i en annen kommune i tre år, og økonomisjef både i Eidsberg (2 år) og en annen kommune (7 år). Han har altså bred erfaring fra toppsjiktet i kommuneadministrasjonen, både i Eidsberg og en annen kommune, til tross for at han er ny i stillingen.

Feltarbeid gjennomført

Eidsberg ble besøkt 9. desember 2010. Vi intervjuet ordføreren, rådmannen, gruppelederen i ordførerens parti, opposisjonslederen og varaordføreren. I tillegg observerte vi et

kommunestyremøte. Ordføreren har i tillegg blitt intervjuet på telefon to ganger: helt i begynnelsen og helt i slutten av perioden.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Eidsberg har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene. Flere av informantene påpeker at det var direkte ordførervalg som var viktig for kommunestyret, og de anså det da som pragmatisk å ha et forsøk med endret myndighet samtidig, slik at de skulle bli plukket ut som forsøkskommune. Utover denne begrunnelsen er det ingen av informantene som hadde noen begrunnelse for hvorfor man ønsket å gjøre forsøk med endret myndighet for ordfører. Ordføreren sier at da muligheten for å eksperimentere med dette meldte seg, valgte de å slå til uten å ha tenkt nøye igjennom hva de ønsket å gjøre forsøk med. Det var også administrasjonen som utformet forslaget.

Erfaringer i kommunen

I Eidsberg blir det ifølge forsøksvedtekten gjort forsøk med endret myndighet for ordføreren på to områder: hastekompetanse og myndighet til å opprette komiteer til forberedende saksbehandling.

Hastesaker

I forsøksvedtekten heter det:

§ 1. Myndighet i hastesaker

Kommunelovens § 13 nr. 1 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Til tross for forsøksvedtekten har kommunestyret ikke delegert hastekompetanse til ordføreren. Ved en oppdatering av delegasjonsreglementet i februar 2009 ble det på nytt vedtatt at Formannskapet fortsatt har hastekompetanse. Det har vært én hastesak i perioden, og denne ble avgjort av Formannskapet. Det har i det hele tatt ikke en gang vært diskutert å overføre hastekompetanse til ordføreren i perioden, til tross for at forsøksvedtekten ble vedtatt enstemmig i kommunestyret.

Det er ingenting som tyder på at dette punktet har skapt noen form for uklarhet i Eidsberg. Delegasjonsreglementet følges, og det er ingen av informantene som var i tvil om hvem som har hastekompetanse.

Oppnevne komiteer til forberedende saksbehandling

I forsøksvedtekten heter det:

§ 2. Myndighet til å oppnevne komiteer til forberedende saksbehandling

Kommunelovens § 10 nr. 5 gjelder ikke. I stedet gjelder følgende:

Kommunestyret kan bestemme at ordfører kan opprette komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.

Denne myndigheten er alle informantene enige om at ordføreren har, men ordføreren har likevel ikke brukt den en eneste gang i løpet av perioden. Han sier selv at han ikke har hatt behov for det. Når det har vært behov for å oppnevne slike komiteer har ordføreren gjerne forberedt saken, men kommunestyret har oppnevnt disse komiteene. Et eksempel ordføreren selv trekker frem er en byggekomité der han selv ble oppnevnt som leder. I et slikt tilfelle var det helt unaturlig at ordføreren også skulle foreta oppnevningen. Et annet eksempel er en komité som skulle se på politisk struktur. Kommunestyret bestemte at denne komiteen skulle bestå av gruppelederne. Ordføreren poengterer også at de prøver å redusere antallet slike komiteer, slik at det ikke er naturlig å opprette flere komiteer enn strengt tatt nødvendig.

Ordføreren utdyper med å si at han ønsker bredest mulig forankring i saker, og at færrest mulig beslutninger bør tas av én person. Etter ordføreren mening er det en del av de demokratiske spillereglene at flest mulig avgjørelser bør tas i kollegiale organer. Han ser heller at kommunestyret delegerer til rådmannen, fordi han har et administrasjonsapparat og en faglig bredde som ordføreren ikke har.

Evaluering

Det er ikke gjennomført noen lokal evaluering av dette forsøket i Eidsberg. Ordføreren begrunner det med at det ganske enkelt ikke har vært noe å evaluere ettersom ingen av forsøkspunktene har vært tatt i bruk.

Osen

Osen kommune ligger i Sør-Trøndelag fylke, lengst nord i Fosen og grenser mot Nord-Trøndelag. I 2007 ble det i en folkeavstemning flertall for fortsatt tilhørighet til Sør-Trøndelag, og dette satte et foreløpig punktum for en langvarig og til dels opphetet debatt. Osen strekker seg over 387 km² og har ca. 1000 innbyggere. Hoveddelen av bosetningen ligger i Steinsdalen og ved kysten rett utenfor. Administrasjonssenteret Osen ligger her ved Steinsdalselvas utløp. Det er en del bosetting også på Seter nord for Svesfjorden i nord og på Skjervøyene helt i sørvest. De viktigste næringene er jordbruk med hovedvekt på husdyrhold, fiske og virksomheter knyttet til lakseoppdrett. Industrien er beskjedent; her finnes bl.a. pukkverk og plastrørfabrikk.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	3	5	7	5	3
Fremskrittspartiet	0	0	0	0	2
Høyre	1	1	1	2	1
Kristelig Folkeparti	2	2	2	3	0
Senterpartiet	4	5	4	3	2
Sosialistisk Venstreparti	2	1	1	2	2
Venstre	3	1	0	0	0
Lokale lister	2	2	2	2	5
	<u>17</u>	<u>17</u>	<u>17</u>	<u>17</u>	<u>15</u>

