

Høgskolen i Nesnas skriftserie

Nr. 70

Høgskolen i Nesna 2007

Myndige ordførere?

En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet
for ordførere i ni forsøkskommuner

Helge O. Larsen
Tord Willumsen

Pris kr. 85,-
ISBN 978-82-7569-162-8
ISSN 0805-3154



HØGSKOLEN I NESNA

MYNDIGE ORDFØRERE?

**En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet
for ordfører i ni forsøkskommuner**

**Helge O. Larsen
Tord Willumsen**

Forord

Foreliggende rapport er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Den inneholder en evaluering av de forsøkene med utvidet myndighet for direkte valgt ordfører som i kommunestyreperioden 2003-2007 har foregått i ni norske kommuner. Evalueringen kan av naturlige grunner ikke sies å være fullstendig. Foruten de begrensninger som økonomiske og andre rammer setter, må det pekes på at den aktuelle perioden ennå ikke er over, og at datainnsamlingen med nødvendighet har måttet avsluttes en tid før rapporten kunne ferdigstilles. Generelt har det vært ønskelig at den (foreløpige) evalueringen skulle avsluttes så sent i perioden som mulig.

Vi vil takke en rekke personer og instanser som har vært behjelpelig i forbindelse med prosjektutforming, datainnsamling og evaluering, ikke minst vår kollega og samarbeidspartner i forbindelse med direktevalgforsøkene, førsteamanuensis Marcus Buck, Universitetet i Tromsø. Blant ordførerne og andre aktører i forsøkskommunene har vi møtt stor interesse og velvilje.

Vi vil takke Kommunal- og regionaldepartementet for oppdraget, og også god hjelp i forbindelse med datainnsamling, i sær fra Oddny Ruud Nordvik. Vi vil også takke Høgskolen i Nesna, som har vært vertsinstusjon for prosjektet.

Nesna/Tromsø 15.08.2007

Helge O. Larsen
Tord Willumsen

Innhold

| | |
|---|-------------|
| Kapittel 1: Myndige ordførere?..... | s 4 |
| En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører i ni norske kommuner. | |
| Kapittel 2: Autoritetsformalisering og de-kollektivisering..... | s 8 |
| Kapittel 3: Hvor mye makt skal ordføreren ha? | s 17 |
| Oppsummering av vedtektene | |
| Kapittel 4: Hvordan gikk det i forsøkskommunene?..... | s 30 |
| En omtale av hver kommune | |
| Kapittel 5: Erfaringene med de forskjellige myndighetsformene..... | s 54 |
| En analyse av erfaringene med utvidet myndighet for ordfører i ni norske kommuner | |
| Kapittel 6: De hadde myndighet, men brukte den ei? | s 61 |
| Utvidet myndighet i et reformperspektiv. | |

Kapittel 1: Myndige ordførere?

En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører i ni norske kommuner.

Med hjemmel i Forsøksloven er det i Norge så langt gjennomført to runder med forsøk hvor innbyggerne gjennom direkte valg får utpeke kommunens ordfører, i stedet for at denne velges av kommunestyret, slik reglene i henhold til gjeldende Kommunelov tilsier. Ved lokalvalgene i 1999 fikk 20 kommuner anledning til å gjennomføre slikt forsøk. Én falt fra,¹ slik at det i denne valgperioden var 19 direkte valgte ordførere i Norge. Ved lokalvalgene i 2003 ble forsøkene utvidet til å skulle omfatte 40 kommuner. Fra departementets side ble det spesielt gitt uttrykk for at en ønsket at noen flere større kommuner skulle delta. Nærmere 100 kommuner søkte om å få være med. 36 kommuner avholdt direktevalg, som resulterte i at en for perioden 2003-2007 hadde 34 kommuner med direkte valgt ordfører.² 16 kommuner deltok så vel i første som andre runde med forsøk.³

Med et lite unntak dreide forsøkene i 1999 seg utelukkende om en ny framgangsmåte når kommunens ordfører skulle velges.⁴ 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.⁵

”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

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 I Vågan ble kravet om rent flertall ikke oppnådd, og kommunestyret valgte så ordfører. I Skånland fikk en den nokså spesielle situasjon at to kandidater fikk nøyaktig like mange stemmer. Vedtektene tilsa da at kommunestyret måtte ta stilling til hvem som skulle være ordfører.

³ For en nærmere beskrivelse og evaluering av forsøkene med direkte valg, se Marcus Buck, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2006): *Når folket får velge. Forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget. Resultatene fra første runde med forsøk alene er publisert i rapporten Marcus Buck, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2000): *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner*. Rapport A nr. 94, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø; også trykt som vedlegg i NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*. (Valglovutvalgets innstilling).

⁴ Lyngen kommune hadde fått godkjent vedtekter hvor den direkte valgte ordføreren ble gitt myndighet til å utpeke kommunens varaordfører. Vedkommende måtte hentes blant formannskapetets medlemmer. Dessuten kunne ordføreren fremsette forslag i kommunale organer, fatte vedtak som ikke var av prinsipiell betydning og i hastesaker, og stille ”kabinettspørsmål”.

⁵ Se bl.a. skriv av 29.01.2007 fra KRD til forsøkskommunene om Forsøk med endret myndighet for ordfører – valgperioden 2007-2011.

hvordan innbyggerne oppfatter dette,” uttalte daværende kommunalminister Erna Solberg i en pressemelding våren 2003.⁶

I alt 9 kommuner fikk anledning til å prøve ut former for utvidet myndighet for sin direkte valgte ordfører i perioden 2003-2007. Seks hadde ikke deltatt i ordførerforsøkene tidligere (Skjervøy, Os i Hedmark, Gausdal, Ølen, Mandal og Gol), mens tre gikk inn i sin andre periode med direkte valg, men nå også med utvidet myndighet (Alvdal, Norddal og Lyngen).⁷ På samme måte som for direkte valg, var forsøkene med utvidet myndighet ikke et produkt av bevisst og rasjonell eksperimentelt design fra myndighetenes side. Det var altså ikke snakk om utprøving av forhåndsplanlagte eller bestemte styringsformer eller –modeller. Deltakelsen preges av selvutvelgelse fra kommunenes side, og det var også opp til søkerkommunene selv å foreslå hvilke myndighetsformer de skulle prøve ut, og å utforme vedtekter for forsøkene.⁸ Som vi senere skal gjøre rede for, går noen av myndighetsformene som utprøves igjen i flere av kommunene, om enn ofte med noe ulik utforming. Som nevnt deltok ni kommuner, men dersom vi bruker myndighetsformer som enhet, dreier det seg altså om et atskillig høyere antall *forsøk*.

Metodisk og fremstillingsmessig skal vi i denne rapporten gjøre begge deler. Vi skal beskrive, kategorisere og diskutere de ulike formene for utvidet myndighet som har vært gjenstand for utprøving. Vi skal imidlertid også komme forholdsvis grundig inn på ulike forhold som kjennetegner den enkelte kommune. Dette er det både faglige og mer praktiske grunner for. Det kan anføres en rekke argumenter for at en slik kontekstuell tilnærming til spørsmål som har med lokal politisk styring og lederskapsutøvelse å gjøre, gir en kvalitativt annen innsikt i og fordypet forståelse av de aktuelle prosessene.⁹ Det forholdsvis lave antallet kommuner gjør dessuten en slik tilnærming mulig innenfor akseptable ressursmessige rammer. Således er det foretatt intervjuer og avlagt besøk i samtlige av disse ni kommunene en eller flere ganger i løpet av forsøksperioden.

Datamaterialet for denne rapporten er først og fremst framkommet gjennom dokumentstudier og intervjuer, noe vi skal gjøre nærmere rede for senere. Evalueringen av forsøkene med direkte valg av ordfører og utvidet myndighet har foregått mer eller mindre kontinuerlig. Et stort flertall av kommunene som deltok i første runde, har videreført sine forsøk også i den andre valgperioden, og en del av disse igjen har ønsket å delta også i kommende fireårsperiode (2007-2011). Etter vår vurdering er det store evaluerings- og læringsgevinster knyttet til en slik oppfølging over tid. Et slikt opplegg genererer også et betydelig datamateriale av så vel kvantitativ som kvalitativ art. Intervju og case-studier har gitt grunnlag for mer spesifikke, kommunevise analyser, mens survey-undersøkelser og aggregert materiale gir rom for slutninger og hypoteser av mer generell art. Ved begge de to lokalvalgene har det vært gjennomført befolkningsundersøkelser knyttet til valgadfærd og holdninger. Høsten 2001/våren 2002 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant samtlige kommunestyrerepresentanter i 19 kommuner med direktevalg, og en kontrollgruppe av 19 kommuner som ikke deltok i forsøkene.

⁶ ”Mer myndighet til ni ordførere etter valget”. KR D: Pressemelding nr. 88/2003.

⁷ Ølen ble i perioden slått sammen med Vindafjord, til nye Vindafjord kommune.

⁸ Kommunal- og regionaldepartementet trakk riktignok opp visse rammer, og bidro med råd og veiledning. Mange av kommunene hadde en omfattende dialog med departementets saksbehandler (Oddny Ruud Nordvik) under utformingen av søknad og vedtekter.

⁹ Se for eksempel Patrick Chabal & Jean-Pascal Daloz (2006): *Culture Troubles. Politics and the Interpretation of Meaning*. London: Hurst and Company, og Helge O. Larsen (2001): ”Rollebegrepet i studiet av politisk lederskap”, i Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.

Rapporteringen fra prosjektet har dels foregått i form av foredrag, konferansebidrag og artikler for et nasjonalt så vel som internasjonalt publikum, og dels i form av mer omfattende og syntetiserende rapporter. Det foreliggende bidraget kan sees som det tredje i rekken i så måte. Den første rapporten (Buck, Sagerup og Larsen (2000)) tar for seg fremveksten av ordningen, gjennomføringen av valgene i de 19 kommunene, og ulike sider ved forsøkene og deres effekter på områder som rekruttering, valgkamp, valgdeltakelse, konstituering. Rapporten er publisert såpass tidlig etter valgene at den i begrenset grad kan belyse effekter over tid. Dette gjøres i større grad i den andre rapporten, publisert som boken *Når folket får velge*.¹⁰ Her sammenlignes og analyseres begge de to rundene med ordfører- og kommunestyrevalg.

Som bokens undertittel indikerer, er fokus og problemstillinger her knyttet til forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform. Hvordan kan direkte valg av ordfører karakteriseres som institusjonell reform? Hvilke effekter av forsøkene er det så langt mulig å spore når det gjelder holdninger, preferanser og adferd hos velgerne? Endelig spørres det om hvordan forsøkene med direkte valg har påvirket makt- og innflytelsesrelasjoner i kommunalpolitikken, og ordføreres rolleutforming. Forsøkene med utvidet myndighet i ni av de 34 kommunene med direkte valg av ordførere gjøres derimot ikke til noe hovedtema i denne boken. Dette henger sammen med at myndighetsforsøkene både metodologisk, tematisk og til dels teoretisk krever en annen tilnærming enn forsøkene med direkte valg.

Forsøkene med direkte valg tar først og fremst sikte på å påvirke holdninger og adferd i forbindelse med selve lokalvalgene. Sentrale målsettinger var knyttet til at en slik ordning kunne øke valgdeltakelsen og det politiske engasjement. Ute i kommunene støtte vi også på en ofte uttalt målsetting om at direkte valg kunne redusere "hestehandelen" om posisjoner når de nyvalgte kommunestyrene skulle konstituere seg. Viktige spørsmål i forbindelse med forsøkene dreide seg for øvrig om hvorvidt eller hvordan direkte valg kunne påvirke rekruttering til politiske verv; personvalgsaspektet ved lokalvalg, valgkampens karakter, og makt- og innflytelsesforhold i kommunalpolitikken.

Forsøkene med utvidet myndighet henger mindre sammen med valg og valgdferd, og er mer knyttet opp mot nettopp endringer i makt-, innflytelses- og ansvarsforhold i kommunene. I tillegg til spørsmålet om *hva* slags ny, formell myndighet ordførerne tillegges, er det i like stor grad spørsmål om *hvordan* myndigheten praktiseres og blir brukt. Metodisk tilsier dette at en evaluering bør foretas forholdsvis seint i perioden for å få med seg så mye som mulig av denne praksisen.¹¹

Når ordføreren gis utvidet formell myndighet, er dette videre ikke bare et spørsmål om *hva* og *hvordan*, men også *hvorfor*, og i forhold til *hvem*? Springer et ønske om utvidet myndighet ut fra ordningen med direkte valg, eller kan det sees løsrevet fra denne? Hva bunner et ønske om å utvide ordførerens myndighet i? I hvilken grad og eventuelt på hvilken måte er det snakk om et null-sum-spill? Går utvidet myndighet for ordføreren på bekostning av andre aktørers makt- og innflytelse i kommunene? Hvordan påvirker økt ordførermyndighet kommunene som styrings- og beslutningssystem? Dreier det seg eventuelt om en forskyvning i maktforhold mellom aktører som essensielt henter sin legitimitet fra politikken, eller påvirkes

¹⁰ Buck, Larsen og Willumsen, op.cit.

¹¹ I dette perspektivet ville det også vært ønskelig med en undersøkelse blant kommunestyremedlemmer av forholdet mellom dette organet og en direkte valgt ordfører mot slutten av en valgperiode der en slik ordning hadde vært praktisert.

også forholdet til det administrative systemet? Og – litt tabloid formulert – *trenger* egentlig norske ordførere mer formell makt?

Metode og kilder

I evalueringen av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører har vi benyttet en rekke kilder og metoder. Analysen av vedtektene i kapittel tre er naturlig nok basert først og fremst på dokumentstudier av vedtektene for de ulike kommunene, men også intervjudata som har bidratt med utfyllende kommentarer og klarere forståelse. Kapittel fire, som inneholder presentasjonen av hver enkelt kommune sammen med erfaringene de har gjort der, er basert på det største mangfoldet av kilder.

- Fem av de ni kommunene ble besøkt under valgkampen i 2003. I den sammenhengen var vi mest opptatt av ordningen med direkte ordførervalg, men vi begynte allerede da å orientere oss om ulike synspunkter på at ordføreren skulle ha utvidet myndighet. Den gangen ble ordfører, rådmann og samtlige ordførerkandidater intervjuet.
- Alle ordførerne ble intervjuet på telefon høsten 2003 i forbindelse med direktevalgsforsøket. Fokuset i dette intervjuet var konstitueringen og forholdet mellom ordføreren og kommunestyret. Disse intervjuene var med på å danne en viktig bakgrunn for vår forståelse av forsøkene med utvidet myndighet for ordføreren.
- Vi har besøkt hver kommune minst én gang i forsøksperioden og intervjuet ordfører, rådmann og i noen tilfeller opposisjonsledere og andre formannskapsmedlemmer eller andre aktuelle informanter i administrasjonen. I tillegg til intervjuer har vi også gjort egne observasjoner i kommunene.
- Dessuten har alle ordførerne blitt intervjuet på telefon i løpet av våren 2007, slik at vi kunne oppdatere i hvilken grad de ulike myndighetsområdene har blitt brukt og kontrollere for feil i vår fremstilling.
- I tillegg har vi benyttet ulike typer dokumenter: vedtektene, søknadene om å få delta i forsøket, delegasjonsreglementer, kommunestyreprotokoller og ulike typer vedtak fattet av ordfører eller som på andre måter berører forsøket.
- I de kommunene som har gjort noen lokal evaluering (Gol og Skjervøy) har dette selvsagt også vært til stor nytte.
- For den innledende omtalen av hver kommune i kapittel 4 har vi brukt leksikonartikler, brosjyrer fra kommunene og kommunenes hjemmesider på internett.

Kapittel 2: Autoritetsformalisering og de-kollektivisering.

Reformer kan sees som bevisste forsøk på institusjonell endring. I en viss forstand blir forsøk en slags kvasi-reform. Nye styrings- eller organisasjonsformer utprøves, men uten at det er tatt endelig stilling til deres utforming eller om de skal bli permanente ordninger. Forsøksvirksomhet blir derfor en form for læringsprosess, og dette forsterkes av at det ofte er knyttet formelle ordninger for evaluering og tilbakeføring til gjennomføring av forsøk. Forsøk innebærer også et element av innovasjon, om enn ikke alltid like banebrytende og nyskapende. Det som fremstår som en innovasjon i én kontekst, kan opptre som etablert praksis i en annen. Reformene forekommer og blir iverksatt i ulike institusjonelle kontekster, og dette kan være en forklaring på ulik nasjonal håndtering av problemer, og at reformprosesser får ulikt forløp.¹² Norge er av forvaltningsforskere blitt karakterisert som ”en forsiktig reformator”, og i den grad internasjonale trender adopteres, skjer dette ofte i en betydelig modifisert form.¹³

Dette poenget kan imidlertid ha større relevans for det nasjonale enn for det lokale styringsnivået. Et eksempel i så måte kan være de såkalte ”nordiske frikommuneforsøkene”,¹⁴ som må sies å være nokså unike i internasjonal sammenheng, og som vakte betydelig interesse blant så vel forskere som praktikere innen lokalforvaltningen i en rekke land. Nettopp på grunn av de mange og forskjelligartede reformer og forsøk i kommunene har forskere benyttet betegnelsen ”det kommunale laboratorium”, og pekt på læringsmulighetene når det gjelder styringsformer som kan ligge her.¹⁵ Interessen for og forekomsten av reformer og forsøk i lokalforvaltningen i de nordiske land kan henge sammen med den relative betydningen dette nivået har. Enten vi måler i form av andel av bruttonasjonalprodukt eller andel av offentlig sysselsetting, ligger de nordiske land klart i teten i Europa når det gjelder kommunenes rolle i offentlig oppgaveløsning i forhold til det nasjonale nivået.¹⁶

Fra 1950-tallet og utover har reformer i lokalforvaltningen mer eller mindre kontinuerlig stått på dagsordenen, og i en periode var dette institusjonalisert gjennom arbeidet til den såkalte Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Nå bør det legges til at selv om det kommunale nivået var viktig og fikk mye oppmerksomhet, skyldtes dette ikke bare – og noen vil si ikke først og fremst – at det kommunale selvstyret stod så sterkt i Norge og i Norden. Kommunenes sterke stilling var i høy grad knyttet til deres rolle som iverksettere av nasjonal politikk, sterkt integrert i arbeidet med å realisere velferdsstatens målsettinger.¹⁷

Over tid er forsøksvirksomhet relativt sett blitt viktigere som reformstrategi, og er gitt en institusjonell forankring gjennom innføringen av forsøk som en permanent lærings- og endringsmulighet i Forsøksloven av 1993. Her åpnes det for at myndighetene kan sette i gang forsøk i offentlig virksomhet uten at dette på forhånd er nedfelt i spesifikk lovgivning på

¹² Se for eksempel Johan P. Olsen and B.Guy Peters(1996): ”Learning form experience”, i J.P.Olsen and B.Guy Peters (eds): *Lessons from Experience*. Oslo:Universitetsforlaget.

¹³ Se Johan P. Olsen ”Revolution in Slow Motion”, (op.cit.)

¹⁴ Harald Baldersheim and Krister Ståhlberg (eds)(1994): *Towards the Self-regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

¹⁵ Se Harald Baldersheim og Lawrence e. Rose (red)(2000): *Det kommunale laboratorium*.

¹⁶ Se for eksempel Helge O. Larsen og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk kommunalpolitikk i nordisk lys*. Oslo:Kommuneforlaget.

¹⁷ Se Francesco Kjellberg : *Autonomi og integrasjon*; TFS,

området. Siktemålet med forsøksvirksomhet er jo nettopp å prøve ut ulike ordninger før det eventuelt etableres permanent lovgivning på et område.¹⁸ Det kan være mange grunner til at forsøksvirksomhet har fått økt betydning; for eksempel kan det pekes på at dette er en endringsstrategi som vektlegger læring, utprøving og medvirkning. Den åpner også for at mange ulike løsninger eller modeller kan prøves ut til samme tid, slik at en unngår å binde seg til én bestemt løsning på et for tidlig tidspunkt. Noe av populariteten skyldes nok også at forsøk er mindre politisk omkostningsfulle enn permanente grep og lovgivning. Dette gjelder ikke minst for statens styring av kommunene, hvor frivillighet på noen områder har erstattet tvang. Mens inndelingsreformene i kjølvannet av Juul-komiteen ble gjennomført som tvangsregulering fra statlig side, baseres strukturendringer i dag på lokale initiativ og statlige insentiver.

Forsøk åpner også for at den hierarkiske styringen av reformer i offentlig forvaltning reduseres. Initiativ til forsøksvirksomhet kan komme fra ulike hold, og lokale myndigheter eller de som skal utføre forsøkene, gis betydelige muligheter til å påvirke både utforming og utprøving av forsøksordningene. Systematisk evaluering åpner også for at faglige synspunkt, og lokale erfaringer, organiseres inn i prosessen før endelig lovregulering utarbeides. Når det gjelder ordførerforsøkene, har Kommunal- og regionaldepartementet lagt noen rammer, knyttet til antall forsøkskommuner og overordnede vedtekter. Utformingen av de konkrete forsøkene har derimot kommunene selv langt på veg stått for, og til dels i en løpende dialog med departementet. Også når det gjelder hvilke myndighetsformer som kunne forsøkes tillagt den direkte valgte ordføreren, har kommunene blitt invitert til selv å foreslå disse. I forhold til tredje forsøksrunde for direkte valg, har derimot departementet lagd en vedtektsmal som ikke lenger åpner for variasjon. Blant annet er det fastlagt at alle kommunene som skal ha direkte valg må benytte såkalt preferansevalg.

Når man ser på kommunalforvaltningen og stat-lokal relasjoner over tid, er det nesten slik at man kan snakke om reformer som rutine. Sett i et slikt perspektiv, kan forsøkene med direkte valg av ordfører, og utvidet myndighet for ordfører, nærmest sies å ha elementer av å være kvasi-rasjonelle prosesser. De inngår som ledd i et nærmest kontinuerlig og institusjonalisert reformarbeid i forholdet mellom stat og kommune. Disse prosessene styres imidlertid ikke veldig stramt fra sentrale myndigheter, og forsøksvirksomheten kan ikke sies å bygge på bevisst design og klare oppfatninger om mål-middel sammenhenger. Til en viss grad kan forsøkene og reformarbeidet sies å reflektere ideologiske eller partipolitiske skillelinjer. Forsøkene med direkte valg har nå likevel foregått under tre ulike regjeringer, og ikke noe parti har tatt eksplisitt standpunkt for eller mot en slik ordening. Politiske ulikheter i syn kommer nok snarere til uttrykk med hensyn til hvilke sider ved forsøkene en er begeistret for eller betenkt over. På et noe grunnleggende plan kommer en skillelinje i synet på politisk representasjon til syne: Ønsker en å styrke det direktedemokratiske element ved lokalvalgene i form av økt velgerinnflytelse på valget av kommunens ordfører, eller skal dette foregå mer indirekte som tidligere, gjennom parti og forhandlinger i kommunestyret etter valgene?

