

MØTEINNKALLING

**Kopi til: Ordføreren
Revisor
Rådmannen**

Medlemene av
Kontrollutvalet

INNKALLING TIL MØTE I STRANDA KONTROLLUTVAL

Det blir med dette kalla inn til møte

torsdag, 28.06.2018 kl. 09.00 i Høgda 4. etasje

SAKLISTE:

- Sak 14/18 - Godkjenning av møtebok frå møte 15.05.2018
- « 15/18 - Årsmelding 2017 – Stranda kontrollutval
- « 16/18 - Ordførarens tilhøve til regelverk og praksis.

Eventuelt

Dersom det er vanskeleg å møte, gje melding på telefon 70 17 21 58 eller 926 11735 til dagleg leiar eller e-post bjorn.tommerdal@sksiks.no.

Inge Gjærde
leiar
(sign.)

Sak 14/18 - Godkjenning av møtebok frå møte 15.05.2018

KONTROLLUTVALET I STRANDA KOMMUNE

MØTEBOK

Møtedato 15.05.2018 kl. 16.30
Møtestad: formannskapssalen, kommunehuset

Møtet vart leia av: Inge Gjærde

Elles til stades: Ole Jørgen Sve, Helge Kvame, Anne Melgaard Tårn og Eva Rinde Habostad.

= **5 voterande**

Frå kontrollutvalsekretariatet møtte dagleg leiar Bjørn Tømmerdal.
Frå Kommunerevisjon 3 møtte oppdrag revisor Knut G Alnes og oppdragrevisor Anne Nygård.
Frå Stranda kommune møtte økonomisjef Ståle Ljøen og Ordførar Jan Ove Tryggestad (deler av møtet).

Det var ingen merknader til innkalling og sakliste.

SAK 08/18 Godkjenning av møtebok frå møte 19.04. 2018

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Møtebok frå møte 19. april 2018 blir godkjent.

SAK 09/18 Årsmelding 2017 – Stranda kommune

Innstilling datert 09.05.2018 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Kontrollutvalet tek årsmelding 2017 for Stranda kommune til orientering.

SAK 10/18

Kommunerekneskapen 2017 – Stranda kommune

Innstilling datert 09.05.2018 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Uttale til kommunestyret:

1. Stranda kommune sin rekneskap for 2017 blir godkjent.
 2. Kontrollutvalet rår kommunestyret til å sjå nærare på rutinane for innkjøp, regelverk innafor sjølkost på vatn og avløp og regelverk for gjelds- og finansforvaltning.
-

SAK 11/18

Særrekneskapen 2017 – Stranda Hamnevesen KF

Innstilling datert 09.05.2018 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Stranda Hamnevesen KF sin rekneskap for 2017 blir godkjent.

SAK 12/18

Eigarskapskontroll av Stranda Energi AS, Stranda Eigedomsselskap AS og Byrg Kompetanse AS.

Innstilling datert 09.05.2018 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet sender saka over til kommunestyret med slik

innstilling

Stranda kommunestyre viser til rapport for utført selskapskontroll for Byrg Kompetanse AS, Stranda Eigedomsselskap AS og Stranda Energi AS og bed om at kommunen sine valde eigarrepresentantar i selskapa, samt politisk og administrativ leiing i kommunen, følgjer opp dei synspunkta som er komne fram.

Leiar Inge Gjørde fremma på vegne av utvalet fylgjande forslag:

Kontrollutvalet sender saka over til kommunestyret med slik

innstilling

1. Stranda kommunestyre viser til rapport for utført selskapskontroll for Byrg Kompetanse AS, Stranda Eigedomsselskap AS og Stranda Energi AS og ber om at kommunen sine valde eigarrepresentantar i selskapa, samt politisk og administrativ leing i kommunen, følgjer opp dei synspunkta som er komne fram.
2. Kommunestyret viser spesielt til forbetringstiltak som er tilrådd i rapportens kapittel 9, og ber om at det blir sett i gang arbeid med å gjennomføre desse:
 - a) Kommunens eigarskapsmelding bør legge opp til ein spesielt tilpassa strategi for eigarstyring overfor enkelte selskap
 - b) Klarare retningslinjer for bruk av eigarskapsmeldinga
 - c) Tilrettelegging av god dialog mellom eigar og selskap utanom generalforsamling
 - d) Vurdere i kva grad den uformelle løpande dialogen med selskapa bør formaliserast
 - e) Utvida dialog og betre oppfølging overfor Byrg Kompetanse i samband med omstillingsprosess
 - f) Ny utforming av føremålsparagrafen for Byrg Kompetanse. Vurdere vedtektsfesta krav om valkomité
 - g) Rutinar for gjennomføring av systematisk folkevaldopplæring i forhold til eigarskapsinteressene
 - h) Sjå til at selskapa har etiske retningslinjer i samsvar med kommunens krav

Kontrollutvalets samrøystes vedtak:

- 1 Stranda kommunestyre viser til rapport for utført selskapskontroll for Byrg Kompetanse AS, Stranda Eigedomsselskap AS og Stranda Energi AS og ber om at kommunen sine valde eigarrepresentantar i selskapa, samt politisk og administrativ leing i kommunen, følgjer opp dei synspunkta som er komne fram.
- 2 Kommunestyret viser spesielt til forbetringstiltak som er tilrådd i rapportens kapittel 9, og ber om at det blir sett i gang arbeid med å gjennomføre desse:
 - a) Kommunens eigarskapsmelding bør legge opp til ein spesielt tilpassa strategi for eigarstyring overfor enkelte selskap
 - b) Klarare retningslinjer for bruk av eigarskapsmeldinga
 - c) Tilrettelegging av god dialog mellom eigar og selskap utanom generalforsamling
 - d) Vurdere i kva grad den uformelle løpande dialogen med selskapa bør formaliserast
 - e) Utvida dialog og betre oppfølging overfor Byrg Kompetanse i samband med omstillingsprosess

- f) Ny utforming av føremålsparagrafen for Byrg Kompetanse. Vurdere vedtektsfesta krav om valkomité
- g) Rutinar for gjennomføring av systematisk folkevaldopplæring i forhold til eigarskapsinteressene
- h) Sjå til at selskapa har etiske retningslinjer i samsvar med kommunens krav

SAK 13/18

Ny handsaming av sak 05/18 – Årsrapport 2017 Skatteoppkrevjaren i Stranda kommune – utset frå førre møte.

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Kontrollutvalet tek saka til orientering.

Møtet vart avslutta kl. 18.40

Neste møte blei avtalt til **torsdag 21. juni, kl. 09.00**

Inge Gjærde leiar	Helge Kvame nestleiar	Ole Jørgen Sve medlem	Anne Melgaard Tårn medlem	Eva Rinde Habostad medlem
(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)

Sak 15/18 - Årsmelding 2017 – Stranda kontrollutval

Kontrollutvalget i Stranda kommune

Forslag til Årsmelding 2017 – Stranda kontrollutval

Det blir vist til vedlagte forslag til årsmelding.

På bakgrunn av ovanstående blir saka lagt fram for kontrollutvalet med forslag om slikt

vedtak:

Det framlagte forslaget til årsmelding datert 21. juni 2018 blir vedteke som årsmelding 2017 for Stranda kontrollutval.

Bjørn Tømmerdal
Dagleg leiar
Sunnmøre kontrollutval sekretariat

STRANDA KOMMUNE
KONTROLLUTVALET

ÅRSMELDING FOR VERKSEMDA I 2017

Etter Lov om kommunar og fylkeskommunar § 77 er det pålagt for kommunane å ha kontrollutval.

Kommunelova har som føremål at kommunen si verksemd skal:

- tilrettelegge forholda for eit funksjonsdyktig kommunalt folkestyre
- og for ei rasjonell og effektiv forvaltning av dei kommunale fellesinteressene innanfor ramma av det nasjonale fellesskapet og med sikte på ei bærekraftig utvikling.
- Legge til rette for ei tillitsskapande forvaltning som bygg på ein høg etisk standard

Dette gir mål for kontrollutvalet sitt arbeid og peikar ut ei retning for korleis utvalet skal utøve rollen sin. Desse måla skal vere å finne igjen i føremålet med både rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon selskapskontroll og andre typar kontrollar. Årsmeldinga gir informasjon om kva for oppgåver kontrollutvalet har hatt fokus på i 2017 og dermed kva utvalet har gjort for å bidra til å nå dei overordna måla.

Utvalet skal på vegne av kommunestyret stå for det løpande tilsynet med kommunen si forvaltning. Utvalet rapporterer og gir innstilling direkte til kommunestyret i saker der dette er oppgåva.

I medhald av kommunelova har kommunaldepartementet fastsett forskrifter om kontrollutval den 15. juni 2004. I forskrifta er det gitt reglar for val og samansetting av utvalet, om utvalet sitt ansvar og oppgåver, om saksbehandling og sekretariat. Stranda kommunestyre har også vedteke eige reglement for Stranda kontrollutval.

Mellom anna skal utvalet føre tilsyn med at revisjon av årsrekneskapan skjer på ein tilfredstillande måte og at det blir utført forvaltningsrevisjon og tilsyn med eigarskapet i selskap der kommunen er eigar eller deleigar i (selskapskontroll).

Etter regelverket skal kontrollutvalet ha eige sekretariat, uavhengig av administrasjonen og den valde revisjon. Sekretariatet skal mellom anna sjå til at sakene som blir lagt fram for kontrollutvalet er forsvarleg utgreidd.

Etter valet i 2015 har utvalet hatt denne samansettinga:

Leiar: Inge Gjørde (H)
Nestleiar: Helge Kvame (Ap)
Medlem: Anne Melgård Tårn (Sp)
Medlem: Eva Rinde Habostad (Krf)
Medlem: Ole Jørgen Sve (Frp)

Aktiviteten i året

Kontrollutvalget har hatt 3 møte i 2017 og behandla 15 saker. Dette er ein lågare aktivitet enn normalt, men aktiviteten er eit resultat av det behovet kontrollutvalet har hatt for å ta opp saker.

Møtebøker frå kontrollutvalet sine møte blir oversendt kommunestyret til orientering. Kommunestyret får dermed løpande oversikt over aktiviteten i kontrollutvalet. I saker der kontrollutvalet gir innstilling eller uttalar til kommunestyret blir det sendt særutskrift og saksdokument til kommunestyret. Innstillingsretten i slike saker ligg til kontrollutvalet.