I Osen er det ingen tradisjon for blokkdeling. AP har tradisjonelt stått sterkt, og selv om oppslutningen og antall mandater har gått litt opp og ned, har partiet som regel sittet med ordføreren. Frem til 2003 satt en sterk AP ordfører i flere perioder. AP hadde også ordføreren i perioden 2003-2007, helt til SVs kandidat overraskende vant det direkte ordførervalget i 2003. To informanter forteller at det var mer konflikt mellom bygdene før, men det har roet seg de siste periodene. Men det finnes fortsatt en bygdeliste (Seterøy og Angen) som har to representanter i kommunestyret og hovedsakelig kjemper for sin bygd. I tillegg finnes det en upolitisk liste i kommunestyret.

Ordfører og rådmann

Ordføreren har sittet i kommunestyret siden 2003, før det var han vararepresentant en periode, og møtte for det meste. Han har ikke sittet i Formannskapet før han ble ordfører. Han er mekaniker av yrke og har bakgrunn som selvstendig næringsdrivende og var administrerende direktør for et bilutsalgs firma fire år før han ble ordfører. Ordføreren meldte seg ut av SV i protest mot statsbudsjettet i 2010.

Rådmannen har sittet ett år i stillingen. Før det var han leder for et interkommunalt kontor på Sunnmøre. Han har også bakgrunn som enhetsleder og kontorsjef.

Feltarbeid gjennomført

Osen ble besøkt 15-16 desember 2010. Vi observerte et kommunestyremøte og intervjuet ordføreren, varaordføreren, rådmannen, opposisjonslederen, en utvalgsleder og ordførerens (eneste) tidligere partifelle (de er nå begge uavhengige). I tillegg har det blitt gjort telefonintervju med ordføreren i begynnelsen og helt i slutten av perioden.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Osen har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene.

Motivasjonen for å søke om deltakelse i forsøket med endret myndighet for ordfører i Osen var hovedsakelig at dette grepet (at ordføreren kunne utpeke varaordfører) kunne være med på å sikre at ordføreren tilhørte en flertallskonstellasjon i kommunestyret. Slik gikk det imidlertid ikke, som vi skal se nedenfor.

Erfaringer i kommunen

Osen eksperimenterer altså bare med ett forsøksområde – at den direktevalgte ordføreren får utpeke varaordfører.

Konstitueringen ble vanskelig i Osen, ikke minst fordi resultatet av det direkte ordførervalget var uventet for mange og vanskelig å takle for flere sentrale aktører. Den nyvalgte ordføreren kom fra et lite parti, og ville helt sikkert ikke blitt ordfører ved indirekte valg. Da valgresultatet var klart begynte flere av de andre partiene å forhandle om en politisk plattform for å danne et flertall uten ordføreren. Dette lyktes de med, og de kunne derfor fordele en rekke poster mellom seg. En fatal regnefeil gjorde imidlertid at de ikke fikk flertallet i alle utvalgene slik de hadde regnet med. Ordføreren spurte først AP om de ønsket varaordføreren, ettersom de i forrige periode hadde et samarbeid der AP hadde ordfører og SV varaordfører, men AP avsto. Til slutt fikk ordføreren samlet en koalisjon bestående av SV, FRP og en Upolitisk Bygdeliste. En representant for Upolitisk Bygdeliste ble varaordfører.

Konstitueringen begynte med at den direkte valgte ordføreren utpekte varaordføreren, hvorpå det oppstod en diskusjon om hvem (om noen) som allerede var sikret plass i Formannskapet, og hvem som skulle ta plass på sitt partis/gruppes kvote. Konstitueringen endte i en lovprøvingssak om dette og opposisjonen krevde også lovprøving med hensyn til regnemåten for fordeling av plasser i utvalgene (regnefeilen vi nevnte ovenfor).

Til tross for de opphetede diskusjonene med hensyn til hvordan ordfører og varaordfører tar sete i Formannskapet kan det neppe sies at problemene skyldes uklarheter i vedtektene. Vedtektene for direkte ordførervalg er klare med hensyn til hvordan ordfører tar sete i Formannskapet, og når det ikke finnes noen hjemmel for at varaordfører skal ta sete på egen kvote i Formannskapet er det klart at kommunelovens regler gjelder, og at varaordføreren dermed tar sete på sitt partis/gruppes kvote. Slik ble reglene til slutt tolket i Osen, og slik fastholdt KRD at det skulle tolkes da lovprøvingssaken ble behandlet. Problemene i Osen skyldtes neppe regelverket, men heller at dette var nytt og uvant, og at sentrale aktører ikke hadde satt seg godt nok inn i reglene. Informanter fra begge sider gir også uttrykk for at etter hvert som lovprøvingssakene ble avgjort innså de hvordan regelverket var, og at de kunne ha handlet annerledes underveis.

Evaluering

Osen vurderte først å gjøre en spørreundersøkelse (survey) rettet til kommunens innbyggere. Spørreskjemaet som ble utarbeidet av administrasjonen for dette formålet bærer tydelig preg av at det ikke er innhentet fagkompetanse på området. Administrasjonen var heller ikke oppmerksom på personvern hensyn, regler om meldeplikt og eventuelt konsesjonsplikt for slike undersøkelser. Saken ble imidlertid behandlet i kommunestyret, og der ble det vedtatt å heller gjøre en evaluering internt i kommunestyret. Kommunestyret bestemte seg for å bruke det utarbeidede spørreskjemaet i denne evalueringen. Administrasjonen sendte derfor skjemaet til de 15 representantene i kommunestyret, men etter flere purringer er det bare kommet inn ett svar. Kommunestyret planla å ferdigbehandle evalueringen i det siste kommunestyremøtet i perioden, som var i august 2011. Dette ble imidlertid utsatt til konstituerende kommunestyremøte i oktober, men heller ikke det ble gjennomført, slik at det i praksis ikke er gjort noen evaluering av forsøket i Osen.