Den viktigste beveggrunnen for mange når det gjeldt å ville prøve ut en ordening med direkte valg av ordfører, var et håp om at dette kunne være et virkemiddel for å øke valgdeltakelsen ved kommunevalgene. Slik sett var motivasjonen for mange ikke knyttet direkte til et ønske om styringsreform, men snarere til å påvirke den politiske deltakelsen. Som vi har pekt på i

¹⁸ Mange trodde at det etter andre forsøksrunde med direkte valg av ordfører ville bli åpnet en generell adgang i Kommuneloven for at kommunene som ønsket det kunne benytte denne ordningen uten særskilt å måtte søke om det. Den sittende regjering valgte imidlertid å fortsette forsøkene i en tredje periode, i hovedsak med en begrunnelse om at en trengte å prøve ut preferansevalg som metode i ordførervalgene.

tidligere rapporter, har ikke direkte valg så langt vist seg som noen vidunderkur for valgdeltakelsen. Etter hvert har da også andre argument i større grad blitt trukket fram av de som ønsker å benytte en slik valgordning.

Om en ønsker å forstå hvorfor en i Norge utfører forsøk med direkte valg, og i enda større grad forsøk med utvidet myndighet for ordføreren, er det imidlertid ikke tilstrekkelig å lete etter nasjonale årsaker og beveggrunner. I boken *Når folket får velge*, har vi pekt på at innføring av direkte ordførervalg i noen grad har karakter av å være en europeisk motebølge. Norge er riktignok så langt det første og eneste land i Norden som forsøker denne løsningen, men i en rekke europeiske land er den helt eller delvis innført det siste drøye tiåret. Vi har vist til at det internasjonalt har vært vel så mye tale om *executive mayors* som *directly elected mayors*, og at et ønske om å styrke selve ordførerposisjonen har vært viktigere enn en eventuell påvirkning av valgdeltakelsen. Forsøkene med utvidet myndighet blir derfor av mange sett på som en naturlig videreføring av ordningen med direkte valg. I et slikt perspektiv framstår de norske forsøkene som en adoptering av og tilpasning til en internasjonal trend.

Presidentialisme og de-kollektivisering.

På et grunnleggende plan kan direkte valg av ordfører og utvidelse av ordførers formelle myndighet sees som to sider av samme sak: Begge er tiltak som kan eller skal styrke ordførers formelle autoritet. Lederposisjoner er redskap for utøvelse av makt og innflytelse innenfor rammene av et politisk system. Denne maktutøvelsen skal imidlertid ikke være vilkårlig; men legitim. Autoritet betyr maktutøvelse som er legitim, og i et demokrati er legitimiteten knyttet til et oppdrag eller mandat sprunget ut av folkeviljen. Utvelgelsen av personer til politiske maktposisjoner skjer som regel gjennom valg, og kan være direkte eller indirekte.

I boken *Når folket får velge* har vi diskutert hvordan en ordning med direkte valg av ordførere i prinsippet kan sees som et steg i retning av det som er kalt *presidentstyre*.¹⁹ Det er grunn til å anta at valgordningen i seg selv betyr en styrking av ordførers autoritet i forhold til andre kommunale instanser. En direkte valgt ordfører kan, på samme måte som et kommunestyre, vise til den legitimitet som ligger i å være direkte valgt av folket, og følgelig skulle stå til ansvar direkte overfor velgerne. I hvor stor grad denne legitimiteten vil kunne gi seg utslag i økt makt og innflytelse, er imidlertid mer uklart og varierende.

For det første kan det være uklart hva slags mandat det direkte valget innebærer. I de norske forsøkene har ordførerkandidatene ingen egen, selvstendig politisk plattform, men er valgt med bakgrunn i et parti eller en godkjent liste. I utgangspunktet foreligger det derfor en sterk kopling til de politiske parti og det etablerte politiske systemet. Dette modifiseres nok likevel i en viss grad av personfaktoren. Våre undersøkelser fra de to tidligere valgene viste at personlig tillit var et viktig element ved folks stemmegivning. Et klart flertall, særlig i de mindre kommunene, oppgav at de hadde god kjennskap til kandidatene, og at denne kunnskapen, snarere enn ideologi og partiprogram, var det viktigste grunnlaget for deres stemmegivning ved ordførervalgene.

¹⁹ Statsviteren Arend Lijphardt har påpekt at forholdet mellom den lovgivende og utøvende del av statsmakten i ulike politiske system grovt kan sies å falle i to kategorier, nemlig parlamentsmodeller og presidentmodeller. Se Arend Lijphardt (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in twenty-one countries*. London: Yale University Press.

For det andre kan ordførere være valgt med en varierende andel av de avgitte ordførerstemmene bak seg. Kommunene har i ulik grad stilt krav til type flertall for kåring av ordfører gjennom direkte valg, og så langt har bare et mindretall krevd absolutt flertall, siden dette er et strengt krav, og lett vil føre til at det må avholdes to valgomganger. I denne sammenhengen vil preferansevalg kunne vise seg å være et godt virkemiddel for å oppnå kvalifisert flertall uten å måtte gå vegen om flere valgomganger. Særlig der mange kandidater stiller til valg og det ikke er krav om oppslutning, kan en tenke seg at en får ordførere med en forholdsvis liten andel av stemmene bak seg. Våre undersøkelser har imidlertid vist at det så langt ikke er valgt ordførere med mindre enn 30 prosent av ordførerstemmene bak seg, selv i kommuner hvor det har vært seks-syv ordførerkandidater.

For det tredje er det i utgangspunktet bare selve valgmåten til ordførervervet som er endret. Ordføreren skal ha de samme plikter og rettigheter som før, og skal styre gjennom vedtak og iverksettelse i de vanlige kommunale organ, som formannskap/utvalg, kommunestyre og administrasjon. Ordførere kan ha et svært varierende politisk maktgrunnlag i sine kommunestyrer. Ordfører- og kommunestyrevalgene i 2003 gav som resultat at 17 ordførere hadde støtte fra et flertall i kommunestyret, 10 var mindretallsordførere, mens 7 hadde et varierende oppslutningsgrunnlag.²⁰ Det er rimelig å anta at felles partitilhørighet og grad av oppslutning i kommunestyret vil ha betydning for ordførerens muligheter til å få gjennomslag for sitt syn når vedtak skal fattes.

Dette gjelder imidlertid ikke spesifikt for ordførere som er valgt av innbyggerne direkte. Våre undersøkelser fra forrige periode viste klart at måten ordføreren var valgt på, hadde svært liten betydning for forholdet mellom ordføreren og kommunestyret. En analyse fra kommuner både med og uten direkte valg viste at valgordningen i seg selv ikke hadde noen selvstendig effekt med hensyn på hvordan representantene oppfattet ordførerens rolleutforming, og på relasjonene mellom ordfører og kommunestyre. Derimot viste det seg at politisk ståsted, i betydningen av å være valgt på samme liste som ordføreren, hadde en klar og signifikant betydning for kommunestyrerepresentantenes oppfatninger på disse områdene.

Totalt sett kan det antas at direkte valg øker ordførerens legitimitet som kommunens frontfigur, og kanskje særlig i relasjon til innbyggerne. Det er derimot ikke like klart at kommunestyrets medlemmer vil føle en forpliktelse til å stille seg bak ordførerens syn og vurderinger, siden vedkommende ikke er valgt av en flertallskonstellasjon i dette organet. I så måte kan det hevdes at den tradisjonelle, indirekte valg måten gir ordføreren et vel så godt utgangspunkt, siden han eller hun tross alt har et flertall bak seg. Her er det imidlertid viktig å være klar over at vi ikke snakker om en parlamentarisk styringsmodell. At ordføreren ble valgt med støtte fra en flertallskonstellasjon²¹ er ingen garanti for at flertallet vil være stabilt og koalisjonen varig. Også indirekte valgte ordførere må dermed regne med å kunne komme i mindretall i kommunestyret fra tid til annen.

Direkte valg gir ordføreren ekstra legitimitet, mens indirekte valg i utgangspunktet kan være bedre egnet til å sikre ordføreren støtte i kommunestyret. Her vil selvfølgelig ordførerens maktbasis i koplingen til det etablerte partisystemet ha betydning. For begge kategoriene vil det imidlertid være snakk om at den autoritet som maktbasis og posisjon gir, ikke er konstant, men vil kunne endre seg betydelig, blant annet avhengig av ordførerens rolleutforming og håndtering av politiske saker. Her som i andre lederposisjon er det snakk om at autoritet må

²⁰ Buck, Larsen og Willumsen ; op.cit.,s. 98ff.

²¹ I dagens situasjon er det bare et fåtall kommuner hvor et parti har rent flertall i kommunestyret.

forvaltes.²² En annen sak er selvfølgelig at det kan være flere kilder til autoritet, og at denne kan spilles ut på ulike arenaer. Både direkte og indirekte valgte ordførere vil likevel måtte basere sitt kommunalpolitiske virke på den støtte de kan oppnå i utvalg, formannskap og kommunestyre. Det er blant annet på denne bakgrunnen vi må se mange ordføreres uttalte ønske om å framstå som en samlende figur, og å mobilisere bred støtte for vedtak.

Som både vi og andre har pekt på mange ganger, må den norske ordførerposisjonen formelt sett sies å være ganske svak.²³ I henhold til kommuneloven har ordføreren følgende myndighet og oppgaver:

- Lede møtene i kommunestyret og formannskapet
- Ansvar for saksliste og innkalling til møtene
- Være kommunens rettslige representant
- Underskrive på kommunens vegne i alle saker hvor myndigheten ikke er tillagt andre
- Møte- og talerett i alle kommunale organ

Kommuneloven tillegger ikke ordføreren vedtaksmyndighet direkte. Kommunestyret kan imidlertid gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.²⁴ Uten at vi har helt systematisk belegg for det, er det likevel vårt inntrykk av at de fleste kommunestyrene har vært tilbakeholdne med å delegerer avgjørelsesmyndighet til sine ordførere, og faktisk heller delegerer til utvalg eller administrasjonssjefen. I sitt rundskriv om forsøkene med utvidet myndighet har da også Kommunal- og regionaldepartementet eksplisitt pekt på at dersom kommunene ønsker å delegerer myndighet i henhold til kommuneloven (§ 9, nr.5), er det ikke nødvendig å fastsette dette i vedtekt om utvidet myndighet. Dette kan gjøres i ordinært delegasjonsvedtak når som helst i perioden. Administrasjonssjefen har et lovpålagt utredningsansvar, men kommunestyret står fritt allerede med utgangspunkt i dagens lovgivning til å kunne vedta at ordføreren kan innstille til vedtak i saker overfor politiske organ.

Denne svake formelle befestingen illustrerer den essensielt *politiske* karakteren til ordførerposisjonen. Ordførervervet dreier seg om å kunne øve makt og innflytelse gjennom politisk lederskap. Dette er en kompleks og krevende oppgave, hvor både erfaring, talent og evne til å kommunisere kommer godt med; i sær der hvor ordføreren ikke støtter seg på et nærmest kompakt og urokkelig flertall. Når enkelte ordførere på konferanser i forbindelse med forsøkene har uttalt at de har den makt de trenger, må dette nettopp sees i sammenheng med deres faktiske autoritetsposisjon, og ikke den formelt juridiske. Politisk støtte er et viktig element i dette, men ikke det eneste. I en landsomfattende spørreundersøkelse foretatt på midten av 1980-tallet oppgav et flertall av ordførerne at ordførerens generelle innflytelse hadde økt de siste 15 år, og at den klart viktigste årsaken til dette var at ordføreren var gitt anledning til å fungere i vervet på heltid.²⁵

En utvidelse av ordførerens formelle myndighet betyr slik at en ønsker å utvide ordførerens autoritet *de jure*; altså knytte større formell, juridisk forankret myndighet til denne posisjonen. *Retningen* for en slik utvidelse er imidlertid ikke klar eller gitt. En kan tenke seg en myndighetsutvidelse av essensielt politisk karakter, hvor ordføreren gis beslutningsmyndighet

²² For en grundigere drøfting av disse poengene, se Helge O. Larsen (2001), op.cit.

²³ Se for eksempel Helge O. Larsen (1995): "Ordførervervet og politisk mistillit", i Ot.prop. nr. 58, 1995-96.

²⁴ Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992 nr. 107, og rundskriv fra KRD 29.01.07 om forsøk med endret myndighet.

²⁵ Se Helge O. Larsen (1993): "Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?", i Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: TANO.

som ellers ville ligget til politiske organ. På et generelt plan kunne vi betegne dette som en form for *de-kollektivering av beslutningsfetting*.²⁶ Et alternativ, som går i en noe mer administrativ retning, vil være å tillegge ordføreren et større ansvar for iverksettelse av vedtak; altså å gi vervet en mer *utøvende myndighet*. På et generelt og mer teoretisk plan kunne vi betegne dette som en form for *presidentialisering*. Nå vil vi ikke med dette si at iverksetting ikke har politiske aspekt; men snarere at et slikt ansvar ville bevege ordførerposisjonen i retning av et mer utøvende ansvar, som i dag kanskje ville forbindes mest med administrasjonssjefens domene. Et eksempel kunne være at en innførte den danske ordningen, hvor borgmesteren formelt også er øverste administrative leder.²⁷

Disse to retningene eller mulighetene er selvsagt ikke gjensidig utelukkende. Tvert om kan de kombineres, og slik virke gjensidig forsterkende på en måte som kan aktualisere spørsmålet om mekanismer for å etablere en maktbalanse mellom kommunestyret som det ”lovgivende” og beslutende organ, og ordføreren som den utøvende myndighet. Italia og de to syd-tyske delstatene er nok de klareste eksemplene på dette ute i Europa. Mens virkemidlene i den første varianten i første rekke vil være økt beslutningsmyndighet, vil det i den andre være maktbalanserende tiltak, som (utsettende)veto, oppløsningsrett, og utskrivning av nyvalg.

Vi har tidligere pekt på at debatten om styrking av ordførerposisjonen ute i Europa ofte har foregått under overskriften ”executive mayors” snarere enn ”directly elected mayors”. Fra forskere er det da også påpekt at nettopp den utøvende funksjonen i kommunene har vært i endring de senere år.²⁸ En klar tendens har vært at en i ulike land har ønsket å bedre den politiske styringen i kommunene gjennom å øke den politiske lederens makt, og tillegge denne posisjonen flere utøvende (executive) funksjoner. Flere steder har dette betydd innføringen av en regjeringslignende ordning, med en ordfører i spissen for sitt kabinett, som ordføreren eventuelt kan utpeke selv, og hvor medlemmene ikke må hentes fra kommunestyret. Dette er tilfelle i Italia og i Nederland; selv om ordførerne i sistnevnte land fortsatt utnevnes av dronningen (regjeringen).

På grunn av ulikheter i så vel institusjonell struktur som politisk kultur mellom ulike land eller delstater, er det til dels stor variasjon når det gjelder i hvilken grad de direkte valgte ordførerne er knyttet opp mot partisystemene. I Syd-Tyskland er ordførerposisjonen blitt profesjonalisert og nærmest blitt en egen karrieremulighet, og mandatperioden for ordfører og kommunestyre er ikke sammenfallende.²⁹ Da den nye formen for Mayor of London ble etablert, og direkte valg innført, stilte Ken Livingston opp på egen liste, siden han ikke ble nominert som kandidat for Labour³⁰. I Norge har koplingen til det etablerte partisystemet ved forsøkene vært meget sterk, og kun etablerte parti eller lister kan stille ordførerkandidat.

En styrking av ordførerposisjonen har som regel vært begrunnet med et ønske om å styrke den politiske styringen i kommunene, og å gjøre dette vervet mer attraktivt. Tilskrivelse av økt formell myndighet er en måte å gjøre dette på, og en annen, delvis overlappende form er å innføre styringstillegg av ulikt slag. ”Behovet” for dette vil i en viss forstand øke jo større

²⁶ Se Helge O. Larsen (2005): ”Transforming Political Leadership in Local Government: Trends, Models, Reforms”, i Rikke Berg and Nirmala Rao (eds): *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave.

²⁷ Se for eksempel Rikke Berg og Ulrik Kjær (2005): *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

²⁸ Den nyeste og mest omfattende belysningen av dette finnes i R.Berg and N.Rao; op.cit.

²⁹ Se for eksempel Hellmut Wollmann (2005): ”The directly elected executive mayor in German local government”, i R.Berg and N.Rao (eds); op.cit.

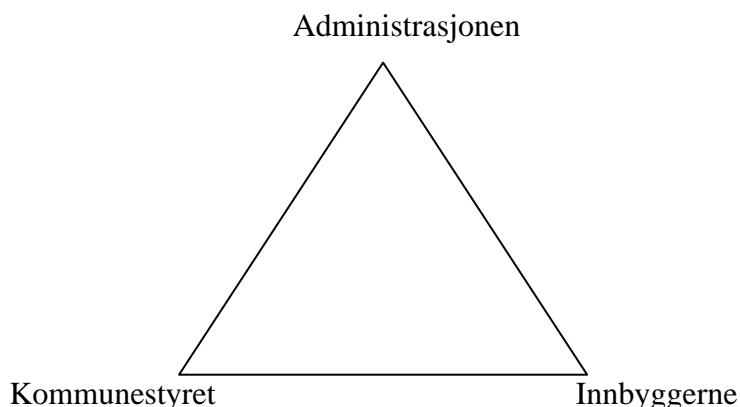
³⁰ I London ble preferansevalg benyttet, og Livingston ble valgt ved hjelp av andrestemmer.

sjanse det er for at ordføreren ikke kan regne med å ha et flertall bak seg i kommunestyret. Lengst i så måte har en gått i Italia, hvor ordførerens parti under visse betingelser sikres et ekstra styringstillegg i form av seter i kommunestyret.³¹ En annen form for myndighetsøkning som har karakter av styringstillegg, er ordninger hvor ordføreren selv kan utpeke sin varaordfører. Felles for disse ordningene er at de skal styrke stillingen til den direkte valgte ordføreren i forhold til kommunestyret.

I den grad ordføreren tillegges utøvende funksjoner og et økt ansvar for iverksetting, kan dette sies å gå på bekostning av administrasjonssjefens myndighet. Makt- og innflytelsesfordelingen mellom det politiske og det administrative systemet har vært et vedvarende spørsmål når temaet er kommunal styring. Det er en nokså klar oppfatning både blant ordførere og menige kommunestyremedlemmer i Norge at administrasjonen har mye makt, og at den administrative innflytelsen har vært økende.³² Bedre politisk styring og tydeliggjøring av plasseringen av det politiske ansvar har vært blant hovedbegrunnelsene for innføring av parlamentariske styringsmodeller i kommunene. Denne styreformen har imidlertid ennå ikke fått særlig utbredelse verken i norske kommuner eller andre steder. Innenfor rammen av den tradisjonelle formannskapsmodellen er det særlig (om)organisering og politisk kapasitetsøkning som har vært brukt som virkemidler; eksempelvis komitéorganisering og politiske frikjøpsordninger.

Innføring av direktevalgsordninger når det gjelder ordførervervet, og utvidelse av ordførerens myndighet, er institusjonelle reformer som i hvert fall potensielt påvirker makt- og innflytelsesrelasjonene i kommunene. I utgangspunktet kan en anta at de trekker i samme retning, nemlig en styrking av ordførerfunksjonen. Dersom vi ønsker å analysere og forstå disse tiltakenes virkninger på det kommunale systemet, kan det imidlertid være grunn til å ta en noe mer differensiert tilnærming.

Følgende figur kan danne utgangspunkt for en analyse av hvordan direkte valg og myndighetsutvidelse for ordføreren påvirker relasjonene til andre viktige aktører innenfor det kommunalpolitiske systemet. Vi tenker oss her at de tre viktigste andre aktørene med hensyn på innflytelse er innbyggerne, medpolitikere (kommunestyret/partiene) og administrasjonen. Figurmessig kan vi tenke oss dette framstilt som en trekant, med disse aktørene i hvert sitt hjørne:



³¹ For en nærmere redegjørelse, se Buck, Larsen og Willumsen, op.cit.

³² Ibid.

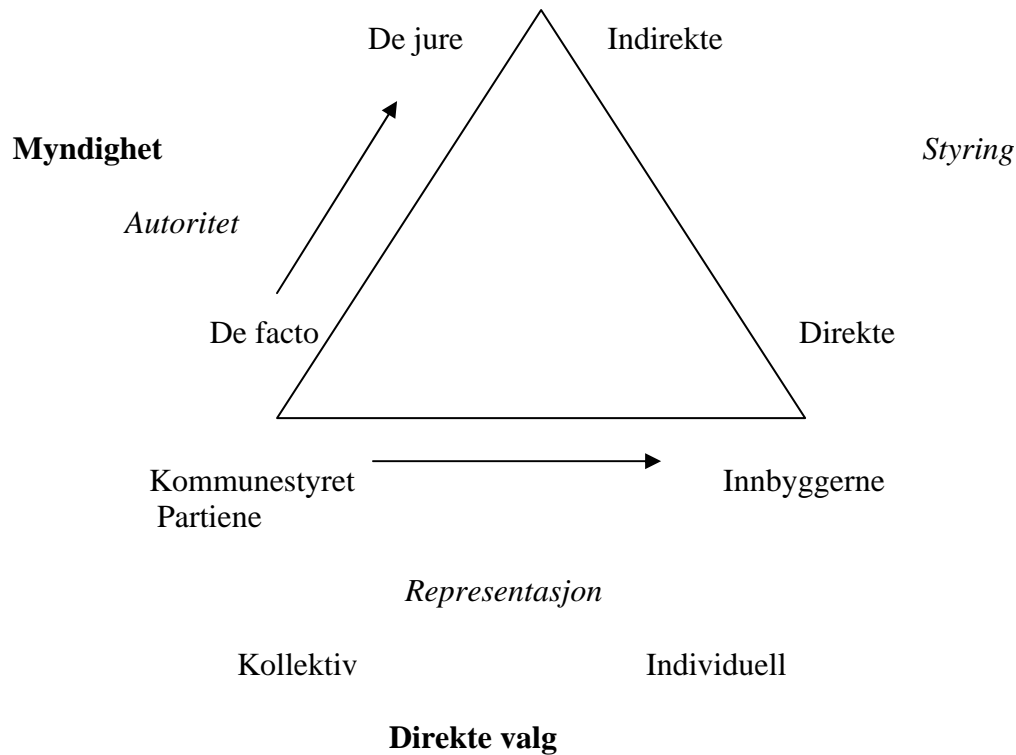
Vi kan da tenke oss at aksens kommunestyre – administrasjon illustrerer ett aspekt ved ordførerens posisjon, nemlig spørsmålet om hvorvidt vedkommendes maktgrunnlag, eller autoritet, er knyttet til et politisk basert grunnlag og kommer til uttrykk som støtte og flertall i kommunestyret (autoritet *de facto*). På det andre ytterpunktet vil ordførerens makt primært være knyttet til et autoritetsgrunnlag forankret i formelle rettigheter og formell myndighet (autoritet *de jure*). Ordførerens autoritet har et *de facto* – preg jo mer den er knyttet til politisk støtte, og et *de jure* – preg jo mer den er forankret i formelle, juridisk fastlagte rettigheter og plikter. Poenget i denne sammenhengen er at forsøk med utvidet myndighet for ordføreren kan plasseres langs en slik dimensjon. På et systemplan kan vi da tenke oss at ordførerens autoritet i mindre grad knyttes til den politiske maktbasen i kommunestyret, og mer blir basert på at ordføreren får en formalisert og selvstendig myndighet som er lovforankret, på samme måte som utøvelse av administrativ myndighet er det.

