

Rolleavklaring mellom politikk og administrasjon

Flatanger kommune

Undersøkelse

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Undersøkelsen har som mål å kartlegge og beskrive kommunens praksis for rollefordeling, habilitet og bruk av uformelle arenaer. Gjennom å belyse kommunens system og erfaringer kan undersøkelsen bidra til økt forståelse og refleksjon rundt hvordan slike forhold håndteres i Flatanger kommune. Dersom det fremkommer forhold som kan være utfordrende eller uklare, vil disse presenteres som grunnlag for videre diskusjon og læring i virksomheten.

PROBLEMSTILLINGER

1. Hvordan er rollefordelingen mellom politikk og administrasjon i kommunen?
2. Har kommunen uformelle drøftingsarenaer, og hvilken funksjon er disse ment å ha?
3. Hvordan håndterer kommunen habilitetsvurderinger?
4. Hvilke læringspunkter kan den konkrete saken om flytebrygger på Utvorda gi for rollefordelingen mellom politikk og administrasjon?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 150 timer

Rapport til sekretær: 15.06.26

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Johannes Olav Nestvold

jne@rmnsa.no

Tlf. 900 123 68

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Oppdraget er bestilt av Flatanger kommunestyre (sak PS 3/2025, 06.11.2025), med videreformidling til kontrollutvalget om å gjennomføre en uavhengig undersøkelse av kommunens praksis for rollefordeling mellom politikk og administrasjon, bruk av uformelle arenaer og rutiner for habilitetsvurdering.

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 27.11.2025 (sak 41/25: Bestilling fra kommunestyret – Kommunens praksis rollefordeling mellom politikk og administrasjon), og fattet følgende vedtak om videre bestilling til revisjonen:

- Gjennomgang av Flatanger kommunes praksis for rollefordeling mellom politikk og administrasjon, med særlig vekt på:
 - ordførerens og kommunedirektørens rolleforståelse i administrative prosesser
 - bruk av uformelle arenaer som "næringsmøter"
 - rutiner for habilitetsvurdering av folkevalgte og ansatte

Revisjonen bes utarbeide prosjektplan til kontrollutvalgets møte 15.01.2026.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Bakgrunnen for prosjektet er at det i Flatanger kommune har vært flere saker hvor grensen mellom administrativt og politisk ansvar har vært tema for diskusjon. Etablering og bruk av kommunale flytebrygger på Utvorda har blitt trukket frem som et eksempel, der det har oppstått spørsmål knyttet til styringslinjer, rollefordeling og politisk involvering i administrative prosesser. Det har i denne sammenhengen blitt reist spørsmål om praksis og dokumentasjon av rutiner, spesielt i situasjoner der kommunen selv opptrer som tiltakshaver. Enkelte har også pekt på at beslutningsprosesser kan foregå uten at det foreligger tydelig politisk behandling, budsjettvedtak eller dokumentert fullmakt, og at uformelle arenaer som «næringsmøter» benyttes i slike prosesser.

2.3 Om roller og myndighet

I KS sin håndbok for ordførere er det sagt at det ikke er et entydig skille mellom politikk og administrasjon. Det kan være ulike oppfatninger av hva som er politikk og hva som er administrasjon, både blant folkevalgte og blant de ansatte i kommunen. Det vil være en dynamisk relasjon mellom politikk og administrasjon. Det betyr at rolleforståelsen aldri kan avklares en gang for alle, men må arbeides med kontinuerlig, både blant de folkevalgte og i dialogen mellom de folkevalgte og kommunedirektøren¹. Kommuneloven gir likevel enkelte klare føringer for roller, myndighet og ansvar.

2.3.1 Kommunestyret

Kommunestyret er, i henhold til kommuneloven § 5-3, det øverste organ i kommunen og treffer vedtak på kommunens vegne med mindre annet følger av lov. Som øverste folkevalgte organ ligger den endelige beslutningsmyndighet hos kommunestyret i alle saker av prinsipiell betydning. Innenfor lovens rammer kan kommunestyret delegere vedtaksmyndighet til andre folkevalgte organer, herunder formannskapet, ordføreren og kommunedirektøren. Delegasjonsadgangen innebærer at kommunestyret kan overføre myndighet i saker som ikke anses som prinsipielle, mens det overordnede ansvaret for kommunens virksomhet uansett ligger fast hos kommunestyret.

2.3.2 Ordføreren

Ordføreren er møteleder i kommunestyret og formannskapet, og fungerer som kommunens rettslige representant. Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte organer, med unntak for stemmerett der ordføreren ikke er valgt medlem. Kommunestyret kan delegere myndighet til ordføreren i saker som ikke har prinsipiell betydning, samt i hastesaker. Det er et sentralt prinsipp at ordføreren rapporterer til kommunestyret om bruk av delegert myndighet².

Departementet har i forarbeidene til kommuneloven understreket at ordførerrollen kan styrkes gjennom noe utvidet myndighet, men at dette ikke skal gå på bekostning av andre folkevalgtes

¹ KS. (2020). *Håndbok for ordførere*. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/HaandbokOrdfoerere2020.pdf>

² Se kommuneloven § 6-1

eller kollegiale organers rolle. Ordføreren er én person, og det representative demokratiet bygger på at beslutninger fattes i kollegiale organer³.

Ifølge KS sin håndbok for ordførere forventes det at ordføreren har god oversikt over kommunens saker, men det er også akseptert å be om mer tid før man kommenterer nye eller komplekse saker. Rollen utøves ulikt fra kommune til kommune, og det finnes ingen fasit for de uformelle aspektene ved ordførerrollen. Det er viktig å være bevisst skillet mellom politisk ledelse og administrativ styring, og å utøve styringsrollen innenfor rammene av de folkevalgte organene⁴.