Lyngen

Lyngen kommune ligger i Troms og har ca. 3200 innbyggere. Kommunen strekker seg over 813 km² og omfatter en rekke bygder på begge sider av Lyngsalpene. Største tettsted og kommunesenter er Lyngseidet, med ca. 850 innbyggere. Lenger sør ligger Furuflaten med ca. 250 innbyggere. Hovednæringer er jordbruk, fiske og litt industri. Reiseliv utgjør også et viktig satsningsområde i kommunen. Kulturelt er Lyngens identitet kanskje enklest å beskrive som ”de tre stammers møte” på Nordkalotten. Befolkningen er en sammensmeltning av nordmenn, samer og kvener samt deres respektive kulturer. Læstadianismen står sterkt som trosretning, og setter fortsatt et visst preg på kommunen.

Feltarbeid gjennomført

Lyngen kommune ble besøkt 30.03 2011. Det ble da gjort intervjuer med ordføreren, rådmannen og en av de andre gruppelederne. I ettertid har det blitt gjort telefonintervju med ordføreren.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1938 Lyngen	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	11	11	6	6	7
Fremskrittspartiet	1	1	1	3	5
Høyre	1	1	2	2	1
Kristelig Folkeparti	2	2	2	2	2
Senterpartiet	0	4	2	2	2
Sosialistisk Venstreparti	5	2	2	2	0
Lokale lister	9	8	4	2	1
Kystpartiet	0	0	0	0	1
	29	29	19	19	19

Lyngen har siden krigen vært en arbeiderpartibastion, men i 1999 var partiet splittet. Ved valgene i 1999 oppga 45 % av dem som deltok ved både kommunestyre- og ordførervalget i Lyngen, at de delte sine stemmer, og ordføreren måtte kåres i andre valgomgang. Andre valgomgang skulle holdes nesten en måned etter den første, og i mellomtiden inngikk partiene ulike koalisjonsavtaler. Det var klart at den valgte ordføreren fra Høyre uansett ville bli sittende med mindretall i kommunestyret, og det oppsto raskt strid om tolkningen av vedtektene⁴¹, og gjennom taktisk stemmegivning fra ordførerkoalisjonens side ble Høyre stående uten representasjon i formannskapet. Dermed måtte ordfører forskyve siste mandat, som ellers ville tilfalt SV, og ordførerens koalisjon ville dermed få flertall i formannskapet. KRD godkjente til slutt ordførerkoalisjonens tolkning ved konstitueringen av formannskapet. Dermed fikk ordførerkoalisjonen flertall i formannskapet (tre av fem) selv om den var i mindretall i kommunestyret.

Valget og striden om vedtektene svekket ordførerens stilling, og han ble fratatt initiativ, funksjoner og makt. Det oppsto både institusjonelle problemer og samarbeidsproblemer på det

⁴¹

Vedtektene lød:

«§ 6–1. Forholdet til kommunestyret

I tillegg til kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd gjelder følgende:

Kommunenes direkte valgte ordfører tar automatisk sete i kommunestyret på siste plass.

§ 6–2. Forholdet til formannskapet

I tillegg til kommuneloven § 8 nr. 2 gjelder følgende: Kommunens direkte valgte ordfører tar automatisk sete i formannskapet på siste plass.»

personlige planet. Opposisjonens frontkandidat ble tillagt de viktigste representasjonsoppgavene både i kraftselskapet og det regionale transportselskapet. Betydelige styringsproblemer oppsto, og ordføreren ble beskyldt for å mangle autoritet, å utvise svak møteledelse og å slurve med protokoller og formaliteter. Det oppsto også et kjølig forhold mellom ordføreren og administrasjonen – fungerende rådmann var forhenværende ordfører for Arbeiderpartiet. Ordføreren hevdet at problemene skyldtes mangel på samarbeidsvilje fra administrasjonen, mens administrasjonen på sin side mente ordføreren oppfattet seg selv som en direktevalgt «entreprenør» som ville ta hånd om alt selv. Den politiske ledelsen ble oppfattet som uklar. Ordføreren og hans koalisjon hadde ingen erfaring med å sitte i ledende posisjoner, noe som medførte samarbeidsproblemer innad i koalisjonen. I perioden valgte en av koalisjonspartnerne å bryte ut, og forholdet mellom ordfører og varaordfører (KrF) kjølnet. Kommunen valgte likevel å gjenta forsøket i 2003, og Arbeiderpartiet var da igjen samlet. Opinionsundersøkelsen viste at stemmedelingen ble halvert i forhold til 1999. Lyngen fikk dermed en ny ordfører med et helt annet maktgrunnlag i kommunestyret. I forrige periode var lokalpolitikken fortsatt preget av blokkdeling rundt en høyre-venstre akse. Ordføreren tilhørte en flertallskoalisjon bestående av AP, SV og en bygdaliste. Til sammen hadde koalisjonen 12 av 19 representanter i kommunestyret.