Videre kan vi tenke oss at linjen mellom kommunestyre og innbyggere uttrykker en slags representasjons-dimensjon, og som påvirkes av måten ordføreren er valgt på. Med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser er ordføreren valgt av og blant kommunestyrets medlemmer, som den første blant likemenn. I utgangspunktet er dette derfor en kollegial beslutningsstruktur som legger opp til en slags kollektiv form for representasjon. På den andre siden kan ordføreren være direkte valgt av innbyggerne, og slik hente sin legitimitet derfra, og ikke indirekte via kommunestyret. Dette kan derfor sies å legge opp til en mer individuell representasjonsform. Tanken er altså at representasjonen har et kollektivt preg dersom ordføreren er indirekte valgt av parti og representanter i kommunestyret, og et mer individuelt preg dersom ordføreren er valgt av innbyggerne direkte. På et systemplan vil derfor innføring av direkte valg av ordfører bevege strukturen i en mer individuell retning; altså det vi har kalt de-kollektivisering av beslutningsfatting.

Vi kan for det tredje tenke oss at linjen mellom administrasjon og innbyggerne gir et bilde av hvorvidt styringsrelasjonen mellom en ordfører som er direkte valgt og/eller utstyrt med utvidet myndighet, er direkte eller indirekte. Ordførerens styring og påvirkning av beslutninger er indirekte jo mer denne skjer gjennom administrasjonen, og direkte jo mer ordføreren har en utøvende og iverksettende funksjon, og er utstyrt med et eget administrativt apparat for dette formålet. Dette vil være situasjonen i et president-system, og er slik sett i begrenset grad empirisk relevant for de norske forsøkene.

Vi kan dermed tenke oss at trekanten kan illustrere hvordan forsøkene i hvert fall potensielt påvirker det vi kan kalle det kommunale styringssystemet, og dette kan illustreres som i figuren under.

Administrasjonen



Som en generalisering vil vi hevde at innføring av direkte valg av ordfører representerer en bevegelse av det kommunale "systemet" i en mer individuell retning; jamfør det vi tidligere har vært inne på med hensyn på de-kollektivisering av beslutningsfatting. Videre antar vi at en økning av ordførerens formelle myndighet flytter dennes autoritetsgrunnlag mer i en de jure – retning. I og med at ordføreren i beskjedne grad utstyres med utøvende fullmakter og ei heller noen egen administrativ stab, antar vi at reformene ikke har noen særlig virkning i forhold til om styring og iverksetting er direkte eller indirekte.

Kapittel 3: Hvor mye makt skal ordføreren ha?

Oppsummering av vedtektene

De ni kommunene som gjennomfører forsøk med utvidet myndighet for ordfører i inneværende periode, har overført varierende grad av utvidet myndighet til ordføreren, og det er snakk om veldig forskjellige former for myndighet med varierende grad av politisk betydning. I realiteten kan vi like godt snakke om 10-15 ulike forsøk som realiseres i ni kommuner. Noen kommuner har bare en eller et par paragrafer, mens andre har fire eller fem. Det er også flere typer utvidet myndighet som går igjen i flere kommuner. For eksempel er det i alt 7 kommuner som eksperimenterer med å gi ordføreren hastekompetanse. I slike tilfeller har KRD valgt å standardisere teksten i vedtektene, slik at disse kommunene kan sies å delta i samme forsøk.

I dette kapitlet vil vi se på de ulike myndighetsformene som er med i forsøket i denne perioden.

1. Formål

Fem kommuner har tatt med en egen formålsparagraf i vedtekten om ordførers utvidede myndighet.

Alvdal

Alvdal kommune peker på tre formål med ordningen: å synliggjøre ordførerrollen, øke valgdeltakelsen og utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen.

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.

Lyngen

Lyngen kommune peker også på tre formål: stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet, øke valgdeltakelsen og utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen.

Forsøk med endring av direktevalgt 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 2003, og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

Mandal

I Mandal kommune skal ordningen stimulere til interesse og engasjement for lokaldemokratiet.

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

Norddal

I Norddal kommune er formålet å gjøre den politiske ledelsen mer synlig.

Føremålet med forskrifta er å gjere den politiske leiinga meir synleg. Forskrifta opnar likevel ikkje for større overføring av formelt mynde då det ikkje er snakk om at ordføraren skal kunne gjere egne vedtak.

Vindafjord

I Vindafjord kommune har ordningen som formål å gjøre ordføreren mer handlekraftig i møte med innbyggere og å gi ordføreren en mer selvstendig rolle i samhandling med kommunestyret.

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.

Det er altså ifølge vedtektene flere grunner til å gi ordføreren utvidet myndighet:

- 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)

To av disse begrunnelsene for forsøket retter seg altså mot folket med ønske om økt interesse og engasjement, og økt valgdeltakelse. En begrunnelse dreier seg om effektivitet i forvaltningen, mens de to andre dreier seg om ordførerens rolle. Det fremgår ikke hva som er hensikten med at ordførerrollen eller den politiske ledelsen blir mer synlig. Man kunne tenke seg at man ønsket for eksempel å gjøre ordførervervet mer attraktivt, eller å styrke demokratiet (vs. Administrasjonen), eller å plassere ansvaret for politikken tydeligere hos ordføreren.

2. Hastesaker

Den vanligste utvidede myndigheten i dette forsøket er at ordfører har fått ”hastekompetanse”, dvs. et unntak fra Kommuneloven § 13 nr 1. Etter kommuneloven kan kommunestyret velge å delegere hastekompetanse til formannskapet, et fast utvalg eller kommunerådet. Det vanligste er å delegere denne myndighet til Formannskapet, som så kan fatte vedtak når det ikke er tid til å innkalle kommunestyret (eller for den saks skyld andre folkevalgte organ).

De sju kommunene som har eksperimentert med denne formen for utvidet myndighet er: Alvdal, Gausdal, Lyngen, Mandal, Os, Skjervøy og Vindafjord. Punktet er likelydende i alle vedtektene³³:

*Kommuneloven § 13 nr 1 gjelder med følgende tillegg:
Kommunestyret kan selv også bestemme at den direktevalgte 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.*

Her ligger det altså et forbehold om at dette er noe kommunestyret *kan velge* å delegere til ordføreren, i likhet med andre mulige delegasjonspunkter. Formuleringen følger kommunelovens systematikk. Det ligger altså en mulighet for kommunestyret til å velge å

³³ Når ordlyden er lik eller nesten lik i alle vedtektene, skyldes det en standardisering fra KRDs side.

ikke gjøre dette, til å legge visse føringer eller begrensninger i delegasjonen, eller til å endre vedtaket i løpet av perioden hvis dette ikke skulle fungere. Nå kan det kanskje synes nokså meningsløst å først søke om å få delta i et forsøk som man utformer selv, og deretter velge å ikke iverksette det. Men samtidig må man jo ha respekt for at det er et nytt kommunestyre som kommer sammen, og som skal leve med dette forsøket de neste fire årene. Det ser ut til at de deltakende kommunene har en ulik praksis når det gjelder dette, i den forstand at noen kommuner har funnet det nødvendig å fatte et eget vedtak om å delegere hastekompetanse til ordføreren, mens andre ikke har funnet dette nødvendig. Det er imidlertid ingen av de deltakende kommunene som har valgt å tilsidesette forsøket ved å delegere hastekompetanse til for eksempel Formannskapet.

3. Alkoholpolitikk

Tre kommuner (Gausdal, Mandal og Skjervøy) har delegert deler av alkoholpolitikken til ordfører. Også her er punktet likelydende i alle tre vedtekter:

*Alkoholovens § 1-12, 1.ledd 1. punktum gjelder med følgende tillegg:
Avgjørelser om tildeling av bevilling kan delegeres til ordfører.*

Merknad:

Forutsetter at kommunestyret har vedtatt alkoholpolitiske retningslinjer som skal ligge til grunn for ordførers bevillingspraksis

Her er det altså også et forbehold om at dette er noe kommunestyret *kan velge* å delegere til ordfører, og det er i tillegg tatt med en merknad som forutsetter at det ikke er hele alkoholpolitikken som delegeres til ordføreren, men bare iverksettingen av de alkoholpolitiske retningslinjene som kommunestyret allerede har vedtatt. Det er prinsipielt interessant at det ikke er hele myndighetsområdet som tillegges ordfører. I stedet blir ordfører en slags utøvende myndighet, mens kommunestyret blir premissleverandør og trekker opp retningslinjene, omtrent som et parlament gjør for en regjering.

Nå kan det jo innvendes at det er i enkeltsakene den virkelige politikken trekkes opp, og at kommunestyret ikke kan formulere alkoholpolitikken så detaljert at det ikke blir spørsmål om skjønn fra ordførers side. Likevel må man kunne anta at de alkoholpolitiske retningslinjene vil være tilstrekkelig klare til å legge føringer på ordførers praktisering av tildeling av bevillinger. Men ordføreren er ikke avhengig av kommunestyret på samme måte som regjeringen er avhengig av et parlament i et parlamentarisk system. Heller ikke presidentsystemer er tydelige paralleller, ettersom kommunestyret har få sanksjonsmuligheter dersom ordføreren dreier alkoholpolitikken i mer liberal eller mer restriktiv retning enn kommunestyret ønsker. Men dersom kommunestyret er helt misfornøyd med måten ordføreren bruker sin myndighet på, ser det ut til at vedtekten åpner for at myndigheten kan tilbakekalles, ettersom det etter vedtekten er opp til kommunestyret om de vil delegere denne myndigheten til ordfører. Det har imidlertid ikke oppstått noen situasjon hvor lovligheten av dette er blitt satt på prøve.

4. Fritak fra politiske verv og suppleringsvalg

Fire forsøkskommuner (Gausdal, Os, Mandal og Skjervøy) gjør unntak fra Kommunelovens § 15.2 ved å overføre myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv fra kommunestyret til ordføreren. Derimot blir kommunestyret ankeinstans.

Ordlyden i vedtekten er nesten likelydende. I vedtekten fra Gausdal heter det for eksempel:

Kommunelovens § 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.

To kommuner (Mandal og Skjervøy) gjør i tillegg unntak fra Kommunelovens § 16.3 ved å gi ordfører rett til å foreta suppleringsvalg i tillegg. Ordlyden i vedtekten er identisk i de to kommunene:

Kommunelovens § 16 nr 3 gis følgende tillegg som 2. setning:

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 ligger imidlertid i kortene at ordføreren ikke kan utnevne hvem som helst etter eget forgodtbefinnende. Han kan dermed ikke velge å oppnevne bare sine egne meningsfeller. Ordføreren skal forhøre seg med det partiet den uttredende tilhører, og ta hensyn til dette forslaget. Det er vanskelig å forstå dette annerledes enn at ordfører bare skal foreta den formelle utnevnelsen av en person som foreslås av samme parti (oftest en vararepresentant). Hva som vil skje dersom dette partiet foreslår en annen kandidat, eller hvis ordføreren mener at den kandidaten som blir foreslått er helt uegnet, sier vedtekten ingenting om.

I Gol har ordføreren fått myndighet til å oppnevne medlemmer i styre for kommunale institusjoner og sammenslutninger. I vedtekten heter det:

Kommunelova § 11 nr. 2 får fylgjande tillegg:

Når et medlem i det sitjande styre får varig fritak, kan ordførar peike ut nytt medlem.

Kommunelova § 27 nr.2 a) får fylgjande tillegg:

Når et medlem i det sitjande styre får varig fritak, kan ordførar peike ut nytt medlem.

Kommunelova § 65 nr. 3 første punktum gjeld ikkje i høve til suppleringsval, i staden gjeld:

Når et medlem i det sitjande styre får varig fritak, kan ordførar peike ut nytt medlem.

Merknad:

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

Når ordføraren representerer kommunen i generalforsamling i aksjeselskap, gjeld aksjelova fullt ut.

5. Forslagsrett og stemmerett i politiske organer

Fire kommuner har på ulike måter gitt ordfører rett til å fremme forslag eller stemmerett i politiske organer hvor ordfører ikke er medlem. Her er det snakk om endringer i Kommunelovens § 9 som er gjort på forskjellige måter. I Lyngen og Mandal har de lagd et tillegg til 4. ledd³⁴, mens de i Norddal har lagd et tillegg til første setning i 4. ledd. I

³⁴ Kommuneloven § 9.4 lyder slik:

Ordfører og fylkesordfører har møte- og talerett i alle andre kommunale eller fylkeskommunale organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under disse, men har bare stemmerett og forslagsrett hvis han eller hun er valgt medlem. Ordfører og fylkesordfører kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

Vindafjord utgår første punktum av 4. ledd, og blir i stedet erstattet med vedtektens formulering.

§ 3-2. Forslagsrett Lyngen og Mandal

Kommunelovens § 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.

§ 3 Forslag til vedtak i alle kommunale utval Norddal

Kommunelova § 9 nr. 4 første setning gjeld med følgende tillegg:

Ordføreren skal og kunne fremme forslag til vedtak i alle kommunale utval med unntak av kontrollutvalet.

§ 2-4. Forslags- og røysterett i kommunale folkevalde organ Vindafjord

Kommunelova § 9 nr. 4 1. punktum går ut, i staden gjeld følgende:

Ordføreren har møte-, tale-, forslags- og røysterett i alle andre kommunale organ som ikkje er oppnemnde av rådmannen. Dette gjeld likevel ikkje kontrollutvalet.

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. Det vil ikkje minst vera viktig at ordføreren vil kunna få votering over dei framlegga han set fram.

Ordføreren har altså etter kommuneloven rett til å møte og dessuten talerett i alle kommunale folkevalgte organer. I Lyngen, Mandal, Norddal og Vindafjord har han i tillegg fått forslagsrett. Det vil i praksis si at ordføreren ikke lenger er avhengig av å handle gjennom likesinnede medpolitikere som sitter i gjeldende utvalg, men selv kan fremme et forslag og forlange at det stemmes over dette. I Vindafjord har ordføreren også fått stemmerett i alle kommunale organer som ikke er oppnevnt av rådmannen, unntatt kontrollutvalget. Dermed er det lite eller ingenting som skiller ordføreren fra de ordinære medlemmene i utvalget. Ordføreren har nå alle de samme rettighetene som de ordinære medlemmene, men ikke nødvendigvis de samme pliktene (særlig overfor velgerne).

6. Økonomiplan og årsbudsjett

Tre kommuner, Os, Skjervøy og Vindafjord, har gitt ordfører innstillingsmyndighet eller utsettende vetorett ved behandling av økonomiplan og budsjett.

§ 2 – 2 Innstillingsmyndighet når det gjelder økonomiplan. Os

Kommunelovens § 44 nr 6, 2. setning gjelder ikke, isteden gjelder følgende:

Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra ordføreren.

Merknad: Det forutsettes at økonomiplan behandles av formannskapet i henhold til kommuneloven § 8 nr 3.

§ 2 – 3 Innstillingsmyndighet når det gjelder årsbudsjettet. Os

Kommunelovens § 45 nr 2, 2. setning gjelder ikke, isteden gjelder følgende:

Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra ordføreren.

Merknad: Det forutsettes av årsbudsjett behandles av formannskapet i henhold til kommuneloven § 8 nr 3.

Når det gjelder økonomiplan og årsbudsjett i Os har altså ordføreren overtatt mye av formannskapets rolle. Det er ordføreren som innstiller, men det presiseres at formannskapet likevel må behandle budsjettet i henhold til kommuneloven § 8 nr 3.

I Skjervøy og Vindafjord har ordføreren utsettende vetorett i behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan. I Skjervøy må ordføreren eksplisitt nedlegge veto, mens det i Vindafjord er nok at han stemmer mot flertallets budsjettforslag. Dette er naturligvis en begrenset makt, ettersom ordføreren ikke har noe endelig veto, men et utsettende veto gir ordføreren mulighet til å gripe inn og tvinge kommunestyret til å tenke seg godt om før de gjør noe ordføreren mener er overilt. I Vindafjord er det fastsatt at det skal gå minst 14 dager før neste kommunestyremøte, mens det i Skjervøy ikke er lagt inn noen bestemt regel for dette.

§ 2-4 Utsettende veto for økonomiplan og budsjett. Skjervøy

Kommunelovens §§ 44 nr 6 og 45 nr 2 gis følgende tillegg som 4. og 5. setning:

Ordføreren har utsettende vetorett ved første gangs behandling. Endelig vedtak treffes i kommunestyrets neste møte.

§ 2-1. Utsetjande veto for vedtak av økonomiplan Vindafjord

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.

§ 2-2. Utsetjande veto for vedtak av årsbudsjett Vindafjord

Kommunelova § 45 nr. 2 gjeld med følgjande tillegg:

Dersom ordføraren røystar mot framlegg til årsbudsjett for kommunen, må kommunestyret behandla 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.

7. Delegasjon

I henhold til kommuneloven § 9.5 kan kommunestyret gi ordføreren myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning. Selv om det ser ut til at dette gjøres relativt sjeldent, trenger man altså ikke et forsøk for å kunne gjøre slik delegasjon til ordføreren. To kommuner, Gausdal og Gol, har imidlertid gitt et tillegg til kommuneloven § 9.5³⁵,

Tillegget er likelydende for begge kommunene:

Kommunalt folkevalgt organ kan også gi ordføreren fullmakt til å treffe avgjørelser i enkeltsaker eller type saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Kommuneloven § 23 nr.1-3 gjelder tilsvarende med hensyn til administrasjonssjefens rolle som den øverste leder for den samla kommunale administrasjonen, og hans ansvar for å sette i verk politiske vedtak m.m. Kommuneloven § 23 nr. 4³⁶ gjelder ikke, isteden gjelder følgende:

Ordføreren kan delegere til rådmannen å treffe avgjørelser i enkeltsaker eller type saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Tidligere var det altså bare kommunestyret som kunne delegere til ordfører, i disse to kommunene kan ethvert kommunalt folkevalgt organ delegere til ordfører å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Det er altså nå opp til ordfører å delegere videre til Rådmann dersom han ønsker det, ettersom § 23.4 er opphevet. Dette innebærer at mens det tidligere var vanligere å delegere til rådmannen, må all delegasjon nå gå til ordfører, som så eventuelt kan delegere videre til rådmann.

8. Utpeke varaordfører

To kommuner, Lyngen og Mandal, gir ordfører myndighet til å utpeke varaordfører.

§ 3-1. Utpeking av varaordfører Lyngen

Varaordfører skal utpekkes av den direktevalgte ordføreren blant formannskapets medlemmer for perioden 2003 – 2007. Varaordfører utpekkes straks formannskapet

³⁵ kommuneloven § 9.5 lyder slik:

Kommunestyret og fylkestinget kan gi ordfører og fylkesordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

³⁶ Kommuneloven § 23.4 lyder:

4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

medlemmer er valgt i det konstituerende kommunestyremøtet. Utpekingen protokollføres på ordinær måte.

§ 4. Utpeking av varaordfører. Mandal

Kommunelovens § 9 nr. 1, 1. ledd 1.setning gjelder ikke med hensyn til valg av varaordfører, isteden gjelder:

Ordføreren utpeker varaordfører blant de faste representantene i bystyret på det konstituerende møtet. Om varaordfører får varig fritak peker ordfører ut ny varaordfører. Om ordfører får varig fritak velges ny ordfører av bystyret jf. kommuneloven § 9 nr.2 annet punktum.

Valget skal i begge kommuner formelt foretas på konstituerende kommunestyremøte, selv om det naturligvis er tillatt å gå til valg med utnevnt varaordfører eller forhandle det frem i koalisjonsforhandlinger etter valget. I Lyngen er ordfører begrenset til å velge blant formannskapetets medlemmer, dvs. at varaordfører utpekes etter at formannskapet er valgt. I Mandal kan ordfører velge varaordfører blant bystyrets medlemmer, dvs. at ordfører må utpeke varaordfører før formannskapet velges. Selv om ikke vedtekten sier dette eksplisitt, innebærer dette at den nyutpekte varaordføreren dermed må være sikret plass i formannskapet. I Mandal har man etter en omorganisering ved valget i 2003 ikke lenger ordinært formannskap. I stedet finnes det tre generalistkomiteer, og komité 2 fungerer som formannskap i de tilfellene kommuneloven krever det. Ordføreren sitter ikke vanligvis i komiteen, men tar sete som leder av komiteen når den fungerer som formannskap. Vedtekten om direkte ordførervalg i Mandal slår fast at ordføreren da tiltrer i tillegg til sitt partis kvote i formannskapet, men den sier ikke hvordan dette skal løses for varaordføreren del.

9. Saksbehandling og innstilling

I Norddal og Skjervøy har ordføreren mulighet til å behandle saker selv og innstille for kollegiale utvalg. I Gol er det ordfører, og ikke administrasjonen som skal innstille i saker. I de to førstnevnte kommunene er det gjort ved et tillegg i kommuneloven § 23-2, mens det i Gol er gjort ved et tillegg til kommuneloven § 9.

§ 4 Førebuing og innstilling av saker Norddal

Kommunelova § 23-2³⁷ gjeld med slikt tillegg: Ordførar kan førebu saker, lage innstilling og få lagt sakene fram for vedtak i kollegiale utval.

§ 2-3 Ordførerenes saksbehandling Skjervøy

Kommunelovens § 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:

³⁷ Kommuneloven 23-2 lyder:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

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.

Det finnes ingen regler for hvilke saker ordføreren skal behandle og legge frem, verken i form av spesifiserte saksområder eller saksmengde. Dette fremstår som en rett ordføreren kan benytte eller avstå fra når han måtte ønske det.

§ 2-2 Innstilling til vedtak til politiske organ. Gol

Kommunelova § 9 får følgende tillegg som nr. 6:

Ordføreren, eller den han gjev fullmakt til, innstiller til vedtak i saker som skal handsamast i politiske utval, formannskap og kommunestyre.

I Norddal og Skjervøy er det altså opp til ordføreren å velge ut enkeltsaker som han kan være saksbehandler for, mens ordføreren i Gol skal se på alle saker som kommer fra administrasjonen og gi sin innstilling.

10. Kabinettspørsmål og nyvalg

Tre kommuner har lagt inn ulike typer ”sikkerhetsventiler” i ordningen. Dette kan gjøres på to måter: enten kan ordfører få mulighet til å stille et slags ”kabinettspørsmål” i en viktig sak, og så kaste kortene dersom han får kommunestyret mot seg i denne saken. Alternativt kan kommunestyret få muligheten til å kaste ordføreren og skrive ut nyvalg. Gausdal og Lyngen har valgt den første muligheten, mens Gol har valgt den siste.

Både for Gausdal og Lyngen gjelder at den utløsende saken skal gis ny behandling i kommunestyret. Det er opp til ordfører selv å bestemme om han vil fratre etter andre gangs voteringsnederlag, og i begge kommunene velger kommunestyret ny ordfører etter Kommunelovens ordinære bestemmelser.

§ 2-1 Ordførers rett til fratreden Gausdal

Kommunelovens § 9 nr.1, 1. ledd tredje setning³⁸ 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. Kommunestyret velger da ny ordfører etter kommunelovens ordinære bestemmelser.

§ 3-5. Flertallskrav Lyngen

Kommunelovens § 9 nr. 1, 1. ledd, 3. setning 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

³⁸ Kommuneloven § 9.1. 1. ledd, 3 setning lyder: Valget foretas for hele valgperioden.

voteringen også ved 2. gangs behandling av saken, kan han fratre. Kommunestyret velger da ny ordfører og varaordfører etter Kommunelovens § 9, nr. 1.

