

Kan ikke frikoble kommunedirektøren fra den rolle og det faglige ansvar hen har

Kommunal rapport 11.02.2025, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan ordfører sende en spørreundersøkelse til kommunens ansatte uten å gå via kommunedirektøren?

SPØRSMÅL: Kommunestyret har opprettet et prosjekt for bærekraftig økonomisk styring hvor formannskapet og administrasjonen skal jobbe sammen om å få til en forsvarlig drift. Formannskapet har i den forbindelse vedtatt at ordføreren skal sende e-post til kommunens ansatte med ønske om tilbakemelding med svar på en rekke spørsmål om muligheter for omorganisering og forenkling av kommunens arbeidsoppgaver. Svarene sendes til kommunestyret og kan være anonyme.

Kommunedirektøren har bedt politikerne revurdere vedtaket, fordi det er problematisk at folkevalgte organ henvender seg direkte til kommunens ansatte på denne måten. Kan formannskapet eller kommunestyret sette i gang et slikt prosjekt på denne måten?

SVAR: Dette er et spørsmål om forholdet mellom folkevalgte organer og tilsatt administrasjon.

Utgangspunktet er bestemmelsene i [kommuneloven § 5–3](#) der det fastslås at «Kommunestyret er det øverste organet i kommunen», og at dette «kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren». Her er det altså tale om et initiativ som må forstås som et ledd i eller en innledning til en bred vurdering av administrasjonens virksomhet. Dette er tiltak som kommunestyret kan sette i gang i kraft av sin posisjon som øverste styringsorgan «med det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens [...] virksomhet» ([kommuneloven § 22-1](#)). Problemet er da hvordan dette kan gjøres, og da spesielt hvilken rolle kommunedirektøren skal ha i saksbehandlingen.

Utgangspunktet er her det såkalt «timeglassprinsippet». Kommunedirektøren «skal lede den samlede kommunale [...] administrasjon [...] innenfor de instruksjer og retningslinjer eller pålegg kommunestyret [...] gir» ([kommuneloven § 13–1](#) andre avsnitt). Dette er et generelt administrativt ledelsesansvar som omfatter også intern organisering og fordeling av arbeidsoppgaver, innenfor den organisasjonsmodell og de fullmakter som er vedtatt av kommunestyret, se [kommuneloven § 5–14](#) om reglement for delegering og innstilling. Kommunedirektøren mottar instruksjer fra folkevalgte organer om hva som skal utredes, men har selv ansvaret for hvordan dette gjøres.

Det er denne modellen som omtales som «timeglassprinsippet». Instruksjer og fullmakter fra folkevalgte organer til administrasjonen rettes til kommunedirektøren, ikke til de enkelte tilsatte i administrasjonen, og saksutredning foretas og vedtak i administrasjonen treffes på vegne av kommunedirektøren der denne ikke selv står for dette. «Kommunestyret kjenner bare kommunedirektøren».

Verken ordføreren, kommunestyret, formannskapet, eller andre folkevalgte organer har noen formell instruksjons- eller styringsmyndighet overfor den enkelte tilsatte i administrasjonen, bare overfor den øverste ledelse der – kommunedirektøren. Dette avspeiles også i

bestemmelsen i siste avsnitt i [kommuneloven § 13-1](#), der det fastslås at «Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov».

På denne bakgrunn fremtrer den måten denne spørreundersøkelsen er organisert på, som problematisk. Formannskapet vedtar at skal foretas en spørreundersøkelse rettet mot de enkelte tilsatte i kommunen. Dette innebærer ikke noe formelt pålegg til den enkelte tilsatte om å medvirke i denne, men er formulert som et «ønske om tilbakemelding med svar på en rekke spørsmål», men når e-post om dette sendes fra ordfører og svar skal gå til kommunestyret, vil det klart nok måtte oppfattes som et tjenstemessig tiltak. Her er det «kommunen» som retter en anmodning til sine tilsatte. Spørsmålet blir da hvem som har kompetanse og ansvar for å utøve en slik ledelsesfunksjon.

Verken formannskapet eller ordfører har noen rolle eller posisjon som er hjemmel for en slik direkte henvendelse. Arbeidsgiverfunksjonen på vegne av kommunen skal ivaretas av kommunedirektøren. Hvis kommunestyret eller formannskapet ønsker at foretas en slik spørreundersøkelse, må de derfor gå veien om et pålegg til kommunedirektøren om å gjøre dette. Man kan ikke uten videre selv utforme spørreskrift og stå for anmodningen om å besvare dette.

Også opplegget for videre saksbehandling av innkomne svar fremtrer som klart i strid med kommunelovens regler. I [§ 13-1](#) tredje avsnitt er det fastsatt at «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet». Det betyr at saksbehandling i folkevalgte organer som alminnelig regel skal skje på grunnlag av et saksforelegg fra kommunedirektøren. Dette skal følge innkallingen til møtet i organet. I vår sammenheng betyr det at kommunedirektøren må saksbehandle de innkomne svarene og gi sine faglige kommentarer, før de legges fram kommunestyret.

Sammenfatningsvis: Hvis kommunestyret ønsker en slik spørreundersøkelse, må vedtak om utforming og gjennomføringen av denne vedtas på grunnlag av et saksforelegg fra kommunedirektøren. Vurdering av resultatene av denne må så settes opp som sak i kommunestyret eller formannskapet, på grunnlag av saksframlegg fra kommunedirektøren om det innkomne, eventuelt kombinert med en vurdering av hva som kan være en mulig og hensiktsmessig oppfølging av saken. Kommunestyret kan selvsagt trekke egne og andre konklusjoner om dette enn de kommunedirektøren gjør, men det kan ikke frikoble kommunedirektøren fra den rolle og det faglige ansvar hen har for å påse at «saken er forsvarlig utredet».