Etter valget i 2007 måtte ordførerens koalisjon inkludere fem partier for å få flertall på 10 av de 19 kommunestyremedlemmene. Opposisjonsblokka består derimot av to partier. Konstitueringsforhandlingene var kompliserte fordi det var så mange partier involvert, og alle fem var i vippeposisjon ettersom det ikke ble flertall uten alle fem. Ordføreren sier at de små partiene ville ha mye. Det endte med enighet og samhold, men han mener de måtte gi mye. Det var enighet om viktige saker som skolestruktur og eiendomsskatt, men partiene (og representantene) var fristilte ellers. Ordføreren sier det er svært utfordrende å få flertall, og det må jobbes målrettet i forkant av hvert møte.

Ordfører og rådmann

Ordføreren tilhører Frp og er 59 år gammel. Han har sittet i kommunestyret og formannskapet siden 2003. Han har hatt salg som yrke hele livet, og de siste årene har han drevet en elektro- og sportsbutikk på Lyngseidet.

Rådmannen ble tilsatt i august 2010, og er den tredje rådmannen i denne perioden. Stillingen var også utlyst flere ganger før siste rådmann ble tilsatt. Han har vært teknisk sjef i to kommuner (Sel og Askim) i til sammen fem år (1991-96), rådmann i Askim i fem år (1996-2001) og deretter jobbet ti år innenfor bygg- og anlegg, først som administrerende direktør i byggmesterforbundet og deretter med et eget bemanningsbyrå.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

I henhold til vedtektene er formålet med dette forsøket i Lyngen:

Forsøk med endring av direkte valgt ordførers myndighet og rolle skal ha som formål å stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret. Forsøket har også som mål å bidra til økt deltakelse ved lokalvalget i 2007, og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

Denne formålsparagrafen er uendret siden forrige periode. I intervju sa både ordfører og varaordfører i forrige periode at det viktigste motivet var å gjøre kommunale beslutningsprosesser og saksgang enklere og raskere, samt for å gi ordføreren en mer meningsfylt hverdag. De to første punktene i formålsparagrafen er altså etter deres mening av underordnet betydning. Formålet ble imidlertid formulert før valget i 1999, og da var det særlig valgdeltakelse som stod i fokus i direktevalgsforsøket. Etter dette har vedtekten nesten ikke blitt endret. Som vi har vært inne på i tidligere publikasjoner om direktevalget (Buck, Larsen og Willumsen 2006) har direktevalget ført

til noe økt engasjement i valgkampen, men ingen økt valgdeltakelse. Verken formålsparagrafen eller de andre sidene ved utvidet myndighet for ordfører var gjenstand for noen diskusjon i Lyngen i forkant av denne forsøksperioden. Det var hele tiden enighet om at forsøket med direkte ordførervalg burde fylles med reelt innhold, så det oppstod aldri noen særlig diskusjon om dette forsøket i kommunestyret. Foran valget i 2007 ble forsøket vedtatt videreført uten større diskusjon.

Erfaringer i kommunen

Som eneste kommune hadde Lyngen et eksperiment med endret myndighet for ordfører også i perioden 1999-2003. Lyngen har derfor erfaringer fra tre perioder med omtrent likelydende vedtekter. En forskjell er at varaordfører i perioden 1999-2003 hadde benevnelsen viseordfører, mens det fra 2003 igjen heter varaordfører.

En annen forskjell er at ordfører i første periode kunne få myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette er imidlertid en delegasjon som kan gjøres med hjemmel i kommuneloven, og som derfor ikke tillates som del av forsøket i inneværende periode. Ut over dette er det ingen vesentlige forskjeller mellom de tre vedtektene.

Utpeking av varaordfører

Varaordfører skal utpekes av den direkte valgte ordføreren blant formannskapets medlemmer for perioden 2007-2011. Varaordfører utpekes straks formannskapets medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte.

I 1999 utnevnte ordføreren (H) en viseordfører fra KrF som en del av koalisjonsbyggingen. Valget henger sammen med den situasjonen som hadde oppstått i kommunestyret som vi har omtalt ovenfor. I 2003 gikk ordføreren (AP) til valg med en utpekt varaordfører fra eget parti. Dette valget henger sammen med at ordføreren ville ha en varaordfører han kunne stole på. Ettersom varaordføreren var utpekt allerede før valget slapp man usikkerheten rundt dette i ettertid.

I denne perioden var det også avtalt før valget hvem som skulle bli varaordfører. Man ønsket å få færrest mulig ordførerkandidater på borgerlig side, og inngikk derfor en avtale om at Høyre ikke skulle stille ordførerkandidat mot at deres kandidat ble varaordfører. Ordføreren ville ikke gjort en slik avtale om varaordførervervet i forkant av valget om han fikk gjøre det om igjen. Når man ikke kjenner valgresultatet kan det bli veldig skjævt. Høyre fikk bare litt over 90 stemmer, og bare ett mandat i kommunestyret. Ordføreren sier forhandlingene var vanskelige etter valget i 2007 fordi det var så mange partier involvert, og de små partiene ville ha mye. Når Høyre fikk varaordførervervet ble det brukt som argument for at de andre også burde få mye. Disse problemene skyldtes altså avtaler som ble inngått før valget, og ikke ordningen med at ordføreren utpeker varaordfører. At hensikten var å få færre ordførerkandidater på borgerlig side knytter selvsagt problemene til direktevalgsordningen, men det er først og fremst manglende fremsynthet som førte til at man inngikk en forhåndsavtale som man neppe ville inngått når man så valgresultatet (selv om det heller ikke kan sies å ha vært et overraskende valgresultat).