Gol er alene om bestemmelsen om at kommunestyret kan kaste en direkte valgt ordfører.

§ 2-4 Utskriving av nyval Gol

Kommuneloven § 9 nr 1, tredje setning vert sett ut av kraft i staden gjeld følgjande:

Kommunestyret kan med 4/5 fleirtal vedta å skrive ut nyval på ordførar.

Valet skal gjennomførast i samsvar med Forskrift om vedtekt om direkteval av ordførar i Gol kommune i valperioden 2003-07 med følgjande presisering: parti/gruppering kan berre nominere ein kandidat til ordførar som allereie er valt som kommunestyremedlem.

Merknad.

Dersom kommunestyret har mistillit til ordførar, kan det fremjast forslag om nytt ordførarval i eit kommunestyremøte, som blir realitetshandsama på neste ordinære møte. Kommunestyret kan da med minst 17 av 21 (minst 4/5 av medlemmene) røyster vedta å skrive ut nyval på ordførar. Valstyret syter for gjennomføring av valet snarast råd og innan 2 månader. Blir ein annan enn sitjande ordførar, eller medlem i formannskapet valt, trer ho/han ut av formannskapet og tek plass mellom dei andre kommunestyrerepresentantane. Dersom ein av kommunestyrerepresentantane utan plass i formannskapet blir valt, overtek ho/han plassen i formannskapet til ordføraren som har mista tilliten.

Kravet om 80 % flertall for å kaste en direktevalgt ordfører er svært høyt, og garanterer dermed at dette ikke vil bli brukt ofte.

11. Prioritering av vedtak

§ 5 Prioritering av vedtak i Norddal

Kommunelova § 23 nr. 1 første setning gjeld med slikt tillegg:

Ordføraren kan i særlege tilfelle, når vektige grunnar ligg føre, instruere rådmann til å omprioritere rekkefølga på gjennomføring av vedtak som er gjort i politiske organ. Dette gjeld kun i saker som er eigna til å styrke ombudsrolla i høve til administrasjonen.

Dette er kanskje det forsøket som potensielt går lengst i å gripe inn i administrasjonens arbeid. Men det er begrenset for det første til å dreie seg om å omprioritere rekkefølgen på gjennomføringa av vedtak. Det er altså fortsatt kommunestyret og andre folkevalgte organer som fatter vedtakene. I tillegg er det begrenset til å gjelde bare i saker som er egnet til å styrke ombudsrollen i forhold til administrasjonen. Det er ikke umiddelbart klart hvilke saker det er, slik at det er rom for et visst skjønn fra ordførers side her. Dessuten er det presisert at denne myndigheten bare skal brukes i særlige tilfeller, når det foreligger vektige grunner. Så eksplisitte begrensninger må være gjort for å sikre at ordføreren ikke går inn på rådmannens domene og begynne å styre administrasjonen. Ordfører sier at de først og fremst hadde investeringssaker i tankene da de vedtok denne myndigheten, og ikke daglig drift. Det er altså ikke ment som en svekkelse av rådmannens ansvar for administrasjonen, men en mulighet til å tale folkets sak (ombudsrollen) overfor administrasjonen i spesielle situasjoner.

12. Myndighet etter viltloven

I Os kommune har man ønsket at kvoter, fellingstillatelser og andre avgjørelser etter viltloven skal ligge på politisk nivå, og ikke avgjøres administrativt. I vedtekten om utvidet myndighet for ordfører heter det:

§ 2 – 5 Myndighet etter viltloven. Os

I forhold til den myndighet som er delegert ordfører etter viltloven gjelder ikke kommunelovens § 23 nr. 4³⁹, isteden gjelder følgende:

Ordfører kan delegere til rådmannen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker etter viltloven som er kurante.

Det er altså ikke at ordføreren har myndighet til å tildele fellingstillatelser etter viltloven som er et forsøk. Den myndigheten har ordføreren fått gjennom ordinær delegasjon fra kommunestyret. Men forsøket gjør et unntak fra regelen om at det bare er folkevalgte organer som kan delegere myndighet til rådmannen. Når det gjelder viltloven har altså ordføreren i Os anledning til å delegere til rådmannen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som er kurante. Hvilke typer saker som kan regnes som kurante sier vedtekten ingen ting om, men det er vel rimelig å anta at det dreier seg om saker som ikke er prinsipielle. Ordfører kan altså ikke delegere hele saksområdet til rådmannen.

13. Budsjettmyndighet

§ 2-3. Budsjettmynde til ordføreren Vindafjord

Kommunelova § 45 nr. 2 gjeld med følgjande tillegg:

Av samla budsjett har ordføreren suveren råderett over utgifter svarande til kr 1.000.000 i budsjettåret. Ordføreren har vedtaksrett over korleis desse midlane skal nyttast.

Merknad:

Større eller mindre delar av den summen ordføreren har til rådvelde kan bli brukt til tiltak i samarbeid med ulike grupper i kommunestyret om budsjettet. Like eins kan det tenkjast at ordføreren vil ha ein sum til rådvelde for saker som kjem opp i året.

Ordføreren sitt mynde til råderett over kr 1.000.000 skal vera reelt. Det vil med andre ord seia at om nødvendig må eit fleirtal, der ordføreren ikkje er med, vedta eit budsjett som er fullstendig og realistisk og ikkje overstig bruttobudsjettet fråtrekt den eine millionen.

Dette er også på en måte et av de mest radikale forsøkene, ettersom ordfører nå kan forvalte et såpass stort beløp selv. Samtidig er det en myndighet som nok kunne vært gjennomført uten hjemmel i forsøksloven, ettersom ordføreren i flere kommuner har en relativt stor pott på sitt budsjett som de forvalter etter delegasjon fra kommunestyret. Forskjellen er her for det første

³⁹ Kommuneloven § 23 nr 4 lyder: 4.

Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

at beløpet er fastsatt i vedtekt, og ikke kan endres i budsjettbehandlingen. Det dreier seg også om et større beløp enn ordfører har til rådighet i de aller fleste kommuner.

De to første årene av forsøket hadde Ølen en liknende paragraf, men da var beløpet fastsatt til 1 % av kommunens budsjett. Ved sammenslåingen i 2005 ble vedtektene endret til 1 million i året.

Oppsummering

Det ble altså eksperimentert med hastesaker, alkoholpolitikk, fritak fra politiske verv og suppleringsvalg, oppnevne styrerepresentanter, forslagsrett, innstillingsrett og stemmerett i politiske organer, innstillingsrett og utsettende veto for økonomiplan og budsjett, delegasjon til ordfører, rett til å utpeke varaordfører, saksbehandling, prioritering av vedtak, myndighet etter viltloven og selvstendig budsjettmyndighet. I tillegg fikk ordfører i to kommuner mulighet til å stille kabinettspørsmål, mens en ordfører kunne få et mistillitsforslag mot seg i kommunestyret.

Hvis vi tenker på ordførers utvidede myndighet som et null-sum spill, (dvs. at for å øke ordførerens myndighet må vi nødvendigvis svekke noen andres myndighet), kan vi forsøke å gruppere de nye myndighetsområdene etter hvor myndigheten er hentet fra. I så fall tegnes følgende bilde:

Myndighet hentet fra kommunestyre, formannskap og andre politiske organer

- Hastesaker, overført fra formannskapet⁴⁰
- Alkoholpolitikk, overført fra formannskap/kommunestyret
- Fritak fra politiske verv og suppleringsvalg, overført fra kommunestyret
- Oppnevne styrerepresentanter, overført fra kommunestyret
- Forslagsrett, innstillingsrett og stemmerett i politiske organer, gir ordfører innflytelse i disse folkevalgte organene
- Utsettende veto for økonomiplan og budsjett gir ordfører myndighet overfor kommunestyret
- Rett til å utpeke varaordfører tilhører vanligvis kommunestyret
- Myndighet etter viltloven, som vanligvis ligger i kommunestyret eller er delegert til et utvalg
- Selvstendig budsjettmyndighet, overført fra kommunestyret
- Mulighet til å stille kabinettspørsmål er en mulighet til å påvirke kommunestyret
- Kunne få et mistillitsforslag mot seg i kommunestyret er motsatt en mulighet for kommunestyret til å kontrollere ordføreren

Myndighet overført fra rådmann og administrasjon

- Innstillingsrett for økonomiplan og budsjett tilligger vanligvis rådmann
- Delegasjon til ordfører er spesielt designet for at delegasjon skal gå til (eller via) ordfører, ikke til rådmann

⁴⁰ De fleste kommuner har delegert hastekompetanse til formannskapet, selv om kommuneloven åpner for å delegere denne til et fast utvalg eller kommunerådet.

- Saksbehandling er vanligvis rådmannens domene
- Prioritering av vedtak er en rett til å instruere rådmann

Det er altså 11 ulike eksperimenter med å overføre myndighet som rokker ved maktforholdet mellom ordfører og kommunestyret/formannskapet og andre folkevalgte organer, men bare 4 varianter som påvirker styrkeforholdet mellom ordføreren og rådmannen.

Kapittel 4: Hvordan gikk det i forsøkskommunene?

En omtale av hver kommune

De ni kommunene som deltar i forsøket med utvidet myndighet for ordførere er forskjellige både når det gjelder folketall, geografiske og demografiske forhold, sysselsettingsmønster og en rekke andre forhold. Dessuten kan lokalpolitikk fortone seg til dels svært forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av blant annet kommunestørrelse, kommuneøkonomien, antall partier som er representert i kommunestyret og deres størrelse, grad av stabilitet eller utskiftning av representanter ved valg, hvor nært partiene samarbeider og om det finnes en flertallskonstellasjon og en rekke andre forhold. Summen av slike forhold gjør hver kommune unik, og slike kontekstuelle faktorer kan i høyeste grad være med på å påvirke utfallet av institusjonelle eksperimenter som for eksempel å gi ordføreren utvidet myndighet.

I dette kapitlet vil vi se på hver enkelt kommune for seg. Vi begynner med en kort presentasjon av kommunen, og ser deretter på kommunens nære politiske historie. Etter denne presentasjonen av den lokale bakgrunnen ser vi på selve forsøket, først begrunnelsen for hvorfor kommunen søkte om å få være med på forsøket og hvorfor de har valgt å overføre akkurat disse myndighetsområdene til ordføreren. Deretter tar vi for oss de ulike myndighetsområdene som er med i forsøket punkt for punkt og ser på hvilke erfaringer kommunen har gjort gjennom dette forsøket. Vi avslutter med å se på hvordan kommunen har evaluert forsøket, om kommunen vil videreføre forsøket eller ikke, og begrunnelsen for dette.

Alvdal

Alvdal kommune ligger i Hedmark fylke. Ved valget i 2003 hadde kommunen 2409 innbyggere, hvorav 1837 stemmeberettigede, fordelt på 944 km². Kommunesenteret Alvdal er kommunens største tettsted med ca 500 innbyggere. 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.

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Det norske Arbeiderparti | 5 | 6 | 8 | 8 |
| Høyre | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Kristelig Folkeparti | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Senterpartiet | 8 | 7 | 6 | 5 |
| Sosialistisk Venstreparti | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Venstre | 1 | 3 | 2 | 2 |
| Lokale lister | 0 | 0 | 2 | 1 |
| | 17 | 17 | 19 | 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 pga 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 inneværende kommunestyreperiode finnes det ingen klare blokker i Alvdal. Ordføreren kommer fra det største partiet, men trenger likevel støtte fra minst ett annet parti i kommunestyret. Avstemninger i kommunestyret følger 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. Ordføreren sier at det for det meste er personavhengig.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Vedtekten for direkte ordførers utvidede myndighet i Alvdal begynner med 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 2003 og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.”

Formålet er altså tredelt. Til å være et forsøk med så liten ny myndighet overført til ordfører, må målsettingen kunne sies å være ganske ambisiøs. Når det gjelder valgdeltakelsen, gikk denne ned fra 71,5 % til 60,3 %. For ordførervalgets del var valgdeltakelsen imidlertid marginalt høyere – 60,5 %, en nedgang fra 69,3 % i 1999. Dersom ordningen har hatt en effekt i å bremse nedgangen i valgdeltakelse, ser den i alle fall ut til å være marginal. Det er interessant at valgdeltakelsen for ordførervalget er større enn valgdeltakelsen i kommunevalget. Vanligvis er det omvendt, mye fordi det normalt vil koste mer innsats å sette seg inn i hvilken ordførerkandidat som er best skikket enn å velge et parti. Men om dette er en effekt som kan tilskrives at ordføreren nå har myndighet i hastesaker, er vel mer tvilsomt⁴¹⁴².

Tvilsomt er det vel også om ordførerrollen blir mer synlig i valgperioden på grunn av denne ordningen. Det er få hastesaker i kommunen, og det er sjelden hastesaker er veldig kontroversielle. I det hele tatt er det liten grunn til å tro at folk flest vil legge merke til at ordføreren har utvidet myndighet i Alvdal.

Derimot kan det hende at ordningen med at ordfører har hastekompetanse er en god og effektiv driftsform som i de tilfellene det er aktuelt kan komme innbyggerne til gode. Ordfører sier imidlertid at han ikke helt ser for seg hvilke saker det skulle være, om det da ikke menes at en litt større smidighet og mulighet for litt raskere saksbehandling kan komme enkeltpersoner til gode. Det er imidlertid få hastevedtak, og det er lite sannsynlig at det store flertallet av innbyggere vil merke noe særlig til ordførerens utvidede myndighet.

⁴¹ Alvdal, Gausdal og Gol opplevde alle å ha litt høyere valgdeltakelse ved ordførervalget enn ved kommunestyrevalget i 2003. Det opplevde imidlertid også Lier, Harstad, Trysil og lbestad, som ikke hadde utvidet myndighet for ordfører i perioden. Det er altså 3 av 9 kommuner (33 %) som har utvidet myndighet for ordfører, og 4 av 27 kommuner (15 %) som ikke deltar i sistnevnte forsøk som opplever at flere stemmer ved ordførervalget enn ved kommunestyrevalget. Tallmaterialet er for lite til å si noe sikkert om hvorvidt deltakelse i myndighetsforsøkene har hatt noen positiv betydning for valgdeltakelsen.

⁴² Skjervøy og Lyngen, dvs 2 av 9 kommuner (22 %) opplevde en marginal økning i kommunevalgdeltakelsen fra 1999 til 2003. Det samme gjelder Kvæfjord, lbestad, Evenes, Hemne, Molde og Bø, til sammen 6 av 27 (dvs også 22 %) som hadde direkte ordførervalg, men ikke deltok i forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Vi ser altså at deltakelse i forsøket med utvidet myndighet for ordfører ikke ser ut til å ha hatt noen selvstendig innvirkning på valgdeltakelsen ved kommunevalgene.

Erfaringer i kommunen

Alvdal kommune eksperimenterer bare med én form for utvidet myndighet for ordfører, nemlig i hastesaker:

”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.”

Alvdal er en liten kommune og ikke spesielt preget av dramatikk. Det er derfor relativt sjeldent at det kommer opp hastesaker. I denne perioden har det bare vært én eneste hastesak. Det dreide seg om et interkommunalt foretak som var i en likviditetskrise, og som trengte et lån på 100 000,- for å kunne betale ut lønninger i tide.

Det var imidlertid formannskapsmøte den dagen, og ordføreren ønsket å sikre seg ryggdekning for det han gjorde, ettersom han jo har et mindretall bak seg i kommunestyret. Saken ble derfor tatt opp på formannskapsmøtet, og ordfører sier at hans hensikt var å informere og drøfte saken, ikke å fatte et vedtak. Like fullt endte det med at formannskapet fattet vedtak i saken. Formannskapet ba selv om å få være med og gi ordfører ryggdekning. Ordfører sier at han der og da oppfattet formannskapet som overordnet, slik at det juridiske skulle være ivaretatt. I ettertid ser han at det juridisk sett er feil organ som fattet vedtaket. Når det er kommunestyret selv som delegerer hastekompetansen til ordføreren, blir det feil at formannskapet fatter vedtaket.

Saken var ukontroversiell, og ble referert i kommunestyre på neste møte uten at noen protesterte. Lånet har senere blitt tilbakebetalt, så saken må på alle måter kunne betraktes som ute av verden. Likevel er saken et eksempel på at ordningen i noen tilfeller kan skape usikkerhet om kompetanse og hvilken fremgangsmåte som er den korrekte.

Evaluering og videreføring

Når det gjelder lokal evaluering, så anser kommunen dette ivaretatt ved at kommunen har vedtatt å søke om fornyet deltakelse i forsøket. Ordningen er også diskutert på kommunestyremøte i februar, hvor forskriften for direkte ordførervalg ble vedtatt, og ble diskutert i forbindelse med søknad om å gi ordfører hastekompetanse også for perioden 2007-2011. Kommunestyret vedtok enstemmig å videreføre forsøket med direkte valg av ordfører og utvidet myndighet for ordfører. Det var ingen som tok til ordet for å gi ordfører ytterligere utvidet myndighet, og ordfører mener selv at han har nok formell myndighet.

Gausdal

Gausdal kommune ligger i Oppland fylke. Ved valget i 2003 hadde kommunen 6182 innbyggere, hvorav 4840 stemmeberettigede. Kommunens areal er 1190 km², og kommunesenteret er Segalstad Bru. 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, disse jobber hovedsaklig i Lillehammer.

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|------|------|------|-----------------|
| Det norske Arbeiderparti | 15 | 14 | 12 | 9 |
| Fremskrittspartiet | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Høyre | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Kristelig Folkeparti | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Senterpartiet | 10 | 11 | 11 | 8 |
| Sosialistisk Venstreparti | 4 | 1 | 1 | 0 |
| Venstre | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Felleslister | 0 | 0 | 0 | 3 ⁴³ |
| Lokale lister | 0 | 3 | 4 | 2 |
| | 33 | 33 | 33 | 23 |

I en lang periode fra 1945 helt til 1991 satt AP med rent flertall i Gausdal kommunestyre. Etter 1991 har SP hatt ordføreren det meste av tida, med støtte fra de andre partiene (unntatt AP). AP og SP har vært hovedaktørene i lokalpolitikken i kommunen siden 1991. SP har hatt støtte fra de andre partiene, slik at AP stort sett har stått alene mot resten. I denne perioden har SP vært delt i flere saker, og ordføreren sier at enkelte partier opptrer useriøst og populistisk. Det har ført til en uoversiktlig situasjon i kommunestyret, og vekslende flertall fra sak til sak. Gausdal deler seg i to dalføre, østre og vestre Gausdal, som opprinnelig var to kommuner, men ble slått sammen i 1964. Geografiske skillelinjer har likevel i liten grad vært noe tema i Gausdal. Konfliktnivået i kommunestyret var generelt høyere på 1990-tallet, men nå sier ordføreren at det har roet seg. Ordføreren har sittet siden 2001, mens rådmannen kom inn et halvt år senere.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Gausdal har ikke vedtatt noen formålsparagraf, men ordføreren sier at hensikten var å gi ordføreren litt mer reell makt. Ordførervervet bør bli mer attraktivt, og dessuten har man ønsket å gjøre kommunale beslutningsprosesser og saksgang enklere og raskere.

Erfaringer i kommunen

- **Ordførers rett til fratreden**

Ordfører har riktignok ikke fratrudd i perioden, men han har stilt ”kabinettspørsmål” i en sak. Det dreide seg om bygging av en ny skole, og det var allerede fattet vedtak om at skolen skulle bygges. Dermed begynte en prosess, hvor kommunestyret måtte ta stilling til en rekke forhold ved den nye skolen (beliggenhet, budsjettammer etc.) I denne prosessen kom det opp et forslag om utsettelse i påvente av budsjettforslaget fra den nye rødgrønne regjeringen. Det ville innebære en utsettelse på 14 måneder, og ordføreren mener at noen av representantene

⁴³ Fellesliste mellom H og FrP

ønsket å bruke dette til å stoppe prosjektet. Da forslaget fikk flertall i kommunestyret mente ordføreren at dette ble så useriøst at han valgte å stille kabinettsspørsmål. Ordføreren stilte ”kabinettsspørsmål”, uten å vite på forhånd hvordan det ville gå. Meningene om skolesaken gikk på tvers av partier, slik at utfallet var uvisst, men på neste kommunestyremøte valgte flertallet i kommunestyret å bøye av, og ordføreren fikk det som han ville.

- **Delegasjon i enkeltsaker**

Denne muligheten er ikke brukt i perioden.

- **Myndighet i hastesaker**

Det har ikke vært hastesaker i perioden.

- **Søknad om fritak fra politiske verv**

Det har vært en rekke søknader om fritak fra politiske verv i denne perioden. Ordfører behandler søknaden, og dersom ordføreren innvilger fritak, er det kommunestyret som foretar suppleringsvalget. Ordføreren mener at denne myndigheten politisk sett er lite viktig. Men det er likevel enklere for ordføreren å gå i samtale med personen enn det ville vært å legge saken frem for kommunestyret. Dette gjelder særlig i saker der grunnen for at det søkes fritak er av mer privat karakter, for eksempel sykdom eller tungtveiende sosiale årsaker. Legeattester og lignende dokumentasjon bør behandles mer privat, og ikke legges frem for en gruppe på 23 mennesker i en forholdsvis liten kommune som Gausdal. Selv om saken behandles for lukkede dører er det ubehagelig, og sjansen for at ryktet om årsaken til fritak sprer seg er absolutt til stede.

- **Fullmakt til å gi bevilling for salg og skjenking av alkoholholdig drikk**

Ordføreren forteller at denne myndigheten har vært brukt mye i perioden. Kommunestyret har hatt en bred prosess om alkoholpolitiske retningslinjer, så ordføreren føler seg trygg på at de avgjørelsene han tar er de samme som kommunestyret ville ha tatt. Det er altså ikke noen stor politisk maktutøvelse i denne myndigheten, men det ligger en gevinst i at saksbehandlingen er enklere og går raskere. En saksbehandler skriver tillatelsen etter å ha forhørt seg med ordføreren, og ordføreren signerer.

Evaluering og videreføring

Forsøket har ikke vært evaluert systematisk. Kommunestyret har imidlertid diskutert saken, og vedtatt å fortsette forsøket med omtrent de samme vedtektene som sist.

Gol

Gol kommune ligger i Hallingdal i Buskerud. I 2003 hadde kommunen 4415 innbyggere, hvorav 3441 stemmeberettigede. Kommunens areal er 533 km², men nesten halvparten av innbyggerne bor i kommunesenteret Gol. Gol er både trafikknutepunkt og skolesenter. Mange jobber i servicenæringer, både knyttet til turisme og handel. Ellers er det en del jordbruk og skogbruk samt industri knyttet til dette.

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Det norske Arbeiderparti | 5 | 6 | 7 | 7 |
| Fremskrittspartiet | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Høyre | 4 | 3 | 4 | 3 |
| Kristelig Folkeparti | 2 | 1 | 2 | 1 |
| Senterpartiet | 6 | 8 | 6 | 4 |
| Sosialistisk Venstreparti | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Venstre | 1 | 3 | 2 | 2 |
| | 21 | 21 | 21 | 21 |

I Gol er det partiskillene som dominerer i politikken, i tillegg til eventuelle personlige konflikter. Det er ingen bygdekonflikter å snakke om eller andre vesentlige politiske skillelinjer. Konstitueringene var vanskelige både i 1991, 1995 og delvis også i 1999. Som følge av konstitueringene ble også kommunepolitikken preget av skarpe fronter og til dels uryddige forhold. Særlig forholdet mellom de to største partiene, AP og SP, har vært konfliktfyllt.