Det har blitt lagt vekt på å delta i relevante fora for å halde seg oppdatert om informasjon som er aktuell for kontrollutvalet sine oppgåver. Eit viktig bidrag her har vore den årlege kontrollutvalkonferansen. Når kontrollutvalget har ønska meir informasjon om kommunen si verksemd og samtidig gjere eigen funksjon meir kjent, har rådmannen blitt invitert for å orientere. Også revisor har blitt invitert til å orientere om revisjonsarbeidet.

I tillegg til behandling av kommunen sine rekneskap og årsmelding, har kontrollutvalet også sett det som ei viktig oppgåve å ha ei løpande oppfølging av kommunen sin økonomiske situasjon mellom anna gjennom behandling av kommunen sine økonomirapportar. Vidare har kontrollutvalet arbeidd med forskjellige problemstillingar knytt til Svemorka og oppstart av eigarskapskontroll av Stranda Eigedomsselskap AS, Stranda Energi AS og Byrg AS.

Medlemene i kontrollutvalet er kjent med at kontrollutvalet sine oppgåver er mange og viktige. Derfor har det blitt gitt prioritet å styrke dette arbeidet. Kontrollutvalet har teke sikte på å bidra til at det blir skapt tillit til kommunen og at kommunen framstår som truverdig for brukarar og innbyggjarar i tenesteproduksjon, utøving av mynde og forvaltningsfunksjonar. Tilsyns- og kontrollordninga skal medverke til å skape legitimitet til desse prosessane med ei kritisk og konstruktiv tilnærming. For å nå dette målet har det vore viktig med ein konstruktiv dialog med kommunen si leiing.

Inge Gjærde leiar	Helge Kvame nestleiar	Ole Jørgen Sve medlem	Anne Melgaard Tårn medlem	Eva Rinde Habostad medlem
(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)	(sign.)

Til
Kontrollutvalet i
Stranda kommune

Saksbehandlar: Kjetil Kvammen

SAK 16 /18 ORDFØRAR SITT TILHØVE TIL REGELVERK OG PRAKSIS

1. **Kontrollutvalet sitt vedtak, jfr. sak 06/18**

I møte 19.04.2018 fremja utvalet følgjande bestilling til kontrollutvalsekretariatet:

Kontrollutvalet ber sekretariatet om ei generell utgreiing om ordførarens mynde og oppgåver ut frå gjeldende rett og praksis. Dette vil m.a. omhandle ordførarens rolle som ordstyrar/møteleiar, setting av dagsorden, protokollering, møte- og talerett, mynde til å treffe vedtak, binde kommunen, og forhold til sakshandsaming og innstillingsrett

2. **Generelt om ordføraren sin plass i kommunal forvaltning og som folkevald**

2.1. **Utgangspunkt**

I innstillinga til ny kommunelov som vart vedtatt 11.06.2018, **Innst. 369 L (2017-2018)**, heiter det under pkt. 2.9. Ordfører:

Komiteen mener at en styrking av ordførere ns rolle også vil kunne bidra til å styrke de folkevalgte s rolle. Det å styrke ordførere ns rolle må likevel balanseres mot andre hensyn. Komiteen mener at ordførere n ikke skal få så vidt mye myndighet at det går ut over andre folkevalgte eller de folkevalgte organenes mulighet til å skjømte sine oppgaver.

Ordførere n er med og treffer vedtak saman med andre folkevalde i kollegiale organ. Elles er ordførere n si formelle rolle i hovudsak å vere ordstyrar, setje dagsorden og vere rettsleg representant for kommunen.

Ordførere n er den politiske frontfiguren i kommunen og er ombod for innbyggjarane, men har samstundes også ei viktig rolle ut over kommunegrensene. (KS: Folkevalgtprogram 2017). Kommunane har eit breidt lokalpolitisk handlingsrom både når det gjeld organsiering og politiske prioriteringar. Det er difor rom for å løyse ordføraroppdraget på ulike måtar.

2.2. Ordføreren - i ei arbeidsrettsleg mellomstilling

Det er ei lovgjevaroppgåve å avklare ordføreren sin arbeidsrettslege status. Denne er i dag ikkje eintydig, men fleire avklaringar kom med vedtakinga av kommunelova av 2018.

Tillitsverv vert til vanleg ikkje rekna som tilsetjingsforhold. Ein ordførar er vald til det lovpliktige vervet sitt og vil difor som utgangspunkt ikkje verte rekna som arbeidstakar, (jfr. uttale frå Arbeidslivslovutvalget i NOU 2004:5). I enkelte relasjonar vil ordførar derfor i staden verte vurdert som frilansar (§ 1-9). Høgsterett kom i 2016 (dom HR-2016-589A) til at ordføreren var å sjå på som frilansar og ikkje som arbeidstakar i høve til folketrygdlova. Dette har betydning for for eksempel omsorgspengar når barn er sjuke og for yrkeskadedekning.

Ordføreren er vald og har ingen arbeidsgjevar i vanleg forstand. Noka kontrakt mellom arbeidstakar og arbeidsgjevar eksisterer ikkje slik som i tilsetjingsforhold. Når ordføreren ikkje er tilsett i kommunen, vil arbeidsmiljølova som utgangspunkt ikkje regulere tilhøvet mellom ordføreren og kommunestyret.

Men sjølv om ordførar ikkje er tilsett, så vil det vere spørsmål i kva grad arbeidsmiljølova bør gjelde for dette vervet, jfr. arbeidsmiljølova § 1-8, m.a. fordi ordføreren utfører arbeid i kommunen si teneste.