Forslagsrett

Den direktevalgte ordføreren skal også ha forslagsrett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget, men har bare stemmerett hvis han eller hun er valgt medlem.

Ordføreren har etter kommuneloven møterett og talerett i politiske organer. I Lyngen har

ordføreren i tillegg forslagsrett, men ordføreren har ikke benyttet denne retten verken i denne perioden eller de foregående. I forrige periode sa ordføreren at han alltid har kommet med innspill og forslag når han har vært i politiske organer. Ordføreren har jo uansett talerett. På en måte mente ordføreren at det her er snakk om en legalisering av en allerede tilvent praksis. Derimot har han ikke sett behovet for å være den som fremmer forslaget offisielt for at det skal kunne stemmes over. Det har ikke ordføreren i denne perioden heller sett behov for. Han deltar, tar ordet og påvirker, men i likhet med sin forgjenger har han ikke formelt fremmet noen forslag.

Hastesaker

Kommunestyret kan selv også bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette.

Ordfører hadde ikke fattet vedtak i hastesaker i forrige periode. Ordfører sier at hastesaker bare skal brukes i unntakstilfeller, og at man bør være veldig restriktiv i anvendelsen av en slik myndighet. Daværende varaordfører fortalte også at kommunestyrets arbeid er omorganisert etter at vedtektene ble forfattet i 1999. Kommunestyret behandler ikke så mange små saker, og derfor blir det heller ikke så mange hastesaker. I denne perioden har ordføreren fattet to hastevedtak. Vedtakene ble referert i kommunestyret på neste møte, uten at de skapte noen debatt.

Ordførers rett til fratreden

Ordføreren kan varsle kommunestyret om at han vil fratre som ordfører med grunnlag i voteringsnederlag. Den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Taper ordføreren voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan han fratre. Kommunestyret velger da ny ordfører og varaordfører etter kommunelovens § 9 nr. 1.

Dette har aldri vært forsøkt i Lyngen. I perioden 1999-2003 satt ordfører med en veldig svak støtte i kommunestyret, og dersom han hadde stilt "kabinettspørsmål" i en sak er det ikke usannsynlig at han hadde måttet gå av. I neste periode hadde ordfører sterk støtte i kommunestyret. Ordførers parti hadde 6 representanter, men ordførers koalisjon hadde 12 av 19 stemmer i kommunestyret. Det var snakk om en reell koalisjon, og ikke bare et valgteknisk samarbeid. Koalisjonen hadde felles gruppemøter før hvert kommunestyremøte hvor de koordinerer sin politikk. Dermed blir det nesten overflødig å kunne stille "kabinettspørsmål". Daværende ordføreren mente også at slike virkemidler burde være unødvendige i politikken. Et politisk håndverk burde etter hans mening være forankret så bredt som mulig. Nåværende ordfører sier han ikke har vurdert å bruke denne paragrafen. "Da måtte jeg har gjort noe veldig dumt! Så lenge jeg kan gå med rak rygg og stå for det jeg gjør, så vil jeg fortsette perioden ut."

Evaluerings

Lyngen har ikke gjennomført noen egen lokal evaluering.

Skjervøy

Skjervøy kommune i Troms har ca. 3000 innbyggere. Kommunen, som strekker seg over 473 km², består av 6 bebodde øyer (Arnøy, Kågen, Uløy, Laukøy, Vorterøy og Skjervøy) og to ubebodde øyer. Hele 80 prosent av befolkningen bor i kommunesenteret, Skjervøy, som dermed er det absolutt dominerende tettstedet med ca. 2400 innbyggere. Skjervøy er regionsenter i Nord-Troms. Opprinnelig var Skjervøy kirkested, fiskevær og handelssted. Fiskeforedling og verksindustri er tradisjonelt viktige næringsveier, men de siste årene har det vært store nedleggelse og innskrenkninger.

Feltarbeid gjennomført

Skjervøy ble besøkt sist av alle forsøkskommunene, fra 28-30 juni 2011. Det ble gjort intervjuer med ordfører, varaordfører og to andre sentrale politikere. I tillegg ble det gjort observasjoner i et møte i næringsutvalget og et møte i Formannskapet samt en offentlig debatt mellom ordførerkandidatene som innledning til årets valgkamp. I ettertid ble det gjort intervju med rådmannen og ytterligere en sentral politiker.

Politisk historie – politiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste 20 årene:

1941 Skjervøy	1991	1995	1999	2003	2007
Det norske Arbeiderparti	5	5	4	4	3
Fremskrittspartiet	0	0	0	2	3
Høyre	8	9	3	1	1
Kristelig Folkeparti	5	6	14	7	1
Senterpartiet	3	2	1	2	2
Sosialistisk Venstreparti	4	3	3	3	2
Kystpartiet	0	0	0	0	7
	25	25	25	19	19

Til tross for at Skjervøy består av en rekke øyer, er det ikke geografiske, men snarere partipolitiske skillelinjer som dominerer kommunepolitikken. I perioden 1999-2003 hadde KrF rent flertall i kommunestyret. Dette førte til en viss resignasjon fra opposisjonen, slik at konfliktnivået ble lavt.

I forrige periode opplyste flere informanter at det ikke var noen klare blokker i Skjervøy. Et valgteknisk samarbeid mellom KrF, SP, H og FrP ved konstitueringen førte til at AP bare fikk en representant i formannskapet. Ordførers parti hentet støtte fra ulike sider i perioden, men særlig fra SP og SV, og til dels H. Ordføreren betegnet det som ryddige forhold og sunt demokrati i Skjervøy. Rådmann mente derimot at det politiske klimaet ikke hadde vært godt i Skjervøy de siste årene, av grunner som ikke har med forsøket med ordførers utvidede myndighet å gjøre.