I 1991 fikk SP ordførerposisjonen mot å "selge alt annet", dvs. la koalisjonspartnerne få de fleste andre viktige posisjoner og en del politiske innrømmelser. En koalisjon bestående av SP, H og FrP hadde 11 av 21 stemmer i kommunestyret, men sprakk i perioden, mens opposisjonsblokka holdt sammen. Ved valget i 1995 mistet SP ordførerposisjonen, og i perioden ble partiet isolert. Denne isolasjonen ble videreført i neste periode. Etter valget i 2003 var ordfører direkte valgt, og ønsket om å bygge bro førte til at kommunestyret valgte en varaordfører fra SP.

I inneværende periode er det vekslende flertall fra sak til sak i kommunestyret. Ordføreren forteller at partiene godt kan stemme annerledes i kommunestyret enn de gjør i formannskapet. I tillegg har det utviklet seg en dårlig kjemi mellom ordfører (AP) og varaordfører (SP), som tidlig definerte sin rolle som opposisjon. Forholdet mellom de to partiene ser i det hele tatt ut til å være preget av mye uryddighet.

Ordfører/rådmann

Ordføreren sitter nå i tredje periode som ordfører, mens rådmannen har 18 år bak seg som rådmann. At de begge har sittet så lenge var en viktig faktor i vurderingen av hvilken myndighet som skulle overføres til ordføreren. De sakene de fant naturlig å overføre var saker som ikke var preget av politisk kontrovers og saker hvor en rask saksbehandling var ønskelig. Rådmannen sier at forsøket kunne ha blitt tuklet mye mer til hvis ordføreren ikke hadde så lang erfaring og var såpass ryddig.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Gol kommune har ikke vedtatt noen egen formålsparagraf, men i intervjuene kommer det frem at det først og fremst var et ønske om å bedre den politiske styringen i kommunen, mens ønsket om å gjøre kommunale beslutningsprosesser og saksgang enklere og raskere ble mer og mer aktuelt etter hvert. Argumentet om å gjøre ordførervalget mer attraktivt var overhode ikke fremme i debatten i Gol.

Erfaringer i kommunen

- **Delegasjon.**

Kommunale folkevalgte organer kan delegere til ordfører å fatte vedtak i saker som ikke er prinsipielle. I denne perioden har det kun blitt delegert saker fra kommunestyret, ikke fra utvalg/andre folkevalgte organer. Den lokale evalueringen påpeker at delegasjonsreglementet har vist seg å ha visse uoverensstemmelser, blant annet ved at delegasjon i noen tilfeller er gitt både til ordfører og til et utvalg.

I starten syns saksbehandlerne at det iblant var vanskelig å vurdere om en sak skulle til ordføreren eller til et utvalg, men det gikk seg til etter hvert. Det var en tilvenningsperiode også for det utvalget saken tidligere hørte inn under, men etter hvert ble de også vant til at det nå er ordføreren som fatter vedtak i en del av de sakene de tidligere hadde ansvaret for. Som sagt gjelder dette saker som ikke er av prinsipiell betydning. Overskriftene refereres alltid i kommunestyret på neste møte, men rådmannen forteller at det gjennom hele perioden aldri har vært stilt spørsmål om innholdet i saken.

Dispensasjonssaker er imidlertid en gråsoner, noen saker behandles administrativt, andre av ordføreren. I praksis tar administrasjonen saken til ordføreren hvis de er usikre. Hvis han vil ha saken, er den hans. Ordføreren har i realiteten mulighet til å velge enkle saker som kan få positivt utfall og dermed gjøre seg populær blant innbyggerne, mens saker som får avslag kan overlates til administrasjonen.

Rådmannen poengterer likevel at ordføreren i perioden ikke har tatt noen avgjørelser på sviktende grunnlag. Administrasjonen ville fattet de samme vedtakene hvis de skulle avgjøre sakene. Det har bare vært en klagesak i perioden, og fylkesmannen fastholdt ordførerens avgjørelse i den saken. Rådmannen mener at dette viser at kritikerne som var redde for at ordføreren skulle begynne å fatte vedtak etter møte med en innbygger på en kafé uten nødvendig saksbehandling, nå burde være beroliget. Sakene har fortsatt blitt behandlet av administrasjonen på vanlig måte, og ordfører har etter rådmannens mening behandlet dem ryddig og greit.

- **Innstilling til vedtak til politiske organ.**

Administrasjonen behandler fortsatt saken og skriver forslag, men ordføreren kan føye til politiske merknader. Rådmannen sier at det er sjelden at ordføreren ikke fremsetter det forslaget administrasjonen kommer med. Som regel kan ordføreren signere den saken administrasjonen har forberedt, eventuelt med egne merknader (for eksempel begrunnelser og lignende), og bare sjelden vil han endre noe på konklusjonen.

Administrasjonen behandler ordføreren som et ordinært politisk organ. Det er to utvalg i kommunen, og det var opprinnelig meningen at utvalgene også skulle innstille i hver sak som kom opp i kommunestyret, men det ene utvalget ga opp etter 1 ½ år fordi arbeidsmengden ble for stor.

Administrasjonen merker at omverdenens forståelse er endret. Det stilles ikke lenger spørsmål til administrasjonen, men i langt større grad til politikerne om enkeltsaker.

- **Oppnevne medlemmer i styre for kommunale institusjoner og sammenslutninger.**

Denne myndigheten har ikke vært brukt i perioden. Ingen styremedlemmer som sitter på vegne av kommunen har ønsket avløsning i løpet av de siste fire årene.

- **Utskriving av nyvalg**

Kommunestyret kan vedta å utskrive nyvalg med 80 % flertall. Det har ikke vært reist slikt mistillitsforslag i kommunestyret, og så vidt ordfører vet har det heller aldri vært diskutert i perioden. Det høye kravet gjør at ordføreren heller ikke har opplevd det som en trussel eller et ”ris bak speilet”. Han mener det ikke har hatt noen innvirkning på hvordan han anvender den utvidede myndigheten.

Kravet er altså svært høyt, ordføreren trenger i praksis bare tre støttespillere i kommunestyret. Når ordførers parti har 7 representanter i kommunestyret, må det oppstå ganske dramatiske indre stridigheter i ordførers parti for at det skal være meningsfullt å reise et mistillitsforslag, i hvert fall hvis man ønsker at mistillitsforslaget skal få flertall i kommunestyret og virkelig føre til at ordføreren kastes. Men mistillitsforslag kan også fungere som en måte å markere seg på. Hvis en opposisjon virkelig ønsker å markere at de mener at ordføreren har opptrådt uryddig, eller vist manglende politisk dømmekraft i en sak, og at de ikke har tillit til ham, kan det tenkes at de vil bruke muligheten til å reise et mistillitsforslag selv om de på forhånd vet at det ikke vil få flertall i kommunestyret. Dette kan være en måte å få oppmerksomhet på, og å markere at ordføreren og hans parti/koalisjon står alene ansvarlige for den politikk som føres.

Evaluering og videreføring

Gol kommune har vedtatt å ikke videreføre forsøkene med direkte ordførervalg. Vedtaket skjedde med 12 mot 8 stemmer, mot ordførers stemme. Argumentasjonen var i hovedsak strategisk: det er vanskelig å utfordre ordføreren gjennom et direkte valg. Det var altså ikke en evaluering av forsøket med utvidet myndighet i seg selv, men direktevalgsordningen Gol kommunestyre stemte imot. Forsøket med endret myndighet for ordfører for neste valgperiode er knyttet direkte til forsøket med direkte ordførervalg. Ettersom man sa nei til å fortsette forsøket med direkte ordførervalg i Gol finnes det altså ingen mulighet til å fortsette med utvidet myndighet. Muligheten for å fortsette med utvidet myndighet for ordfører ble av tilhengerne brukt som et argument for å fortsette i direktevalgsforsøket, men altså uten at dette vant frem. Det ser altså ut til at direkte ordførervalg er en mer omdiskutert ordning i Gol enn utvidet myndighet for ordfører.

Ordningen ble evaluert av en politisk arbeidsgruppe bestående av en representant fra hvert parti som er representert i kommunestyret pluss ordføreren. Arbeidsgruppa vurderte den politiske organiseringen av Gol kommune generelt, og utvidet myndighet for ordfører har fått liten plass og er bare overfladisk behandlet. Det er også flere faktiske feil i dokumentet gruppa presenterte. I tillegg har ordføreren skrevet et fem siders notat om forsøket sett fra ordførers ståsted.

Gol kommune har altså vedtatt å ikke fortsette i forsøket. Men det ser ut til at kommunestyret er innstilt på at ordfører fortsatt skal ha en del utvidet delegasjon i forhold til tidligere. Dette dreier seg om delegasjon etter kommuneloven og innstilling til politiske utvalg. Det er imidlertid enighet om at det er det nye kommunestyret som må ta den endelige avgjørelsen i denne saken etter valget.

Lyngen

Lyngen kommune ligger i Troms. I 2003 hadde kommunen 3183 innbyggere og 2461 stemmeberettigede. Kommunen strekker seg over 813 km² og omfatter en rekke bygder på begge sider av Lyngsalpene. Største tettsted og kommunesenter er Lyngseidet, med ca 1000 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 sammensmelting av nordmenn, samer og kvener, samt deres respektive kulturer. Læstadianismen står sterkt som trosretning, og setter fortsatt et visst preg på kommunen.

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|-----------------|------|------|------|
| Det norske Arbeiderparti | 11 | 11 | 6 | 6 |
| Fremskrittspartiet | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Høyre | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Kristelig Folkeparti | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Senterpartiet | 0 | 4 | 2 | 2 |
| Sosialistisk Venstreparti | 5 | 2 | 2 | 2 |
| Lokale lister | 9 ⁴⁴ | 8 | 4 | 2 |
| | 29 | 29 | 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 valgongang. Andre valgongang skulle holdes nesten en måned etter den første, og i mellomtiden inngikk partiene ulike koalisjonsavtaler. Det var klart at ordfører kandidaten fra Høyre uansett ville bli sittende med mindretall i kommunestyret. Det oppsto raskt strid om tolkningen av vedtektene⁴⁵, 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 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

⁴⁴ Det har vært to bygdelister i Lyngen.

⁴⁵ Vedtektene lød:

«§ 6–1. Forholdet til kommunestyret

I tillegg til kommuneloven § 9 nr. 1, 1. ledd gjelder følgende:

Kommunens 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.»

utvise svak møteledelse og å slurve med protokoller og formaliteter. Det oppsto også et kjølig forhold mellom ordføreren og administrasjonen. I den sammenhengen skal det også nevnes at fungerende rådmann var forhenværende ordfører for Arbeiderpartiet, uten at vi dermed feller noen dom over hvem som har ansvaret for at forholdet kjølnet. 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, og Lyngen fikk en ny ordfører med et helt annet maktgrunnlag i kommunestyret.

I inneværende periode er lokalpolitikken fortsatt preget av blokkdeling rundt en høyre-venstre akse. Ordføreren tilhører en flertallskoalisjon bestående av AP, SV og en bygdaliste. Til sammen har koalisjonen 12 av 19 representanter i kommunestyret.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Vedtekten om utvidet myndighet for ordfører i Lyngen begynner med følgende formålsparagraf:

§ 1-1. Formål

Forsøk med endring av direktevalgt 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 2003, og til å utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne.

I intervju sier både ordfører og varaordfører 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,⁴⁶ 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.

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 to perioder med omtrent likelydende vedtekter. En forskjell er at varaordfører i perioden 1999-2003 hadde benevnelsen viseordfører, mens det i perioden 2003-2007 igjen heter varaordfører.

⁴⁶ Buck, Larsen og Willumsen 2006 op. cit.

En annen forskjell er at ordfører i forrige 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 to vedtektene.

- **Utpeking av varaordfører**

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.

- **Forslagsrett**

Ordføreren har etter kommuneloven møterett og talerett i politiske organer. I Lyngen har ordføreren i tillegg forslagsrett, men ordføreren har ikke benyttet denne retten i perioden. Han sier at han alltid har kommet med innspill og forslag når han har vært i politiske organer. Ordføreren har jo uansett talerett. På en måte mener 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.

- **Utvidet myndighet i hastesaker**

Ordfører har ikke tatt vedtak i hastesaker i perioden. Ordfører sier at hastesaker bare skal brukes i unntakstilfeller, og at man bør være veldig restriktiv i anvendelsen av en slik myndighet. Varaordfører forteller 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.

- **Flertallskrav**

Det som i Lyngen omtales som flertallskrav er samme regel som i Gausdal omtales som ordførers rett til fratreden, altså muligheten til å stille kabinettsspørsmål og gå av dersom han får kommunestyret mot seg i en bestemt sak. 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 "kabinettsspørsmål" i en sak er det ikke usannsynlig at han hadde måttet gå av. I inneværende periode har ordfører sterk støtte i kommunestyret. Ordførers parti har 6 representanter, men ordførers koalisjon har 12 av 19 stemmer i kommunestyret. Det er snakk om en reell koalisjon, og ikke bare et valgteknisk samarbeid. Koalisjonen har felles gruppemøter før hvert kommunestyremøte hvor de koordinerer sin politikk. Dermed blir det nesten overflødig å kunne stille "kabinettsspørsmål" i kommunen i denne perioden. Ordføreren mener også at slike virkemidler burde være unødvendige i politikken. Et politisk håndverk burde etter hans mening være forankret så bredt som mulig.

Evaluering og videreføring

Lyngen har ikke gjort noen egen evaluering av forsøket, men kommunen har søkt om å få fortsette med forsøket med de samme vedtektene som gjelder i inneværende periode.

Mandal

Mandal kommune i Vest-Agder hadde 13 417 innbyggere ved valget i 2003, av disse hadde 10 308 stemmerett. I 1964 ble Mandal slått sammen med kommunene Halse og Harkmark og Holum, og strekker seg i dag over 221 km². Ca 9 000 mennesker bor i selve byen, mens en stor del av den øvrige befolkningen i kommunen bor i tettstedene Holum, Farestad og Tregde. De viktigste næringsgrenene er skipsverft og annen industri i tillegg til turisme og noe jordbruk.

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Det norske Arbeiderparti | 8 | 10 | 9 | 8 |
| Fremskrittspartiet | 6 | 5 | 8 | 10 |
| Høyre | 10 | 11 | 11 | 6 |
| Kristelig Folkeparti | 7 | 8 | 9 | 6 |
| Senterpartiet | 4 | 4 | 2 | 1 |
| Sosialistisk Venstreparti | 4 | 2 | 2 | 3 |
| Venstre | 3 | 3 | 3 | 1 |
| Pensjonistpartiet | 3 | 2 | 1 | 0 |
| | 45 | 45 | 45 | 35 |

Generelt mener rådmannen at bystyret preges mer av enighet enn av konflikt. Bystyret er blokkdelt langs den tradisjonelle høyre-venstre aksene. De fleste avstemninger i bystyret følger partigrensene, men gruppene sprekker iblant. I de fleste tilfellene dreier det seg om representantenes egen overbevisning, og bare unntaksvis om geografiske eller andre tydelige skillelinjer.

Ordføreren tilhører AP, og ble valgt ved direkte valg i 2003. Hun har vært med i bystyret og formannskapet i Mandal siden 1995, men alltid tilhørt opposisjonen. I denne perioden sitter hun altså som ordfører, men med støtte fra et klart mindretall av bystyret. Rådmannen er også relativt ny, og overtok i 2003.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Vedtektene for direktevalgt ordførers utvidede myndighet i Mandal begynner med følgende formålsparagraf:

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

Ifølge vedtekten er det altså interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret som står i fokus. Flere av myndighetsområdene ser imidlertid ut til å være overført til ordfører mer med tanke på effektivitet og smidighet enn engasjement i folket. Det samme bildet tegner seg også i intervjuene.

Erfaringer i kommunen

- **Utpeking av varaordfører.**

Ordføreren kan utpeke varaordfører blant bystyrets medlemmer. Hun hadde ikke bestemt seg på forhånd, og valget forble en hemmelighet til etter at valget var over. Ordføreren har et

mindretall bak seg i bystyret, og spurte derfor først en representant fra et av opposisjonspartiene. Da denne avsto valgte hun en varaordfører fra sitt eget parti.

- **Utvidet myndighet i hastesaker.**

Det har vært fattet ett hastvedtak av ordfører i 2006 og ett i 2007. I 2006 dreide det seg om økonomi i en vernet bedrift, mens det i 2007 var ombygging av lokaler for skjærgårdstjenesten.

- **Forslagsrett.**

Ordføreren har forslagsrett i de komiteene hun ikke er medlem i selv. Det dreier seg altså om tre komiteer, hvorav den ene fungerer som formannskap i de tilfellene kommuneloven krever det. I slike tilfeller er ordføreren medlem i denne komiteen, men ellers er hun ikke medlem i noen av komiteene. Men hun møter på alle møtene i komité 1 og 2, og så ofte hun kan i komité 3 (planutvalget). Hun begrunner det selv med at de aktuelle sakene skal opp i bystyret senere, og det er greit å ha hørt diskusjonen i komiteen, og dermed kjenne til argumentene på forhånd. Derimot får hun ofte partifellene til å fremme forslag i komiteene. I den grad hun selv fremmer forslag, dreier det seg ofte om presiseringer eller forsterkninger. Og hun bryter aldri med det som har blitt diskutert i partiet.

- **Behandle søknader om fritak fra politiske verv og foreta suppleringsvalg.**

I løpet av perioden har det vært flere søknader om fritak fra politiske verv. Noen har engasjert seg i rikspolitikken, andre har flyttet fra kommunen. Ordføreren har gjort det til fast praksis å alltid følge den aktuelle gruppelederens råd, og når suppleringsvalget skal foretas, har det alltid vært vara som rykket opp. Det ligger med andre ord ikke noen betydelig politisk maktutøvelse i denne myndigheten slik den har vært praktisert i Mandal i denne perioden. Men ordføreren er likevel glad for ordningen, først og fremst fordi den gjør systemet mer smidig enn hvis disse sakene skulle behandles i kommunestyret.

- **Delegasjon etter alkoholoven**

Kommunestyret vedtar alkoholpolitiske retningslinjer, mens ordføreren er en slags utøvende myndighet som tildeler bevillinger. Ordføreren holder seg lojalt til kommunestyrets retningslinjer, selv om hun selv mener de er for liberale. Ambulerende bevillinger og enkeltbevillinger behandles som administrative saker. Ordføreren mener den store fordel ved å delegere denne myndigheten til ordføreren er at hun da har mulighet til å behandle saker mye raskere enn hvis de skulle opp til behandling i kommunestyret.

Evaluering og videreføring

Det er gjennomført en grundig ekstern evaluering av ”nye Mandal”, dvs. de endringene som ble gjort i politisk og administrativ struktur ved inngangen til denne perioden. Men direkte ordførervalg og utvidet myndighet for ordfører var ikke med i mandatet til KS-konsulent, og har derfor ikke blitt evaluert. Utover dette er det ikke gjort noen lokal evaluering i Mandal. Mandal kommune har vedtatt å ikke videreføre forsøkene med direkte ordførervalg og utvidet myndighet for ordfører. Forsøket med direkte ordførervalg har hele tiden vært mer omstridt enn forsøket med utvidet myndighet til ordfører i Mandal.

Norddal

Ved valget i 2003 hadde Norddal kommune 1905 innbyggere, hvorav 1433 stemmeberettigede. Folketallet er synkende. Kommunen strekker seg over 941 km², mye preget av dramatisk natur som fører med seg en stor turisttrafikk i sommersesongen. Deler av kommunen kom i 2005 med på UNESCOs verdensarvliste. Selv om turisme er en viktig næringsvei, er Norddal først og fremst en jordbrukskommune med mye husdyrhold, fruktdyrking og jordbær dyrking. I tillegg finnes det litt industri og et kraftverk. Administrasjonssenteret ligger i Valldal, som er den største bygda med ca 1000 innbyggere. Det finnes også fire andre bygder i kommunen: Eidsdal (400 innb.) Fjørå (150 innb.), Tafjord (160 innb.) og Norddal (200 innb.)

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | |
|-----------------------------|------|------|------|------|----|
| Det norske Arbeiderparti | | 4 | 3 | 4 | 2 |
| Fremskrittspartiet | | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Høyre | | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Kristelig Folkeparti | | 3 | 3 | 3 | 2 |
| Senterpartiet | | 10 | 9 | 9 | 6 |
| Sosialistisk Venstreparti | | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Venstre | | 2 | 4 | 2 | 0 |
| Lokale lister ⁴⁷ | | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | | 21 | 21 | 21 | 21 |

Som nevnt består kommunen av fem bygder. Flere av de lokalpolitikerne vi intervjuet trakk frem bygdeproblematikk som den viktigste konfliktlinjen i kommunen. Som en sa det: "Konfliktlinjen går over fjorden! Når alle de fem bygdene vil ha barneskole, eldreomsorg osv., og de hevder et slags rettferdighetsprinsipp som går ut på at alle bygdene skal ha det samme, går det ikke i hop." Partiene er ofte delt. I tillegg kommer personlige ambisjoner og enkelte personkonflikter, og en formannskapsrepresentant trekker også frem kjønn som en konfliktdimensjon i kommunen. Det er med andre ord flere konfliktlinjer som går på kryss og tvers gjennom kommunestyret. Likevel sier flere informanter at konfliktnivået er moderat nå, og at det var mye verre før.

Partipolitisk har senterpartiet vært det dominerende partiet i kommunen, men partiet har svakere oppslutning nå enn før. Det ble startet to bygdelister i kommunen foran valget i 2003, Norddalslista og Aksjonslista. Dette bidro til å styrke fokuset på bygdeproblematikken, selv om listene strengt tatt ikke er forkjempere for hver sin bygd.

I Norddal var kampen om posisjoner både hard og intens ved konstitueringen i 1999; avtaler ble laget, de falt i fisk og nye avtaler dukket opp. Men i 2003 var konstitueringen ryddig og enkel, og kommunestyret klarte til slutt å samle seg om en enstemmig fordeling. I inneværende periode er det ingen klare flertallskonstellasjoner i kommunestyret. Under konstitueringen var det en viss tendens til blokkdannelser, men etter hvert er bygdekonfliktene mer synlige enn partiskillene. Ordføreren sier at kommunestyret gjennom perioden har spriket i alle retninger, men at det dannes en del nye allianser i oppkjøringen mot valget 2007.

⁴⁷ Det er to lokale lister i kommunen. Norddalslista har 2 representanter i kommunestyret, mens Aksjonslista har 4.

Rådmannen hadde sittet siden 1997, men kommunen fikk ny rådmann fra 1. januar 2006. Ordføreren hadde sittet til sammen 10 år før valget i 2003, og har vært med i kommunestyret siden 1980.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Kommunestyret vedtok med 11 mot 10 stemmer å delta i forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Ordføreren var selv initiativtager, men ettersom skepsisen i kommunestyret var så vidt stor ble det langt mindre utvidet myndighet enn ordføreren egentlig ønsket.