Ein ordførar står heilt klart i ei særstilling som ombod i kommunen. Reelle omsyn talar for at ordføreren vert likestilt med kommunalt tilsette som han/ho til dagleg arbeider saman med. Denne vurderinga kan difor synest naturleg når det gjeld ordføreren sine rettar fordi han/ho har behov for det same vernet etter arbeidsmiljølova.

Kommunalova av 2018 gir difor folkevalde visse økonomiske velferdsrettar på line med arbeidstakarar. Folkevald som har vervet som sin hovudbeskjeftigelse, slik som i dag er vanleg for ordførarar, skal i kraft av den nye lova vere sikra

- sjukepengar, også utover arbeidsgjevarperioden
- same rett til ytingar ved yrkesskade som tilsette i kommunen
- rett til permisjon i stort sett same utstrekning som tilsette, jfr. arbeidsmiljølova §12, etter forskrift som kommunestyret skal fastsetje

2.3. Rettsleg plassering av ordførarvervet

Sentralt for ein ordførar sine gjeremål og ansvar står kommunelova § 9 nr. 3:

«3. Ordfører leder møtene i kommunestyret og ... formannskapet Han eller hun er rettslig representant for kommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.»

Dette myndet femner vidt, men av dette følgjer det i seg sjølv ikkje med nokon underliggende (materiell) kompetanse for ein ordførar, f.eks. til å treffe vedtak eller inngå bindande avtalar på vegne av kommunen.

Ulike sider ved ordføreren sitt verv kan dessutan delegerast til andre folkevalde eller til administrasjonen, alt etter kva saka gjeld.

Formell arbeidsgivar for dei tilsette er kommunestyret. Ordføraren er den som opptretr på arbeidsgivaren, dvs. kommunestyret, sine vegne overfor desse, også rådmannen. Ordføraren er samtidig kommunen sin frontfigur og blir med det automatisk kommunen sitt «ansikt utad».

2.4. Samanlikning med regelverk og oppgåver som gjeld for administrasjonen

Rådmannen er øvste leiaren av den samla administrasjonen, jfr. kommunelova § 23 nr. 1.

Det er vesentleg å leggje merke til at dette er ein regel om leiaransvar, ikkje om kompetanse til å forplikte kommunen, noko som krev tildeling av mynde. Overfor administrasjonen har rådmannen i utgangspunktet fullt ut instruksjonsmynde, både fagleg og administrativt.

Som øvste leiar har rådmannen **ansvaret for å utgreie saker for dei folkevalde**, jfr. kommunelova § 23 nr. 2. Men det er leiaren i vedkomande organ som set opp dagsorden til kvart møte, gjerne i samarbeid med administrasjonen (jfr. kommunelova kap. 6). At rådmannen tar initiativ til å setje forslag og idear på dagsorden kan ofte vere forventa, men er ikkje hovudregelen. Rådmannen har møte- og talerett i alle folkevalde organ (jfr. kommunelova § 23 nr. 3), unntatt i kontrollutvalet.

Det følgjer ikkje direkte av lova, men rådmannen kan bli tildelt avgjerdsmynde ved delegasjon frå folkevalde organ (jfr. kommunelova § 23 nr. 4). Som leiar har rådmannen dessutan mynde til «eigenforvaltning» som ligg i leiarrolla, slik som å fordele og prioritere oppgåver mv.

2.5. Tankar om utfordringar i tilhøvet mellom f.eks. ordførar og administrasjon

Rådmannen kan ha ei sentral og ofte utfordrande rolle overfor politikarar. Ved sida av å balansere tilhøvet mellom politikk og forvaltning vert ein rådmann også utfordra til å handtere interesse motsetningar mellom politiske parti og politikarar.

Frå tid til anna oppstår det sterke interne konflikter mellom politikarar og rådmann. Det kan ende med at kommunestyret gir uttrykk for mistillit til rådmannen.

Ofte skuldast slike konfliktområde mangel på kommunikasjon eller, der den eine trer over i den andre sine ansvarsfelt, f.eks. at ordføraren grip inn i personalsaker eller administrasjonssjefen driv partipolitikk.

«Mange ganger dreier dette åpenbart seg om rollekonflikter som kunne vært unngått om bevisstheten hadde vært større i utgangspunktet. Å forstå forskjellen mellom politikk og administrasjon, og at denne forskjellen er dynamisk, er viktig for at det skal bli et godt forhold mellom administrasjonssjef og ordfører» (KS Folkevalgprogram s. 25).

2.6. Varaordføraren

Varaordfører er vald i medhald av kommunelova § 9 nr. 1 andre ledd. Ved f.eks. sjukdomsforfall gjeld følgjande regel i § 9 nr. 2:

«2. Trer ordføreren ...midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører ..., og det velges midlertidig ny varaordfører.»

Etter festna praksis er varaordføreren stedfortredar for ordføreren utanfor folkevalde organ. Dette gjeld ikkje berre når ordføreren har forfall, men også elles der ordføreren sjølv ønskjer å la seg representere ved varaordføreren, og varaordføreren godtar dette. Men korkje varaordføreren eller eit politisk fleirtal kan til vanleg ta frå ordføreren dei oppgåvene som lova legg til ordførarvervet, korkje midlertidig eller permanent.