I inneværende periode er kommunestyret mer blokkdelt. Ordføreren forteller i intervju at det alltid har vært blokkdelt i Skjervøy, og at han i sine 16 år som ordfører alltid har tilhørt en flertallsblokk. I denne perioden er det Kystpartiet og SV som sammen med KrF og SP utgjør flertallsblokka, mens AP, H og FrP er opposisjonen. Opposisjonen er sprikende, og det er derfor umulig å peke ut en enkelt opposisjonsleder. Flere informanter ga uttrykk for at de oppfattet samarbeidsklimaet i kommunestyret som dårlig. "Opposisjonens oppførsel gjør dette til den verste perioden jeg har vært med på." (Representant fra posisjonsgruppa som har vært med i lokalpolitikken i Skjervøy i 20 år.) Det er imidlertid delte meninger (og gjensidige beskyldninger) om hvem som opptrer

uryddig eller ikke er til å stole på, opposisjonen anklager partiene i posisjon (inkludert ordføreren), mens de i posisjon anklager opposisjonen.

Ordfører og rådmann

Ordføreren har sittet 16 år, og vil gå av etter valget i 2011. Han tilhørte opprinnelig KrF, men strid med partiet førte til at ordføreren og hele partigruppa i kommunestyret meldte overgang til Kystpartiet i 2005, hvor ordføreren ble partileder bare fem måneder senere. Han var kirketjener før han ble ordfører, og har hatt en rekke verv gjennom 21 år i KrF og senere som partileder og representant på fylkestinget for Kystpartiet. Han går av som ordfører i 2011 og stiller ikke til gjenvalg i kommunestyret.

Rådmannen er 63 år gammel og har sittet i stillingen i 16 år (med unntak av ett års permisjon). Han har bakgrunn som lærer og inspektør, og senere kultur- og undervisningssjef. Han har også sittet i kommunestyret i Skjervøy fra 1983-1993 (da han ble kultur- og undervisningssjef og måtte fratrukket kommunestyret fordi han fikk budsjettansvar i kommunen). Han mener selv hans erfaring fra kommunepolitikken er et av hans aller viktigste fortrinn, og at det ikke svekker tilliten til ham som rådmann. Det var da heller ingen av de andre informantene som nevnte eller problematiserte dette i intervjuene.

Ordfører og rådmann har altså sittet omtrent like lenge, og det er ingen tvil om at personkjemien mellom de to er usedvanlig god, til tross for at de begge gir inntrykk av å være meget sterke i sine roller. Den sterke koplingen mellom ordføreren og administrasjonssjefen gir seg utslag i at de to forsvare hverandre i møter, og er problematisk fordi opposisjonen da står overfor en samlet front bestående av en flertallskonstellasjon med ordføreren (den eneste heltidspolitiker) i spissen og administrasjonen, som har forberedt alle sakene. Dette bidrar til å svekke opposisjonens tillit til administrasjonen.

Begrunnelse – hvorfor de søkte og hvorfor akkurat disse vedtektene

Skjervøy har ikke tatt med noen formålsparagraf i vedtektene. Dette er i stor grad en videreføring av vedtektene som gjaldt i forrige periode, med unntak av et punkt om delegasjon etter alkoholloven som er tatt ut fordi det ikke lenger er nødvendig med forsøk for å gjøre denne typen delegasjon. Et nytt punkt om at ordføreren kan utnevne varaordfører og et punkt om at ordføreren kan opprette komiteer er tatt inn.

Erfaringer i kommunen

- **Hastesaker**

Det har bare vært én hastesak i perioden. Ordfører vedtok å bevilge 5000,- til vintervedlikehold (brøyting og strøing) på et veistykke frem til neste ordinære formannskapsmøte. I vedtaket påpeker ordføreren også at det koster mindre å imøtekomme kravet frem til neste ordinære formannskapsmøte enn å innkalle til ekstraordinært formannskapsmøte, noe som ville kostet 13 000,-. Saken var helt ukontroversiell.

I forrige kommunestyreperiode var det ingen hastevedtak, i denne perioden var det bare ett. Likevel mener ordføreren at dette er en viktig paragraf fordi det er en smidig og enkel løsning på ukontroversielle problemer når de måtte oppstå. Han peker på at det er dyrt og iblant vanskelig å innkalle til ekstraordinært formannskapsmøte. Særlig er det vanskelig å få til i sommerferien.

- **Behandle søknader om fritak fra politiske verv**

§ 3. Behandling av søknader om fritak fra politiske verv

*Kommuneloven § 15 nr. 2 gjelder ikke, i stedet gjelder følgende:
Ordføreren kan etter søknad fritas, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.
Representanten kan klage på vedtaket til kommunestyret. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende.*

I forrige periode valgte ordføreren å la kommunestyret behandle fritakssøknadene som de gjør vanligvis i henhold til Kommuneloven. Mot slutten av perioden ble ordføreren oppmerksom på noen klare fordeler ved at slike saker behandles av én person fremfor et kollegialt organ som kommunestyret. Fritak søker man på personlig grunnlag, og noen ganger kan årsaken være av svært privat karakter. Det føres riktignok ikke i protokollen hva årsaken var, og møtet kan lukkes dersom det er ekstra følsomt, men Skjervøy er en liten kommune, og selv om alle kommunestyrerepresentantene overholder sin taushetsplikt er det likevel ubehagelig å brette ut privatlivet sitt for kommunestyret.