Ordføreren har ikke utvidet myndighet i forhold til kommunestyret. Relasjonen til kommunestyret er i hovedsak uendret i dette forsøket. I den grad myndigheten hentes fra noen andre, er det administrasjonen (saksforberedelse, innstillingsrett og prioritering av vedtak) og til en viss grad andre kommunale utvalg (forslagsrett).

Formålsparagrafen i Norddal kommune lyder slik:

§ 1. Føremål

Føremålet med forskrifta er å gjere den politiske leiinga meir synleg. Forskrifta opnar likevel ikkje for større overføring av formelt mynde då det ikkje er snakk om at ordføraren skal kunne gjere egne vedtak.

Det er altså ett klart og eksplisitt formål: å gjøre den politiske ledelsen mer synlig. Dette rimer godt med at ordføreren får utvidet myndighet på bekostning av administrasjonen.

Presiseringen om at forskriften egentlig ikke åpner for større overføringer av formell myndighet samsvarer også godt med at det var så vidt stor uenighet i kommunen, og at forsøket ikke er særlig vidtrekkende.

Erfaringer i kommunen

• Forslag til vedtak i alle kommunale utvalg

Norddal kommune har bare to faste utvalg i tillegg til formannskapet: driftsutvalget og kontrollutvalget. Vedtekten slår eksplisitt fast at ordførerens forslagsrett ikke gjelder kontrollutvalget. Ordføreren har etter kommuneloven møterett og talerett i alle folkevalgte organer, slik at forsøket i Norddal i praksis begrenser seg til at ordføreren nå også kan fremme forslag i driftsutvalget.

Ordføreren kan ikke huske at han har fremmet noe forslag i driftsutvalget i perioden, og ligger til at han bare i veldig liten grad har møtt i driftsutvalget. Dette begrunner han på to måter: for det første skyldes det manglende kapasitet fra ordførerens side, og for det andre skyldes det at han bevisst har valgt å ikke blande seg bort i det utvalget jobber med. Det er gjennomgående representasjon, og en må kunne stole på at de som sitter i driftsutvalget klarer å skjøtte den butikken.

Likevel mener ordføreren at en slik myndighet er på sin plass og kan være viktig. Det gir ordføreren friheten til å fremme forslag i en gitt situasjon. Ordføreren sitter på informasjon som gjør at han kan spille en viktig rolle i enkelte saker. Selv om det ikke har vært relevant denne perioden, er det en styrke å ha anledning til å fremme forslaget selv uten å være avhengig av noen andre.

- **Forberedelse og innstilling av saker**

Ordføreren har vært saksbehandler i til sammen fem saker, alle fem i 2004. I den ene saken ba formannskapet ordføreren om å være saksbehandler, mens det i de fire andre sakene var ordførers eget initiativ. Det er ingen klar systematikk i hvilke saker ordføreren har valgt å være saksbehandler for. Ordføreren sier at han gjerne ville ha behandlet flere saker, men manglende kapasitet har gjort det vanskelig. Dette er en myndighet som gir ordføreren mer innflytelse over kollegiale organer fordi ordføreren kan legge inn politiske sympatier eller vinkle en sak og legge mer partipolitikk inn i den når han selv er saksbehandler. Når det gjelder innvendingen om at opposisjonen ville føle seg tryggere på at en sak er tilstrekkelig belyst og alle forhold kommet frem dersom rådmannen hadde utredet den, svarer ordføreren at han ofte uansett bidrar med saksopplysninger og har samtaler med saksbehandler i forkant, slik at den typen innflytelse og mulighet til å vinkle saken har ordføreren ofte uansett. I en rekke saker har ordføreren vært kommunens mann i en sak, og har dermed fått en god bakgrunnsinnsikt i saken. Det er derfor iblant naturlig at ordføreren kan presentere slike saker for kommunestyret selv, mener ordføreren.

- **Prioritering av vedtak**

Denne myndigheten har ikke vært brukt i perioden, i hvert fall ikke eksplisitt. Den nye rådmannen var også i intervju usikker på hvordan en slik instruksjon ville arte seg, om den ville komme skriftlig eller muntlig, etc. Han ser ikke behovet for en slik myndighet fordi han som rådmann uansett ville rette seg etter slike politiske signaler. Ordføreren sier at de to stort sett har blitt enige om prioriteringen. Da forskriften ble vedtatt hadde de først og fremst investeringssaker i tankene, ikke ordinær drift. Når ordfører og rådmann blir enige om prioriteringen er denne myndigheten selvsagt overflødig, men ordføreren mener likevel at den kunne vært nyttig i en gitt situasjon.

Generelt har altså forsøket i Norddal ikke vært særlig omfattende. Ordføreren har ikke fremmet forslag eller instruert rådmannen, og han har bare behandlet fem saker i hele perioden. Han sier selv at i denne perioden kunne han nok ha klart seg like godt uten utvidet myndighet. Årsaken til at han ikke har benyttet myndigheten mer handler både om bevisst valg, manglende kapasitet og at situasjonen har vært slik at det ikke har vært naturlig. Likevel fremholder han at det er viktig at ordføreren i en gitt situasjon har myndighet som han kan ta i bruk for å gjøre det publikum forventer. Publikum forventer at ordføreren har mye mer makt enn han egentlig har. Når myndigheten ligger der som en frihet og mulighet ordføreren kan ta i bruk, fremstår ordføreren mer som en leder i kommunen.

Evaluering og videreføring

Kommunen har ikke gjort noen egen evaluering av forsøket. Norddal kommune har imidlertid med 14 mot 7 stemmer vedtatt å ikke videreføre forsøket med direkte ordførervalg, og dermed heller ikke forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Ordføreren og hans parti var for gjentatt forsøk, men fikk bare støtte fra en av de øvrige kommunestyrerepresentantene. Det var lite debatt i kommunestyret, og ordningen med utvidet myndighet ble ikke diskutert.

Os

Os kommune i Hedmark hadde 2147 innbyggere ved valget i 2003, hvorav 1587 mantallsførte. Kommunen strekker seg over et areal på 1039 km² øverst i Østerdalen, og omfatter store skog- og fjellområder, men de fleste innbyggerne bor i kommunesenteret Os ved Rørosbanen (ca 1100), eller i Dalsbygda (6-700, men en bygd med stor utstrekning). Ellers har Tufsingdal 150 innbyggere og det finnes tre små bygder til. Mange er sysselsatt innenfor jordbruk og skogbruk. I tillegg finnes noe industri, både trevareindustri, meieri og mekaniske bedrifter, og turisme spiller også en viss rolle i kommunens næringsgrunnlag. Os var del av kommunen Tolga-Os fra 1965, men ble skilt ut som egen kommune i 1975.

Historiske skillelinjer

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Det norske Arbeiderparti | 8 | 8 | 7 | 8 |
| Kristelig Folkeparti | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Senterpartiet | 9 | 10 | 11 | 9 |
| Sosialistisk Venstreparti | 3 | 2 | 2 | 3 |
| | 21 | 21 | 21 | 21 |

Det er generelt få konflikter og lite debatter i Os kommunestyre. Rådmannen sier at det er tendenser til geografiske skillelinjer, og at mange av kommunestyrerepresentantene oppfatter seg selv som bygderepresentanter. Det er lite konflikt langs den tradisjonelle høyre-venstre aksene, og konfliktnivået er generelt lavt. Ap står likevel antakelig sterkere i Os, mens Sp står sterkere i de øvrige bygdene. Ordføreren har nå sittet i 12 år, mens rådmann har sittet i 7 år.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Os kommune har ikke vedtatt egen formålsparagraf, men i intervjuene kommer det frem at de ønsket å gjøre ordføreren og politikken generelt mer synlig og skape mer engasjement i befolkningen.

Erfaringer i kommunen

- **Myndighet i hastesaker.**

Det har ikke vært hastesaker i perioden.

- **Innstillingsmyndighet når det gjelder økonomiplan og årsbudsjettet**

I Os er det ordføreren som innstiller både når det gjelder økonomiplanen og årsbudsjettet. I praksis formulerer ordføreren en del føringer for budsjetttrammene, og han mener selv at det kanskje kan ha noe politisk betydning. Enkelte detaljer ville kanskje vært annerledes hvis det var rådmannen som skrev, men det er ikke snakk om veldig store forskjeller. Saken behandles deretter i Formannskapet, men det er ordførerens innstilling som legges frem for kommunestyret. Ordningen plasserer ansvaret for budsjettforslaget hos ordføreren i stedet for hos rådmannen, og på den måten må ordføreren tone flagg i viktige saker med en gang. Tidligere kunne en ordfører la rådmannen ta støyten med å fremme upopulære forslag, og deretter si seg uenig hvis det ble for mye støy og han forventet for store politiske omkostninger. Rådmannen mener at ordningen fungerer veldig greitt, særlig fordi ordføreren kommer sterkere med i forberedelsene av budsjettet og økonomiplanen. Men han uttrykker en viss usikkerhet i forhold til hvorvidt formannskapets behandling av budsjettet er tilstrekkelig ihht. kommuneloven § 8 nr 3.

- **Fritak fra politiske verv.**

Denne myndigheten er brukt, og fungerer etter ordførers og rådmanns mening godt. De mener at kommunestyret uansett ville fattet det samme vedtaket, men ordningen er litt mer fleksibel og bedre, både fordi saksbehandlingen er litt raskere og mer smidig, og fordi personen det gjelder slipper å brette ut årsaken til at han søker fritak for et helt kommunestyre. Dermed blir det lettere med personlige begrunnelser. Paragrafen åpner muligheten for å klage et vedtak til kommunestyret, men denne muligheten har ikke vært brukt i perioden. De fleste søknadene har da også blitt innvilget.

- **Myndighet etter viltloven.**

Ordføreren har ved ordinær delegasjon fra kommunestyret fått myndighet til å fatte avgjørelser etter viltloven. Dette bruker ordføreren, og det er et saksområde som ordføreren har greie på, etter som han jakter selv. I praksis er det en saksbehandler som forbereder sakene, mens ordføreren fatter vedtakene. Både ordføreren og administrasjonen mener at dette er en ordning som fungerer greitt.

Men dette er som sagt en delegasjon innenfor rammene av kommuneloven, og ikke i seg selv en del av forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Ordføreren har fått anledning til å delegere til rådmannen: ”myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker etter viltloven som er kurante.” (Et unntak fra kl § 23 nr 4). Denne anledningen har ikke ordføreren benyttet seg av. Ettersom ordføreren har håndtert viltforvaltningen selv, har forsøket ikke vært utnyttet i denne perioden.

Evaluering og videreføring

Det er ikke gjennomført noen egen lokal evaluering av forsøket med utvidet myndighet for ordfører i Os. Os kommune har vedtatt å ikke videreføre forsøkene med direkte ordførervalg og utvidet myndighet for ordfører. Begrunnelsen har vært at de ikke oppnådde hensikten med det direkte ordførervalget, som blant annet var engasjement rundt valget. Kommunestyret vedtok da å ikke fortsette forsøket med direkte ordførervalg, og ettersom forsøket med utvidet myndighet for ordfører er direkte knyttet til direkte ordførervalg, kunne dette forsøket heller ikke fortsette. Det er interessant å merke seg at forsøket med utvidet myndighet ikke ble diskutert i kommunestyret.

Skjervøy

Skjervøy kommune i Troms hadde 3014 innbyggere ved valget i 2003, hvorav 2237 stemmeberettigede. 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. 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. For eksempel har kommunen i løpet av siste 1 ½ år mistet 120 industriarbeidsplasser.

Kommunestyrets sammensetning de siste fire periodene:

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|--|------|------|------|------|
| Det norske Arbeiderparti | 5 | 5 | 4 | 4 |
| Fremskrittspartiet | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Høyre | 8 | 9 | 3 | 1 |
| Kristelig Folkeparti/ Kystpartiet ⁴⁸ | 5 | 6 | 14 | 7 |
| Senterpartiet | 3 | 2 | 1 | 2 |
| Sosialistisk Venstreparti | 4 | 3 | 3 | 3 |
| Totalt | 25 | 25 | 25 | 19 |

Roy Waage har sittet som ordfører i tre perioder, mens Reidar Mæland har omtrent like lang fartstid i rådmannstolen. Det vil si at de to kjenner hverandre svært godt, og de gir begge uttrykk for at de fungerer godt sammen. Ved valget i 2003 hadde Skjervøy en ordning hvor den som fikk nest flest stemmer ved det direkte ordførervalget automatisk ble varaordfører. Dette førte til at Aps kandidat og ordførerens mest markerte motstander ble varaordfører. Ordfører og varaordfører sier begge at samarbeidet dem imellom ikke fungerer godt.

Til tross for at Skjervøy består av en rekke øyer, er det ikke geografiske, men snarere partipolitiske skillelinjer som dominerer kommunepolitikken. I inneværende periode er det likevel ingen klare blokker. Et valgteknisk samarbeid mellom KrF, SP, H og FrP ved konstitueringen førte til at AP bare fikk en representant i formannskapet. Ordførers parti har hentet støtte fra ulike sider i perioden, men særlig fra SP og SV, og tildels H. Det er ingen klare blokker, og ordfører betegner det som ryddige forhold og sunt demokrati i Skjervøy. Rådmann mener derimot at det politiske klimaet ikke har vært godt i Skjervøy de siste årene, av grunner som ikke har med forsøket med ordførers utvidede myndighet å gjøre. Varaordfører mener konfliktnivået er høyere nå enn i forrige periode. I forrige periode (1999-2003) hadde KrF rent flertall i kommunestyret. Dette førte til en viss resignasjon fra opposisjonen, slik at konfliktnivået ble lavt.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

Skjervøy har ikke vedtatt egen formålsparagraf.

⁴⁸ Midt i perioden forlot ordfører Roy Waage og hele kommunestyregruppa KrF og meldte seg inn i Kystpartiet. Ettersom gruppa ikke ble delt, sendte de bare ut et skriv og ba om at gruppa heretter måtte tituleres "Kystpartiets gruppe". Roy Waage har senere blitt partileder i Kystpartiet.

Erfaringer i kommunen

I Skjervøy har ordføreren utvidet myndighet i fem saksområder:

- **Hastesaker**

Det har ikke vært hastesaker i perioden. De sakene som eventuelt kunne ha blitt behandlet som hastesaker har sammenfalt med oppsatte formannskapsmøter, slik at ordfører har valgt å behandle sakene der i stedet. Vi har ikke oversikt over hvilke saker dette dreier seg om, eller om noen av disse sakene ikke burde ha blitt behandlet i formannskapet. Det er klart at ingen i kommunen har vært oppmerksomme på at delegering av hastesaker til ordfører med hjemmel i forsøksloven i virkeligheten tilsidesetter formannskapet, slik at formannskapet ikke lenger er å anse som et overordnet organ. Dersom det for eksempel dreier seg om økonomisaker, slik som i Alvdal, er hastevedtaket så vidt vi kan forstå ulovlig dersom det fattes av formannskapet i stedet for ordfører. I en mengde andre saker er imidlertid formannskapet kompetent organ, slik at saken kan avgjøres der.

- **Behandle søknader om fritak fra politiske verv og foreta suppleringsvalg.**

Ordfører har valgt å ikke behandle søknader om fritak selv, men i stedet lagt saken frem for kommunestyret. Den juridiske siden ved dette synes ryddigere enn i tilfellet ovenfor når det gjaldt hastesaker, fordi det tross alt er kommunestyret som har delegert myndigheten til ordføreren. Det synes da mulig å gå tilbake til kommunestyret for å fatte avgjørelsen der.

En annen side ved saken er at ordføreren nylig har blitt oppmerksom på klare fordeler ved at slike saker behandles av en person, og ikke fremlegges for et kollegialt organ. 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, men Skjervøy er en liten kommune, og det er klart ubehagelig å brette ut privatlivet sitt for kommunestyret.

- **Ordførerens saksbehandling**

Ordfører har behandlet og innstilt i 19 saker i formannskapet og 2 saker i kommunestyret. Dette er en svært liten del av den totale saksmengden, og det er ingen klar systematikk i hvilken type saker ordfører behandler. Selv sier ordfører at det ofte er saker han har blitt kontaktet om, gjerne på oppfordring fra bygdelag eller lignende. Han mener at det er positivt at en ordfører kan ta tak i en sak på denne måten, men innrømmer 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 rådmannen, 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 mener det er ryddigere at administrasjonen behandler saken. Det føles ikke trygt at en politisk motstander redegjør for fakta i en sak. Ordførers innstilling kunne skinne igjennom, bevisst eller ubevisst. Til dette sier ordføreren at han jo skal være like objektiv som en saksbehandler i administrasjonen, og at det her dreier seg om saker rådmannen ikke ville ha behandlet annerledes.

Rådmannen sier at det ikke er noen reell avlastning at ordfører saksbehandler. Han vil uansett ikke ta på seg mange saker, og vil måtte spørre administrasjonen til råds. For rådmannen er det uproblematisk at ordfører saksbehandler, men han ser problemet opposisjonspolitikernes påpeker. En annen mulig løsning kunne være at administrasjonen saksbehandler, mens ordfører innstiller i saken.

- **Utsettende veto for økonomiplan og budsjett**

Denne myndigheten har ikke vært benyttet i perioden. 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 inneværende kommune presenterer rådmannen 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.

- **Delegasjon etter alkoholoven**

Ordfører har vedtatt 26 ambulerende skjenkebevillinger i perioden, 39 skjenkebevillinger for enkeltanledninger og 5 søknader om utvidet åpningstid. Det er fortsatt rådmannen som er saksbehandler, og både rådmann og ordfører mener at det er liten grunn til å tro at utfallet i noen av sakene ville blitt annerledes dersom rådmannen hadde innstilt og kommunestyret avgjort på ordinær måte. Opposisjonsleder mener at det kanskje kunne blitt et annet utfall i noen av søknadene om skjenkebevilling for enkeltarrangementer, og ønsker denne myndigheten tilbakeført til kollegiale organer.

Opposisjonslederen savner at det redegjøres bedre for hvordan ordfører bruker sin utvidede myndighet i formannskapet. Hun sier at formannskapet har bedt om det, men at det ikke har blitt fulgt opp, og at dette burde vært nedfelt i vedtektene.

Evaluering og videreføring

Det har vært en viss skepsis mot forsøket i kommunen, og rådmann påpeker at det i stor grad dreier seg om en sammenblanding mellom forsøksordningen og det ordinære delegasjonsreglementet. Det har vært en diskusjon om hvorvidt ordfører alene skal være generalforsamling i heleide kommunale selskaper eller om dette burde legges til formannskapet. Dessuten har salg av tomter vært en vanskelig sak i perioden som trekkes frem av alle informanter i kommunen. Delegasjon etter motorferdselsloven og dispensasjoner etter Plan- og bygningsloven trekkes også frem, men alt dette er altså delegasjoner utenom forsøket. Rådmann påpeker at en del av denne forvirringen kunne vært unngått hvis forsøket ble evaluert bedre, og politikerne hadde fått del i en ryddigere oppsummering av hva forsøket innebar før det ble diskutert.

Rådmann, ordfører og opposisjon er samstemte i at forsøket ikke har vært godt nok evaluert. Det er satt opp en liste over hvordan de ulike myndighetsområdene har vært brukt, men listen inneholder vesentlige feil, og erfaringer, fordeler og ulemper osv er ikke beskrevet. Likevel har kommunen vedtatt å videreføre forsøket. Skjervøy ønsker å fortsette med endret myndighet for ordfører på alle de fem myndighetsområdene som det ble eksperimentert med i inneværende periode, og i tillegg gi ordfører mulighet til å utpeke varaordfører.

Ølen/Vindafjord

Ølen kommune ble 1.1.2006 slått sammen med Vindafjord kommune. Ølen kommune har vært med i forsøket siden 2003, men ikke Vindafjord. Vi har i denne sammenhengen valgt å forholde oss til ett forsøk i Ølen, som ble videreført i Vindafjord. Alternativt kunne man kanskje valgt å behandle det som to separate forsøk, siden det tross alt er to forskjellige kommunestyre og en betydelig større kommune. Men det er også store likheter: Vedtektene er uendret (med unntak av en justering på ett punkt), og ordføreren i Ølen ble valgt til ordfører i nye Vindafjord. Det ser heller ikke ut til å være markante forskjeller i erfaringer med ordningen, så vi har derfor valgt å evaluere gamle Ølen og nye Vindafjord som ett forsøk.

I 2003 hadde Ølen 3338 innbyggere og 2465 stemmeberettigede, mens Vindafjord hadde 4776 innbyggere. Den nye Vindafjord kommune hadde 8120 innbyggere ved sammenslåingen 1. januar 2006. Kommunen strekker seg nå over 621 km². Kommunesenteret i den nye kommunen er bygda Ølen, med 1450 innbyggere. Ellers har Ølensvåg 750 innbyggere, Bjoa 500 og Vikabygd 550. Skjold har 1390 innbyggere, mens Vats har 1200 og Sandeid ca 1000. Vikedal har 850 innbyggere, mens Imsland har 350. Kommunen består med andre ord hovedsakelig av ni relativt store bygder. Næringsgrunnlaget varierer fra jordbruk og husdyrhold til variert industri med blant annet trefarefabrikk, mekanisk industri og data. I tillegg har kommunen en del turisme. Det er likevel jordbruk og husdyrhold som dominerer. Ca 10 % av all slakt i Norge gjøres i Vindafjord.

Historiske skillelinjer

Kommunesammenslåingen i 2006 gjør at det ikke er like lett å sette opp en informativ historisk oversikt over hvilke partier som har dominert kommunepolitikken. Nedenfor følger en tabell som viser sammensetningen i dagens kommunestyre:

| | |
|--------------------------|----|
| Det norske Arbeiderparti | 7 |
| Fremskrittspartiet | 3 |
| Høyre | 5 |
| Kristelig Folkeparti | 3 |
| Senterpartiet | 8 |
| Bjoalista | 2 |
| Tverrpolitisk liste | 3 |
| Vikabygdlista | 2 |
| Totalt | 33 |

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. En periode hadde de to kommunene til sammen hele fem bygdelister. I dag er det tre bygdelister i kommunestyret, men til neste valg stiller bare én bygdeliste. Det kunne tyde på at de geografiske skillelinjene har mistet betydning i kommunen. Stort sett er det ifølge ordføreren den tradisjonelle høyre-venstre aksens som er den dominerende konfliktlinjen i nye Vindafjord. I praksis innebærer det at Høyre og Frp står sammen mot de øvrige partiene.

I forkant av kommunesammenslåingen ble valg av kommunestyre og direkte ordførervalg gjennomført samtidig med stortingsvalget i 2005. Ordførervalget i nye Vindafjord kommune stod i realiteten mellom ordføreren i Ølen (SP) og ordføreren i gamle Vindafjord (AP). Han

har vært ordfører i Ølen siden 1999. Rådmannen i nye Vindafjord ble ansatt i 2003 som prosjektleder for sammenslåingen og fremtidig rådmann.

Begrunnelse – Hvorfor de søkte, og hvorfor prøve ut akkurat dette

I vedtekten for utvidet myndighet i Vindafjord heter det at:

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.

Det er altså selve ordførerrollen som står i fokus i dette forsøket, og da i form av et ønske om å styrke ordføreren, både i forholdet til engasjerte innbyggere og til kommunestyret.