3. Ordførarens mynde etter gjeldande kommunelov

3.1. Kommunelova § 9 nr. 3 – rettsleg representant

Etter lova er det ordføreren som er kommunen sin rettslege representant. I dette omgrepet ligg det følgjande:

Evna til å utføre prosesshandlingar, dvs. reise og ta imot søksmål og bruke dei rettane som ein part har i ei sak, er prosessuell handleevne. Den prosessuelle handleevna for kommunen ligg hjå kommunestyret (kommunelova § 6). Når kommunen er part (upersonleg søksmålssubjekt) må den ha ein fysisk person til å opptre for seg, vere representant for seg, t.d. i retten.

Etter kommunelova § 9 nr. 3 er det ordføreren som leiar av både kommunestyret og formannskapet som er kommunen sin rettslege representant. Etter domstollova (§ 191) er det ordføreren som i tilfelle sak vert stemna og tek imot forkynningar for kommunen. Ordføreren er stedfortredar i søksmål for eller mot kommunen. Og skulle kompetansen til å reise og ta imot søksmål vere delegert til andre organ utan at stillinga som stedfortredar blir delegert, så er det likevel ordføreren som utøver den prosessuelle handleevna for kommunen.

3.2. Kommunelova § 9 nr. 3 – ordføreren skriv under for kommunen

... «.. underskriver på dennes vegne».... ,jfr. kommunelova § 9

Når det med retten til å signere ikkje automatisk fylgjer kompetanse, kan det hende at ordføreren, ved å underskrive eit dokument eller eit vedtak, handlar utafør sin kompetanse. Dersom kompetansen blir overskriden, kan det føre til ugyldige vedtak og spørsmål om kommunen blir bunden av f.eks. ein avtale som ordføreren har signert. Dersom ordførar går utover sin kompetanse, kan det også oppstå spørsmål om erstatningsansvar. Kommunen kan då bli ansvarleg etter f.eks. skadeserstatningslova § 2-1 fordi ordføreren sine handlingar i erstatningsrettsleg samanheng vert sett på som kommunen sine egne handlingar.

Så nærare under pkt. 6 nedanfor.

Kompetansen til å skrive under kan delegerast til andre. Det mest praktiske er at rådmannen eller etatsleiarar blir tildelt denne typen kompetanse. Men har

kommunestyret ikkje nytta seg av høve til delegasjon, slår § 9 fast at det er ordføraren som forpliktar kommunen med si underskrift.

3.3. Avgjerdsmynde og rettsleg posisjon, jfr. kommunelova § 9 nr. 3 og 4

Det er ovanfor nemnt at ordføraren har eit avgrensa formelt mynde når det gjeld å treffe vedtak på kommunen sine vegne. Med rolla som rettsleg representant fylgjer det i seg sjølv ingen mynde til å gjere vedtak eller inngå bindande avtalar på vegne av kommunen.

I dei ulike kollegiale organ er ordføraren med og gjer slike vedtak saman med andre folkevalde .

Rollen som rettsleg representant inneber altså ikkje nokon kompetanse til å treffe vedtak, berre ei fullmakt til å setje i verk det som er vedtatt på gyldig måte. Skal ordføraren ha mynde til å treffe avgjerder, må han/ho gjennom delegasjon (kommunelova § 9 nr. 5) ha fått særskilt mynde til å gjere vedtak eller binde kommunen på annan måte.

4. Ansvar for sakliste og gjennomføring av møte, jfr. kommunelova § 9

I eigenskap av leiar av kommunestyret og formannskapet har ordføraren ansvar for både sakliste og innkallingar til desse møta.

Med retten til å setje saker opp på sakskartet fylgjer det med ei viss plikt for ordføraren til å sjå til at desse sakene er tilfredsstillande utgreidde, sjå nedafor under pkt. 8.4.

Som møteleiar har ordførar som oppgåve å sjå til at forhandlingane går føre seg i samsvar med lova og organet sitt reglement og at vedtaka vert gyldige. Dersom ordføraren meiner at eit framsett forslag vil kunne føre til eit materielt ugyldig vedtak, har han plikt til å seie frå. Men han/ho kan ikkje nekte at forslaget blir sett under votering med ei slik grunngjeving.

Med møte- og talerett fylgjer ikkje korkje forslagsrett eller røysterett i organ som ordføraren ikkje er medlem av. Departementet konkluderte (i sak 2004/3484) med at slik forslagsrett ville vere å gi ordføraren større mynde enn kommunelova § 9 nr. 4 tillet.

Den møte- og taleretten som ordføraren har i alle andre kommunale organ er gitt for å sikre informasjonsflyt og at ordføraren kan legge til rette for god intern kommunikasjon. Ordføraren sin posisjon inad tilseier at han/ho har behov for å orientere seg om det som skjer på dei ulike områda i kommunen, meddele informasjon vidare og ta nødvendige initiativ.

5. Delegering av avgjerdsmynde – prinsipielle avgjerder, § 9 nr. 5

5.1. Generelt

Det er berre kommunestyret som kan gjere vedtak om å delegere mynde til ordføraren. Bakgrunnen for dette er at det er berre kommunestyret som har mynde til å instruere ordføraren.

Men lova gir kun høve til delegering av sakstyper som ikkje er prinsipielle. Denne avgrensinga har to sider:

- i prinsipielle saker er det ikkje høve til å delegere generell avgjerdsmynde til ordføraren
- ei generell delegasjonsfullmakt kan ikkje tolkast til å omfatte enkeltsaker som inneber prinsipielle avgjerder

Kva som i denne samanheng er «prinsipielt» må avgjerast konkret utfrå karakteren av vedtaket, konsekvensane, kommunen sin storleik og spørsmålet om tidlegare vedtak på området. Kva som er prinsipielt er i stor grad opp til kommunestyret sjølv å vurdere.

5.2. Delegasjonsreglementet i Stranda kommune, vedteke 18.02.2015

Reglementet har følgjande omtale av ordføraren:

5 Ordførar

Ordførar er kommunen sin rettslege representant og skriv under på vegner av kommunen ved alle tilhøve så lenge ikkje anna er bestemt. Kommunelova gjev ikkje ordførar mynde til å ta avgjerd i enkeltsaker på vegner av kommunen.

• Ordførar § 9 nr.5:

- o kan tildelast avgjerslemynde i enkeltsaker eller saker utan prinsipiell betydning der delegasjonssperre ikkje er til hinder
- o kan ikkje delegere sitt mynde som kommunen sin rettslige representant vidare.

Samanliknar ein med kommunen sin øvste administrative leiar, heiter det følgjande om delegasjon til rådmannen:

• Rådmannen § 23 nr.4:

- Frå politiske organ:
- o kan tildelast mynde til å treffe vedtak i enkeltsaker og type saker som ikkje er av prinsipiell betydning og dersom delegasjonssperre ikkje er til hinder
 - o kan ikkje delegere sitt mynde vidare anna enn internt i administrasjonen

6. Prinsipp for delegering i Stranda kommune

Retningsliner for bruk av delegert mynde

All delegert mynde skal utøvast i samsvar med gjeldande lover, forskrifter og i samsvar med dei saksbehandlingsreglar som går fram av lover, forskrifter og god forvaltningskikk. Delegert mynde skal utøvast lojalt og i samsvar med retningsliner gjeve av overordna organ. Elles skal delegert mynde utøvast innanfor dei plan- og budsjettammer som er vedtekne av kommunestyret eller anna overordna organ.

Når delegasjonsreglementet ikkje seier noko

Er ei lov ikkje nemnt i delegasjonsreglementet, må myndet etter lova utøvast av kommunestyret eller den lova sjølv peikar ut.

Delegasjon frå kommunestyret

Jfr. § 9 nr. 5 Om ordførar

Ordførar vert gjeve følgjande mynde:

- Representere Stranda kommune som aksjeeigar i høve til aksjeselskap kommunen eig aksjar i. Dette grip ikkje inn i tidlegare val til konkrete verv i selskap.
- Skriv under på vegne av kommunen på dokument i saker av rettsleg karakter.

5.3. Delegasjonsreglementet og tilhøvet til kommunelova § 9

Den generelle delen av delegasjonsreglementet vist til ovanfor omhandlar i det alt vesentlege det mynde og dei prinsipp som ligg nedfelt i kommunelova. Heller ikkje for saker som ikkje er prinsipielle gjev reglementet nokon generell utviding av ordføraren sin kompetanse.

6. Overskriding av materiell kompetanse

Ordføraren er den som underteknar kontrakter og avtalar på kommunen sine vegne og som dermed kan forplikte kommunen juridisk med si underskrift.

Kommunelova bygg på at kommunestyret har all avgjerdsmynde i den grad dette ikkje er lagt til andre i lov eller ved delegasjonsvedtak, jfr. kommunelova §6.

Vervet som rettsleg representant inneber ikkje at ordføraren kan forplikte kommunen utover det som dei underliggjande tilhøva tilseier. Dette følgjer av kommunelova § 9 nr. 3 som ikkje tildeler ordføraren kompetanse til å treffe vedtak, men berre ei fullmakt til å **iverksetje** det som er gyldig vedtatt.

Men omverda kan, kanskje med rette, lett tru at ein ordførar har mynde til å forplikte kommunen, dvs. ordføraren kan utad vere legitimert i kraft av rolla si.

Etter § 10 andre ledd i avtalelova vil ein person med ei stilling som etter lov eller sedvane medfører at personen kan handle på den andre sine vegne (p.g.a. si stilling), verte sett på som å ha fullmakt til å foreta rettshandlar som fell innafor desse grensene.

Når det gjeld ordføraren gjeld det inga slik fullmakt (i juridisk teori gjerne kalla kombinasjonsfullmakt eller toleransefullmakt). Kommunelova slår fast at ordføraren ikkje har nokon materiell kompetanse som svarar til den legitimasjonen han/ho gjerne har. Heller ikkje kan vi tale om at ordførar har mynde i kraft av «sedvane».

Ei konkret sak kan nemnast som døme på overskriding av kompetanse:

I Gamvik kommune underteikna ordføraren ei garantierklæring på vegne av kommunen. Høgsterett (Rt. 1992 s. 1642) kom til at formannskapet ikkje hadde gjort noko endeleg vedtak om at kommunen skulle stille garanti, men berre hatt foreløpige drøftingar av spørsmålet. Ordføraren si underskrift bygde difor ikkje på noko politisk vedtak.

Garantimottakar kunne ikkje bygge nokon rett på garantierklæringa fordi ordføraren ikkje hadde nokon legitimasjon som gjekk utover sin rett, dvs. sin materielle kompetanse, til å signere.

Resultatet vart at kommunen vart erstatningsrettsleg ansvarleg i samband med den ugyldige garantierklæringa.

7. Innstillingsretten

Ordføraren har etter kommunelova (1992) forslagsrett i komitear som han/ho er vald medlem av. Dette er i samsvar med kommunelova §9 nr. 4.

Omsynet til regelen er å legge til rette for god kommunikasjon mellom ulike kommunale organ og nivå.

I Rundskriv H-19/05 uttala departementet at ordføraren har møte- og talerett i alle kommunale organ, men forslagsrett berre i organ der han/ho er vald medlem.

Departementet uttalte at å gi ordføraren forslagsrett utover dette ville vere å gi ordføraren større mynde enn det han/ho var tiltenkt etter lova. Vedtak om å gi ordføraren forslagsrett i komitear som han/ho ikkje er vald som medlem av er difor i strid med kommunelova § 9 nr. 4)

8. Ordføraren og den nye kommunelova, vedtatt 11.06.2018

I den nye lova må ordføraren si rolle kunne seiast å vere styrka.

Ordføraren kan for eksempel opprette utval.

Men på den andre sida kan han/ho verte suspendert dersom to tredjedelar av kommunestyret meiner at han/ho er ueigna for vervet. Han/ho kan verte fråteken vervet dersom 90 prosent av kommunestyret stemmer for det. Det kan vere i tilfelle der han/ho for eksempel har gjort grove lovbrøt, eller på annan måte har vist seg uskikka.

I kommunelova (2018) § 6-1 heiter det:

«Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem.»

Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.»

9. Generelle vurderingar av ordførarrolla i praksis

9.1. Spørsmål om ordføreren si etterleving av pålegg eller signal frå kommunestyret

All utøving av kommunal kompetanse gjennom andre, også det ordføreren gjennomfører, går føre seg på kommunestyret sitt ansvar. Dette skjer i kraft av at kommunestyret er det øvste kommunale organet. Kommunestyret kan aldri delegerer frå seg ansvaret for dei avgjerder som vert gjort.

Ordførar utøver ein stor del av kommunalt avgjerdsmynde. Men dette føreset at det ligg føre eit delegeringsvedtak frå kommunestyret, jfr. kommunelova § 9 nr. 5. Og ordføreren kan ikkje gå utanfor rammene for delegeringsvedtaket, og må også oppfylle generelle eller konkrete instruksar.

9.2. Ordføreren sitt personlege syn og kravet om forankring i politisk behandling og avgjerder

Fordi ordføreren er vald som ordførar for heile kommunen skal han/ho legge til rette for åpne og demokratiske prosessar der samhandlinga/samspelet mellom politikarane i kommunestyret vert så god som muleg.

Ordføreren vil ha mest kontakt med sitt eige parti, men skal
«opptre med respekt for alle sine medrepresentanter..... Ved å bidra til bevisstgjøring av hvordan representantene mener de jobber best kan man komme frem til hvordan man kan jobbe best som kollegialt organ, med de oppgaver som ligger til politisk nivå å behandle og avgjøre.» (KS: Folkevalgtprogram, side10).

Kravet til politisk forankring gjennom det arbeid ordføreren utfører må stå i høve til mynde som ordføreren har etter lova og ligge innafor dei fullmaktene som er tildelt ved delegasjonsvedtak.

9.3. Avgrensinga mot rådmannen si rolle i saksbehandlinga - skiljet mellom politikk og administrasjon

Utfrå eit demokratisynspunkt må det eksistere eit grunnleggjande skilje mellom politikk og administrasjon. Dei folkevalde organa skal **avgjere**, medan administrasjonen skal vere den som **førebur og gjennomfører** politiske vedtak.

Skiljet mellom politikk og administrasjon er vesentleg, men likevel ikkje alltid klart. Det kan for ein ordførar kanskje vere lett å praktisere ei uklar grense på dette feltet.

KS sitt Folkevalgtprogram (s. 25), uttrykker dette slik:

« Grunnpilaren i vårt lokaldemokrati er at de folkevalgte organene fatter vedtak, bestiller og kontrollerer, mens rådmennene med sine fagfolk er premissleverandører, utredere og utførere. Det er administrasjonssjefens oppgave å sørge for at de aktuelle tjenestene leveres, med den kvalitet og pris kommunestyret har bestemt. Det forventes at administrasjonssjefene er bevisst på hvilke typer samarbeid de kan igangsette innenfor sine administrative rammer, og hvilke saker som krever overordnede politiske avklaringer. Tilsvarende bør ordføreren være bevisst på det samme. ...»

Politiske organ skal styre, leie og kontrollere verksemda på det feltet som dei er ansvarlege for. Men dette skjer gjerne etter råd frå administrasjonen som innhentar informasjon, vurderer konsekvensar og foreslår løysingar. Administrasjonen har difor også sterk innverknad på vedtak som blir gjort i politiske organ.

Dei fleste vil hevde at det er klare skiljeliner mellom politikk og administrasjon. Likevel meiner mange at dette skiljet ikkje er klart.

Kva som er politikk må avgjerast utifrå lokale tilhøve. Det som er viktige politiske område i nokre kommunar, er ei sak berre for administrasjonen i ein annan. Det er ikkje muleg å trekkje ei klar grense fordi det ofte må vere ein litt flytande overgang mellom politikk og administrasjon. Tilhøvet mellom politikk og administrasjon er og skal være dynamisk. (Ohrstrand, KS)

Ordføreren si rolle er på ein måte negativt avgrensa i høve til dei område som fell inn under rådmannen sine felt. Rådmannen si rolle er fastlagt i kommunelova (1992).

Kommunelova (1992) § 23 nr. 2 lyder:

*2. 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 instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

9.4. Ordføreren si rolle som saksbehandlar – spørsmål om mynde til å gje svar utan politisk behandling

- spørsmål om tilrettelegging av saker for f.eks. formannskapet

I kva grad ordførar har høve til å ta standpunkt på vegne av andre blir eit spørsmål om tolking av den aktuelle kompetansetildelinga frå overordna organ.

Ordføreren har såleis i utgangspunktet ikkje det formelle ansvaret for forebuinga av sakene.

I NOU 1990:13 side 131 er det drøfta kva for funksjonar ordføreren bør ha inad i kommunen.

Det heiter der at lova ikkje er til hinder «for at ordfører...kan gis som oppgave selv å forberede saker for kommunestyret ... og formannskapet eller andre folkevalgte organ». Overå/Bernt (Kommuneloven 6. utg. s. 69) poengterer at «da står selvsagt han/hun også

direkte ansvarlig for at den innstilling som legges fram, fyller kravene til forsvarlig saksutredning».

Det som det her er tale om er at ordføreren kan få som oppgåve sjølv å førebu saker. Dette vil helst vere knytt til enkelttilfelle når spesielle situasjonar tilseier at det er trong for det, f.eks. habilitetsmessige tilhøve.

Ordføreren sin rett til saksførebuing gjeld berre i dei høve kommunestyret har vedtatt å nytte ordføreren på denne måten. Det heiter i NOU 1990:13: «Det enkelte kommunestyre.. må selv kunne avgjøre om denne ordningen er hensiktsmessig og fornuftig».

Det er opplyst at i Stranda kommune ligg det ikkje føre eksempel på at kommunestyret eller formannskapet generelt har tildelt ordføreren saksbehandlaroppgåver som normalt høyrer inn under rådmannen sitt arbeidsområde i medhald av kommunelova §23.

10. Oppsummering - nokre av hovudpunkta i utgreiinga

- 9.1. Ordføreren er politisk frontfigur, med ei samlande politisk rolle, både innan kommunen og utover
- 9.2. Til vervet som ordførar er det knytt oppgåver og ansvar som i det alt vesentlege er nedfelt i kommunelova, så som å vere møteleiar, underskrivar på vegne av kommunen og opptre som kommunen sin rettslege representant
- 9.3. Det går klare skiljelinjer mellom politikk og administrasjon og ordføreren sitt ansvarsområde er negativt avgrensa i høve til rådmannen sine oppgåver
- 9.4. Med ordførarvervet fylgjer det i seg sjølv ikkje formelt avgjerdsmynde
- 9.5. Ordføreren er i delegasjonsreglementet ikkje tildelt generelt mynde utover det som er fastsett i kommunelova. Til gjengjeld vert ordføreren på mange område gitt mynde ved delegasjon av konkrete oppgåver
- 9.6. Saksførebuing ligg etter lova under rådmannen sitt ansvar, men lova er ikkje til hinder for at kommunestyret i særlege tilfelle kan tildele ordføreren oppgåver med saksførebuing for kommunestyret eller andre folkevalde organ.

Saksutgreiinga er sendt rådmann Åse Elin Hole som ikkje hadde kommentarar til vurderingane som er gjort i saka.

Med vising til ovanstående vert saka lagd fram for kontrollutvalet med framlegg til slikt

vedtak:

1. Kontrollutvalet sluttar seg til sekretariatets utgreiing om ordførarens mynde og oppgåver ut frå gjeldande rett
2. Kontrollutvalet ber kommunestyret ta saka til orientering

Bjørn Tømmerdal
dagleg leiar
Sunnmøre kontrollutvalsekretariat

Utdrag frå kommunelova (1992)

§ 9. Ordfører. Fylkesordfører. Varaordfører.

1. Kommunestyret velger selv blant formannskapetets medlemmer ordfører og varaordfører. Fylkestinget velger selv blant fylkesutvalgets medlemmer fylkesordfører og varaordfører. Valget foretas for hele valgperioden. Den som har vært ordfører eller varaordfører de siste fire år, kan nekte valg til begge verv. Tilsvarende gjelder for den som har vært fylkesordfører eller fylkesvaraordfører de siste fire år. Krav om fritak må fremsettes før valget foretas.

I kommuner som har innført parlamentarisk styringsform velges ordfører og varaordfører blant kommunestyrets medlemmer. I fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styringsform velges fylkesordfører og varaordfører blant fylkestingets medlemmer.

2. Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og det velges midlertidig ny varaordfører.

Trer ordfører eller fylkesordfører endelig ut av sitt verv, foretas nyvalg.

3. Ordfører og fylkesordfører leder møtene i kommunestyret og fylkestinget, formannskapet og fylkesutvalget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.

4. 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.

5. 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.

⁰ Endret ved [lover 10 jan 1997 nr. 8](#) (ikr. 1 mars 1997), [16 apr 1999 nr. 18](#) (ikr. 1 juli 1999 iflg. [res. 16 apr 1999 nr. 388](#)).