2.3.3 Kommunedirektøren

Kommunedirektøren er kommunestyrets øverste administrative leder og skal styre administrasjonen innenfor de rammer og instruksjer kommunestyret fastsetter. Rollen innebærer ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og for at vedtak iverksettes uten ugrunnet opphold. Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget, og kan tildeles vedtaksmyndighet i ikke-prinsipielle saker. Videre har kommunedirektøren det løpende personalansvaret i kommunen.

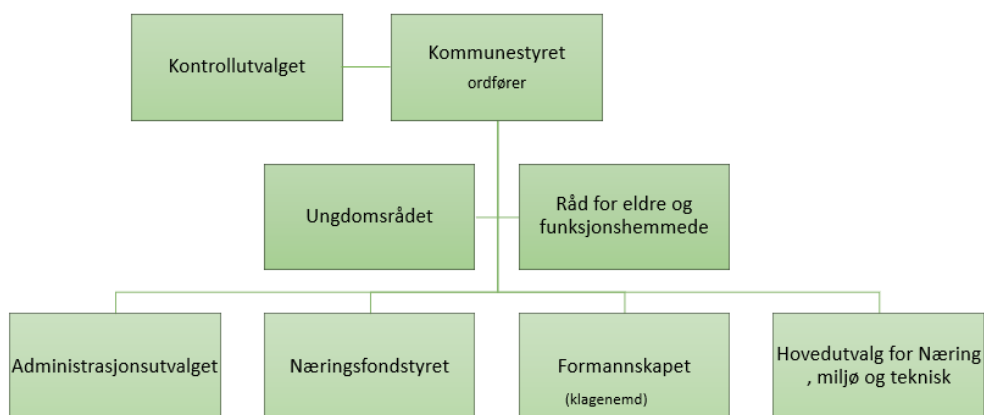
³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/?ch=11>

⁴ KS. (2020). *Håndbok for ordførere*. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/HaandbokOrdfoerere2020.pdf>

2.4 Kommunens organisering



Organisasjonskart, politisk organisering Flatanger kommune



Kilde: Flatanger kommune

Flatanger kommune har en politisk organisering som fremgår av organisasjonskartet, hvor kommunestyret med ordfører utgjør det øverste politiske organet. Under kommunestyret ligger formannskapet (klagenemnd), samt ulike råd og utvalg. Kommunen benytter en administrativ 3-nivåmodell, der kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for den daglige driften, med delegert myndighet til ulike fagområder og ledere.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Undersøkelsen vil besvare følgende spørsmål:

1. Hvordan er rollefordelingen mellom politikk og administrasjon i kommunen?
2. Har kommunen uformelle drøftingsarenaer, og hvilken funksjon er disse ment å ha?
3. Hvordan håndterer kommunen habilitetsvurderinger?
4. Hvilke læringspunkter kan den konkrete saken om flytebrygger på Utvorda gi for rollefordelingen mellom politikk og administrasjon?

3.2 Avgrensing

Undersøkelsen avgrenses til Flatanger kommunes egen organisasjon. Fokus er på systemnivå, men det åpnes for å bruke konkrete saker som illustrasjon, herunder saken med flytebrygger på Utvorda. Det vil ikke foretas vurderinger direkte opp mot revisjonskriterier, men fakta og systembeskrivelser vil presenteres objektivt. Dette innebærer også at det ikke vil bli tatt stilling til habilitet i enkeltsaker.

3.3 Aktuelle kildehenvisninger

Aktuelle kilder og referer til vil blant annet være:

- Kommuneloven
- Forvaltningsloven
- Forarbeider til kommuneloven og forvaltningsloven
- Veiledning fra KS
- Kommunens egne planer, prosedyrer og retningslinjer

3.4 Metoder for innsamling av data

Undersøkelsen vil basere seg på innhenting og gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, som kommunens styringsdokumenter, reglementer, rutinebeskrivelser, delegasjonsoversikter, politiske vedtak, protokoller og relevante saksdokumenter. Særlig vil vi se nærmere på hvordan rutiner for rollefordeling, habilitet og bruk av uformelle arenaer er beskrevet og praktisert i Flatanger kommune.

Videre vil det gjennomføres intervjuer med sentrale aktører for å få innsikt i det formelle systemet og hvordan dette fungerer i praksis. Aktuelle informanter vil være folkevalgte (for

eksempel ordfører og medlemmer av kommunestyret eller utvalg), kommunedirektør og ledere i administrasjonen, samt saksbehandlere som har erfaring med relevante prosesser. Intervjuene vil bidra til å belyse hvordan rutiner og systemer oppleves og anvendes i det daglige arbeidet, og gi mulighet til å se formelle ordninger i lys av faktisk praksis.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Johannes O. Nestvold
Prosjektmedarbeider	Merete M. Montero
Kvalitetssikrer	Sunniva T. Sæter
Kvalitetssikrer	Marius Johnsborg

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	KST - 06.11.2025, KU - 27.11.2025
Prosjektplan til sekretær	15.01.2026
Oppstartsmøte	01.02.2026
Datainnsamling ferdig	01.04.2026
Rapport til uttalelse	01.05.2026
Rapport til sekretær	15.06.2026

Inderøy, 12.01.26

Oppdragsansvarlig revisor

Johannes O. Nestvold



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no