Erfaringer i kommunen

- **Utsettende veto for budsjett og økonomiplan**

Denne myndigheten har ikke blitt brukt, fordi ordfører og kommunestyret alltid har kommet til enighet. Ordføreren mener muligheten for å legge ned veto likevel fungerer 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 mulighet til det ved siste budsjettbehandling i forrige periode, og selv om det ikke har vært nødvendig i denne perioden mener han at det er en fornuftig ordning.

- **Budsjettmyndighet**

Før sammenslåingen kunne ordføreren i Ølen disponere fritt over 1 % av kommunens budsjett. I nye Vindafjord er dette forandret til et fast beløp på 1 million pr år. Begrunnelsen for endringen var at budsjettet for nye Vindafjord var betydelig større enn budsjettet i Ølen, og at det totale beløpet ordføreren ville få til disposisjon rett og slett ville blitt for stort. Ordfører ville da hatt ca 3 millioner til disposisjon⁴⁹.

I vedtekten er følgende merknad tatt med:

Større eller mindre delar av den summen ordføreren har til rådvelde kan bli brukt til tiltak i samarbeid med ulike grupper i kommunestyret om budsjettet. Like eins kan det tenkjast at ordføreren vil ha ein sum til rådvelde for saker som kjem opp i året.

Ordføreren sitt mynde til råderett over kr 1.000.000 skal vera reelt. Det vil med andre ord seia at om nødvendig må eit fleirtal, der ordføreren ikkje er med, vedta eit budsjett som er fullstendig og realistisk og ikkje overstig bruttobudsjettet fråtrekt den eine millionen.

Ordføreren sier at de første årene var kommuneøkonomien så dårlig at denne ordningen ikke var reell. Han brukte svært lite av ”ordførerpengene”, fordi han selv mente det ble feil å bruke penger man egentlig ikke hadde. I fjor var det imidlertid bedre, og pengene har i hovedsak gått til kulturformål og til en viss grad næringsutvikling. Han viser blant annet til at han to ganger har gått sammen med formannskapet for å kunne realisere et kulturbygg.

”Formannskapet bidro med noe fra de ordinære budsjettene, og jeg spyttet i litt fra ordførerpotten, så ble det mulig å gjennomføre det.” Ordføreren mener at det ikke vil være lurt å prøve å kjøpe stemmer med disse pengene. Opposisjonen er alt for våken, og det kan lett slå tilbake. Men i seg selv mener ordføreren at ordningen er fornuftig. Den gjør det mulig å

⁴⁹ Dette er for øvrig den eneste endringen som er gjort i vedtektene. Vedtekten for direktevalgt ordførers utvidede myndighet for nye Vindafjord og tilsvarende vedtekt for Ølen er ellers likelydende.

handle kjapt overfor aktive innbyggere og man unngår forsinkende saksbehandling. Dessuten kan pengene være gode å ha i budsjettsammenheng. Ordføreren kan bidra med penger for å realisere en sak sammen med kommunestyret. Ellers gir ordføreren uttrykk for at folk ikke kommer så ofte som han hadde trodd for å be om penger.

- **Forslags- og stemmerett i kommunale folkevalgte organer**

I likhet med ordførerne i Norddal, Lyngen og Mandal har ordføreren i Vindafjord rett til å fremme forslag i kommunale organer der han ikke selv er medlem. Men i Vindafjord har de gått ett steg lengre ved å også gi ordføreren stemmerett i disse utvalgene. Dette er i utgangspunktet et ganske radikalt skritt, ettersom ordføreren da har alle de samme rettighetene i utvalg hvor han i utgangspunktet ikke er medlem.

I Vindafjord har man valgt en komitéstruktur med tre komiteer hvor komiteene ikke fatter selvstendige vedtak, men innstiller til kommunestyret. Det stemmes altså over formuleringen til en innstilling. Ordføreren er bevisst på at han ikke ønsker å legge seg for mye borti komiteenes arbeid. Men han sikrer at de sakene han ønsker skal komme opp, kommer opp, og da benytter han seg ofte av møteretten (Ihht kommuneloven). Det mener han selv oppfattes som helt greitt av de andre politikerne. Derimot bruker han ikke forslagsretten eller stemmeretten, men velger heller å samarbeide med representanter i komiteene. Han har vært bevisst på at han ønsker dialog, og at en ordfører som legger for mye tyngde inn i slike komiteer lett vil virke diktatorisk og dermed faktisk kunne miste autoritet.

- **Hastesaker**

Denne myndigheten har ikke vært brukt i nye Vindafjord, men to ganger i Ølen.

Evaluering og videreføring

Det har ikke vært foretatt noen formell evaluering av ordningen med utvidet myndighet for ordfører i Vindafjord. Saken har vært diskutert i kommunestyret, som enstemmig vedtok å videreføre ordningen.

Kapittel 5. Erfaringene med de forskjellige myndighetsformene.

I dette kapitlet skal vi oppsummere de erfaringene vi så på i forrige kapittel. Ved å følge disposisjonen vi brukte i kapittel tre, og oppsummere erfaringene som ble gjort i alle kommunene under hvert punkt, får vi en klarere oversikt over hvordan det har gått med ordførernes utvidede myndighet i forsøket.

1. Hastesaker

De sju kommunene som har eksperimentert med denne formen for utvidet myndighet er: Alvdal, Gausdal, Lyngen, Mandal, Os, Skjervøy og Vindafjord.

I Gausdal, Os, Lyngen og Skjervøy har det ikke vært hastesaker i perioden. Alvdal har hatt én hastesak, mens Mandal og Ølen har hatt to hastesaker hver. Totalt har altså de sju kommunene hatt fem hastesaker på fire år.

Dette skyldes til dels at kommunestyrene i langt større grad enn tidligere benytter seg av muligheten til å delegere saker som ikke er av prinsipiell betydning til rådmannen, slik vi for eksempel så i Lyngen. Når det ikke er så mange små saker som avgjøres i kommunestyret, (eller i andre kollegiale ordganger) blir det naturlig nok færre hastesaker. Det virker også som om ordførerne er restriktive i anvendelsen av hastekompetansen, og unngår å behandle en sak som hastesak hvis det er mulig.

I Ølen og Mandal ser det ut til at ordførers håndtering av hastesaker har forløpt smertefritt. I Alvdal så vi at ordningen førte til en viss usikkerhet om Formannskapetets kompetanse til å fatte vedtak i en sak som egentlig skulle ha vært avgjort i kommunestyret. Både formannskapet selv og ordføreren har oppfattet formannskapet som et organ overordnet ordfører, og dermed følt seg sikre på at det var greit at formannskapet fattet vedtaket, og dermed kunne de også gi ordføreren politisk ryggdekning. Den samme usikkerheten så vi i Skjervøy, men her dreier det seg muligens om saker hvor formannskapet er kompetent organ.

2. Alkoholpolitikk

Tre kommuner (Gausdal, Mandal og Skjervøy) har delegert deler av alkoholpolitikken til ordføreren. Også her er punktet likelydende i alle de tre vedtektene. Kommunestyret vedtar alkoholpolitiske retningslinjer, mens ordføreren er en slags utøvende myndighet som tildeler bevillinger. Alle de tre ordførerne mener at de forholder seg lojalt til de vedtatte alkoholpolitiske retningslinjene, og at det dermed ikke ligger noen særlig politisk maktutøvelse i dette. Men de trekker frem gevinsten i at saksbehandlingen er enklere og går raskere.

I Skjervøy savner opposisjonslederen at det redegjøres bedre i formannskapet for hvordan ordfører bruker sin utvidede myndighet. Hun sier at formannskapet har bedt om det, men at det ikke har blitt fulgt opp, og at dette burde vært nedfelt i vedtektene.

3. Fritak fra politiske verv og suppleringsvalg

Fire forsøkskommuner (Gausdal, Mandal Os, og Skjervøy) gjør unntak fra Kommunelovens § 15.2 ved å overføre myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv fra

kommunestyret til ordføreren. Derimot blir kommunestyret ankeinstans. I Mandal og Skjervøy kan ordføreren i tillegg foreta suppleringsvalg.

Det har vært flere søknader om fritak fra politisk verv i alle de fire kommunene. Ingen av ordførerne oppfatter dette som en mulighet til å utøve politisk makt. De forhører seg ofte med den aktuelle gruppelederen, og mener at kommunestyret ville ha fattet det samme vedtaket. Det har ikke vært ankesaker i noen av kommunene. I Skjervøy har ordføreren valgt å ikke bruke denne myndigheten gjennom perioden, men i stedet latt kommunestyret behandle søknader om fritak og suppleringsvalg. I det siste har imidlertid også han blitt oppmerksom på fordelene ved denne ordningen.

Selv om det ikke ligger politisk makt i denne ordningen, er ordførerne fornøyd med den, og ønsker at den skal fortsette. Alle de fire ordførerne viser til at søknader om fritak kan være av svært privat karakter, og at det er en klar fordel for den som søker å få forholde seg til en person fremfor å legge frem legeattester og annen informasjon for et kollegialt organ som er så stort som et kommunestyre.

4. Forslagsrett og stemmerett i politiske organer

Ordføreren har etter kommuneloven rett til å møte og talerett i alle kommunale folkevalgte organer. I Lyngen, Mandal og Norddal har han i tillegg fått forslagsrett, og i Vindafjord har ordføreren også fått stemmerett i alle kommunale organer som ikke er oppnevnt av rådmannen, unntatt kontrollutvalget.

Ingen av ordførerne har fremmet ett eneste forslag i noen komité eller utvalg de ikke selv er medlem av i perioden. Likevel mener alle fire at det er en naturlig og potensielt viktig myndighet for en ordfører. Ordføreren i Lyngen mener at det på en måte er snakk om en legalisering av en allerede tilvent praksis, ettersom han alltid har kommet med innspill og forslag når han har vært i politiske organer. Derimot har han altså ikke sett behovet for å være den som fremmer forslaget offisielt for at det skal kunne stemmes over. Ordførerne i Mandal og Vindafjord peker på at det er viktig å samarbeide med representanter i komiteene. De ønsker dialog, og ser ut til å mene at en ordfører som legger for mye tyngde inn i slike komiteer lett vil virke diktatorisk og dermed faktisk kunne miste autoritet. Ordføreren i Norddal mener at en slik myndighet er på sin plass og kan være viktig. Det gir ordføreren friheten til å fremme forslag i en gitt situasjon. Ordføreren sitter på informasjon som gjør at han kan spille en viktig rolle i enkelte saker. Selv om det ikke har vært relevant denne perioden er det en styrke å ha anledning til å fremme forslaget selv uten å være avhengig av noen andre.

Ordføreren i Vindafjord er den eneste som også har fått stemmerett i politiske organer der han ikke selv er medlem. Ordføreren har dermed alle de samme rettighetene som andre medlemmer av utvalget. Men ordføreren har selv valgt å aldri delta i stemmegivning. Han begrunner det på samme måte som ovenfor, nemlig at det er viktig å fremme samarbeidet med de andre lokalpolitikere, og at dersom han brukte en slik myndighet ville det lett kunne bli oppfattet negativt.

Ettersom ingen ordførere har fremsatt forslag eller stemt i organer der de ikke selv er medlem, kan man hevde at dette forsøket aldri har blitt prøvd ut. Det er interessant at ordførerne begrunner det så likt, og at de alle er redde for at hvis de bruker den nye formelle

myndigheten for mye, kan det svekke den uformelle autoriteten de er avhengige av for å kunne fungere godt som ordførere.

5. Økonomiplan og årsbudsjett

I Os har ordføreren fått myndighet til å innstille når det gjelder årsbudsjett og økonomiplan, men det forutsettes likevel at saken behandles av formannskapet i henhold til kommuneloven § 8 nr 3. Dermed plasseres ansvaret for budsjettforslaget på politisk nivå, og ordføreren kommer sterkere med i forberedelsene av budsjettet og økonomiplanen. Det er imidlertid vanskelig å si hvordan en slik løsning fungerer basert på ett forsøk i en kommune og bare over en periode. Det kan tenkes at dette vil slå ut på forskjellige måter avhengig av blant annet kommuneøkonomi, kommunestyrets sammensetning, konfliktnivå, ordførers dyktighet, kjemi mellom ordfører og rådmann osv.

To kommuner, Skjervøy og Vindafjord, har gitt ordfører utsettende vetorett ved behandling av økonomiplan og budsjett. Denne myndigheten har ikke vært benyttet i noen av kommunene i perioden. Ordføreren i Vindafjord mener at muligheten for å legge ned veto likevel fungerer 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 mulighet til det ved siste budsjettbehandling i forrige periode, og selv om det ikke har vært nødvendig i denne perioden mener han at det er en fornuftig ordning.

Problemet som vetoretten søker å løse er at det kan komme uansvarlige benkeforslag under behandlingen i kommunestyret, og at et utsettende veto gir kommunestyret muligheten til å besinne seg. I Skjervøy har de valgt å løse dette på en annen måte: 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 nesten overflødig.

Dette er altså igjen et forsøk som ikke har blitt brukt, men som kanskje likevel har hatt en effekt i den ene kommunen. Vetorett er en mulighet som de fleste nok vil være enige om at bør brukes sjelden, og et forsøk som i realiteten bare er gjennomført i en kommune i en periode gir oss neppe noe svart på om dette er en god eller dårlig idé. Men vetorett er ikke eneste mulighet, og med slike løsninger som man har kommet frem til i Skjervøy er det kanskje ikke lenger behov for denne ordningen.

6. Delegasjon

To kommuner, Gausdal og Gol, har utvidet muligheten til å delegere til ordføreren å treffe avgjørelser i enkeltsaker eller type saker som ikke er av prinsipiell betydning. Etter kommuneloven kan bare kommunestyret fatte slike vedtak, men i disse forsøkskommunene kan ethvert folkevalgt organ gjøre det. Dessuten har de fjernet muligheten til å delegere slik myndighet til rådmannen, og i stedet gitt ordføreren mulighet til å delegere videre til administrasjonen. Mens det tidligere var vanligere at kommunestyrt delegerte til rådmannen, må all delegasjon nå gå til ordfører, som så eventuelt kan delegere videre til rådmann.

I Gausdal har denne myndigheten ikke blitt brukt, men i Gol har man gjort en del erfaringer knyttet til at ordfører fatter avgjørelser i stedet for administrasjonen. Det har vært enkelte innkjøringsproblemer, blant annet med selvmotsigende delegasjonsreglement, men det ser

ikke ut til at det har oppstått problemer med at ordfører fatter vedtak på sviktende grunnlag, selv om rådmannen påpeker at dette potensielt kunne være et problem med en annen ordfører. Det er ikke uten videre klart hvilke saker som skal til ordfører og hva som skal avgjøres administrativt. Rådmannen påpeker at ordføreren dermed har en mulighet til å velge de sakene som kan gjøre ham populær, og velge bort en del av de upopulære.

7. Utpeke varaordfører

To kommuner, Lyngen og Mandal, gir ordfører myndighet til å utpeke varaordfører. I Lyngen hadde ordføreren denne muligheten også i 1999, slik at det i alt er tre tilfeller av at ordfører har utpekt varaordfører.

I 1999 utnevnte ordføreren i Lyngen (H) en viseordfører fra KrF som en del av koalisjonsbyggingen. 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. Ordføreren i Mandal hadde ikke bestemt seg på forhånd, og det forble en hemmelighet til etter at valget var over. Ordføreren har et mindretall bak seg i bystyret, og spurte derfor først en representant fra et av opposisjonspartiene. Da denne avslo valgte hun en varaordfører fra sitt eget parti.

Ut fra disse tre tilfellene ser vi at ordførerens myndighet til å velge varaordfører kan brukes enten til å bygge allianser eller til å sikre seg at man har en varaordfører man kan stole på, og det vil gjerne si fra eget parti.

8. Saksbehandling og innstilling

I Gol skal ordføreren innstille til vedtak i politiske utvalg, formannskap og kommunestyre. I praksis har ordføreren imidlertid ikke innstilt i saker som skal opp i andre organer enn formannskap og kommunestyre. Administrasjonen behandler fortsatt saken og skriver forslag, men ordføreren kan føye til politiske merknader. Som regel følger ordføreren administrasjonens forslag, og føyer til egne merknader (for eksempel begrunnelser og lignende).

I Norddal og Skjervøy har ordføreren mulighet til å behandle saker selv og innstille i disse sakene for kollegiale utvalg. Ordføreren i Norddal har vært saksbehandler i til sammen fem saker, alle fem i 2004, mens ordfører i Skjervøy har behandlet og innstilt i 19 saker i formannskapet og 2 saker i kommunestyret. Dette er en svært liten del av den totale saksmengden, og det er ingen klar systematikk i hvilken type saker ordfører behandler. Ordføreren i Norddal sier at han gjerne ville ha behandlet flere saker, men manglende kapasitet har gjort det vanskelig.

Dette er en myndighet som gir ordføreren mer innflytelse over kollegiale organer fordi ordføreren kan legge inn politiske sympatier eller vinkle en sak og legge mer partipolitikk inn i den når han selv er saksbehandler. Nettopp dette er det som bekymrer opposisjonslederen i Skjervøy, som mener det er ryddigere at administrasjonen behandler saken. Det føles ikke trygt at en politisk motstander redegjør for fakta i en sak. Til dette sier ordføreren at han jo skal være like objektiv som en saksbehandler i administrasjonen, og at det her dreier seg om saker rådmannen ikke ville ha behandlet annerledes. Ordføreren i Norddal legger til at han ofte uansett bidrar med saksopplysninger og har samtaler med saksbehandler i forkant, slik at den typen innflytelse og mulighet til å vinkle saken har ordføreren ofte uansett. I en rekke saker har ordføreren vært kommunens mann i en sak, og han har dermed fått en god

bakgrunnsinnsikt i saken, så det er derfor iblant naturlig at ordføreren kan presentere slike saker for kommunestyret selv, mener ordføreren.

Rådmannen i Skjervøy sier at det ikke er noen reell avlastning at ordfører saksbehandler. Han vil uansett ikke ta på seg mange saker, og vil måtte spørre administrasjonen til råds. For rådmannen er det uproblematisk at ordfører saksbehandler, men han ser problemet opposisjonspolitikernes påpeker. Han påpeker at en annen mulig løsning kunne være at administrasjonen saksbehandler, mens ordfører innstiller i saken.

9. Kabinettspørsmål og nyvalg

Tre kommuner har lagt inn ulike typer ”sikkerhetsventiler” i ordningen. To kommuner har valgt å la ordfører få myndigheten til å ta initiativet ved å stille et ”kabinettspørsmål”, mens Gol har valgt å la kommunestyret få initiativet med mulighet til å kaste ordføreren ved et mistillitsvotum.

I Lyngen har det aldri vært stilt et ”kabinettspørsmål, til tross for at muligheten har vært der i to perioder. Kommunestyret har i begge periodene vært delt i to blokker, og ordføreren kom i den første perioden fra mindretallsblokken, mens han i den siste perioden tilhørte flertallsblokken. I den første perioden er det naturlig å anta at ordfører ikke ønsket å gå av, og at han ikke mente at kommunestyret ville bøye av i en sak hvis han stilte ”kabinettspørsmål” i saken. I den andre perioden har ordføreren uansett støtte fra et flertall i kommunestyret, og får dermed gjennomført det meste av den politikken han ønsker uten slike virkemidler.

Ordfører i Gausdal har derimot stilt ”kabinettspørsmål” i en sak. Han stilte ”kabinettspørsmål” uten å vite på forhånd hvordan det ville gå. Kommunestyret er ikke blokkdelt slik som i Lyngen, og det er ofte uklare og skiftende skillelinjer i politikken.

Vi ser altså at ordningen med ”kabinettspørsmål” har ulik aktualitet avhengig av den ”parlamentariske” situasjonen i kommunestyret. En ordfører med flertall bak seg i kommunestyret ser ikke ut til å ha bruk for en slik myndighet i det hele tatt, som vi så eksemplifisert ved Lyngen i perioden 2003-2007. En ordfører som sitter med et flertall mot seg i kommunestyret vil kanskje ikke ønske å bruke muligheten, fordi han da vil kunne tape ordførerposisjonen, slik vi så i Lyngen 1999-2003. Men en ordfører i en mer uryddig ”parlamentarisk” situasjon, hvor kommunestyret spriker i flere retninger og det er nødvendig å bygge opp et flertall fra sak til sak, vil kunne benytte ”kabinettspørsmål” som et virkemiddel til å få igjennom spesielt viktige saker, slik vi så i Gausdal.

Gol er alene om bestemmelsen om at kommunestyret kan kaste en direkte valgt ordfører. Kravet om 80 % flertall for å kaste en direktevalgt ordfører er svært høyt, og garanterer dermed at dette ikke vil bli brukt ofte. Det høye kravet gjør at ordføreren heller ikke har opplevd det som en trussel eller et ”ris bak speilet”. Han mener det ikke har hatt noen innvirkning på hvordan han anvender den utvidede myndigheten. Et mistillitsforslag kan også fungere som en måte å markere seg på for en opposisjon som nok er i mindretall, eller ikke har tilstrekkelig flertall til å kaste ordføreren, men som ønsker oppmerksomhet rundt en spesiell sak. I Gol har dette imidlertid ikke vært aktuelt. Det har ikke vært reist mistillitsforslag i kommunestyret, og så vidt ordfører vet har det heller aldri vært diskutert i perioden.

10. Prioritering av vedtak

Ordføreren i Norddal har myndighet til å instruere rådmannen i spesielle tilfeller. Dette gjelder imidlertid bare når det foreligger vektige grunner, og kun i saker som er egnet til å styrke ordførerens ombudsrolle i forhold til administrasjonen. Ordføreren forteller at de først og fremst hadde investeringssaker i tankene, ikke ordinær drift. Denne myndigheten har ikke vært brukt i perioden, fordi ordføreren og rådmannen stort sett har blitt enige om prioriteringen. Så lenge de to blir enige om prioriteringen er denne myndigheten selvsagt overflødig, men ordføreren mener likevel at den kunne vært nyttig i en gitt situasjon.

11. Myndighet etter viltloven

Ordføreren har ved ordinær delegasjon fra kommunestyret fått myndighet til å fatte avgjørelser etter viltloven. Dette bruker ordføreren, og både ordføreren og administrasjonen mener at dette er en ordning som fungerer greitt. Men dette er som tidligere påpekt en delegasjon innenfor rammene av kommuneloven, og ikke i seg selv en del av forsøket med utvidet myndighet for ordfører. Ordføreren har fått anledning til å delegere til rådmannen: ”myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker etter viltloven som er kurante.” (Et unntak fra kl § 23 nr 4). Denne anledningen har ikke ordføreren benyttet seg av. Etersom ordføreren har håndtert viltforvaltningen selv, har forsøket ikke vært utnyttet i denne perioden.

12. Budsjettmyndighet til ordføreren

Ordføreren i Ølen hadde suveren råderett over 1 % av kommunens budsjett. I nye Vindafjord er beløpet fastsatt til 1 million. Dette er på en måte et av de mest radikale forsøkene, ettersom ordfører nå kan forvalte et såpass stort beløp selv. Det samme kunne kanskje vært gjennomført uten hjemmel i forsøksloven, men når beløpet er fastsatt i vedtekt, kan det ikke endres i budsjettbehandlingen. Det dreier seg også om et større beløp enn ordfører har til rådighet i de aller fleste kommuner.