Ordføreren har i løpet av perioden behandlet totalt 11 søknader om fritak fra politiske verv. Alle har blitt innvilget, og ingen av dem har vært kontroversielle eller av svært personlig karakter. De fleste har enten flyttet fra kommunen, fått en ny jobb som gjør at de etter loven ikke kan ha et slikt verv, eller de har fremlagt legeattest på helsemessige problemer. Ettersom alle ble innvilget har det ikke vært aktuelt å klage avslag inn for kommunestyret.

- **Suppleringsvalg**

*§ 4. Suppleringsvalg
Kommuneloven § 16 nr. 3 jf. nr. 6 gis følgende tillegg:
Ordføreren oppnevner - etter forslag fra det parti den uttredende tilhører - nye medlemmer eller varamedlemmer til erstatning for medlemmer som har fått fritak etter § 15 nr. 2.*

Ordføreren har i løpet av perioden gjort 13 suppleringsvalg. Den primære årsaken til at det er flere suppleringsvalg enn søknader om fritak, er at flere av de som søkte fritak hadde flere verv. Ordføreren har imidlertid også fattet vedtak om å oppnevne en representant i styret for Drosjesentralen. Dette er ikke et suppleringsvalg, men en ny utnevning som er gjort på bakgrunn av at drosjeeierne har henvendt seg til kommunen og bedt om at kommunen måtte oppnevne en representant. Vedtaket er eksplisitt gjort med hjemmel i forsøksvedtektens § 7, men denne gjelder strengt tatt bare suppleringsvalg, så vedtaket skulle nok her vært gjort av kommunestyret. Saken ble imidlertid referert i neste kommunestyremøte (Referatsak RS 048/08), uten at noen protesterte, så det er kanskje mest naturlig å anse saken som en formell feil uten noen som helst praktisk konsekvens. I intervju sier en informant at det er vanskelig å få folk til å engasjere seg og ta slike verv i Skjervøy, så de fleste er nok bare glade for at ordføreren finner noen.

- **Ordførerens saksbehandling**

Ordføreren har også drevet litt saksbehandling.

§ 5. Ordførerens saksbehandling

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjelder ikke for så vidt gjelder rådmannens ansvar for forsvarlig saksbehandling i de saker som ordføreren selv saksbehandler. I stedet gjelder følgende:

Ordføreren kan innstille i saker som skal legges fram folkevalgte organer. Ordføreren skal påse at de saker som ordføreren selv forbereder og legger fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Merknad

Rådmannen vil fortsatt ha ansvaret for iverksetting av alle politiske vedtak.

Ordfører behandlet og innstilt i forrige periode i 19 saker i formannskapet og 2 saker i kommunestyret. I denne perioden anslår ordføreren selv at han har behandlet ca 10 saker, mens rådmannen i intervju var i tvil om ordføreren hadde behandlet noen saker i denne perioden. Vi får nok feste lit til ordførerens hukommelse, men når rådmannen ikke husker det må det vel tyde på at det ikke har vært viktige saker. Dette er uansett en svært liten del av den totale saksmengden, og det var ingen klar systematikk i hvilken type saker ordfører behandlet. Selv sa ordfører at det ofte var saker han har blitt kontaktet om, gjerne på oppfordring fra bygdelag eller lignende. Han mente at det er positivt at en ordfører kan ta tak i en sak på denne måten, men innrømte at han gjorde det før han fikk utvidet myndighet også. Forskjellen er at ordføreren nå rent praktisk kan følge opp saken. Ellers måtte saken gå gjennom rådmann, som kunne være bortreist eller ha hendene fulle av lønnsoppgjør eller andre saker, og man måtte finne en saksbehandler som hadde tid til å ta saken.

Opposisjonslederen mente i forrige periode at det er ryddigere at administrasjonen behandler saken. Det følte ikke trygt at en politisk motstander skulle redegjøre for fakta i en sak. Ordførers innstilling kunne skinne igjennom, bevisst eller ubevisst. Til dette sa ordføreren at han jo skulle være like objektiv som en saksbehandler i administrasjonen, og at det her dreide seg om saker rådmannen ikke ville ha behandlet annerledes. Det ser ut til at ordførerens egne støttespillere er langt mer positive til denne ordningen enn hans politiske motstandere, også denne perioden. En av informantene fra opposisjonen sier "Dette er ikke en god ordning. En ordfører gjør det (saksbehandler, vår anmerkning) ut fra politisk overbevisning.... Jeg har ikke selv opplevd det, men ser potensialet. Som ordfører ville jeg ikke hatt den beskyldningen rettet mot meg." En annen informant fra opposisjonen mener også at dette er negativt. "Han kjøper seg stemmer med denne ordningen." En av ordførerens støttespillere gjør seg en annen interessant refleksjon: "Det er veldig få i kommunestyret som kan skrive et benkeforslag, og i hvert fall ikke en sak. Dette tas ikke opp i folkevalgtopplæringen." Det stiller med andre ord store krav til en lekmanpolitiker at ordføreren kan drive saksbehandling.

Rådmannen sa at det ikke var noen reell avlastning at ordfører saksbehandlet. Han ville uansett ikke ta på seg mange saker, og ville måtte spørre administrasjonen til råds. For rådmannen var det uproblematisk at ordfører saksbehandlet, men han så problemet opposisjonspolitikernes påpekke. En annen mulig løsning kunne være at administrasjonen saksbehandlet, mens ordfører innstilte i saken.

• Utsettende veto for økonomiplan og budsjett

Dette har ikke vært aktuelt ettersom ordføreren tilhører en flertallskonstellasjon. Det er mulig at en slik ordning kan fungere som et slags "ris bak speilet", men i Skjervøy har de valgt å løse disse spørsmålene på en annen måte. Tidligere skrev rådmannen en innstilling med et forslag til budsjett, og så diskuterte kommunestyret endringer i dette forslaget, slik det gjøres i de fleste

kommunene. I praksis kom det iblant uansvarlige forslag, og ordførerens utsettende veto er tenkt som en løsning på dette problemet. Kommunestyret får da tid til å tenke seg om og besinne seg. Fraksjoner får samtidig muligheten til å bygge allianser og skape flertall for et helhetlig forslag, og alle rekker å sette seg nærmere inn i tallene.

I forrige periode begynte de med en ny praksis. Rådmannen presenterer bare et budsjett med de gitte faktorene (lønnsutgifter, pålagte utgifter etc.) for formannskapet. Deretter diskuterer formannskapet seg frem til et forslag som så legges frem for kommunestyret. Når hele formannskapet er ansvarlige for innstillingen blir det mindre støy i kommunestyret, og mindre sjanse for uansvarlige benkeforslag. Dermed blir også ordførerens rett til å legge ned utsettende veto i disse sakene overflødig. Dette er en ordning både ordfører og rådmann er veldig godt fornøyd med.

- **Oppnevning av komiteer**

§ 7. Oppnevning av komiteer

Kommuneloven § 10 nr. 5 første punktum utvides til at også ordfører kan oppnevne slike komiteer som omtalt.

Ordføreren har oppnevnt en rekke komiteer i perioden. Det dreier seg om saksforberedende komiteer, byggekomiteer og lignende ad-hoc utvalg. De andre informantene – også de fra opposisjonen – er glade for at ordføreren tar denne jobben. Et ganske representativt utsagn kan belyse hvorfor: “Det er vanskelig å få folk til å ta på seg slike verv i Skjervøy. Ordføreren har tid til å spørre folk og vente på svar... mye mer tid enn vi andre. Han er jo heltidspolitiker. I et politisk organ må vi uansett delegerer ansvaret med å forespørre folk, vente på svar etc... Det er greiere at ordføreren tar hånd om det.” Men noen hadde visse betenkeligheter: “Det er klart at noen av utvalgene kunne fått en litt annen sammensetning hvis det ikke var ordføreren som utpekte medlemmene.” Dette ser imidlertid ikke ut til å ha vært et problem i perioden.

- **Oppnevning av varaordfører**

I forrige periode hadde Skjervøy en litt spesiell ordning. I forbindelse med det direkte ordførervalget i 2003, der altså den som fikk flest stemmer ville bli ordfører, tilsa vedtektene at den som fikk nest flest stemmer ved det direkte ordførervalget ville bli varaordfører. Dette er en ordning evalueringen av direkte ordførervalg advarte mot, blant annet basert på erfaringene i Skjervøy. Det uheldige i at en ordfører kunne få sin argeste politiske motstander som varaordfører er åpenbart. I Skjervøy oppstod en isfront mellom ordfører og varaordfører som ikke hadde tillit til hverandre, og ikke kunne få i stand et brukbart samarbeid. Begge parter uttrykte stor misnøye med ordningen da den ble evaluert.

Foran valget i 2007 var man opptatt av å sikre et godt samarbeid mellom ordfører og varaordfører. En åpenbar måte å gjøre dette på ville være å la ordføreren få myndigheten til å utpeke sin varaordfører selv. Dette hadde jo vært prøvd i flere kommuner tidligere, og fremsto som et godt alternativ. Forsøksordningen i Skjervøy tilsier at ordfører oppnevner varaordfører blant formannskapets medlemmer. Det presiseres at oppnevningen gjelder for hele valgperioden.

Ved konstitueringen ble varaordførervervet brukt som forhandlingskort for å sikre en flertallskonstellasjon. Kystpartiet hadde ordføreren ved direkte ordførervalg, KrF fikk plass i Formannskapet (til tross for at de bare hadde en representant i Kommunestyret) og Sp fikk en utvalgsleder, mens SV fikk varaordføreren. Men det er likevel ikke tilfeldig at det var nettopp SV som fikk varaordføreren. For det første fikk hun nest flest stemmer ved ordførervalget. Dessuten

var det tydelig at mange som hadde stemt på Kystpartiets ordfører kandidat hadde brukt sin andrestemme på SVs kandidat. Men et vesentlig moment ved utnevnelsen er likevel at ordføreren følte seg trygg på at dette var en varaordfører han ville kunne samarbeide med gjennom perioden. Ordføreren legger til at det nok ikke ville vært mulig å utnevne en varaordfører fra sitt eget parti, selv om det fantes flere mulige kandidater. Det ville blitt oppfattet som maktarroganse og bidratt til å vanskeliggjøre samarbeidet i kommunestyret utover i perioden. Han mener varaordføreren har vært en ryddig og god samarbeidspartner gjennom perioden, selv om de to langt fra er enige om alt.

Evaluering

Skjervøy vil gjøre en lokal evaluering ved at ordfører, rådmann og varaordfører gjennomgår erfaringene i kommunen og diskuterer disse. Det er ikke lagt opp til at for eksempel opposisjonen skal delta, og det er heller ikke vurdert hvordan politiske organer eller allmennheten skal få del i denne evalueringen.