Dårlig kommuneøkonomi gjorde at dette ikke var helt reelt de første årene. Selv om kommunestyret måtte sette av 1 % av budsjettet følte ordføreren at det ble feil å bruke penger man egentlig ikke hadde. Det siste året har økonomien vært bedre, og ordføreren har valgt å bruke pengene til kulturformål og næringsutvikling, til dels i samarbeid med kommunestyret/formannskapet. At ordføreren har egne penger å bidra med, styrker selvsagt ordførerens stilling overfor kommunestyret. Selv mener han at det ikke vil være lurt å prøve å kjøpe stemmer med disse pengene. Opposisjonen er alt for våken, og det kan lett slå tilbake. Men i seg selv mener ordføreren at ordningen er fornuftig. Den gjør det mulig å handle kjøpt overfor aktive innbyggere og man unngår forsinkende saksbehandling.

Lokal evaluering

Det har ikke vært gjennomført noen lokal evaluering i Alvdal, Lyngen, Gausdal, Vindafjord, Norddal og Os, med unntak av at saken naturligvis har blitt diskutert i kommunestyret i noen av kommunene i forkant av at kommunen tok stilling til om det skulle søkes om å få fortsette med forsøket. I Mandal har de fleste andre sider ved ”nye Mandal” blitt evaluert grundig av KS-konsulent, men uten at direktevalget eller ordningen med utvidet myndighet for ordfører var med i mandatet. I Skjervøy er verken ordfører eller rådmann fornøyd med evalueringen, men det er i hvert fall satt opp en liste over hvordan de ulike myndighetsområdene har vært brukt. Listen inneholder imidlertid vesentlige feil, og erfaringer, fordeler og ulemper osv er ikke beskrevet.

Gol er den kommunen som har gjort mest for å evaluere forsøket. Ordningen ble evaluert av en politisk arbeidsgruppe bestående av en representant fra hvert parti som er representert i kommunestyret, pluss ordføreren. Arbeidsgruppa vurderte den politiske organiseringen av Gol kommune generelt, og utvidet myndighet for ordfører har fått liten plass og er bare overfladisk behandlet. Det er også flere faktiske feil i dokumentet gruppa presenterte. I tillegg har ordføreren skrevet et fem siders notat om forsøket sett fra ordførers ståsted.

Videreføring

Tabellen nedenfor viser hvilke kommuner som har besluttet å videreføre forsøket, og hvilke som har bestemt at det ikke skal videreføres:

| Videreføres: | Videreføres ikke: |
|---------------------|--------------------------|
| Vindafjord | Os |
| Skjervøy | Norrdal |
| Lyngen | Mandal |
| Gausdal | Gol |
| Alvdal | |

I alle de fire kommunene som har vedtatt å ikke videreføre forsøket er det selve direktevalget som har vært omdiskutert og som kommunestyret har stemt imot. I flere kommuner var ordningen med utvidet myndighet brukt som et argument for å fortsette med direkte ordførervalg, men uten at dette vant frem. I Mandal og Gol har ordningen med direkte ordførervalg i hele perioden vært mer omdiskutert enn ordningen med utvidet myndighet for ordfører, mens kommunestyrene i Os og Norrdal stemte mot å videreføre forsøkene uten at ordningen med utvidet myndighet ble diskutert i det hele tatt.

Kapittel 6 De hadde myndighet, men brukte den ei?

Utvidet myndighet i et reformperspektiv.

Utvidet myndighet for ordførere føyer seg inn i en nokså lang rekke av reformer eller forsøk i norsk kommunalforvaltning de siste tiår. De aktuelle forsøkene har vært utprøvd i kommunestyreperioden 2003-2007, og er knyttet opp mot forsøkene med direkte valg av ordfører. Direktevalgsforsøkene startet i 1999, og omfattet 19 kommuner i denne første perioden. Ved valget i 2003 ble de utvidet til å omfatte 36 kommuner, og forsøkene med så vel direkte valg som former for utvidet myndighet er vedtatt videreført i perioden 2007-2011.

Med unntak av Lyngen, var det bare selve valgmåten for ordfører som ble endret ved forsøkene i 1999. I 2003 åpnet Kommunal- og regionaldepartementet for at kommuner kunne søke om å prøve ut ulike former for utvidet formell myndighet for den direkte valgte ordføreren. I alt 9 kommuner har prøvd ut noen former for utvidet myndighet i løpet av inneværende periode. I kapittel 3 er det gjort rede for disse formene, og i kapittel 5 er erfaringene med de ulike typer myndighetsformer oppsummert. Vi skal i dette kapitlet forsøke å foreta et kort og mer helhetlig overblikk over forsøkene.

Reformer innebærer forsøk på bevisst og styrt endring, som i varierende grad springer ut fra en bestemt policy eller et overordnet design. Forsøk kan sees på som en slags kvasi-reform, hvor en eksperimenterer med nye former; henter inn lærdom, og eventuelt benytter dette som grunnlag for varig endring. Så vel forsøkene med direkte valg av ordfører som utvidet myndighet for vedkommende, har preg av å være en blanding av initiativ nedenfra, og styring og kontroll ovenfra. Et hovedinntrykk er nok likevel at forsøkene i betydelig grad har et bottom-up preg.

Deltakelsen i forsøkene baserer seg på selvutvelgelse, og det er også kommunene selv som har hatt ansvaret for å foreslå hvilke utvidete myndighetsområder de ønsker å tillegge sin ordfører. Kommunene har også selv hatt ansvaret for å utforme vedtekter, om enn med råd og veiledning fra departementet underveis. Kommunenes behov for slik veiledning fra departementet har vært klart større i forbindelse med myndighetsforsøkene enn i forhold til forsøkene med direktevalg. I forhold til de sistnevnte, utarbeidet også KRD en mal som kommunene kunne legge til grunn.

Det er bare kommuner som har direkte valg på ordfører som er gitt anledning til å søke om også å prøve ut former for utvidet myndighet for ordføreren. I rapporten har vi pekt på hvordan dette ut fra en teoretisk betraktning kan sees som to sider av samme sak: Begge former for forsøk er potensielle bidrag til å styrke ordførerposisjonen i norske kommuner. Mange vil si at den koplingen som her gjøres, er svært naturlig. Dette forsterkes om en ser forsøkene i et internasjonalt perspektiv. Styringsmodeller hvor innbyggerne velger sin ordfører gjennom direkte valg, har fått økende utbredelse i Europa de siste ti-femten år. Svært ofte har imidlertid slike endringer vært knyttet til et ønske om å styrke ordførerens utøvende funksjon og myndighet, snarere enn til et ønske om bare å endre selve valgformen. Merkelappen "executive mayors" har vel så ofte vært benyttet som "directly elected mayors".

I en norsk kontekst er det mulig å hevde at forsøkene representerer kontinuitet så vel som brudd. På den ene siden kan de sees som en fortsettelse av ønsket om og arbeidet med å styrke politisk styring og ledelse i kommunene. Dette var for eksempel en uttalt målsetting i forbindelse med arbeidet med ny kommunelov fram mot vedtak i 1992. På den andre siden kan man hevde at direkte valg og utvidet myndighet for ordføreren er steg som beveger det kommunale styringssystemet bort fra tradisjonelle normer om kollegiale og kollektive former, og innfører elementer av det vi har omtalt som presidentialisme.

Selv om forsøkene med direkte valg og med utvidet myndighet begge kan sies å være bidrag til potensiell økning av ordførerens legitimitet og innflytelse, går de likevel i noe ulik retning, slik vi har forsøkt å illustrere gjennom figuren i kapittel 2. Direkte valg bidrar til å flytte ordførerens autoritetsgrunnlag fra kommunestyre til velgerne, og fra et indirekte til et direkte mandat, og med den potensielle økte legitimitet som ligger i dette. Det er likevel ikke snakk om noe klart, formelt mandat, men mer en form for politisk legitimitet, som ikke behøver å få store konsekvenser i forhold til ordførerens makt og innflytelse.

Utvidet myndighet representerer derimot en bevegelse i retning av å øke ordførerens innflytelse gjennom et sett av formaliserte rettigheter. I kapittel 2 har vi omtalt dette som en økning av ordførerens autoritet *de jure*. En slik myndighet kommer da på toppen av – eller i stedet for – den *de facto*–autoritet som ordføreren kan bygge på gjennom sin politiske støtte og gjennom sin rolleutforming. Tradisjonelt har norske ordførere hatt en formell posisjon som ”den første blant likemenn”, og rollen har i liten eller ingen grad vært tillagt formell beslutningsmyndighet. Ordførere har essensielt hatt makt gjennom den politiske autoritet de kunne mobilisere. En annen sak er at de aktuelle utvidelsene må sies å representere beskjedne former for øking av ordførerens formelle myndighetsposisjon.

Myndighetsutvidelsens formål.

Man kan selvfølgelig, om enn noe tautologisk, si at formålet med utvidelse av ordførerens myndighet nettopp er å tillegge denne posisjonen økt myndighet, gjennom å kople direkte valg med utvidelse av ordførerens formelle rettigheter. Vi har i kapittel 1 vist til de mål som ble trukket fram fra departementets side, og som gikk ut på at siktemålet var å prøve ut ordninger som formelt skulle gi ordføreren en mer fremstående rolle som kommunens øverste leder og politiske frontfigur. Fra daværende statsråd ble det uttalt at ordførerne og den politiske ledelsen i disse kommunene nå ville få gode muligheter for å bli mer synlige og handlekraftige i møte med engasjerte innbyggere.

Fem av de ni forsøkskommunene har laget en egen formålsparagraf som er tatt med i vedtekten for ordførerens utvidete myndighet.⁵⁰ De fleste av disse angir mer enn én begrunnelse eller formål, men sammenfatningsvis kan da oppgitte formål grupperes i tre kategorier:

- Autoritetsargument: Synliggjøre ordførerposisjonen og gjøre ordføreren mer handlekraftig og selvstendig (Alvdal, Norddal og Vindafjord)
- Demokratiargument: Bidra til økt valgdeltakelse, og stimulere til økt interesse og engasjement for lokaldemokratiet og det lokale folkestyret (Alvdal, Lyngen og Mandal)

⁵⁰ Alvdal, Lyngen, Mandal, Norddal og Vindafjord.

- Effektivitetsargument: Utvikle gode og effektive driftsformer i forvaltningen til beste for innbyggerne (Alvdal og Lyngen).

Det kan hevdes at blant disse argumentene, er demokrati- og deltakelsesmålsettingene de minst åpenbare; både ut fra forsøkets karakter, men også siden evalueringene av første runde av forsøkene med direkte valg ikke gav noen klar effekt i retning av økt valgdeltakelse, og at dette gjentok seg ved andre runde. Nå ble jo imidlertid vedtektene utformet i forkant av andre forsøksperiode og før kommunevalgene var avholdt. Det kan også bemerkes at selv om valgdeltakelsen ved begge valgene (kommunestyrevalget og det direkte ordførervalget) i Alvdal gikk klart ned fra 1999 til 2003, så var deltakelsen ved ordførervalget i 2003 større enn ved kommunestyrevalget (om enn bare marginalt). Gausdal og Gol opplevde en liten økning, og også her er det flere ordførerstemmer enn kommunestyrestemmer. Sammenlignet med de fleste andre direktevalgskommuner er dette uvanlig, men det er vanskelig å ha noen formening om hvorvidt tilleggsforsøket med utvidet myndighet spilte noen rolle i denne sammenhengen. I Alvdal har kommunestyret enstemmig vedtatt å videreføre ordningen med direkte valg og med samme begrensede utvidete myndighet (hastekompetanse) som nå for ordfører.

De øvrige kommunene har ikke formål nedfelt i sine vedtekter. I Gol kom det fram at det først og fremst var et ønske om å bedre den politiske styringen som lå til grunn, mens behovet for å gjøre kommunal saksgang enklere og raskere ble mer fremtredende etter hvert. I Os var begrunnelsene dels å gjøre ordførerposisjonen mer synlig, og dels å skape mer engasjement i kommunen.

Myndighetsutvidelsens karakter.

I kapittel 3 har vi foretatt en gjennomgang av de ulike forsøkene med utvidet myndighet som drives i de ni kommunene som deltar. Det er variasjon mellom kommunene med hensyn på hvor mange former for utvidet myndighet som utprøves; fra kun hastekompetanse i Alvdal til fem myndighetsformer i Mandal og Skjervøy. Totalt sett dreier det seg altså om betydelig flere forsøk enn antall kommuner (ni).

For analytiske formål kan vi dele myndighetsforsøkene i to hovedkategorier. På den ene siden har vi de som dreier seg om ordførerens beslutningsmyndighet og plassering i kommunale utrednings- og beslutningsprosesser. På den andre dreier det seg om myndighetsformer som kan sies å ha et visst "konstitusjonelt" preg, og som på en mer prinsipiell og potensielt omfattende måte kan tenkes å påvirke innflytelsesrelasjonene i den aktuelle kommune. Disse siste kan slik sett sies å være de mest "dramatiske", men som vi har sett, har de i liten eller ingen grad blitt brukt.⁵¹

Generelt må det sies at forsøkene i liten grad har gått ut på noen overflytting av betydning av beslutningsmyndighet til ordføreren fra andre politiske eller administrative organ. En rekke kommuner har flyttet kompetansen i hastesaker fra formannskapet til ordføreren. Tre

⁵¹ Man kan likevel ikke av dette slutte at de er uviktige. I konstitusjonelle sammenhenger blir det på nasjonalt plan av og til vist til at enkelte virkemidler bør finnes som en sikkerhetsventil og nødløsning, men at de helst bør komme til anvendelse så sjelden som mulig. Et eksempel på dette er spørsmålet om å innføre oppløsningsrett eller kunne skrive ut nyvalg.

kommuner (Gausdal, Mandal og Skjervøy) har gitt ordføreren en viss myndighet i forhold til praktisering av alkohollovgivning. Det dreier seg imidlertid ikke om politikk-utforming, men om utøvende myndighet på basis av retningslinjer trukket opp av kommunestyret. I Os er ordføreren gitt myndighet til å delegere avgjørelser etter viltloven i saker som er kurante. I kommunene Gausdal og Gol er delegasjonsadgangen utvidet, slik at ethvert kommunalt organ kan delegere til ordføreren – som igjen kan delegere til rådmannen – å treffe avgjørelser i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

I noen kommuner er ordføreren organisert inn i beslutningsprosessene på en ny måte, gjennom innstillingsrett (Gol og Os), eller utvidete deltakelsesrettigheter (forslagsrett i alle kommunale folkevalgte organ i Lyngen, Mandal, Norddal, Vindafjord, samt stemmerett i alle organ som ikke er oppnevnt av rådmannen (Vindafjord). I Norddal og Os kan ordføreren også saksforberede og legge fram saker for kollegiale utvalg.

I noen kommuner er ordføreren gitt rett til å påvirke rekrutteringen til politiske organ eller verv. I fire av kommunene (Gausdal, Os, Mandal og Skjervøy) har ordføreren fått myndighet til å behandle søknader om fritak fra politiske verv, og i de to sistnevnte kommunene kan ordføreren også foreta suppleringsvalg. Noe mer vidtgående er det at ordføreren i Mandal og Lyngen kan utpeke sin varaordfører, som i Lyngen må velges blant formannskapets medlemmer, men i Mandal kan hentes blant medlemmene i hele bystyret. Denne utpekingsretten kan sees som en form for styringstillegg for den direktevalgte ordføreren.⁵²

Det er bare i én kommune ordføreren er gitt full råderett over en egen budsjettpost (og altså har et eget, vedtektsfestet ”mini-budsjett). I Vindafjord har ordføreren en post på 1 million kroner stilt til disposisjon, og kommunestyret plikter å trekke dette beløpet fra når årsbudsjettet settes opp. Det finnes ingen retningslinjer eller bestemte føringer på hva ordføreren kan benytte disse midlene på.

Av de myndighetsformene som vi har betegnet som ”konstitusjonelle”, finnes det blant forsøkskommunene mulighet for så vel veto, kabinettsspørsmål og nyvalg. I Skjervøy og Vindafjord har ordføreren utsettende veto for økonomiplan og budsjett. I Gausdal og Lyngen kan ordføreren stille kabinettsspørsmål. Her skal den utløsende saken gis ny behandling, og det er opp til ordføreren å avgjøre om han eller hun vil fratse etter et eventuelt andre gangs voteringsnederlag. I så fall velger kommunestyret ny ordfører i henhold til kommunelovens bestemmelser. I Gol kan kommunestyret med 80 prosents flertall vedta å skrive ut nyvalg på ordfører dersom et mistillitsforslag oppnår slikt flertall.

Som vi har vært inne på, er dette myndighetsformer som med unntak av ett kabinettsspørsmål i Gausdal ikke har vært brukt, og trolig heller ikke er ment å skulle benyttes i særlig grad. Når flertallskravet for å skrive ut nyvalg er såpass høyt som i Gol, kan det også diskuteres om ordningen fungerer som noe reelt ”ris bak speilet”.

⁵² Men er likevel fjernt fra den form og grad for styringstillegg som ble innført i forbindelse med direktevalg i Italia; j.fr. Buck, Larsen og Willumsen; op.cit.

Myndighetsøkningens anvendelse.

I kapittel 5 har vi summert opp erfaringene fra forsøkskommunene samlet, i forhold til de ulike typer forsøk eller myndighetsformer. Hovedtrinstrykket er at ordførerne (og kommunene) har vært meget tilbakeholdne med å ta i bruk de nye myndighetsformene. Blant forsøkene finnes det myndighetsformer, slik som forslagsrett og stemmerett i politiske organ, som ikke er blitt benyttet i noen av kommunene i løpet av forsøksperioden. I Norddal har ordføreren mulighet til å instruere rådmannen med hensyn på prioritering av saker, men denne myndigheten er ikke blitt brukt.

Hele sju av de ni kommunene gjorde forsøk med å gi ordførere hastekompetanse og ikke formannskapet. På disse fire årene har det totalt bare vært fem hastesaker i disse sju kommunene. Nå kan dette i noen grad henge sammen med at det generelt er færre saker i kommunestyrene, og at kommunene i betydelig grad har benyttet seg av adgangen til å delegere saker som ikke er av prinsipiell betydning til rådmannen. Men vi må likevel kunne konkludere med at ordførerne har vært meget tilbakeholdne med å ta i bruk denne kompetansen, og ser snarere ut til å foretrekke at beslutninger så fremt det er mulig fattes i kollegiale organ.

I hovedsak kan det slås fast at de avgjørelser som er fattet av ordførerne i forsøkskommunene i stor grad har dreid seg om noe nær rutinemessige og reglementsforeskrevne vedtak, slik som alkoholbevillinger og fritak fra politiske verv. I Gausdal har man ikke benyttet seg av den utvidete delegasjonsadgangen til ordfører, mens Gol har gjort noen erfaringer knyttet til at ordfører fatter avgjørelser i stedet for administrasjonen.

Når det gjelder økonomiplan og årsbudsjett, har ordføreren i Os kommet noe sterkere med i forberedelsene og behandlingen av disse. Verken i Skjervøy eller Vindafjord har muligheten for at ordføreren kan legge ned utsettende veto blitt benyttet. Ordføreren i sistnevnte kommune anfører imidlertid at ordningen kan fungere som et slags "ris bak speilet". I Vindafjord hadde ordføreren suveren råderett over 1 million kroner av årsbudsjettet. Muligheten til å bevilge ut fra dette er bare delvis blitt benyttet i periodens første to-tre år, på grunn av dårlig kommuneøkonomi. Det siste året har ordføreren valgt å bruke en del penger fra denne posten på kulturformål og næringsutvikling. Igjen er det et klart inntrykk at ordføreren benytter sin bevilgningsmulighet med stor forsiktighet.

Både i Lyngen (to ganger) og Mandal har ordføreren pekt ut sin varaordfører. I alle tre tilfelle har det endt med at ordføreren fikk en varaordfører fra eget parti eller egen koalisjon. I Mandal kom ordføreren i mindretall i kommunestyret, og tilbød først vervet til en representant fra opposisjonen, som imidlertid avsto. Utpeking av varaordførere kan derfor – om enn riktignok basert på få case – pekes på som et trekk som fungerer til å styrke ordførerens politiske posisjon.

Tre kommuner hadde tatt inn myndighetsforsøk av den typen vi har betegnet som nærmest konstitusjonelle virkemidler, slik som mistillitsforslag og kabinettspørsmål. Det første – med tilhørende utskrivning av nyvalg, har ikke vært benyttet. I Gausdal stilte ordføreren kabinettspørsmål i forbindelse med utbygging av en skole. Vedtak om utbygging var fattet, men et flertall ville ved første gangs behandling utsette effektueringen av vedtaket. Ved andre gangs behandling fikk ordføreren flertall for sitt syn.

Myndighetsøkningens begrensninger.

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 tøye 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 nye 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 medføre en svekkelse av denne.

De myndighetsformene som oppfattes som mest kurante, er de som går i retning av å gjøre beslutningsprosesser enklere, og som innebærer diskresjonshensyn, slik som ambulerende alkoholbevillinger og søknader om fritak fra verv. Flere ordførere gir også uttrykk for en positiv holdning i forhold til virkemidler som vedtektene hjemler, men som ikke er blitt benyttet i perioden. Dette gjelder blant annet noen av de myndighetsformen vi har betegnet som å være nærmest av konstitusjonell art.

Vi har i kapittel 2 foretatt en drøfting av hvordan forsøkene med utvidet myndighet for ordfører kan betraktes ut fra en teoretisk synsvinkel, og hvilke mer systemiske virkninger en slik praksis kan ha. Ut fra den empiriske gjennomgangen må det sies at endringene i kommunenes beslutningspraksis har vært få, og effektene på kommunale beslutningsprosesser i forsøkskommunene nokså svake. Vi har i denne sammenhengen ikke gjort noe forsøk på å vurdere de eventuelt symbolpolitiske aspektene ved at noen av de direkte valgte ordførerne også har fått en viss utvidet formell myndighet. Det bør nok også i denne sammenheng tas høyde for at det foreløpig bare har vært drevet forsøk i én kommunestyreperiode, og at det derfor også er snakk om læringsprosesser hvor en tydeligvis er nokså forsiktig i sin tilnærming. En ny periode, og med til dels nye former, kan komme til å gi andre resultat.

Selv om mengden av og formene for ny myndighetsutøvelse i kommunene er relativt beskjedne, mener vi at evalueringen åpner for svært interessante generell perspektiv og betraktninger rundt politisk styring og ledelse i kommunene. Ikke minst gjelder det dersom funnene sees i sammenheng med evalueringen av forsøkene med direkte valg.⁵³ Et hovedpoeng i så måte er at den essensielt politiske karakteren ved kommunal virksomhet understrekes.⁵⁴ Når ordførere synes å foretrekke en autoritet *de facto* og ikke *de jure*, sier det nettopp noe om deres oppfatninger av sin rolle og av kommunalpolitisk styring og lederskapsutøvelse. Denne videreføringen må vi imidlertid la ligge i denne forbindelsen, men bare peke på de mulighetene for ny innsikt som videreføring av forsøkene vil gi.

⁵³ Se Buck, Larsen og Willumsen; op.cit.

⁵⁴ J.fr. Audun Offerdal (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget.