



BERGEN KOMMUNE



**STYRINGSSYSTEMET**  
i Bergen kommune

/ 2014

# Forord

**D**enne publikasjonen er en revisjon av heftet som kom ut i 2009, og er kun tilgjengelig som nettoutgave. En mer omfattende revisjon av heftet vil bli foretatt til valgperioden som starter høsten 2015. Heftet er oppdatert med de politiske og administrative endringer som har vært i Bergen kommune siden 2009-utgaven av heftet og frem til april 2014. Forøvrig er ikke heftet endret.

Publikasjonen har som mål å gi de folkevalgte en forståelse av hovedprinsippene i styringssystemet i Bergen kommune og av hvilke utviklingstrekk som har preget Bergen fra kommunesammenslåingen i 1972 og frem til i dag. Ansatte i kommunen og andre interesserte kan forhåpentligvis også ha nytte av den informasjonen som presenteres her.

Meningen er at leseren skal få en forståelse for hvilke lover og regler som gjelder i det kommunale systemet, og få innblikk i hvordan dette fungerer i praksis. Heftet brukes i opplæring av representanter i både Bergen bystyre og Ungdommens bystyre.

Den første utgivelsen av heftet **Styringssystemet i Bergen kommune** ble utarbeidet av Bystyrets kontor i samarbeid med KS og Kommuneforlaget, og var en del av kommunens folkevalgtopplæring 2003–2007. Heftet skal revideres en gang per valgperiode.

Tilgjengelige forskningsresultater og evalueringer av ulike styringsformer i Norge – særskilt med relevans for Bergen – er benyttet som dokumentasjon. I tillegg er byråds- og bystyresaker som omfatter styringssystemet i Bergen kommune brukt

som kildemateriale. Materiale fra Bergen byarkiv og kommunens nettsider er andre informasjonskilder.

Den reviderte nettutgaven av heftet som nå foreligger er bearbeidet av:

- Roar Kristiansen, bystyredirektør
- Ragnar Zakariassen, rådgiver, Bystyrets kontor
- Bjørn Ølberg, spesialrådgiver, Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap

Kapittel 9 ”Noen utviklingstrekk – Historisk gjennomgang av utviklingen av styringssystemet i Bergen” er skrevet av byarkivar Arne Skivenes.

Byrådsleder  
Ragnhild Stolt-Nielsen

Ordfører  
Trude H. Drevland

## Mer informasjon

Bergen kommunes nettsider har egne sider om politikk og valg:

**[bergen.kommune.no/politikk](https://bergen.kommune.no/politikk)**

I Politikerregisteret på kommunens politikksider får du oversikt over kommunale politikere, deres verv og økonomiske interesser.

I Politiske saker og spørsmålsregister på politikksidene kan du lese saksdokumenter fra bystyret, bystyrets organer og byrådet, samt søke etter spørsmål stilt i bystyrekomitéene eller i bystyret.

**Reglement og fullmakter for politiske utvalg og verv i Bergen kommune** finnes både i papirutgave og på kommunens politikksider.

# Sideoversikt

## #1

<b>Kommunal parlamentarisme</b> .....	<b>8</b>
Målsetting .....	8
Flertall og mindretall .....	9
Forholdet bystyre – byråd .....	9
Bystyrets ansvar .....	10
Tilsyn og kontroll .....	11
Byrådets ansvar .....	12
Hvor ligger makten? .....	12
Regelverket .....	13

## #2

<b>Bystyret</b> .....	<b>14</b>
Bystyrekomiteéene .....	18
Forretningsutvalget .....	25
Kontrollutvalget .....	25
Valgstyret .....	26
Klagenemnden .....	26
Ordføreren .....	27
Komiteéledere og -nestledere .....	28
Bystyrets partigrupper .....	28
Bydelsstyrene (nedlagt) .....	28
Ungdommens bystyre .....	29

## #3

<b>Bystyrets administrasjon</b> .....	<b>30</b>
Bystyrets kontor .....	30
Byombudet .....	31
Kontrollutvalgets sekretariat .....	31

<b>#4</b>	<b>Lokaldemokratiordninger</b> .....	<b>32</b>
	Tidligere lokaldemokratiske ordninger .....	32
<b>#5</b>	<b>Byrådet og dets arbeidsmåter</b> .....	<b>35</b>
	Overordnede prinsipper .....	35
	Delegasjon og funksjon .....	35
	Fullmakter .....	36
	Byrådet som kollegium .....	37
	Byrådets innstillingsrett .....	38
	Byrådets tilrettelegging for bystyrets til syn og kontroll .....	39
	Kommunens to-nivåmodell .....	41
<b>#6</b>	<b>Politisk organisering av byrådets ansvarsområder</b> .....	<b>43</b>
	Generelt .....	43
	De enkelte byrådsavdelinger .....	45
<b>#7</b>	<b>Kommunale foretak og selskapsdannelser</b> .....	<b>52</b>
	Kommunale foretak (KF) .....	52
	Aksjeselskap .....	54
	Interkommunale selskap .....	56
	Interkommunalt samarbeid .....	56
	Stiftelser .....	56
<b>#8</b>	<b>Videre utvikling av styringssystemet</b> .....	<b>59</b>
<b>#9</b>	<b>Noen utviklingstrekk</b> .....	<b>62</b>
	Et historisk skråblikk .....	62
	Sentralisering og desentralisering .....	67

# #1 Kommunal parlamentarisme

**K**ommunal parlamentarisme dreier seg om forholdet mellom den folkevalgte forsamlingen (bystyret) og den utøvende myndigheten (byrådet). Byrådet er i denne styringsformen et utøvende organ som utgår fra bystyret, og som ikke har bystyrets flertall mot seg. Byrådet kan sammenliknes med regjeringen på riksplan, og bystyret kan sammenliknes med Stortinget.

Det er tre elementer som kjennetegner parlamentarismen:

- Kommunerådet/byrådet kan etableres på to måter  
Enten: Kommunestyret velger det utøvende organ – kommunerådet (kommuneloven § 19).  
Eller: Ordføreren har på bystyrets vegne plikt til å gi en byrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt byråd (KL § 19 a). Straks byrådet har konstituert seg, sendes det melding til bystyret om byrådets sammensetning. Oslo kommune og Bergen kommune har valgt denne ordningen.
- Det utøvende organ plikter å gå av dersom et flertall av bystyrets medlemmer krever det.
- Administrasjonen ledes av politisk valgte byråder.

Oslo kommune innførte parlamentarisme i 1986, og Bergen kommune i juni 2000. Tromsø kommune fikk parlamentarisk styresett i 2011. Nordland, Nord-Trøndelag, Hedmark og Troms fylkeskommuner har også valgt parlamentarisme som styringsform.

## Målsetting

En generell begrunnelse for innføring av kommunal parlamentarisme er at denne modellen styrker den politiske styringen av kommunen, sikrer en handlekraftig politisk ledelse og fører til at beslutninger blir tatt og iverksatt på en effektiv måte. På denne måten kan en kommunal parlamentarisk modell også synliggjøre det politiske systemet blant kommunens innbyggere.

Bergen kommunes målsetting med å innføre parlamentarisme sommeren 2000 var å:

- skape klarere politiske ansvarsforhold
- øke den folkevalgte innflytelsen
- styrke helhetsvurderingene
- bedre publikumsservicen

## Flertall og mindretall

Hvilken støtte det sittende byrådet har i bystyret avhenger av hvordan den parlamentariske situasjonen er. Dette kan variere fra et byråd med flertallet bak seg, via et byråd med godt etablerte støttespillere som utgjør et stabilt flertall, til et mindretallsbyråd som stadig trenger ulike allianser fra sak til sak for å få tilslutning til sin politikk.

I en situasjon der byrådet har mindretallet i bystyret vil byrådet ha behov for å inngå allianser med andre partier. Et mindretallsbyråd kan være avhengig av å søke støtte i bystyret fra sak til sak, og forhandle med andre partier for å oppnå konsensus og få gjennom sine saker. Bystyret vil derved kunne ha stor innflytelse over byrådet. Med et flertallsbyråd er den politiske situasjonen naturlig nok mer stabil og forutsigbar, selv om dette ikke nødvendigvis vil si at forholdet mellom bystyre og byråd er uten spenning.

Den parlamentariske situasjonen påvirker også forholdet mellom politisk posisjon og opposisjon på bystyresiden, og de to fraksjonene opplever sannsynligvis at rollen deres varierer mye avhengig av om de forholder seg til et flertalls- eller mindretallsbyråd.

## Forholdet bystyre – byråd

Et parlamentarisk styresett forutsetter tillit mellom bystyre og byråd. Fordeling av fullmakter mellom dem må være definert, og det må være en hensiktsmessig ansvars- og oppgavedeling. Mens bystyret står for utformingen av de overordnede politiske målene for kommunens virksomhet, er ansvaret for å gjennomføre vedtakene lagt til byrådet. En betingelse for at parlamentarismen skal fungere som forutsatt, er at bystyret fokuserer på de store linjene og den overordnede styringen og overlater detaljene i politikktøvelsen til byrådet.



Samtidig må en ha tilstrekkelige rapporteringsordninger fra byrådet til bystyret, slik at bystyret får den nødvendige tilbakemelding og informasjonstilgang det trenger for å kunne øve sin overordnede styring. Det må være enighet om hvordan rapporteringen skal utformes, og om hvilke typer formell og uformell samhandling som er påkrevd for å følge opp rapporteringsordningene. Både bystyret og byrådet har parlamentariske virkemidler til disposisjon for å sikre at ansvaret er reelt: Dersom bystyret enten vedtar et forslag i strid med byrådets ønsker eller ikke gir flertall til et bestemt forslag fra byrådet, kan byrådet eller enkeltbyråder stille kabinettspørsmål, dvs. tilkjennegi at byrådet eller enkeltbyrådene vil fratre dersom byrådets ønske ikke etterkommes. Tilsvarende kan bystyret reise mistillitsforslag mot en enkelt byråd eller mot byrådet som kollegium, noe som innebærer at den enkelte byråd eller hele byrådet ikke har bystyrets tillit, og må fratre.

## Bystyrets ansvar

Bystyret er det øverste styrende organet i kommunen. Bystyret har ansvaret for politikkutforming og for å legge rammene for kommunens utvikling gjennom vedtak av overordnede mål, prinsipper og strategier, og gjennom å vedta årsbudsjett og økonomiplan. Selv om kommunal parlamentarisme forutsetter at bystyret i stor grad delegerer ansvar og myndighet for å utføre politikken til byrådet, endrer ikke dette bystyrets posisjon som kommunens øverste organ. Den delegerte myndigheten kan når som helst kalles tilbake, og bystyret vil alltid ha muligheten til selv å treffe vedtak på vedkommende saksområde – uten først å måtte tilbakekalle delegasjonsbeslutningen.

Bystyret har seks komiteer. Fem er fagkomitéer, med ansvar for hver sine fagområder. Fagkomiteene foretar innstillinger i saker til bystyret og utøver politisk tilsyn og kontroll med de enhetene som ligger under komitéenes ansvarsområde. I tillegg til fagkomiteene har bystyret opprettet Komité for fullmakter og politisk styringssystem.

I enkelte saker er komitéene tillagt beslutningsmyndighet. Ett av målene med innføringen av parlamentarisme var å styrke bystyrets evne til helhetsvurdering som kommunens øverste politiske organ. Bystyret skal konsentrere seg om helheten i utviklingen av kommunen, og ta prinsipielle og langsiktige vurderinger. For at dette skal skje, er det essensielt at de store politiske diskusjonene tas i komitéene, slik at sakene i stor grad er avklart innen de kommer til bystyret.

Ordføreren leder bystyret og skal i tillegg ivareta det overordnede ansvaret for å utvikle det parlamentariske systemet og være en samlende figur for de folkevalgte på bystyresiden.

## Tilsyn og kontroll

Bystyret har det overordnede kontrollansvaret for den kommunale virksomheten. Kontrollutvalget er bystyrets redskap for å føre løpende kontroll og tilsyn med forvaltningen på bystyrets vegne.

Politikerne skal føre et *politisk* tilsyn. Det *faglige* tilsynet innenfor de ulike sektorene er en administrativ oppgave. Med politisk tilsyn menes her systematisk etterprøving basert på fast rapportering, i motsetning til kontroll, som er den sporadiske og situasjonsmotiverte etterprøvingen.

Bystyret skal bestemme den overordnede politikken for kommunens virksomhet. For å kunne gjøre dette må bystyret få tilbakemeldinger på, og føre politisk tilsyn med, hvordan overordnede føringer, planer og vedtak virker, og om det er behov for justeringer og endringer.

I tillegg må bystyret få annen informasjon som er påkrevd for å kunne utføre sin overordnede ledelse. Tilsynet er derfor en nødvendig del av oppgavene for den politiske ledelsen, og det omfatter alle sider av kommunens virksomhet. Som kommunens øverste myndighet har bystyret ansvar for å øve politisk tilsyn med hele den kommunale forvaltningen, og se til at bystyrets vedtatte politikk blir gjennomført og at vedtak blir iverksatt. Bystyret har også rett og plikt til å utøve den kontroll som er nødvendig for å ivareta dette ansvaret som øverste myndighet. Tilsynet utøves overfor byrådet, og ikke overfor den enkelte virksomhet. En stor del av bystyrets tilsyns- og kontrollvirksomhet er det komitéene som tar seg av, både gjennom behandling av enkeltsaker og gjennom egne initiativ. For å ivareta dette ansvaret kan komitéene velge ulike arbeidsformer, eksempelvis opprette arbeidsgrupper i store og vanskelige saker, arrangere høringer og foreta befaringer.

I et parlamentarisk system er det viktig at byrådet og bystyret er enige om hvordan tilsyns- og kontrollrutinene skal utøves. Det er viktig at forutsetningene for å utføre et godt tilsyn er tilstede, blant annet gjennom gode rapporter fra byråd og kontrollutvalg til bystyret. Rapportene må derfor vise aktivitet og resultater knyttet til oppfølgingen og iverksettingen av de målene bystyret har fastsatt. For at byrådet skal kunne gi en systematisk og målrettet rapportering til bystyret, bør bystyret være tydelig i sin overordnede styring og sørge for at det presiseres hvilken rapportering som ønskes når vedtakene blir fattet.

## Byrådets ansvar

Kommunal parlamentarisme innebærer at bystyret delegerer myndigheten til å være øverste ledelse av kommunens administrasjon til byrådet. Kommunen får derved et kollegialt organ som politisk ledelse for administrasjonen. Det øverste utøvende politiske ansvaret er lagt til byrådet ved byrådslederen.

Byrådet har ansvar for å etablere og følge opp at kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem (kommuneloven § 20 nr. 2).

Bystyret kan delegere avgjørelsesmyndighet til byrådet i alle saker der ikke annet følger av lov. Kommuneloven gir adgang til at enkeltbyråder får delegert fagfullmakter på byrådets vegne overfor deler av administrasjonen, så lenge det gjelder enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette er gjort i Bergen, der hver av byrådene har ansvar for sin byrådsavdeling og dermed instruksjonsmyndighet over administrasjonen innen eget område.

Både byrådet samlet og de enkelte byrådene må ivareta ledelsen av kommunen på en slik måte at samordningsbehovet blir ivaretatt. Det er byrådets oppgave å se til at de sakene som byrådet legger frem for bystyret er forsvarlig utredet, og det vil være den enkelte byråd som har ansvar for å se til at egen administrasjon er tilpasset og fungerer i forhold til ansvar og oppgaver. Utøvelsen av ledelsesfunksjonen skjer imidlertid på vegne av det samlede byrådet. Rollen som iverksetter av bystyrets overordnede beslutninger, prinsipper og føringer, og det ansvaret dette innebærer bl.a. når det gjelder å rapportere tilbake til bystyret på oppnådde resultater, er dermed plassert ett sted: i byrådet.

## Hvor ligger makten?

I en så stor organisasjon som Bergen kommune vil nok administrativ ledelse og ulike faggrupper innenfor de ulike sektorene være maktfaktorer uavhengig av politisk styringsmodell. Byrådet har omfattende makt som den utøvende politiske ledelse av kommunens administrasjon. Byrådets makt vil imidlertid være svekket i de tilfellene der man har mindretallsbyråd som må støtte seg på andre partier for å få gjennomslag i bystyret. Dette er ofte mest synlig når bystyret foretar sluttbehandlingen av årsbudsjettet, der byrådet kan bli tvunget til å akseptere drastiske endringer, sammenliknet med sitt eget forslag. Hvis ikke bystyret selv har et aktivt forhold til fordelingen av fullmaktene mellom byrådet og bystyret, kan det oppstå uklarhet rundt, og uenighet om, fullmaktsfordelingen og hvordan fullmaktene skal utøves. Dette kan svekke bystyrets makt som «bestiller» i den forstand at det kan være tvil om det er bystyret eller byrådet som trekker opp hovedlinjene for kommunens overordnede politikk. Uklarhet om (praktiseringen av) fullmaktene, ikke minst gjennom bysty-

rets detaljstyring, kan også føre til det motsatte, at det oppstår usikkerhet om det er byrådet eller bystyret som har makten som «utfører» og leder av administrasjonen.

## Regelverket

I 1992 ble kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme tatt inn i kommuneloven som en likestilt alternativ styringsform til formannskapsmodellen, både for kommuner og fylkeskommuner.

Kommunelovens kapittel 3 inneholder regler om:

- innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme
- valg og utskiftning mv. av kommuneråd og fylkesråd
- kommunerådets og fylkesrådets ansvar og myndighet
- kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting (mindretallets rettigheter i et parlamentarisk system)

Forslag om å innføre kommunal parlamentarisme og forslag om å avvikle en slik ordning må reises i bystyret innen 31. desember i det nest siste året i en valgperiode, og det kan tidligst vedtas på det første møtet i den nye perioden. Når en parlamentarisk styringsform er innført, kan den altså tidligst avskaffes etter neste valg. Både vedtak om innføring og vedtak om å avskaffe ordningen og gå tilbake til formannskapsmodellen må gjøres med kvalifisert flertall (minst halvparten av medlemmene i bystyret). Disse reglene sikrer at kommunens innbyggere får muligheten til å påvirke valget av styringsform gjennom kommunevalget.

Bystyret vedtok i møte 25. september 2013 å gå vekk fra ordningen med at bystyret velger byråd. I den nye ordningen som ble innført, har ordføreren på bystyrets vegne plikt til å gi en byrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt byråd når den parlamentariske situasjonen i bystyret tilsier det. Den kandidaten som ordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i bystyret for sitt byråd, skal utpekes.

Et byråds funksjonstid er uavhengig av bystyrets valgperiode. Ved skifte av byråd i forbindelse med kommunevalg, er det den person som til en hver tid innehar ordførervervet som har ansvaret for å gi ovennevnte oppdrag til en byrådsleder kandidat. Den utpekte byrådsleder kandidaten setter selv sammen sitt byrådskollegium. Byrådslederen kan selv når som helst skifte ut medlemmer av byrådet, og bestemme byrådets sammensetning.

# #2

## Folkevalgte organer

**K**apittelet gir en kortfattet oversikt over bystyrets folkevalgte organer, hvilken funksjon de ulike organene har, og arbeidsdelingen mellom dem. For en fullstendig og oppdatert oversikt over de ulike organene viser en til reglementene på kommunens nettsider: [www.bergen.kommune.no/politikk](http://www.bergen.kommune.no/politikk)

### Bystyret

Bystyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Delegation av myndighet endrer ikke bystyrets posisjon som kommunens øverste organ, og delegasjon betyr ikke at bystyret beskjærer sin egen kompetanse. Den delegerte myndigheten kan når som helst trekkes tilbake, og bystyret vil alltid ha muligheten til selv å treffe vedtak på vedkommende saksområde – uten først å måtte tilbakekalle delegasjonsbeslutningen. Enkeltvedtak – dvs. et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer – fattet på delegert fullmakt, kan imidlertid ikke omgjøres.

I tillegg til funksjonen som valgmyndighet har bystyret tre overordnede oppgaver i et parlamentarisk system:

- Vedta budsjett og økonomiplan.
- Fastsette overordnede mål og utvikle langsiktige strategier.
- Føre tilsyn og kontroll.

Bystyret i Bergen har 67 representanter og 94 varamedlemmer, og disse velges ved kommunestyrevalget hvert fjerde år. Antallet representanter fastsettes av bystyret

selv i løpet av de tre første årene av valgperioden, med virkning fra neste valgperiode. I det konstituerende møtet etter kommunestyrevalget velger bystyret ordfører og varaordfører, medlemmer og varamedlemmer til bystyrets øvrige sentrale organer.

Møtene avholdes i Det gamle Rådhus, og det avholdes vanligvis 10–11 møter per år. Byrådet har møteplikt og talerett i bystyrets møter. Møtene er åpne for publikum, med unntak av de få gangene bystyret behandler saker for lukkede dører på grunn av lovbestemt taushetsplikt eller etter eget vedtak i medhold av kommunelovens § 31. Muntlige innlegg til saker som er til behandling skal i utgangspunktet holdes for det organet som innstiller til bystyret (Se avsnitt om bystyrekomitéene). Kun dersom en sak ikke har vært innom en komite kan utsendinger fra foreninger, grupper, parter osv. holde muntlige innlegg for bystyret.

Alle bystyrets møter blir direkteoverført på web-tv, og det er også mulig å se tidligere møter ved å gå inn i arkivfunksjonen på web-tv.

## **Bystyrets oppgaver**

### **1) Vedta budsjett og økonomiplan**

Bystyret har det øverste økonomiansvaret og fordeler de midlene kommunen har til rådighet. På grunnlag av bystyrekomitéenes og partigruppenes arbeid med byrådets budsjettforslag vedtar bystyret budsjett og økonomiplan og legger de overordnede føringene for kommunens aktivitet og utvikling.

### **2) Fastsette overordnede mål og utvikle langsiktige strategier**

Bystyret har ansvar for å trekke opp hovedlinjene for kommunens aktivitet. Dette gjøres blant annet gjennom valg av styringssystem og avklaring av hovedlinjene for kommunens organisasjon og tjenesteproduksjon, og ved behandling av enkeltsaker og overordnede planer innenfor de ulike områdene av kommunens virksomhet.

På enkelte områder er bystyrets overordnede funksjon bestemt ved lov, slik at avgjørelsesmyndigheten uttrykkelig er lagt til bystyret og ikke kan delegeres. Viktige eksempler på dette er Kommuneloven som pålegger kommunestyret selv å vedta kommunebudsjett og økonomiplan, og Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan – og bygningsloven), som pålegger kommunestyret selv å vedta kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner.

Etter gjeldende Lov om planlegging og byggesaksbehandling skal kommunen opprette de utvalg og treffe de tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planleggingen. Bergen bystyre har valgt å legge ansvaret for å forberede arealplanlegging for bystyret til Komité for miljø og byutvikling.

### 3) Føre tilsyn og kontroll

Som kommunens øverste myndighet har bystyret ansvar for å føre tilsyn med hele den kommunale forvaltningen (kommunelovens § 76). Bystyret skal sørge for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk, vedtak og inngåtte avtaler og se til at vedtak iverksettes og følges opp. Bystyret skal vurdere kommunens resultater i lys av fastsatte mål, strategier, planer mv. og vurdere behovet for justeringer og endringer. Bystyret har rett og plikt til å kreve nødvendig informasjon for å kunne utøve sitt tilsyns- og kontrollansvar og kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse.

Bystyrets fremste redskap for å utøve tilsyn og kontroll er kontrollutvalg og bystyrekomiteer. Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av bystyret, og herunder påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning.

I henhold til bestemmelsene er Kontrollutvalgets oppgaver knyttet til regnskapsrevisjon, uttalelse om årsregnskapet, oppfølging av revisjonsmerknader, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll (jfr. kap. 4–6 i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner) (b.sak 75–06).

Bystyrekomiteene har ansvar for det løpende og praktiske arbeidet med politisk tilsyn og kontroll innenfor egne fag- og politikkområder. Komiteene skal i tillegg til å behandle de sakene som sluttbehandles av bystyret, ha en mer inngående rapportering av resultater innenfor særskilte områder og underliggende etaters og virksomheters ansvarsområde.

Bystyret behandler kommunens årsberetning og kontrollerer og vedtar de kommunale regnskapene. Det politiske tilsynet skjer først og fremst gjennom byrådets rapportering på de enkelte fagområdene og ved behandling av enkeltsaker. I tillegg til det systematiserte politiske tilsynet har bystyret adgang til å følge opp vedtatte mål gjennom kontroll i enkeltsaker. Dette gjøres blant annet ved å fremme muntlige spørsmål, interpellasjoner, private forslag og gjennom vedtak om å få gjennomført forvaltningsrevisjoner.

Enkeltrepresentantene har adgang til å stille spørsmål til byrådet og til ordføreren gjennom muntlige spørsmål fremsatt i bystyremøtet. I tillegg kan enkeltrepresentantene fremme interpellasjoner (som innebærer en bredere debatt i bystyret av et gitt tema/spørsmål) og private forslag.

Private forslag er en ordning der et medlem av bystyret kan fremme nye saker til bystyret. Et privat forslag skal inneholde en skriftlig redegjørelse, samt forslag til

vedtakspunkt. Forslaget må høre inn under kommunens ansvarsområde, og kan ikke ha samme innhold som saker som ligger til behandling i et av bystyrets organer eller har vært behandlet i bystyrets organer i samme bystyreperiode. Forretningsutvalget tar stilling til om vilkårene for behandling foreligger, og avgjør hvordan saken skal behandles.

## Arbeidsdelingen mellom bystyrets organer

For å få til en effektiv drift og reell politisk styring er bystyrets samlede oppgavespekter fordelt på flere organer. Dette gjøres dels ved at det foretas en forberedende behandling av sakene før bystyret sluttbehandler dem i plenum, og dels ved at enkelte kategorier mindre saker overlates til andre av bystyrets organer.

### Behandlingen av saker er organisert slik:

Forretningsutvalget tar stilling til hvilke av bystyrets organer som skal forberede plenumsbehandlingen av en sak i bystyret; om dette skal gjøres av en av de seks bystyrekomiteéene, Forretningsutvalget (heltidspolitikerne) eller valgstyret.

Flere av bystyrets organer kan ha en og samme sak til forberedende behandling. Det er da ett organ som er ansvarlig for den endelige innstillingen til bystyret (oftest en av bystyrekomiteéene) mens andre organer kun har saken til orientering/uttale (en annen bystyrekomiteé, og/eller Ungdommens bystyre).

I komitéenes forberedende behandling kan en ta i bruk ulike arbeidsmåter avhengig av sakenes karakter og vanskelighetsgrad. Dette kan være spørsmål til byrådet om detaljer i sakene, innhenting av tilleggsdokumentasjon, arbeidsgrupper, befaringer og høringer.

Den forberedende behandlingen ender i en innstilling til bystyret som kort redegjør for partienes merknader og forslag til vedtak. Bystyret får innstillingen og selve saksutredningen som grunnlag for plenumsbehandlingen samt uttalelser fra de av bystyrets organer som har hatt saken til uttale (se over).

Enkelte typer avgjørelser overlates til andre av bystyrets organer. Komité for miljø og byutvikling har beslutningsmyndighet i saker etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Komité for helse og sosial fatter vedtak i klagesaker vedrørende avslag på søknad om tildeling av skjenkebevilling og i klagesaker vedrørende inndragning av skjenkebevilling.



## Bystyrekomiteéene

Bystyrets ansvarsområder er fordelt på bystyrekomiteéene. Ansvarsområdene til hver enkelt komité er angitt nedenfor, men det er viktig å understreke at hele den samlede kommunale virksomheten er fanget opp i de fem fagkomitéenes ansvarsfelt.

På samtlige av disse områdene er den daglige driften i all hovedsak delegert til byrådet og underliggende etater, slik at bystyrets (inkludert bystyrekomiteéenes) funksjon er å utforme kommunens politikk på de ulike hovedområdene. Dette gjøres både ved behandling av større og mindre enkeltsaker og gjennom komitéenes arbeid med byrådets budsjettforslag.

Bystyrets medlemmer er fordelt på de fem bystyrekomiteéene, med mellom 11 og 17 faste medlemmer. I tillegg kommer mellom 21–36 varamedlemmer i hver komité.

Bystyret har også en egen komite for fullmakter og politisk styringssystem som består av ordfører og gruppelederne for de partier som er innvalgt i bystyret.

Bystyret velger både medlemmer til komitéene og komitéenes ledere og nestledere. Hver komité avholder vanligvis 10–11 ordinære møter per år. Ut over dette kommer særskilte møter knyttet til budsjettbehandling og enkeltsaker. Hver enkelt fagbyråd har møteplikt og talerett i sine respektive komitéer når saker fremlagt av byrådet er til behandling. Komiteéene kan velge å opprette permanente underutvalg som skal forberede eller behandle bestemte sakstyper.

Bystyrekomiteéenes hovedoppgave er å være saksforberedende – innstillende – organ til bystyret. Komiteéene bestemmer selv hvor omfattende de enkelte sakene skal behandles.

Publikum er gitt en egen reglementsfastet adgang til å kommunisere med den enkelte komité ved at man kan be om muntlig innlegg (deputasjon) i tilknytning til komitébehandlingen av en sak.

Under et muntlig innlegg får altså berørte parter mulighet til å uttale seg om aktuelle saker i komitéene. Komiteéene mottar muntlige innlegg ved møtets begynnelse i det ordinære komitémøtet eller i egne møter for muntlige innlegg. Komiteene selv avgjør hvor mye tid de vil gi til et muntlig innlegg. Enkelte komitéer har som hovedregel fem minutter som tidsramme, mens det i andre komitéer er satt en tidsramme på 10 minutter for et muntlig innlegg.

### Høringer

Komiteéene kan avholde høringer av større eller mindre omfang om et bestemt tema, både knyttet til saker som er til behandling og til andre aktuelle emner, når minimum 1/3 av medlemmene krever det. Høringenes form og varighet vil

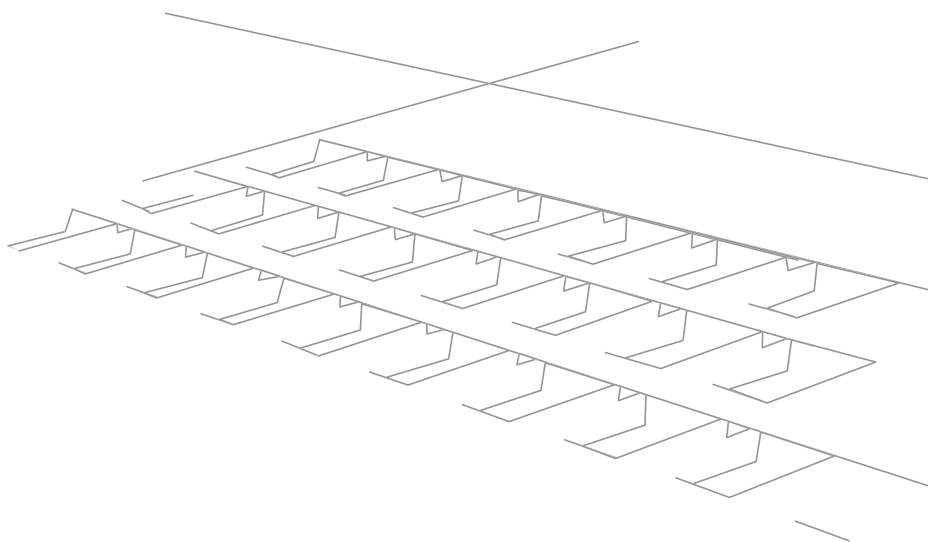
varierte ut fra det valgte temaet. Komitéene kan kalle inn medlemmer av byrådet, representanter for kommunens forvaltning – og/eller invitere andre personer eller instanser – til høring. Byrådet skal informeres dersom representanter for virksomheter under byrådets tilsynsansvar innkalles til komitéhøring. Komitéene fastsetter selv nærmere regler for gjennomføringen av høringene, herunder om høringer skal holdes for åpne eller lukkede dører.

### Egne initiativ

I tillegg til å behandle saker som byrådet eller andre organer legger frem for komitéen, kan komitéene selv ta initiativ til å sette saker på dagsorden. Komitéene tar selv stilling til hvordan de vil arbeide med disse sakene. Komitéene kan også fatte vedtak der de ber om at byrådet eller bystyrets administrasjon skal fremme en sak om et konkret emne. Dersom et slikt vedtak ikke imøtekommes, kan komitéen vedta å sende forslaget til bystyret, som kan gi pålegg om å fremme slik sak. I tillegg kan partiene fremme merknader under behandlingen av saker på sakslisten i komitémøtet.

### Enkeltmedlemmers rettigheter

De særskilte rettighetene til enkeltmedlemmene i komitéene er først og fremst adgangen til å stille muntlige og skriftlige spørsmål til byrådet, som den enkelte byråden besvarer i komitémøtet. Videre kan det enkelte komitémedlemmet fremme anmodninger til byrådet eller bystyrets administrasjon om å fremme en sak om et konkret emne.



## Bystyrekomiteenes rolle i å ivareta bystyrets overordnede oppgaver

Bystyrets tre overordnede oppgaver i et parlamentarisk system ble i avsnittet om bystyret oppsummert slik:

- Vedta budsjett og økonomiplan
- Fastsette overordnede mål og utvikle langsiktige strategier
- Føre tilsyn og kontroll

Komiteene har en rolle i å ivareta alle disse oppgavene:

### 1) Vedta budsjett og økonomiplan

Byrådet legger frem sitt forslag til budsjett og økonomiplan i september. Frem mot bystyrets sluttbehandling i desembermøtet arbeider den enkelte komité med budsjett og økonomiplan innenfor sine ansvarsområder, med utgangspunkt i byrådets forslag.

På de feltene der komitéene har behov for nærmere informasjon, innkalles virksomheter, etater og foretak for å redegjøre for budsjettsituasjonen og utfordringer i det kommende budsjettåret. I tillegg får publikum – særlig lag og organisasjoner – anledning til å henvende seg direkte til komitéene med innspill om hvordan budsjettet bør utformes for det kommende året. Komiteenes arbeid pågår parallelt med partienes budsjettarbeid. Fagkomitéene avgir alle anbefalinger til Komité for finans om byrådets budsjettforslag innen eget ansvarsområde.

### 2) Fastsette overordnede mål og utvikle langsiktige strategier

Bystyret har det overordnede ansvaret for kommuneplanleggingen, og dette skal primært ivaretas gjennom komitéenes arbeid på de ulike områdene. Komiteene trekker opp hovedlinjene innenfor sine ansvarsområder både gjennom behandling av overordnede planer innenfor hvert enkelt område og ved behandling av enkeltsaker. Komiteene avgir innstilling til bystyret i løpende saker og avgir uttalelser i saker som forelegges komitéen av byrådet eller andre organer, eller som komitéene selv tar opp.

### 3) Føre tilsyn og kontroll

Komiteene fører politisk tilsyn med kommuneforvaltningen og byrådets ivaretagelse av kommunens interesser for øvrig på sine respektive ansvarsområder.

Komiteene skal se til at vedtatte mål og overordnede føringer som bystyret har lagt, blir fulgt opp. I tillegg skal etterprøvingen gi komitéene det nødvendige grunnlaget for å foreta de endringer som måtte være nødvendig i oppfølgingen av tidligere vedtak.

Komitéene skal føre overordnet politisk tilsyn med de deler av den kommunale virksomheten som hører under vedkommende komité's saksfelt, og kan fremme saker til bystyret om de tiltak som anses nødvendig.

Det politiske tilsynet skjer gjennom byrådets periodiske rapportering innenfor de ulike saksfeltene og gjennom komitéenes egenaktivitet. Med unntak av økonomirapporteringen, som skjer til Komité for finans, skal all resultatrapportering gjøres til den enkelte fagkomité.

Bystyrekomiteéene behandler kommunens årsberetning og de kommunale regnskapene innenfor sine ansvarsområder før Komité for finans foretar den avsluttende behandlingen før bystyrets sluttbehandling. Komité for finans får seg forelagt byrådets tertialvise rapporter om virksomheten i bykassen og bedriftene, årsrapporter og regnskap fra kommunens aksjeselskap samt revisjonsberetninger med Kontrollutvalgets innstilling.

## **Komitéenes ansvarsområder**

### **Komité for finans**

Komité for finans har i denne valgperioden 17 medlemmer og 37 varamedlemmer. Alle partier som er valgt inn i bystyret, er representert i komitéen. Komité for finans innstiller i alle saker knyttet til årsbudsjett og økonomiplan, skatter og avgifter og andre inntekter, opptak og innfrielse av lån og overordnet økonomisk planlegging. Videre innstiller komiteen i saker fra byrådet om politisk eierskapsstyring med del- eller heleide kommunale aksjeselskaper og kommunale foretak.

Kommunen innstiller også i saker som dreier seg om følgende områder:

- Kommunens arbeidsgiver- og likestillingspolitikk
- konkurranse- og omstillingspolitikk
- opplæring og kompetanseutvikling
- innkjøpspolitikk
- kommunens politikk innenfor sentrale servicefunksjoner
- IKT-politikk og aktiviteter innen kvalitetsutvikling
- saker som dreier seg om regionalt og internasjonalt samarbeid
- saker vedrørende behov for lokaler til kommunal virksomhet

Følgende avdelinger, etater og virksomheter ligger inn under komitéens ansvarsområde:

- 
- Bystyret
  - Byombudet
  - Bystyrets kontor
  - Sekretariatet for Kontrollutvalget
  - Kommuneadvokaten
  - Etat for bygg og eiendom
  - Etat for utbygging
  - Kemneren
  - Lønns- og regnskapssenter
  - IT-Drift
  - Bergen kommunale pensjonskasse
  - Bergen og Omland Havnevesen
  - Bergenshalvøyens kommunale kraftselskap AS
  - Bergen Tomteselskap AS
  - Bergensområdets Interkommunale Renovasjonsselskap AS
  - Bergen Kino AS
  - Torget i Bergen AS
  - Bergen Sentrum AS
  - Bergen Parkering AS
  - Bydrift Bergen AS
  - Bergen Vann KF
  - Helleren AS
  - Arbeidsmarkedsbedrifter og andre AS med kommunale eierinteresser
- 

### Komité for miljø og byutvikling

Komité for miljø og byutvikling har 15 medlemmer og 29 varamedlemmer. I tillegg har bystyret utpekt en barn og unges representant som skal ha et særlig ansvar for å ivareta barns interesser i plansaker etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling, jfr. Plan- og bygningsloven. Barn og unges representant deltar i komiteens møter med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett.

Komité for miljø og byutvikling har ansvar for det omfattende feltet «byutvikling», gjennom blant annet ansvar for saksfeltene arealplanlegging, samferdsel, boligpolitikk og grøntstruktur. Komitéen behandler miljøspørsmål og har et særskilt ansvar for å påse at det ved planlegging og utbygging i kommunen blir tatt tilstrekkelig hensyn til miljømessige verdier. Også vannforsyning, avløpshåndtering, friluftsliv, brannberedskap og kulturminneforvaltning er inkludert i komitéens saksfelt.

Komitéen har beslutningsmyndighet til å treffe egne vedtak og til å sluttbehandle klagesaker etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling. En stor del av komitéens aktivitet er knyttet til behandling av enkeltsaker etter denne loven.

I tillegg har komitéen innstillingsmyndighet til bystyret innenfor sitt ansvarsområde, på samme måte som de øvrige bystyrekomiteene.

Følgende avdelinger, etater og virksomheter ligger inn under komitéens ansvarsområde:

- 
- |                                       |                              |
|---------------------------------------|------------------------------|
| • Etat for byggesak og private planer | • Vann- og avløpsetaten      |
| • Etat for plan og geodata            | • Trafikketaten              |
| • Grønn etat                          | • Etat for utbyggingsavtaler |
| • Byantikvaren                        | • Bergen brannvesen          |
- 

### Komité for helse og sosial

Komité for helse og sosial har 11 medlemmer og 23 varamedlemmer. Komitéen har ansvar for kommunens helse- og sosialarbeid med bl.a saksfelta politikk overfor eldre og særlig omsorgstrengende, sosial boligpolitikk, politikk innen psykiatri og tiltak mot rusmisbruk. Komitéen har og ansvar for barnevernsarbeid, arbeid med innvandrere og flyktninger.

Komitéen skal behandle saker som omhandler retningslinjer for tildeling av skjenkebevillinger og fatte vedtak i klagesaker vedrørende avslag på søknad om tildeling av skjenkebevillinger, samt klager på vedtak om inndragning av skjenkebevillinger.

Følgende avdelinger, etater og virksomheter ligger inn under komitéens ansvarsområde:

- 
- |  |   |
|--|---|
| • Etat for hjemmebaserte tjenester   | • Etat for alders- og sykehjem  |
| • Etat for boligforvaltning  | • Etat for helsetjenester   |
| • Etat for psykisk helse og rustjenester<br>(inkludert Strax-huset, Utekontakten,<br>Botreningscenteret) | (inkludert Bergen legevakt,<br>miljørettet helsevern,<br>samfunnsmedisin, smittevern<br>og Frisklivsentral) |
| • Etat for sosiale tjenester<br>(inkludert sosialtjenester)  | • Boligetaten   |
| • Etat for barn og familie<br>(inkludert barneverntjenesten og<br>barnevernvakten)                       | • Etat for forvaltning  |
| • Etat for tjenester til utviklingshemmede   | • Kontor for skjenkesaker   |
| • Introduksjonssenteret for flyktninger  | • Gullstølen kjøkken  |
-

## Komité for oppvekst

Komité for oppvekst har 11 medlemmer og 21 varamedlemmer. Komitéen har ansvar for kommunens politikk knyttet til utviklingen innenfor utdannings- og barnehagefeltet og andre politiske saker som gjelder barn og unges oppvekstvilkår.

Følgende avdelinger, etater og virksomheter ligger inn under komitéens ansvarsområde:

- 
- Fagavdeling barnehage og skole
  - Innføringscenter for minoritetsspråklige (Nygård skole)
  - Bergen voksenopplæring
  - Hålandsdalen leirskole
  - Syns- og audiopedagogisk tjeneste
  - PPT
  - Kommunale barnehager og skoler
- 

## Komité for kultur, idrett og næring

Komité for kultur, idrett og næring har 11 medlemmer og 25 varamedlemmer. Komitéen har ansvar for overordnet næringsutvikling, kommunens profesjonelle og næringsrelaterte kulturpolitikk, den frivillige kulturpolitikken og kulturpolitikk rettet mot barn og unge. Idrettspolitikken og frivillighetsfeltet ligger også til denne komitéen.

Følgende avdelinger, etater og virksomheter ligger inn under komitéens ansvarsområde:

- 
- Bergen Offentlige Bibliotek
  - Fire lokale kulturkontorer som hver dekker to bydeler
  - Idrettsservice
  - Bergen Internasjonale Kultursenter (BIKS)
  - Bergen kulturskole
  - Bergen byarkiv
  - Etat for landbruk
- 

## Komité for fullmakter og politisk styringssystem

Komiteen har 11 medlemmer. Det er ikke varamedlemmer til denne komiteen. Komiteen er sammensatt av gruppelederne for de partier som er innvalgt i bystyret og ledes av ordføreren. Komité for fullmakter og politisk styringssystem (KFPS) innstiller til bystyret i saker om politisk styringsstruktur og fullmakter og reglement for politiske organ i Bergen kommune. Videre hører folkevalgtopplæring, lokaldemokratispørsmål og internasjonalt samarbeid inn under komitéens ansvarsområde.

## Forretningsutvalget

Forretningsutvalget består av bystyrets heltidspolitikere og ledes av ordføreren. Utvalget består av ni frikjøpte politikere fra fem politiske partier: Høyre (3), Arbeiderpartiet (3), Kristelig folkeparti (1), Fremskrittspartiet (1) og Venstre (1).

Forretningsutvalget har ansvar for tilretteleggingen og samordningen av aktivitetene i bystyret og bystyrets organer, oppfølging av forhold som omhandler arbeidsvilkår for kommunens folkevalgte, oppfølging av Bystyrets kontor og Byombudet, samt ivaretagelse av bystyrets representasjon. Forretningsutvalget fordeler saker til bystyrekomitéene og andre utvalg for forberedelse til bystyret, og kan i enkelte tilfeller bestemme at en sak skal sluttbehandles i en komité. Forretningsutvalget er kommunens valgkomité og innstiller i alle valg som skal foretas av bystyret.

Videre vedtar Forretningsutvalget opplegg for behandling av private forslag, innbyggerinitiativ og lovlighetskontroll i bystyrets organer. Forretningsutvalget møtes fast en gang i uken. Byrådslederen – eller den byrådslederen utpeker – har møte- og talerett når saker fremlagt av byrådet er til behandling.

## Kontrollutvalget

Kontrollutvalget er direkte underordnet bystyret og utfører på dets vegne det løpende tilsynet med forvaltningen i kommunen.

Som en del av dette generelle tilsynsansvaret er utvalget tillagt enkelte konkrete oppgaver. Kontrollutvalget skal:

- gi uttalelse om kommunens årsregnskap
- utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- rapportere til bystyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller

I tillegg skal kontrollutvalget påse at:

- kommunen har en forsvarlig revisjonsordning, både når det gjelder regnskaps- og forvaltningsrevisjon
- revisjonsmerknader blir fulgt opp
- det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- det blir gjennomført forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- bystyrets merknader til forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp

Kontrollutvalget består av ni faste medlemmer og ni varamedlemmer valgt av bystyret. Kontrollutvalgets myndighet er knyttet til utførelsen av utvalgets tilsyns- og kontrolloppgaver. Dette innebærer å iverksette forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og andre undersøkelser i kommunen, samt å påse at kommunens årsregnskap blir betryggende



revidert. Kontrollutvalget skal årlig rapportere til bystyret om sin virksomhet (jf bestemmelse i kommuneloven § 77.6.).

## Revisjon

Bergen kommunes regnskaper blir revidert av eksterne leverandører av revisjonstjenester. Bystyret har for perioden 1. juli 2012 til 30. juni 2015 valgt BDO AS som revisor med ansvar for regnskapsrevisjon, mens Deloitte AS har ansvar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll med videre. Bergen kommune har opsjon til å forlenge avtalen med ett år.

## Valgstyret

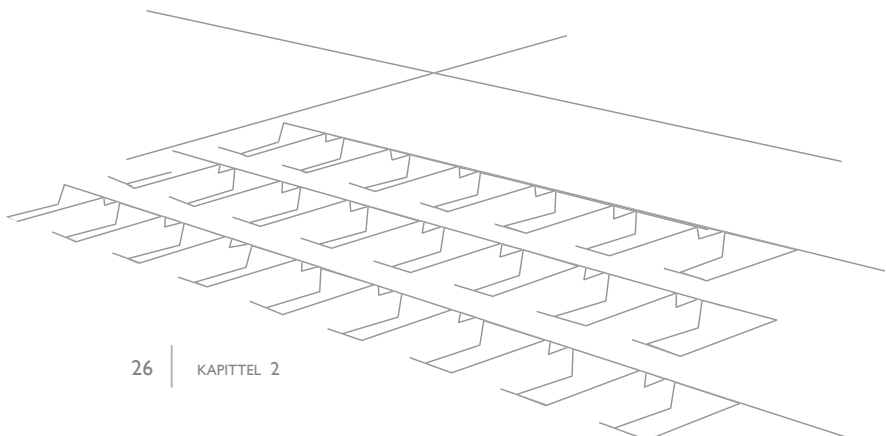
Valgstyret har 13 faste medlemmer og 13 varamedlemmer. Alle partiene i bystyret med unntak av Rødt er representert. Valglovens formål er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, Sametinget, fylkesting og kommunestyret. Valgstyret er kommunens ansvarlige politiske organ for å forberede og avvikle disse valgene og eventuelle andre valg som avholdes, for eksempel folkeavstemninger.

## Klagenemnden

Klagenemnden behandler klager på enkeltvedtak som treffes av kommunale organer, så langt ikke annet følger særskilt av unntaksbestemmelser. Klagenemnden har fem faste medlemmer med varamedlemmer som velges av bystyret, men utvides med to personer ved behandlingen av personaljuridiske saker.

Byrådet er faglig sekretariat for Klagenemnden i saker som ikke er avgjort av byrådet eller byrådsavdelingene. Bystyrets kontor er faglig sekretariat for Klagenemnden når det gjelder klager over vedtak som er gjort av byrådet eller byrådsavdelingene.

Klagenemndens møter vil normalt være lukket på grunn av lovbestemt taushetsplikt.



## Ordføreren

Ordføreren velges blant bystyrets medlemmer i bystyrets konstituerende møte. Valget foretas for hele valgperioden. Ordførerens oppgaver og funksjon er angitt i kommuneloven § 9 samt i følgende av kommunens reglementer:

- Reglement for Bergen bystyre
- Reglement for Forretningsutvalget
- Reglement for ordfører, varaordfører, komitéledere og komiténestledere
- Reglement for valgstyret

Ordføreren er byens fremste offisielle representant og leder møtene i bystyret, Forretningsutvalget og valgstyret.

Som leder av bystyret har ordføreren et særskilt ansvar for bystyrets aktivitet. Ansvaret for forberedelsen av bystyrets møter innebærer bl.a. å se til at det i alle saker til bystyret foreligger innstilling fra et av bystyrets organer som kort og oversiktlig gjør rede for saken, partienes merknader og dissenser, samt forslag til vedtak. Ordføreren skal se til at alle saker er forberedt på en forsvarlig måte og i samsvar med lov, reglement og andre bindende bestemmelser. Ordføreren kan velge å sende en sak i retur om hun mener at saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

Ordføreren skal påse at forhandlingene foregår i samsvar med lovverket og kommunens egne reglement. Han/hun har også ansvar for protokollføringen i etterkant av møtet.

Ordføreren har møte- og talerett i alle andre kommunale organer unntatt byrådet og organer under byrådet, men har stemmerett og forslagsrett bare hvis han eller hun er valgt medlem. Han/hun kan la seg representere ved annet medlem av kommunestyret i organer hvor han eller hun ikke er medlem.

Ordføreren skal være en samlende figur for de folkevalgte på bystyresiden ved å være brobygger mellom posisjon og opposisjon og ved å være en drivkraft i utviklingen av samspillet mellom bystyre- og byrådssiden. Det overordnede ansvaret for utviklingen av det parlamentariske politiske systemet i kommunen ligger også til ordføreren.

Ordføreren ivaretar byens mottakelser av gjester fra Stortinget, ordførere fra andre kommuner og fylkeskommuner og offisielle representanter fra utlandet eller fra organisasjoner.

## Komitéledere og -nestledere

Bystyret har ni heltidspolitikere. Disse er ordfører, lederne av de fem bystyrekomiteéne og nestlederne i Komité for finans, Komité for miljø og byutvikling og Komité for kultur, idrett og næring. En av komitelederne er også varaordfører. Heltidspolitikerne, med unntak av ordføreren, er gitt stillingsbetegnelse som komitéleder og -nestleder. Komité for helse og sosial og Komité for oppvekst har nestleder frikjøpt på halv tid.

Den enkelte komitéleder og -nestleder har et særskilt ansvar for at forhandlingene i komitéene foregår i samsvar med lovverket og kommunens egne reglement. En komitéleder skal derfor sørge for at komitéens medlemmer gis tilstrekkelig opplæring i saksfeltene komitéene har ansvar for, og i lover og regler som er relevante for den enkelte komité.

I behandling av saker er det komitélederens oppgave å sikre at alle saker er tilstrekkelig opplyst før de oversendes bystyret. En komité kan vedta å sende en sak i retur til byrådet om den mener at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. Lederen skal vurdere behovet for at enkeltsaker får en grundigere behandling i komitéen gjennom for eksempel arbeidsgrupper eller befaringer.

Opgavene som komitéleder og komiténestleder innebærer også utstrakt kontakt med publikum, som bindeledd mellom publikum og komitéens egen aktivitet. I tillegg skal heltidspolitikerne delta i arbeidet med bystyrets representasjon.

Komiteledernes og komiténestledernes oppgaver er angitt i pkt. 2.6 i reglement for bystyrekomiteéene, i reglement for ordfører, varaordfører, komitéledere og -nestledere samt i representasjonsreglementet.

## Bystyrets partigrupper

Samtlige av de ti partiene som ble innvalgt i bystyret i 2011, får økonomisk støtte til drift av partigruppene og har kontorplass i Bergen Rådhus. Partigruppene bistår sine representanter og tilrettelegger det politiske arbeidet i de ulike organene.

## Ungdommens bystyre

Bergen bystyre vedtok å opprette et Ungdommens bystyre (UB) i juni 2007. UB fungerte som et pilotprosjekt ut 2009, og bystyret vedtok å etablere UB som en permanent ordning høsten 2010.

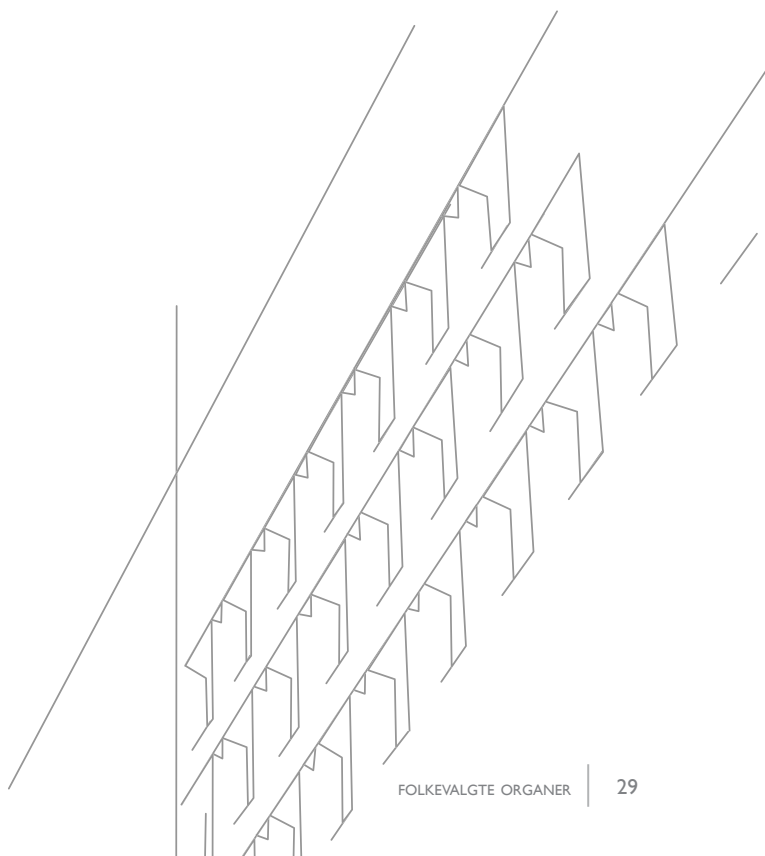
UB bygger på en erkjennelse av at det er barn og unge selv som best vet hvordan det er å være ung, og hva barn og unge trenger.

UB skal representere alle barn og unge i Bergen kommune og sørge for at barn og unge blir hørt og ivaretatt i saker som berører dem. UB fremmer egne saker, jobber med satsingsområder og behandler saker fra byrådet med relevans for barn og unge.

UB skal bidra til en generell bevisstgjøring blant andre barn og unge om deres muligheter for å påvirke. UB er uavhengig av politiske partier og interesser.

Alle ungdomskoler og videregående skoler i Bergen kommune, offentlig som privat, gis tilbud om å ha en representant i UB med personlig vararepresentant. Representantene i UB velges for ett kalenderår – med mulighet for gjenvalg.

Ordningen med UB skal evalueres for inngangen til ny valgperiode i oktober 2015.



# #3

## Bystyrets administrasjon

**K**apittelet gir en kortfattet oversikt over bystyrets administrative organer og deres funksjoner. Mer informasjon om de ulike administrative organene finner du på kommunens nettsider.

### Bystyrets kontor

Bystyrets kontor er sekretariat for bystyret, bystyrets sentrale politiske organer (med unntak av Kontrollutvalget) og Ungdommens bystyre. Bystyrets kontor er administrativt underlagt ordføreren og Forretningsutvalget.

Bystyrets kontor skal være et brukerorientert kontor og bidra til at de folkevalgte kan utøve sine verv på en hensiktsmessig måte. Kontorets viktigste oppgaver er å tilrettelegge og avvikle møter i bystyret, komitéer, Ungdommens bystyre og andre faste utvalg på bystyresiden. Kontoret har ansvar for den faglige tilretteleggingen av arbeidet i bystyrets politiske organer. Å jobbe for at saksflyten mellom byrådet og bystyrets organer er så god som mulig, er en sentral oppgave.

Informasjonsarbeid, utvikling av eget regelverk og systemer og løpende saksbehandling av saker der Bystyrets kontor selv forbereder saker til politisk behandling, står også sentralt. Kontoret skal tilrettelegge for en videreutvikling av det politiske styringssystemet.

Bystyrets kontor skal tilføre de folkevalgte nødvendig kompetanse til å utføre sine verv. Kontoret skal videre sørge for at de folkevalgte får de arbeidsbetingelser og den godtgjørelse de har krav på, og ellers gi råd, veiledning og informasjon til folkevalgte, administrasjon, media og publikum.

Bystyrets kontor har også som oppgave å tilrettelegge for kommunens representasjon og mottakelser. I tillegg er ansvaret for valgavvikling i Bergen kommune lagt til Bystyrets kontor.

## Byombudet

Byombudet er et uavhengig kontrollorgan underlagt bystyret.

Byombudet skal påse at det ikke blir gjort feil eller urett mot den enkelte innbygger i den kommunale forvaltningen. En stor del av arbeidet består i å gi informasjon, råd og veiledning til publikum. Henvendelsene gjelder både klager på kommunens saksbehandling av enkeltsaker og forespørsler av mer generell karakter.

### Byombudet:

- skal informere publikum om kommunal saksbehandling og klageordninger og kan hjelpe med utforming av klager
- skal ha spesiell oppmerksomhet rettet mot eldre og særlig pleietrengende og mot barn og unge
- er tilsynsordning for personer med utviklingshemning og nedsatt funksjonsevne i Bergen kommune
- kan på eget initiativ ta opp både faglige og administrative saker
- kan påpeke feil, dårlig service eller kritisere saksbehandling
- avgir årlig rapport om sin virksomhet til bystyret

## Kontrollutvalgets sekretariat

Kontrollutvalgets sekretariat er et uavhengig fag- og møtesekretariat opprettet etter bestemmelser i kommuneloven og er direkte underordnet Kontrollutvalget. Kontrollutvalgets sekretariat er utvalgets operative ledd og skal etter oppdrag fra utvalget sørge for at det blir foretatt tilsyn med administrasjonen og revisjonen. Sekretariatet påser at saker som behandles av Kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

# #4

## Lokal- demokratiordninger

### Tidligere lokaldemokratiske ordninger

Politisk har Bergen hatt bydelsutvalg fra midten av 1970-årene, med unntak av perioden 2003–2007. I den første perioden var bydelsutvalgene etablert som et kontaktledd mellom bydelenes befolkning og byens sentrale organer. Utvalgenes oppgaver og ansvar var avgrenset til å være uttaleorgan. Fra 1989 og frem til 1997 var kommunen inndelt i 12 helse- og sosialdistrikter med bydelsutvalgene som øverste politiske organ. Fra 1997 til 2000 ble helse- og sosialmodellen videreført i 10 av bydelene. To av bydelene fikk som en prøveordning bydelsutvalg med fullmakter som også inkluderte skoler, barnehager, park, kultur og enklere vedlikehold, en ordning som i 2000 ble videreført til de øvrige bydelene. Antall bydeler ble imidlertid redusert til åtte og bydelsutvalgene ble erstattet med bydelsstyret som øverste politiske organ.

Bydelsstyrene fikk ansvar for ca. 80–85 % av kommunens driftsbudsjett og det ble etablert egne bydelsadministrasjoner. I den perioden bydelsreformen virket, vokste kommunens økonomiske problemer og våren 2003 ble bydelsstyrenes budsjettfullmakter inndratt. Politisk ble bydelsstyreordningen avvirket 1. november 2003. Administrativt ble bydelsordningen avvirket 1. juli 2004. Hovedbegrunnelsen for at bydelsstyrene ble lagt ned var kommunens økonomiske situasjon. En annen begrunnelse er at det er vanskelig å kombinere en administrativ tonivåmodell med politisk styring på bydelsnivå.

Da det ble bestemt at ordningen med bydelsstyret skulle avvikles var det politisk flertall for å videreføre en revidert ordning med bydelsstyret, men man ønsket å vente med iverksetting til neste valgperiode (2007–2011). I januar 2008 ble det

gjenopprettet åtte bydelsstyrever i Bergen. Målet med å etablere bydelsstyrever var å styrke lokaldemokratiet og forsøke å bringe de politiske prosessene nærmere innbyggerne. Bydelsstyreverne skulle være en integrert del av det parlamentariske systemet og ha en politisk initiativ- og rådgiverfunksjon overfor bystyret og bystyrekomitéene. Bydelsstyreverne hadde mellom ni og elleve medlemmer som var oppnevnt av bystyret og som speilet bystyrets politiske sammensetning.

Bydelsstyreverne avgjorde klager i mindre byggesaker og fastsatte navn på for eksempel kommunale veier, parker og institusjoner i bydelen. De hadde ansvar for å fordele tilskudd til enkelte kulturaktiviteter rettet mot barn, unge og eldre. Bydelsstyreverne uttalte seg til bystyrekomitéene i plansaker med stor betydning for bydelen. Dette gjaldt planer innen helse- og sosialsektoren, kultur- og oppvekstfeltet og miljø- og byutvikling. I forbindelse med bystyrets behandling av årsbudsjettet for Bergen kommune uttalte bydelsstyreverne seg om poster som var viktige for bydelen. Bydelsstyreverne var høringsinstans ved behandling av lokale plansaker som kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplaner. De behandlet og innstilte også i lokale saker som ble fremmet gjennom innbyggerinitiativ eller private forslag med lokal forankring. Bydelsstyremøtene åpnet med en fast ”åpen halvtime” hvor bydelens innbyggere hadde mulighet til å komme til orde og presentere saker de var opptatt av.

Bydelsstyreverne var også aktive arrangører av åpne møter om ulike tema som var dagsaktuelle i de ulike delene av Bergen kommune. Bystyret vedtok å avvikle bydelsstyreverne med virkning fra 1. januar 2011.

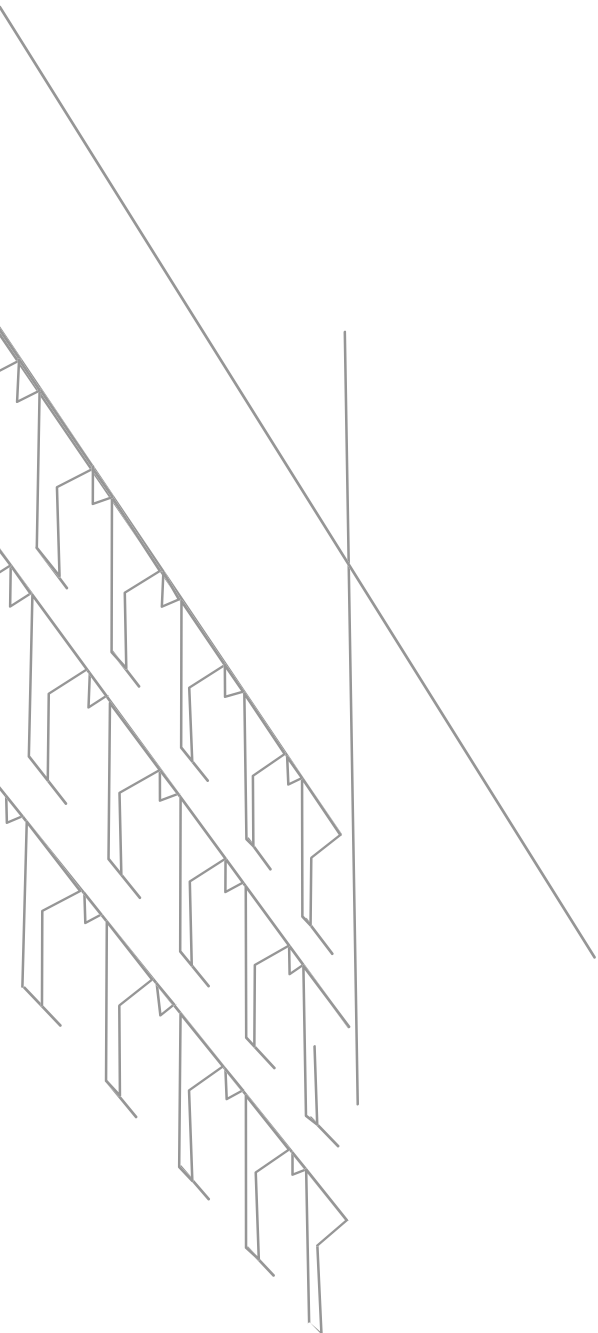
## **Sentralisering og desentralisering – en vanskelig balansegang**

I organiseringen av den kommunale virksomheten er det ofte hensynene til frihet og likhet som veies opp mot hverandre. Desentralisering og delegering av myndighet medfører økt frihet på lokalt nivå, men antas gjerne å gå på bekostning av likhet og likebehandling i kommunen som helhet. Omvendt kan likhetshensyn tilsi en sterkere sentral styring, noe som begrenser den lokale friheten.

Satt på spissen kunne bydelsstyreverne i valgperioden 2007-2011 mene mye, men avgjøre lite. De åtte bydelsstyreverne hadde en mer begrenset funksjon enn under den forrige ordningen. Den direkte beslutningsmyndigheten var liten og bydelsstyreverne hadde heller ikke noe administrativt organ utover et sekretariat.

Bydelsstyreverne var imidlertid høringsorgan i mange saker og hadde i så måte mulighet til å målbære lokalmiljøets stemme i mange store og viktige saker i Bergen kommune. I tillegg opplevde bydelsstyreverne en god oppslutning fra lokalbefolkningen i det første virkeåret, noe som understreket deres rolle som bydelens talerør inn til det sentrale kommunale systemet.





# #5

## Byrådet og dets arbeidsmåter

### Overordnede prinsipper

Byrådet er et folkevalgt organ utgått fra bystyret. Byrådets utøvende funksjoner er hjemlet i fullmakter delegert fra bystyret. Byrådet er ansvarlig for resultatene kommunens organisasjon leverer.

Byrådet utøver politisk skjønn med utgangspunkt i det politiske grunnlaget det er valgt på. Den organisasjon byrådet leder, har i tillegg mandat til å utøve et faglig skjønn basert på lover, forskrifter og retningslinjer gitt av bystyret. Byrådet rapporterer til bystyret og er ikke underordnet noe annet organ enn bystyret.

Byrådet er kommunens utøvende myndighet og har relativt vide fullmakter. Det betyr at byrådet på egenhånd kan gjennomføre tiltak basert på egne saksutredninger og egne vedtak. I tillegg har byrådet ansvar for å fremme innstillinger til bystyret i saker hvor bystyret skal fatte vedtak og iverksette vedtakene bystyret fatter. Ifølge kommuneloven skal byrådet påse at sakene som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

### Delegasjon og funksjon

Med utgangspunkt i fullmaktene sine videredelegerer byrådet som kollegium ansvar og myndighet til den enkelte byråd. Fagbyrådene har instruksjonsrett og ledelsesansvar for egen administrasjon. De har det øverste politiske og administrative ansvaret for hver av sine sektorer. Fagbyråden har rett og plikt til å delta i bystyrekomitéenes

møter, samt rett til å delta i de kommunale foretakenes styrer innen eget ansvarsområde. Med deltakelse menes her talerett, ikke forslags- og stemmerett.

Bergen kommune har valgt den ordning som kommuneloven § 19. a. åpner for der ordføreren peker ut byråsleder kandidaten, som så setter sammen sitt kollegium. Byrådet sitter så lenge det ikke er en uttalt mistillit fra flertallet i bystyret.

Antall byråder i et byråd er ikke fastsatt i kommuneloven. Det er ikke nødvendig at byrådsmedlemmene er hentet fra bystyret. Dersom en bystyrerepresentant blir valgt til byråd, må vedkommende fratruke sitt verv i bystyret. Selv om medlemmene i byrådet ikke trenger å være folkevalgte selv, er byrådet å betrakte som et folkevalgt organ etter kommunelovens bestemmelser.

Bystyret har fastsatt en øvre grense for etablering av byråd på syv byråder. (b.sak 295/13). Byrådsleder står fritt til å organisere sitt byråd både mht. antall byråder innenfor denne øvre grense, samt fordeling av oppgaver på den enkelte byråd. Byrådsleder selv tar stilling til utskifting av byråder. Hvis det gjøres endringer i oppgavefordelingen i løpet av bystyreperioden, skal bystyret informeres.

Byrådsleder kan ansette politiske rådgivere knyttet til den enkelte fagbyråd. Disse fratruker sin stilling når byråden fratruker.

## Fullmakter

Byrådets fullmakter er vedtatt av bystyret i bystyresak 294/13. Byrådet har de fullmakter som bystyret til enhver tid gir det. Bystyret skal minst én gang i hver bystyreperiode behandle en sak som gjelder prinsipper og rammer for disse fullmaktene. Hovedpoenget i dette dokumentet er at byrådet er gitt fullmakt til å organisere sin egen virksomhet og til å være administrativ ledelse for all kommunal virksomhet. Byrådet er i tillegg tildelt politisk og faglig kompetanse til å ta avgjørelser på ulike politikkområder. Oppdatert fullmaktsreglement er lagt ut på kommunens nettside.

I saker som er av prinsipiell betydning er det byrådet som kollegium som treffer vedtak. Kommuneloven gir adgang til at enkeltbyråder kan treffe vedtak i enkelt saker eller i saker som ikke er av prinsipiell art. Det er opp til byrådet selv å trekke denne grensen, bortsett fra på områder hvor bystyret ved å bruke benevnelsen byrådet selv har begrenset byrådets mulighet til videredelegasjon. En oversikt over hvordan byrådets fullmakter er fordelt ut til den enkelte fagbyråd fremgår av en egen byrådssak fremmet våren 2013. Fagbyrådene videredelegerer siden fullmakter til kommunaldirektører, etatsledere og resultatansvarlige ledere. Dette er beskrevet i egne dokumenter.

Delegasjon av myndighet betyr ikke at byrådet beskjærer sin egen kompetanse. Den delegerte myndigheten kan når som helst tas tilbake, og byrådet vil alltid ha muligheten til selv å treffe vedtak på vedkommende saksområde, uten først å måtte tilbakekalle den generelle delegasjonsbeslutningen. Byrådet har full instruksjonsmyndighet overfor ansatte i kommunens administrasjon, med unntak av ansatte i bystyrets administrasjon. I tillegg vil det være begrensninger i denne retten til instruksjon, på oppgaveområder hvor lov og forskrift plasserer fagmyndighet til definerte funksjoner i kommunens administrasjon.

Som øverste leder av kommunens administrasjon er det byrådets oppgave å se til at oppgaveløsningen i kommunens virksomhet skjer under betryggende kontroll. Det må etableres opplegg for intern kontroll i kommunens forvaltning. Byrådet er parlamentarisk ansvarlig for de resultater kommunens organisasjon leverer. Gjennom sin måte å lede kommunens organisasjon på, skal byrådet legge til rette for bystyrets tilsyn og kontroll med byrådets arbeid.

I alle saker hvor byrådet selv gjør endelig vedtak skal det gå tydelig frem av saksfremlegget hvilken hjemmel vedtaket har. På samme måte skal byrådet begrunne hvorfor saken legges frem for bystyret i saker der det er bystyret som skal gjøre vedtak. Siktetmålet med denne ordningen er å få til en kontinuerlig refleksjon og dialog rundt byrådets bruk av sine fullmakter.

## Byrådet som kollegium

Byrådet har ukentlige møter. Byråd settes torsdager. I byråd fatter byrådet vedtak på delegert fullmakt og avgir innstillinger til bystyret hvor bystyret skal fatte endelig vedtak. Tirsdager samles byrådene til byrådskonferanse. I byrådskonferansen tar byrådene stilling til om utkast til saker som er kommet inn fra de ulike fagbyråder, er klar for å føres opp på sakslisten til byrådet. I byrådskonferansen skjer det en kvalitetssikring av de fremlagte utkast til saker. Kvalitetssikring skjer både langs en administrativ samordningsfunksjon og i forhold til politisk koordinering med utgangspunkt i byrådets politiske grunnlag.

I tillegg til å gi innstilling i saker som skal endelig besluttes i bystyret, fatter byrådet vedtak i en rekke saker hvor det er gitt fullmakt til å gjøre beslutning basert på politisk skjønn.

- Byrådet har myndighet etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, med unntak av en del områder hvor myndigheten er

lagt til Komité for miljø- og byutvikling. Nærmere oversikt over byrådets fullmakter som kollegium på byutviklingsområdet, fremgår av byrådssak fremmet våren 2014.

- Byrådet avgir høringsuttalelser på kommunens vegne. Høringsuttalelser i store og betydningsfulle saker som innebærer politiske avveininger, skal imidlertid avgis av bystyret.
- Byrådet er valgmyndighet for en rekke styrer, råd og utvalg. Som en del av byrådets generelle ansvar for styring, oppfølging og utvikling av kommunens virksomhet, har byrådet myndighet til å opprette styrer for institusjoner ol. etter kommunelovens § 20.4. Byrådet fastsetter selv styrenes vedtekter.
- Byrådet velger styret, leder og nestleder i kommunale foretak og kan når som helst foreta nyvalg av styret (jfr. kommuneloven §§ 62.2, 65.3, 65.4 og 66.3).
- Byrådet tildeler og inndrar salgs- og skjenkebevillinger for alkohol etter Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. 1989 § 1–12.
- Byrådet er kommunens kriseledelse.
- Byrådet har myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av bystyret når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette. Når vedtak gjøres etter denne hasteparagrafen, skal dette forelegges bystyret i neste møte (jfr. kommunelovens § 13).

## Byrådets innstillingsrett

Byrådet har ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtakene som treffes blir iverksatt. I Bergen kommunes styringssystem innebærer dette at byrådet utreder og avgir innstilling til bystyret i alle saker med unntak av saker som omhandler Kontrollutvalgets ansvarsområde, egenbestemmelser og bystyreinterne forhold, som spørsmål knyttet til valg og folkevalgtes arbeidsbetingelser. Det er byrådet som kollegium som avgir innstillinger til bystyret.

## Byrådets tilrettelegging for bystyrets tilsyn og kontroll

Konsulentselskapet ECON foretok i 2005 en gjennomgang av hvordan en parlamentarisk tilsyns- og kontrollfunksjon kan utøves i en parlamentarisk styrt kommune. Rapporten avdekket et betydelig forbedringspotensiale mht. byrådets tilrettelegging for en systematisk etterprøving av byrådets virksomhet. Samtidig ble det vist til at det er et betydelig potensial for forbedringer av bystyrets og bystyrekomiteenes arbeidsform for å utvikle et mer systematisk fokus på etterprøving av byrådets arbeid. Etterprøving innebærer at bystyret gjennom tilsyns- og kontrolloppgaver følger opp byrådets arbeid med utgangspunkt i hvilken grad byrådet faktisk har iverksatt den politikken, forstått som de prioriteringene og mål bystyret har vedtatt, og nådd de resultater som var forventet.

Byrådet har iverksatt flere tiltak som bidrar til å styrke bystyrets politiske tilsyns- og kontrollfunksjon:

- Ved utarbeidelsen av de årlige budsjetter er det gjort tydeligere hvilke mål som settes for kommunens virksomhet og hvordan en skal måle om resultatene er som forventet.
- Den tertialvise rapporteringen til bystyret er utvidet fra fokus på budsjett til også å omfatte rapportering om hvordan byrådets organisasjon følger opp de ulike målsettingene som ligger i årsbudsjettet.
- Det er laget systemer for behandling og oppfølging av tekstforslag og merknader fremkommet ved behandling av budsjettforslaget i bystyret og bystyrekomiteene.
- Det er etablert en praksis som innebærer at når byrådet foreslår overfor bystyret å sette i gang en virksomhet, spesifiserer byrådet hvordan virksomheten skal følges opp i et tilsyns- og kontrollperspektiv.
- Byrådet har – gjennom måten det delegerer fullmakter og myndighet ut i egen organisasjon – lagt vekt på at delegasjonsreglementet skal gjøre det enkelt for bystyret å ta rede på hvem som har hvilke fullmakter og derved ansvar for resultatene.
- Byrådet må – i forbindelse med valg av måter å organisere tjenesteproduksjonen på – alltid vurdere hvordan den aktuelle organisasjonsløsningen vil påvirke bystyrets anledning til tilsyn og kontroll.

- I arbeidet med årsmeldinger må byrådet legge vekt på å sammenholde målsettingene innen de ulike tjenesteområdene med resultatene som nås – samtidig som avvik må kommenteres og begrunnes.

Den tilsvarende oppfølgingen for bystyrets og bystyrekomiteéenes vedkommende blir nå ivare tatt gjennom:

- behandlingen av Bergen kommunes årsmelding, tertialrapporter, årsregnskap, øvrige årsmeldinger og spesielt årsmeldinger fra KFer og utvalgte ASer.
- behandling av plan for forvaltningskontroll og oppfølgingen av denne gjennom den løpende behandling av de enkelte forvaltningsrevisjonsrapporter
- resultatrapportering i enkeltsaker og -prosjekter
- behandling av byrådets rapportering om hvordan flertallsmerknader fremmet i forbindelse med budsjett, årsmeldinger og årsregnskap mv. blir fulgt opp.

Alle bystyrekomiteéer har hatt egne prosesser og aktiviteter for å bli bedre på politisk tilsyn og kontroll, og legger nå følgende opplegg til grunn for sin tilsyns- og kontrollaktivitet:

- Komiteéene skal sette seg inngående inn i de områdene de har ansvar for og få utdypende informasjon om egne ansvarsområder, samt følge bystyrets vedtak aktivt opp gjennom resultatrapportering og -vurdering.
- Alle bystyrekomiteéene skal årlig gjennomgå sine egne tilsyns- og kontrollaktiviteter og ta stilling til hvilke områder de ønsker utdypende resultatrapportering om og hvilke resultater de ønsker å synliggjøre.

Å etablere et velfungerende system for tilsyn og kontroll i en parlamentarisk styrt kommune, representerer et arbeid som må utvikles i tett samspill mellom byrådet og bystyret. En viktig forutsetning for å lykkes er at en er tydeligst mulig vedrørende oppgaver, roller, ansvar og myndighet. I neste kapittel vil en trekke frem en del av de utfordringer en står overfor når det gjelder kommunale foretak og kommunens eierforhold til selskaper generelt.

I rapporten fra ECON oppsummeres hensikten med en effektiv tilsyns- og kontrollfunksjon i en parlamentarisk styrt kommune i en enkel setning: Formålet med en parlamentarisk etterprøving er å støtte opp under parlamentarismen som system.

## Kommunens to-nivåmodell

I en stor kommune fattes det kontinuerlig en mengde enkeltbeslutninger. For å forberede og iverksette de vedtakene bystyret og byrådet fatter, må kommunen ha en effektiv organisasjon som sikrer både gjennomføringsevne og evne til å møte nye utfordringer. Robuste systemer for delegasjon av myndighet ut i kommunens organisasjon er en forutsetning for effektiv oppgaveløsning.

Byrådet innførte 1. juli 2004 ny organisasjonsstruktur i Bergen kommune, *to-nivåmodellen*. Modellen avløste ordningen som ble innført 1. januar 2000, der åtte bydelsadministrasjoner og bydelsstyrer var tildelt vide fullmakter innen områdene helse og sosial, oppvekst, kultur, parkdrift, vedlikehold og tekniske tjenester.

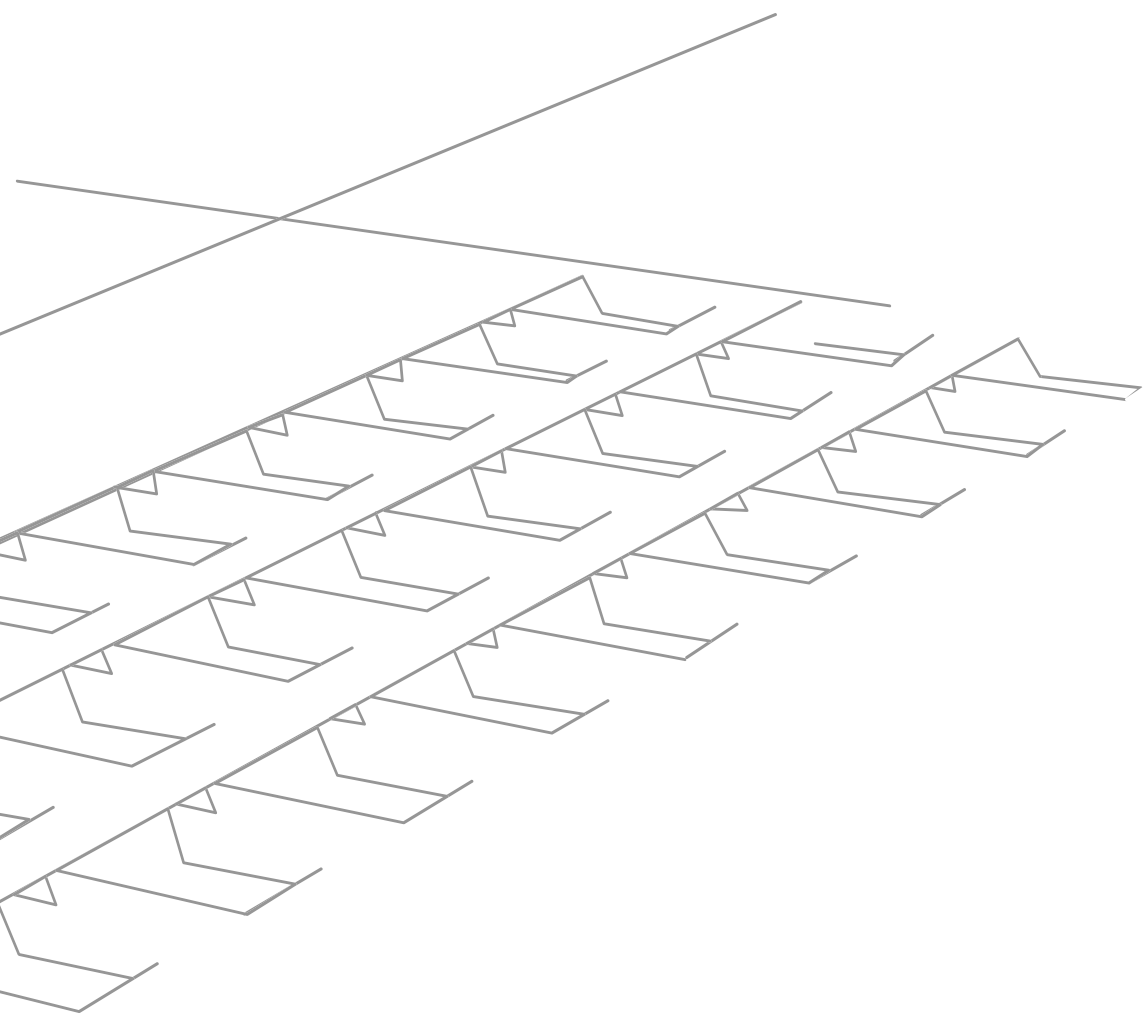
I tillegg til å stimulere til tenkning om myndiggjorte medarbeidere og en flatere organisasjonsstruktur, er siktemålet med den to-nivåmodell som er innført, å tydeliggjøre den myndighetsutøvelse som skjer i:

- Byrådsavdelingene som policy- og styringsorgan. Seksjoner på myndighetsnivå 1 er underlagt direkte instruksjon fra fagbyråden. Instruksjon gis gjennom kommunaldirektør
- Fagetater og resultatenheter. Enheter på myndighetsnivå 2 utøver faglig skjønn i sin oppgaveløsning i henhold til tildelte fullmakter og med forankring i lov, forskrift og annet regelverk. Byråden kan instruere etater og resultatenheter på myndighetsnivå 2. Dette vil i stor grad skje ved at det etableres lokale retningslinjer for oppgaveløsningen.

Bergen kommune har et stort antall resultatenheter. Eksempler på disse er barnehager, skoler, sykehjem og bofellesskap. Alle resultatenhetslederne i Bergen kommune er tildelt samme administrative fullmakter innen økonomi- og personalområdet. Fagfullmaktene derimot vil være ulike, avhengig av hvilket fagområde man har ansvar for.

Den grunnleggende målsetting med to-nivåmodellen er at det skal være færrest mulig ledd mellom den administrative toppledelsen i kommunen og de som utfører tjenesten. I tillegg skal det innenfor gitte rammer gis faglig frihet og ansvar – dvs. myndighet - til ledere og medarbeidere i resultatenheterne, for å sette dem i stand til å levere best mulig tjenester til sine brukere. Beslutningsmyndighet knyttet til kommunens tjenesteproduksjon skal legges ut i organisasjonen, basert på tydelige mandater og med tilhørende fullmakter slik at kommunens medarbeidere som møter brukeren er i stand til å levere en brukertilpasset tjeneste basert på de fullmakter tjenestestedet har. De to myndighetsnivåene i modellen må ikke forveksles med ledelsesnivåer. Kommunen vil fortsatt ha et ledelseshierarki innenfor hvert myndighetsområde.







# Politisk organisering av byrådet's ansvars- områder

## Generelt

Byrådsavdelingene er kommunens sentraladministrasjon. Hver byrådsavdeling består av et sekretariat for den politiske ledelse, med oppgave å bistå byråden i hans/hennes oppgaveløsning. Sekretariatsfunksjonen er underlagt byrådets løpende instruksjonsmyndighet. Denne myndigheten kommer til uttrykk i byrådets ønsker hva angår å vinkle og utforme saker som legges frem for politisk behandling.

Ved konstituering av byrådet tar byrådsleder stilling til hvordan byrådet skal organisere seg i byrådsavdelinger og hvilke fagområder som skal ha en løpende samordning, ved å bli lagt til samme byrådsavdeling. Byrådsleder har fullmakt til å foreta endringer i byrådets organisasjon i løpet av den perioden byrådet sitter.

Byrådet som politisk organ avgir innstillinger til vedtak i andre politiske organer. Innstillingene kan være basert på fagfolkens tilrådninger, eller representere alternative løsninger som er utredet. Fagetatens vurderinger skal følge saken frem til det blir tatt en endelig beslutning i byrådet eller bystyret.

I tillegg til å være administrativt støtteapparat til byrådet har byrådsavdelingene det daglige ansvaret for at byrådets politikk blir iverksatt både i egen avdeling og i underliggende etater og virksomheter. Faglige seksjoner eller etater og resultatenheter som er underlagt de respektive byrådsavdelinger, har ansvaret for tjenestene som ytes fra kommunen ut mot kommunens innbyggere.

Byrådsavdelingene har valgt litt forskjellige måter å organisere sekretariatene for den politiske ledelse og tilhørende seksjoner og etater på.

Det vil hele tiden være den enkelte byråd som sitter med det overordnede ansvaret for både administrasjon og politikktøvelse innenfor egen byrådsavdeling.

Byrådsavdelingene har en øverste administrativ leder, kommunaldirektør, i tillegg til den politiske ledelsen/byråden. Byrådets instruksjonsmyndighet overfor etater og underliggende virksomheter utøves gjennom kommunaldirektøren.

Det sittende byråd fordeler selv saksfelt til de ulike byrådene. Grunnleggende for fordelingen av oppgaveområder mellom byrådene i form av byrådsavdelinger, er hvordan byrådet ser sammenheng i oppgaveløsningen, og dermed behovet for samordning. Byrådet kan organisere kommunen på den måten det mener er best.

For tiden finnes det seks byrådsavdelinger i tillegg til byrådsleders avdeling:

- Finans, eiendom og eierskap
- Byutvikling, klima og miljø
- Barnehage og skole
- Helse og omsorg
- Sosial, bolig og områdesatsing
- Kultur, næring, idrett og kirke

Bystyret bestemmer selv hvordan det politiske arbeid på bystyresiden skal organiseres i forhold til antall bystyrekomitéer og saksområde for den enkelte komité. Bystyret er dermed ikke forpliktet til å rette seg etter byrådets oppfatning av hvilke fagfelt som hører sammen.

Byrådsavdelingene sørger for at bystyrets og byrådets politikk og vedtak innenfor egne ansvarsområder blir iverksatt. Dette krever at byrådets organisasjon har et systematisk fokus på styring, utvikling, oppfølging og rapportering av det arbeidet som er i gang. Gjennom arbeidet med årsmeldinger, årsregnskapet og de tertialvise budsjettreportene settes bystyret i stand til en systematisk oppfølging av byrådets arbeid.

Oppgaveløsning, som krever betydelig innslag av politisk skjønn, representerer sakstyper byrådet selv tar direkte stilling til. Dette gjelder:

- Utvikling av policy for tverrsektoriell samordning på de ulike områder.
- Konsernovergripende policy spørsmål.

- Saker vedrørende prioritering av økonomiske ressurser, jfr. budsjett og økonomireglementet.

Fagpersoner og saksutredere som organisatorisk er knyttet til byrådsavdelingene som sekretariat for den politiske ledelse, lager utredninger på vegne av fagbyråden. I motsetning til faglige innspill fra fagetater, har ikke saksutrederen en selvstendig faglig stemme utenfor byrådsavdelingen. Saksutredere på dette nivået skriver saker og saksfremlegg basert på byrådets instruksjoner og politiske vurderinger.

Det inngår som en del av byrådsavdelingenes løpende arbeid å besvare henvendelser og spørsmål fra bystyret, bystyrekomitéene og bydelsstyrene.

## De enkelte byrådsavdelinger

### Byrådsleders avdeling

#### Ansvarsområder

---

- Oppgaver i forbindelse med ledelse av byrådet, tilrettelegging av byrådets møter.
  - Overordnet ansvar for organisering og samordning av kommunens deltagelse i internasjonalt og regionalt samarbeid.
  - Informasjonspolitik – som inkluderer den kommunale informasjonsvirksomheten, både internt overfor kommunens ansatte og mot eksterne målgrupper. Avdelingen skal bistå og være rådgiver overfor de enkelte administrasjoner i kommunikasjons- og mediespørsmål og skal være en pådriver for merinnsyn og åpenhet.
  - Er kommunens sentrale ressurs for beredskapsplanlegging og for håndtering av store beredskapssituasjoner.
- 

#### Etater og driftsenheter

---

- Kommuneadvokaten er en frittstående, sentralt plassert etat som skal føre alle rettsaker for kommunen etter byrådets nærmere bestemmelser, herunder rettsaker for kommunale bedrifter og selskap.
- Bergen brannvesen er kommunens brann- og redningsetat som yter tjenester knyttet til forebygging av og beredskap mot branner og ulykker

- Kontor for skjenkesaker skal tilrettelegge for at kommunens skjenkepolitikk blir ivaretatt.
- 

## Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap

### Ansvarsområder

---

- Overordnet ansvar for økonomisk og ressursmessig samordning, planlegging og analyse.
  - Budsjett, regnskap, økonomisk controllerfunksjon, rapportering og finansstyring, herunder utvikling av styringsverktøy og styrende dokumenter.
  - Kommunens overordnede innkjøpsvirksomhet og bruk av innkjøpsreglementet, utskrivning av eiendomsskatt og kommunens kompetansesenter for bedrifter.
  - Representere Bergen kommunes eierinteresser på generalforsamlingene i aksjeselskap hvor kommunen eier aksjer. Byråden har møterett i selskapsstyret hvor kommunen eier 100 % av aksjene og der eierinteressene utgjør vesentlige verdier. Årsregnskap og årsberetning fremmes for bystyret til orientering, for selskaper der kommunens eierinteresser utgjør vesentlige beløp.
  - Byråden utgjør generalforsamling i kommunens heleide aksjeselskaper.
  - De kommunale foretakene er lagt inn under finansbyrådens ansvarsområde.
  - Serviceutvikling, personal- og arbeidsgiverpolitikk, helse, miljø og sikkerhet, konsernopplæring og lederutvikling, informasjonsteknologi og informasjonssikkerhet, organisasjonsutvikling og likestilling.
  - Utbygging og forvaltning av kommunens bygningsmasse, i dette inngår også innleie av areal.
-

## Etater og driftenheter

---

- IKT Drift
  - Lønns- og regnskapssenteret
  - HR-bemanning
  - Bedriftshelsetjenesten
  - Kemneren
  - Etat for bygg og eiendom
  - Etat for utbygging
- 

I tillegg kommer kommunens arbeidsmarkedsbedrifter, kommunale foretak og heleide aksjeselskaper:

- Bergen Parkering AS
- Bergen Vann KF
- Bergen Bydrift AS

## Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø

### Ansvarsområder

---

- Kommunens helhetlige klima-, miljø- og byutviklingspolitikk. Arbeidsområdet omfatter et bredt felt av overordnede plan - og utredningsoppgaver, herunder ivaretagelse av kommunens areal- og transportplanlegging, kulturminnevern, og geodata.
- Kommunens planlegging og saksbehandling etter Lov om planlegging og byggesaksbehandling (kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, reguleringsplaner, offentlige og private planforslag), byggesaker, delingsaker/sletting av klausuler, refusjonssaker (private planforslag), tilsyn m.m.). Ansvarer omfatter også behandling av saker om seksjonering, forkjøpsrett til leiegårder, naturskader og saker om bygg- og anleggsavfall.
- Sørge for at kommunen har et tjenlig geodetisk grunnlagsnett, gjennomføre kart- og delingsforretninger og yte oppmålingstjenester.
- Påse at det ved planlegging og utbygging i kommunen blir tatt tilstrekkelig hensyn til klima- og miljømessige verdier og synspunkter, barn og unges interesser og naturmangfold.

- Kommunale tekniske tjenester, inkludert arbeidsområdene bygging, fornying, drift og vedlikehold av kommunale veier, vannforsynings- og avløpsanlegg.
  - Bidra til realisering av planer i planprosessen, ved inngåelse av avtaler med utbyggere og utbygging av infrastruktur.
- 

### Etater og driftsenheter

---

- Etat for plan- og geodata
- Etat for byggesak og private planer
- Byantikvaren
- Trafikketaten
- Vann- og avløpsetaten
- Etat for utbyggingsavtaler

## Byrådsavdeling for sosial, bolig og områdeutvikling

### Ansvarsområder

---

- Kommunens ansvar for tjenestetilbud innen sosialtjeneste og psykisk helse
  - Tjenester knyttet til rus og behandling
  - Koordinering av tiltak mot åpne russcener
  - Innehar kommunens spisskompetanse knyttet til inkludering
  - Forestår kommunens innsats med boliger for vanskeligstilte, boligetablering, bostøtte mv.
  - Innehar kommunens kompetanse vedr naturforvaltning og parkdrift
  - Områdesatsing i levekårsutsatte områder
- 

### Etater og driftsenheter

---

- Boligetaten
  - Etat for boligforvaltning
  - Etat for psykisk helse og rustjenester
  - Etat for sosiale tjenester
  - Grønn etat
- 

Gjennom de ulike etatene og virksomhetene som hører inn under byrådsavdelingen, leveres det følgende tjenester:

- Psykiske helsetjenester
- Rusfeltet
- Sosiale tjenester
- Gjeldsrådgivningstjenesten
- Myrsæter bo og rehabilitering
- Strax-huset
- Botreningscenteret
- Introduksjonssenter for flyktninger

## Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke

### Ansvarsområder

---

- Se til at kommunen utvikler en helhetlig kultur-, nærings- og idrettspolitik.
  - I tillegg til de policyutformende enheter som ligger sentralt i byrådsavdelingen, har byråden også ansvar for konkrete kulturinstitusjoner som Bergen offentlige bibliotek, kulturhus og drift knyttet til kommunens idrettsanlegg.
  - Strategisk planlegging, styring og samordning av Bergen kommunes arbeid innen kunst og kulturfeltet.
  - Kommunens næringspolitikk, inkludert landbruket.
  - Kommunens idrettspolitik og idrettstilskudd.
  - Oppfølging av kommunens interesser i forhold til Business Region Bergen.
  - Styre, utvikle og følge opp kommunens politikk på kulturområdet og være ansvarlig for tildeling av tilskudd på kulturfeltet.
- 

### Etater og virksomheter

---

- Bergen Offentlige Bibliotek
  - Bergen kulturskole og Barnas kulturhus
  - Bergen byarkiv
  - Fire kulturkontor i bydelene, som har ansvaret for de kommunale seniorsentrene og frivilligsentralene, i tillegg til kulturbygg i bydelene
  - Idrettservice - kommunens idrettsanlegg
  - Etat for landbruk
- 

I tillegg kommer oppfølging av stiftelser på museumsområdet.



## Byrådsavdeling for helse og omsorg

### Ansvarsområder

---

- Tilrettelegge for at byrådets politikk innen helse- og omsorgssektoren blir iverksatt
  - Ivareta kommunens strategi- og planutarbeidelse innen helse- og omsorgssektoren
  - Faglig bistand og veiledning til etatene i helse- og omsorgsspørsmål
  - Ivareta plan-, saksutrednings- og bestillerfunksjon i forhold til investeringsprogrammet innen byrådsavdelingens fagområde
  - Utøve myndighet innenfor en rekke lover på følgende områder: helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester for barn og unge og barnevernstjenester
  - Ansvar for kommunens barnevernstjenester
- 

### Etater og driftsenheter

---

- Etat for alders- og sykehjem
  - Etat for tjenester til utviklingshemmede
  - Etat for forvaltning
  - Etat for barn og familie
  - Etat for helsetjenester
  - Etat for hjemmebaserte tjenester
- 

## Byrådsavdeling for barnehage og skole

### Ansvarsområder

---

- Politisk, faglig og administrativt ansvar for tjenesteområdene barnehage og skole: barnehager, skoler, SFO, oppveksttun, PPT, samt byomfattende tjenester.
  - Strategisk planlegging, styring og samordning av kommunens arbeid med barnehager og grunnskoler.
  - Barnehagemyndighet for alle barnehagene i kommunen og eier av de kommunale barnehagene. Påser at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk; veiledning, tilskudd, tilsyn og godkjenning.
  - Opptak til barnehager.
  - Kvalitets- og kompetanseutvikling innenfor tjenesteområdene.
-

## Resultatenheter

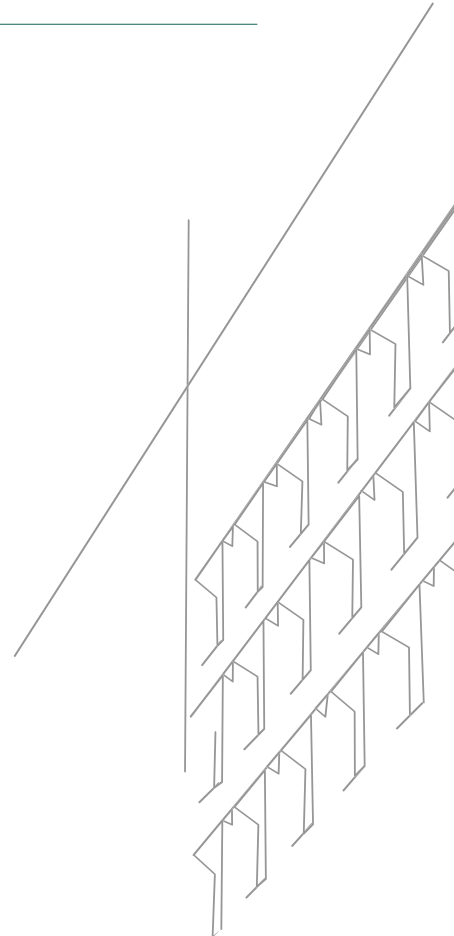
---

- Kommunale barnehager
  - Grunnskoler/Skolefritidsordning- SFO
  - Oppveksttun
  - PPT-kontorer
- 

## Byomfattende tjenester

---

- Bergen voksenopplæring
  - Nygård skole: voksenopplæring og introduksjonsskole for nyankomne innvandrere
  - Bergen kompetansesenter for læringsmiljø, avdelingene Alrekstad skole og utadrettet tjeneste
  - Syns- og audiopedagogisk tjeneste (SAPT)
  - Hålandsdalen leirskole
- 



# #7

## Kommunale foretak og selskapsdannelser

**K**ommunene kan velge å organisere sine virksomheter på ulike måter, avhengig av hva de ønsker å oppnå. De vanligste formene for organisering av kommunal virksomhet utenfor kommunens basisorganisasjon er kommunalt foretak, aksjeselskap, interkommunalt samarbeid eller interkommunalt selskap og stiftelser.

De ulike selskapsformene gir kommunen ulik grad av styring og kontroll. Styrets ansvar er regulert gjennom den aktuelle selskapsformen. Hovedskillet ved valg av organisasjonsform er om virksomheten skal være en juridisk del av kommunen eller et eget rettssubjekt. Hvis virksomheten er en juridisk del av kommunen er det bystyret som bestemmer budsjettet og retningslinjene for arbeidet.

Kommunale oppgaver må ofte løses i et krysspress mellom ulike hensyn og interesser. Det er viktig at en velger den organisasjonsløsningen som imøtekommer de hensynene som er viktigst å ivareta.

### Kommunale foretak (KF)

Kommunale foretak som organisasjonsform benyttes ofte når både forretningsmessige og samfunnmessige hensyn skal ivaretas. Kommunale foretak er en del av kommunens rettssubjekt, men er ment å representere en organisasjonsform som kan gi større handlingsrom enn det en normalt oppnår ved bruk av andre kommunale organisasjonsløsninger.

I henhold til kommuneloven er det bystyret som skal treffe vedtak om opprettelse av kommunale foretak og fastsetting av vedtekter.

Et KF er på linje med andre kommunale enheter et redskap for å gjennomføre bystyrets politikk. Byrådet kan normalt utøve mer løpende styring og kontroll overfor styret i et KF enn overfor styret i et AS.

Organisasjonsformen kommunalt foretak kan bare nyttes for virksomheter som en kommune eier helt ut. Det er ikke angitt nærmere kriterier i loven for når organisasjonsformen kan nyttes.

Viktige elementer i etablering og oppfølging av kommunale foretak i Bergen kommune:

- Målet med opprettelse av et KF har vært å finne en organisasjonsform som sikrer et tydelig fokus på forretningsmessige prosesser, konkurranse og ledelse, samtidig som løsningen skal ivareta behovet for styring og politisk kontroll.
- Byrådet velger selv styret, styrets leder og nestleder.
- Byrådet kan når som helst foreta nyvalg av styret.
- KF-ene gjennomfører byrådets politikk, med forankring i retningslinjer trukket opp av bystyret.
- Byrådets ansvar for oppfølging av KF er lagt til byråd for finans, eiendom og eierskap. Byrådene har møte- og talerett i foretakenes styre.
- Valgkomitéen på bystyresiden har en rådgivende funksjon overfor byrådet når det gjelder sammensetningen av styret.

Styrets oppgave vil være å se til at virksomheten når de målene som eieren har trukket opp. Det vil derfor være viktig at styret innehar nødvendig kompetanse både i dybde og bredde, slik at det kan opptre med tilstrekkelig autoritet og tyngde overfor foretakets administrasjon. Det sittende byråd har fordelt oppgaver og fullmakter byrådene imellom på en slik måte at det er finansbyråden som nå er ansvarlig for kommunens kommunale foretak. Finansbyråden er derved også ansvarlig for at foretaket besitter den styrekompetanse som er nødvendig for å nå de oppsatte mål. Styret har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, innenfor rammen av det formål bystyret har fastsatt i vedtektene. Byrådet ansetter daglig leder i de kommunale foretakene.

## Kommunale foretak – generelle vedtekter/fullmakter

Etter gjeldende delegasjon har ikke finansbyråden eller byrådet som kollegium instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor daglig leder av et kommunalt foretak. Daglig leder er underlagt foretakets styre og rapporterer dit, ikke til byrådet. Styret kan gi daglig leder alminnelige retningslinjer og pålegg i enkeltsaker og kan også fatte vedtak som gjelder den daglige driften.

Finansbyråden, som har ansvaret for oppfølging av de kommunale foretakene, har rett til å instruere foretakets ledelse (styret) om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til bystyret har behandlet saken (kommuneloven § 72 nr. 3). Dersom finansbyråden bruker denne retten, vil det være på vegne av byrådet.

Finansbyråden har talerett i foretakets styre, men ikke forslags- og stemmerett.

Forutsetningen for at foretaket skal oppnå større handlingsom enn virksomheter som er organisert på vanlig kommunal måte, er blant annet at:

- bystyret og byrådet avholder seg fra å innskrenke foretaksstyrets normalkompetanse etter loven og eventuelt vedtekter.
- bystyret/byrådet avholder seg fra å detaljstyre foretaket ved instruks.
- foretaket får, med utgangspunkt i budsjettammene og personalfullmaktene, mulighet for en mest mulig fleksibel håndtering av sine utfordringer.

Organisasjonsformen KF er blitt mindre attraktiv de senere år. Flere slike foretak er på den ene side omgjort til AS samtidig som virksomhet som har vært drevet som KF på den annen side er blitt «rekommunalisert» til etater.

Bergen kommune har per 31.02.14 følgende kommunale foretak (KF): Bergen Vann.

## Aksjeselskap

Aksjeselskap er benyttet der kommunen ønsker å begrense sitt ansvar, samtidig som en ønsker å følge aksjelovens bestemmelser. Dersom kommunen opererer i et konkurranseutsatt marked, kan det være hensiktsmessig å være organisert som et aksjeselskap. Tilknytningsformen er da løsere, og selskapet har større fleksibilitet i forhold til å slippe inn nye eiere. Eierne har ikke instruksjonsmyndighet overfor styret eller daglig leder ut over det som besluttes av generalforsamlingen. Når kommunen velger å eie aksjer i et selskap som yter tjenester i et konkurranseutsatt

marked, er det viktig å unngå sammenblanding av rollen som myndighetsutøver med rollen som eier.

Styringen av aksjeselskap er begrenset til eierstyring gjennom generalforsamlingen. Per 31.12.12 hadde Bergen kommune eierskap i 37 aksjeselskaper. Eierskapet er dels av finansiell karakter og dels knyttet direkte til kommunens oppgaveløsning. Viktige selskap på den lokale samfunnsarena hvor kommunen sitter med en betydelig eierinteresse er Bergen kino AS, Bergenshalvøens Kommunale Kraftselskap AS (BKK), Fløibanen AS og BIR AS. I tillegg er bl.a. A/S Bergen Tomteselskap og Bergen Bydrift AS eid i sin helhet av kommunen.

Kommunens eierskap følges opp av Eierskapsseksjonen som organisatorisk er lagt til Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Det faglige oppfølgingsansvaret for eierinteresser som ikke er definert som finansielt, er lagt til de ulike byrådsavdelingene. Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø følger opp kommunens eierskap i 9 aksjeselskaper hvor formålet er planlegging/realisering av vei-, tunnel- og broprosjekter. Ved Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke følges kommunens interesser i 10 selskaper på kulturfeltet opp. To selskaper er knyttet mot Byrådsleders avdeling, mens de øvrige selskaper følges opp av Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. I sistnevnte avdelings portefølje ligger oppfølging av kommunens eierinteresser i 7 arbeidsmarkedsbedrifter. En nærmere oversikt over kommunens eierandeler i de ulike selskaper, samt begrunnelse for eierskapet, finnes i byrådsak 315/13 – Årsregnskap for 2012 med oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter.

Bergen kommune eier 35 % av Business Region Bergen AS (BRB). Selskapet eies sammen med Hordaland fylkeskommune og kommuner i bergensområdet. BRB er et policyorgan for å utvikle grunnlaget for en felles næringspolitikk i en utvidet bergensregion.

Kommunen eier helt eller delvis syv vernede bedrifter for arbeidsmarkedstiltak, der målgruppen er yrkeshemmede.

På kulturområdet er det etablert 9 aksjeselskaper knyttet til lokal kulturvirksomhet. Noen selskaper er heleid av Bergen kommune, mens andre selskaper eies i samarbeid med andre (i stor grad Hordaland fylkeskommune).

Høsten 2013 etablerte Bergen kommune Hellingen AS til å forestå kommunens oppgaveløsning i Hovedanlegg for svømming og stup. Selskapet eies 100 % av kommunen.

## Interkommunale selskap

Innen spesielle fagfelt kan det lønne seg for nabokommuner å samarbeide gjennom et interkommunalt selskap. Flere kommuner eier da selskapet sammen. Bergen kommune løser på noen områder oppgaver sammen med andre gjennom stiftelser, medlemslag osv.

For interkommunale selskap gjelder et eget lovverk. Regelverket bygger i stor grad på selskapsrettslige prinsipper. Interkommunale selskap har eget styre som velges av representantskapet. Medlemmer til representantskapet velges av de deltakende kommunene.

Grieghallen IKS representerer et sameie mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune hva gjelder eierskap til Grieghallen.

## Interkommunalt samarbeid

Virksomheten i Bergen og omland havnevesen er organisert som et interkommunalt samarbeid. Dette representerer en krevende organisasjonsløsning. Det arbeides med å avklare fremtidig organisasjonsløsning for havnen.

## Stiftelser

Stiftelser er selvstendige juridiske subjekter. Disse er regulert gjennom en egen lov. Stiftelser har egne styre og vedtekter. Det som i første rekke skiller en stiftelse fra et aksjeselskap, er at stiftelsen er selveiende. Fylkesmannen har tilsynsansvar overfor de offentlige, stadfestede stiftelsene. Ingen kommunale organer har slikt ansvar. Stiftelser er dermed ikke en «kommunal organisasjonsform», selv om kommunen både kan bidra til etablering av slike stiftelser og til en viss grad finansierer den virksomhet stiftelsen står for. Stiftelser utfører ofte oppgaver kommunen har interesser knyttet til.

Dersom hensikten er ivaretagelse av oppgaver der kommunen ønsker direkte kontroll- og styringsmulighet, er en stiftelse en lite hensiktsmessig organisasjonsform. Oppgaver og virksomhet lagt til en stiftelse kan til en viss grad styres indirekte gjennom kommunale bevilgninger og tilskudd. Konkret kan slik styring skje ved øremerking av midler gjennom tildelingsbrev og oppfølging av hvordan midlene er brukt. En slik indirekte styring er imidlertid et betydelig svakere virkemiddel enn direkte styring.

## Oppnevning av kommunale representanter

Myndighet til å oppnevne kommunens styrerepresentanter i kommunale foretak og å foreslå representanter til styret i aksjeselskaper kommunen som eier helt eller delvis, er lagt til byrådet. Å følge opp kommunens virksomhet og kommunens eierinteresser på det operative planet, er hjemlet i byrådets fullmakter.

For byrådet – som er ansvarlig for foretakets virksomhet ovenfor bystyret – er det derfor av avgjørende betydning selv å kunne oppnevne og avsette styret i KFene. Samme forhold gjelder for aksjeselskaper hvor kommunen eier 100 %. Her er byrådet generalforsamling og kan utøve kommunens eierfunksjoner når generalforsamling er satt. For bystyret - som overordnet styringsorgan for all virksomhet i kommunen, er det viktig å unngå sammenblanding av roller i styring og oppfølging av kommunens eierinteresser som gir utydelige ansvarslinjer. Det er derfor etablert en praksis som innebærer at bystyrerepresentanter som en hovedregel ikke skal sitte i styret i virksomhet som er lagt inn under byrådets styringsansvar.

Bystyrerepresentantene, som skal utøve tilsyn og kontroll med byrådets virksomhet, vil komme i en vanskelig situasjon habilitetsmessig når de møter seg selv som styrerepresentant i en virksomhet byrådet har ansvaret for å følge opp. Sett fra byrådet vil problemstillingen være i hvilken utstrekning byrådet kan ta ansvaret for de resultater foretaket leverer, dersom bystyret oppnevner bystyrerepresentanter til å styre foretaket.

Prinsippene for samhandlingen mellom bystyret og byrådet på dette området er fastsatt av bystyret ved behandling av b.sak 169/11 - Melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak i vedtakspunktene 3 – 6:

3. Bystyrerepresentanter, byråder og politiske sekretærer kan ikke velges inn på vegne av kommunen i bedriftsforsamlinger eller i styrene til aksjeselskaper der kommunen har eierinteresser, og dette uavhengig av kommunens eierandel. Dette skal også gjelde byråkrater som innenfor sitt saksområde har regulerende eller kontrollerende myndighet overfor selskapet, eller har til behandling saker av vesentlig betydning for selskapet. Dette for å unngå habilitets- og interessekonflikter.
4. Aktive bystyremedlemmer kan fortsatt velges inn i styrene i de kommunale foretakene og arbeidsmarkedsbedriftene. Forretningsutvalget foreslår styrekandidater til de kommunale foretakene og arbeidsmarkedsbedriftene.



5. Byrådet velger styremedlemmene og gjør en løpende vurdering av tjenestetiden for styremedlemmene. Ved utskifting av styremedlemmer skal det påses at hele styret ikke skiftes ut samtidig, men at det sikres en viss kontinuitet i styret. Styreleder skal velges av generalforsamlingen, og ikke av styret.
6. Bergen kommune vil tilstrebe en jevnere kjønnsbalanse i styrene. Det er en målsetning å få en 50/50 representasjon. Byrådet ønsker også å få frem flere kvinnelige styreledere. Byrådet vil imidlertid ikke benytte kvoteringsregler for å oppnå denne målsetningen.

Fra den hovedregel for oppnevning av styrerepresentanter i styrer underlagt byrådets ansvarsområde som er gjort rede for ovenfor, er det gjort unntak for bl.a. arbeidsmarkedsbedriftene. Ved oppnevning av kommunens representant(er) i denne type selskaper, både hel- og deleide, vil det være viktig å skille klart mellom hva det innebærer å være bystyrerepresentant og styrerepresentant. Som styremedlem er oppgaven å ivareta selskapets interesser – ikke eiers – dersom det skulle oppstå en motsetning. Det må imidlertid ikke være noen tvil om hvilke interesser en bystyrerepresentant skal ivareta. En bør derfor være forsiktig med å sette inn bystyrerepresentanter i slike styrer. Denne praksis er på linje med reglementet i Oslo kommune.

I den grad det vil være viktig å legge vekt på erfaringer som folkevalgt ved sammensetning av styrer som skal ivareta kommunens interesser, vil dette kunne gjøres ved at byrådet fremmer forslag om personer som har erfaring fra den folkevalgte arenaen, men som i dag ikke sitter i bystyret, til denne type styrearbeid.

Bergen kommune deltar i en rekke styrer, råd og utvalg knyttet til virksomhet som må anses å være ekstern i forhold til kommunen. I bystyresak 261-11 behandlet i bystyret 28.11.11 er det trukket opp en del retningslinjer for hvordan kommunen skal la seg representere i ulike organer.

En generell konklusjon er at i styrer, råd og utvalg der kommunen har viktige interesser å ivareta som samfunnsaktør, så skal kommunens representanter oppnevnes av – eller forslaget til oppnevning komme fra bystyret. Konkret betyr dette at når kommunen skal oppnevne representanter til styret i stiftelser ol., så er ansvaret for oppnevningen lagt til bystyret. I den grad det er kommunens interesser som organisasjon som skal ivaretas, så er det byrådet som er ansvarlig.

I Reglement for byrådet § 5. 2 - vedtatt av bystyret 18.12.13 - er det foretatt en nærmere presisering av byråders representasjon i styrer, råd og utvalg utenfor Bergen kommune.

# # 8

## Videre utvikling av styringssystemet

/ noen utfordringer

**D**a bydelsreformen og det parlamentariske systemet ble innført i løpet av 2000, innebar det omfattende endringer i den administrative og politiske organisasjonen. Bystyret delegerte mye til byrådet og bydelsstyrene fikk stor beslutningsmyndighet og ansvar for store deler av den kommunale driften. I hele perioden var det mindretallsparlamentarisme.

Avviklingen av bydelsstyrene i 2003, og innføringen av en to-nivåmodell, innebar overgang til en funksjonsorganisert administrasjon. Bydelsadministrasjonenes oppgaver ble tilbakeført til byrådsavdelingene sentralt. Bydelsstyrenes beslutningskompetanse ble overført til byrådet. Den politiske makt og innflytelse ble fordelt mellom de politiske organer sentralt.

Parallelt med dette ble det etablert en rekke kommunale foretak og selskaper. Avgrensede områder ble konkurranseutsatt og det ble innført friere brukervalg. Også i den andre valgperiodeperioden var byrådet avhengig av støtte fra andre for å oppnå flertall.

Denne politisk-administrative modellen fra 2003–2007 ble i store trekk videreført i valgperioden 2007 - 2011. Det var fremdeles en funksjonsbasert administrativ organisering, hvor hovedstrukturen er byrådsavdelinger og resultatenheter. Oppgavedelingen mellom byrådet og bystyret ble heller ikke forandret.

Det ble etablert en bydelsstyreordning fra 1. januar 2008, men denne ble avviklet 31.12.2010. Bydelsstyrene bestemte lite, men kunne mene mye.

Den største forskjellen i styringssystemet nå, sammenliknet med perioden 2000 – 2007, er at vi fra 2007 og frem til i dag (2014) har hatt flertallsparlamentarisme, dvs. at byrådet har støtte fra et flertall i bystyret.

Parlamentarismen i Bergen er inne i sin fjerde valgperiode. Det er nesten ingen av bystyrets representanter som har erfaring fra modellen som ble forlatt i 1999/2000. Det har vært betydelig politiske uenighet om styringsmodellen, og fremdeles er motstanden sterk i noen partier, selv om parlamentarismen som system har en noe bredere oppslutning i dag enn tidligere.

Dagens diskusjoner om styringssystemet går mest på selve utformingen, og hvordan de ulike delene skal balanseres mot hverandre. Bredden i oppslutning er nok til en viss grad avhengig av hvordan maktbalansen mellom byrådet og bystyret er, hvor samkjørt bystyret og byrådet er om spilleregler og arbeidsdeling, og hvilket handlingsrom de politiske partiene skaper, både hver for seg og sammen.

Det er et sunnhetstegn at det pågår en jevnlig politisk diskusjon om hvordan de politiske styringssystemene fungerer. Slike diskusjoner har funnet sted i alle periodene, både når det gjelder det sentrale politiske systemet og lokaldemokratiordninger.

Selv om det parlamentariske systemet har virket siden juni 2000, er ikke denne modellen gitt en gang for alle. Vi har i alle valgperiodene hatt helt ulike lokaldemokratiløsninger. I denne valgperioden skal lokaldemokratiet ivaretas av de sentrale utvalg, i første rekke bystyrekomitéene. Svaret på hva som er sentrale utfordringer for det politiske styringssystemet avhenger av ståsted, men med utgangspunkt i det som har stått på den politiske dagsorden så langt i denne perioden kan de viktigste utfordringene oppsummeres i fire overskrifter:

## **1) Å vedlikeholde og videreutvikle politisk kompetanse og innsikt i styringssystemet**

I alle periodene har det vært en prioritert oppgave å ha en opplæring for folkevalgte om eget styringssystem, formelle og uformelle spilleregler, lovverk og egenbestemmelser. Selv om mye er gjort, må dette gjentas. En aktiv opplæring både på politisk og administrativ side er en forutsetning for å sikre et dynamisk system som fungerer i tråd med politiske forventninger. Opplæringen må gjelde både for bystyre- og byrådsiden. En hovedutfordring blir å skape bred oppslutning om styringssystemet og å utvikle felles kompetanse om – og forståelse for – systemet og spillereglene, både politisk og administrativt. Med en slik forståelse i bunn kan arbeidet med å videreutvikle og forbedre systemet skyte fart.

## 2) Å videreutvikle gode ordninger for lokaldemokrati og innflytelse

Etableringen av bydelsstyrene var en måte å styrke lokaldemokratiet på. Representantene i bydelsstyrene skulle være ombud for enkeltpersoner, organisasjoner og innbyggere i de enkelte bydelene.

Samtidig innbefatter lokaldemokrati og innflytelse tiltak, aktiviteter og ordninger i regi av andre politiske organer og representanter. Både interne arbeidsformer og utadrettede aktiviteter som bystyret og bystyrekomiteéene har, vil påvirke den videre utvikling av lokaldemokratiet. En utfordring for alle politiske styringssystemer er å finne gode måter å regulere forholdet mellom seg selv og innbyggerne.

Det er ikke gjort en gang for alle å lage gode ordninger for medvirkning, deltakelse og dialog. Det er en spesiell utfordring å sikre at barn og unge deltar og medvirker gjennom de lokaldemokratiske ordningene som etableres.

## 3) Å få til en god arbeidsdeling mellom bystyret og byrådet

Selv om bestemmelsene innen parlamentarismen angir hvordan arbeidsdelingen skal være, vil det alltid være rom for å fordele makt og innflytelse på ulike måter. Uavhengig av politisk ståsted, posisjon eller opposisjon vil det være et poeng å ha en arbeidsdeling som sikrer at det er nok politiske oppgaver i komitéer og bystyre til at partienes bystyregrupper har handlingsrom slik at de ikke går på tomgang.

Det vil alltid være ulike vurderinger i bystyret og byrådet om hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling. Det mest sentrale er imidlertid en grunnleggende forståelse og respekt for hverandres roller. I så henseende er det viktig med en systematisk oppfølging av bystyrets vedtak vedrørende samspill mellom bystyret og byrådet, ved behandling av sakene om bystyrets og byrådets fullmakter (b.sakene 21/11, 294/13, 295/13).

## 4) Å sikre gode systemer for politisk innsyn og oppfølging av egne vedtak

I dette heftet har en beskrevet noen forhold knyttet til bystyrets politiske tilsyns- og kontrollfunksjoner med byrådets virksomhet. Et godt samspill mellom bystyret som overordnet politisk organ og byrådet som et politisk organ på det operative nivå, forutsetter en videreutvikling av systemer som sikrer:

- at det skjer en fortløpende rapportering fra byrådet til bystyret på oppnådde resultater.
- at de politiske utvalgene har en systematisk oppfølging av hvordan flertallsvedtak følges opp.

# #9

## Noen utviklingstrekk

/ historisk gjennomgang av utviklingen av styringssystemet i Bergen

### Et historisk skråblikk

Gjennom alle de faser styring og administrasjon av Bergen har utviklet seg, har flere spenningsfelter skiftet om å definere systemet. Disse er spenningen mellom:

- statsmakt og lokalmakt (herunder forholdet mellom embetsmenn og borgere)
- helhet og faglig spesialisering
- administrasjon og politikere og politikere innbyrdes
- sentralisering og desentralisering

### Statsmakt – lokalmakt

De eldste ordningene, som kan spores tilbake til før Magnus Lagabøtes bylov for Bergen fra 1276, sentrerer byens styringssystem rundt bymøtet, byrådet og gjaldkoren<sup>1</sup>. Disse ordningene var i utgangspunktet lokalt forankret, og de ga rom for betydelig innflytelse fra byborgerne. Etter hvert ble medlemmene av byrådet spesifisert til borgermestere og rådmenn, og den kongelige innflytelsen over utnevnelsen av dem økte.

1. Det norrøne ordet gjaldker betyr en person som tar imot betaling, og en av hans viktigste oppgaver var nettopp innkreving: av bøter, skatter og avgifter, både de inntektene kongen skulle ha og de som skulle inn i bykassa (forløperen for dagens kerner) (<http://www.domstol.no/Domstolene/no/1373628i.html>)

Med eneveldets innføring i 1660 ble i prinsippet all lokal innflytelse fjernet. Byrådet, fra nå av kalt Magistraten, ble kongelige embetsmenn og var ansvarlig kun overfor kongen.

*Skal og Kongen ene have høieste Magt og Myndighet at isætte og afsætte alle Betiente, høie og lave, være sig hvad Navn og Titel de have kunde, efter sin egen fri Villie og Tykke, saa at alle Embeder og Bestillinger, i hvad Myndighed de have, skal af Kongens Enevoldsmagt saasom af een Kilde have sin første Oprindelse.*

(Sitert etter T.H. Aschehoug: De norske kommuners retsforfatning før 1837 (Chra 1897 s. 131.)

Men reaksjonen lot ikke vente lenge på seg. Allerede i 1671 fikk borgerskapet utvirket rett til å utnevne representanter i lokalstyret, og fra 1677 ble De 16 eligereede menn etablert som et lokalt oppnevnt organ som i første omgang skulle være delaktig i utligning av skatter, men som etter hvert fikk, eller tok på seg andre oppgaver. Antallet sank, fra 16 til 8 til 4, og navnet ble endret til De deputerede borgere, og på begynnelsen av 1830-årene til Formannskapet. Dermed foregrev de opprettelsen av det nye selvstyreorganet som fikk navn etter formannskapslovene av 1837.

Etter 1837 eksisterte et valgt politisk system med Representanter (altså Bystyret) og formannskap på den ene siden og en embetsmannspreget administrasjon med Magistraten som tyngdepunkt på den andre siden. Magistraten hadde både kommunale og statlige oppgaver, men så vel avgjørelsesmyndigheten som det statlige elementet var blitt svekket allerede på 1700-tallet, og utover på 1800-tallet etablerte det seg en praksis med Bystyret og Formannskapet som besluttede organer og Magistraten som deres utredende og iverksettende organ.

Med loven om magistratsembetenes opphevelse av 1917 forsvant det statlige elementet i kommuneadministrasjonen, og etter 1923 (da loven ble iverksatt i Bergen) har utnevning av kommunens sentrale styringsorganer vært en helt kommunal sak.

Den statlige innflytelsen har vært varierende, fra relativt frie tøyler rundt forrige sekelskifte til streng gjeldskontroll i krisetidene i 1920- og 30-årene, derfra til relativt fri stilling i etterkrigsårene, for så å ende i en ny tung styring i de senere tiårene.

## Helhetsstyre – spesialisering

Allerede de eldste byrådene hadde sine tjenestemenn. De første kollektive spesialorganene dukket opp på 1700-tallet i form av kommisjoner. Kommisjonene ble opprettet ifølge lov og skulle ivareta spesielle fagområder. Av de viktigste nevnes Havnekommisjonen (1735), Skolekommisjonen (1741), Fattigkommisjonen (1756), Brannkommisjonen (1767) Bygningskommisjonen (1830) og Sunnhetskommisjonen (1831). Kommisjonsmedlemmene skulle oppnevnes dels av Magistraten, dels av andre instanser. Kommisjonene var i utgangspunktet både besluttede og iverksettende organer. Enkelte av dem hadde fra starten av tilknyttede tjenestemenn, andre fikk det etter hvert. Mot slutten av 1800-tallet var kommunens aktivitet økt så mye, både i bredde, omfang og kompleksitet, at fast ansatte tjenestemenn med tydelig faglig profil mer var regelen enn unntaket. På denne tiden ble kommisjonene endret til styrer eller råd som forholdt seg til sine respektive administrasjoner for utredninger, forslag og iverksettelse. Utover på 1900-tallet ble disse fagfeltene regulert gjennom den såkalte særlovgevingen, der kommunenes særlige faglige oppgaver blir definert, i motsetning til de allmenne lovene for kommunal forvaltning, som fremkommer i kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven med flere.

Selv om store deler av kommunens organer fikk en klarere faglig spesialisert karakter utover på 1800-tallet, tok det ennå lang tid før Magistraten, altså kommunens sentraladministrasjon, fulgte en slik utvikling. Fra 1846 hadde de tre magistratspersonene snarere en motsatt form for arbeidsdeling. De delte tilsynet med de forskjellige kommunale aktivitetene mellom seg på en slik måte at det aktivt hindret spesialisering: Alle hadde de ansvaret for et par stiftelser, et par legater, en skole eller to, en kirke eller to osv. Og alle var kollektivt ansvarlig for alle avgjørelser, som derfor ble tatt som kollegium der alle underskrev vedtaket. En slik ordning hadde sin berettigelse i en tid da Magistraten i stor grad var et besluttede organ, men mot slutten av 1800-tallet var den i stor grad redusert til en saksforbereder, og ordningen var tungvint og overflødig.

1891 ble et merkeår i Bergens administrasjonshistorie. Da delte Magistraten seg i tre avdelinger etter klare faglige skiller. Hver magistratsperson ble sjef for sin avdeling og bestyrte dens saker på eget ansvar. Arbeidsfordelingen endret seg over tid, og ved omorganiseringen i 1923 ble avdelingsstrukturen utvidet til fem:

- Finansborgermesteren (sentrale organer, økonomistyring mv.)
- Andre borgermester (tekniske saker)
- Tredje borgermester (skole, kultur og helsevesen)
- Fjerde borgermester (bolig- og bygningsaker)
- Rådmanden (fattig- og trygdevesen)

Betegnelsene endret seg, og fra 1938 falt borgermestertittelen bort, og alle ble titulert rådmenn. De fem rådmennene hadde stor selvstendighet og fremmet sine egne saker for formannskap og bystyre. Men alle saker som krevde bruk av penger av noen betydning, eller som gjaldt kjøp og salg av eiendom, måtte fremmes via finansrådmannen, som dermed ble den mest innflytelsesrike av dem.

Denne ordningen holdt seg til kommunesammenslutningen i 1972, da antall rådmenn ble redusert til én. Hensikten var å skape et mer helhetlig grep om byens utvikling. Rådmannen fikk en betydelig stab; i tillegg til spesialavdelinger for administrasjon, edb, informasjon osv. hadde han to saksbehandleravdelinger (én for tekniske saker, og én for skole, sosial og kultur) som bearbeidet sakene og fremmet innstillinger for formannskapet. Kommunen ellers ble organisert i fagseksjoner med faglig orienterte sjefer. Fagsjefenes innstillinger og budsjettforslag var offentlige, og både politikere og publikum hadde mulighet til å observere hvor rådmannen hadde endret fagsjefenes innstillinger. Dette ga godt spillerom for sektorinteresser, men også for reell offentlig deltakelse i den politiske debatten.

Med den store omorganiseringen i 1984 ble dette endret. Seksjonene ble slått sammen til kommunalavdelinger under ledelse av kommunaldirektører. Den største endringen var imidlertid at kommunaldirektøren i tillegg til å være fagdirektør for sitt ansvarsområde også ble medlem av rådmannens ledergruppe, rådmannens stab, og dermed kollektivt ansvarlig for kommunens helhetlige politikk. Dette ble kalt FAP – felles ansvarsprinsippet. Samtidig gjennomførtes fullført saksbehandling, dvs. at enhver sak som skal til politisk behandling, skal skrives i rådmannens navn. Det innebar at eventuell uenighet mellom fagetat og rådmann måtte løses før saken ble ferdigskrevet. Denne ordningen holdt seg til 2000, da Bergen kommune gikk over til et parlamentarisk styresett, uten rådmann.

## **Administrasjon – og politikere**

Når vi i dag snakker om spenningsfelter i kommunestyringen, tenker vi nok helst på spenninger mellom politikere og politiske partier. Ingenting kunne vært fjernere for dem som gjennomførte det kommunale selvstyret i 1837 og introduserte arenaen for de politiske kampene i kommunen: formannskapet og kommunestyret, eller representantene, som det først ble kalt.

Da Bergen formannskap holdt sitt siste møte 21. juni 2000, betydde det farvel til en styringsform som hadde sitt opphav og sitt grunnlag i en helt annen tid, og en annen tenkemåte, enn vår egen. På mange måter er det underlig at den holdt så lenge. Formannskapsprinsippet ble knesatt som styringsform i norske kommuner gjennom formannskapslovene av 1837. Delvis til erstatning for og delvis til supplerings av em-



betsstyret fikk norske prestegjeld velge sine beste menn til å forvalte det lokale styret i de såkalte «formannskapsdistriktene» eller kommunene.

Som vi har sett, var dette ikke helt nytt i Bergen, som siden slutten av 1600-tallet hadde hatt borgerrepresentanter til å supplere Magistratens styre.

Formannskapsprinsippet bygger på en harmonimodell. Den underliggende tanke er at når byens eller bygdas beste menn (for menn var det) setter seg ned og diskuterer en sak, vil de kunne enes om en løsning til samfunnets beste.

*Denne Tænkemaade har jeg tillige erfaret antaget som en Grundlov af mine Herrer Medkolleger, og overholdelsen deraf, hensigtende til et Maal og til fælles bestræbelser, har anvødet den Lyksalige Enighed; der har hersket inden denne Samling, og befæstet dets Beslutninger med forenede Kræfter.*

Dette uttalte Caspar Jordan, en av de eligerede i 1793 (Caspar Jordan til De eligerede menn 4. juli 1793. Bergen Byarkiv BBA A-0527:C:9). Konflikter er et fremmedelement i en slik modell.

Det blir lettere å skjønne dette om man tenker på at kretsen av valgbare og stemmeberettigede var meget liten gjennom det meste av 1800-tallet (i 1838 fikk den mest populære kandidaten 112 stemmer...) og begrenset til samfunnets høyere lag, et relativt homogent sjikt med sterk identitet og felles verdier. Det hjelper også å vite at organiseringen av interessegrupper først starter rundt 1850 og organiseringen av politiske partier i 1880-årene. Det er egentlig et paradoks at formannskapsprinsippet har holdt seg i over hundre år etter at partipolitikken begynte å dominere valgene til lokale styringsorganer.

Den partipolitiske polariseringen har bølget opp og ned og er vel neppe på et høydepunkt nå. Slik sett skulle man tro formannskapsprinsippet ville bli utsatt for atskillig hardere prøvelser i 1930-årene enn i 1990-årene. Likevel skulle det gå helt til år 2000 før formannskapsprinsippet ble skiftet ut med parlamentarismepriksippet – et system forankret i interessemotsetninger og politisk kamp. Parlamentarismens ansvarliggjøring av makten er muligens på høy tid.

Parlamentarismemodellen har bare delvis sin begrunnelse i forholdet mellom politisk posisjon og opposisjon. Forholdet mellom administrasjon og politisk ledelse har også vært viet betydelig oppmerksomhet. De siste tiårene har vi hørt uttrykket «rådmannsstyre» brukt mange ganger, og implikasjonen var at det var for mange premisser som ble lagt av rådmannen og administrasjonen før sakene kom til politisk behandling, og at formannskap og bystyre mer drev sandpåstrøing enn reell politisk styring. Ved å la byrådet overta rådmannsfunksjonen kommer den dominerende

politiske grupperingen i en posisjon der den kan initiere og styre saker på en klarere måte og dermed reelt kunne ta det ansvaret for egne beslutninger som samfunnet nå forventer av en ledelse.

Eller er det kanskje allerede for sent? Er det partiene og interesseorganisasjonene som setter dagsordenen nå, slik som for noen tiår siden? Det er adskillige år siden TV i realiteten overtok som arrangør av norske valg. Er det mediene og de uklare interessegruppene bak dem som dirigerer utviklingen nå? Hvem er det som snakker, og hvilke konsekvenser får det? Kanskje den ansvarliggjøring av makten som parlamentarismen rendyrker, er det som skal til for at den opprinnelige hensikten med formannskapslovene skal slå gjennom: et styre av byens beste menn – og kvinner – til beste for byen.

## Sentralisering og desentralisering

### – Noen utviklingstrekk ved det politiske styringsystemet fra kommunesammenslåingen og frem til i dag

Geografisk sentralisering har vært hovedtendensen i det meste av Bergens historie. Endringer i kommunestrukturen siden 1837 har nesten uten unntak bestått av sammenslåinger. En annen tendens er at byene har slukt sitt omland etter hvert som urbaniseringen trengte frem. Bergen var i 1837 en liten kommune i utstrekning, fra Mulelven i nord til Nygård i sør. I 1876 ble Sandviken, Nygård, Lungegården og Kalfaret – eller Landsognenes Formannskapsdistrikt som det offisielle navnet var – lagt til byområdet. I 1915 ble Årstad kommune innlemmet i Bergen, i 1921 ble Gyldenpris overført fra Laksevåg (som i 1918 var skilt ut fra Askøy som egen kommune). I 1955 ble Fyllingsdalen overført fra Fana kommune, og i 1972 fikk vi den store kommunesammenslutningen der Bergen by ble slått sammen med Fana kommune, Laksevåg kommune, Arna kommune (utskilt fra Haus i 1964) og Åsane kommune (utskilt fra Hamre i 1904 med senere justeringer) til en ny Bergen kommune som samtidig mistet status som eget fylke. I alt 11 kommuneenheter har vi altså hatt innenfor det som i dag er Bergen kommunes grenser.

Etter kommunesammenslutningen har det vært en motgående tendens, mot desentralisering, ved at det har vært gjennomført flere ulike former for bydelsorganisering, med varierende oppgaver tildelt og i ulikt antall. I 1973 ble det opprettet 20 bydelsutvalg for å bedre kontakten mellom bydelens befolkning og byens sentrale politiske organer. Disse utvalgene hadde i utgangspunktet status som uttaleorgan. I 1988 ble antall bydeler redusert til 12, og året etter fikk bydelsutvalgene funksjon som helse- og sosialstyrer.

Parallelt med dette ble det politiske styringssystemet i Bergen endret, og i 1984 ble den såkalte hovedutvalgsmodellen innført. Med denne reformen fikk kommunen sju hovedutvalg som erstattet en rekke tidligere utvalg. Denne modellen ble beholdt frem til begynnelsen av 1990-årene. Det ble foretatt en gjennomgang av kommunens politiske og administrative struktur, som i 1995 endte med seks hovedutvalg med 12 heltidsansatte kommunalråder i leder- og nestlederposisjoner. Ledervervene gikk til posisjonen, mens opposisjonen fikk nestlederne, noe som førte til at ordningen av enkelte ble betegnet som en forenklet utgave av parlamentarisme.

Den sterkeste fokuseringen på desentralisering kom i perioden 2000–2004 med opprettingen av bydeler med mer markert selvstendighet enn tidligere. Etter en prøveordning med to bydeler, Arna og Loddefjord, i 1997, fikk hver bydel i 2000 ett bydelsstyre og en bydelsadministrasjon som var ansvarlig for kommunale funksjoner og tjenester innen sitt bestemte geografiske område. Bydelen ble tildelt fullmakter innen flere sektorer, blant annet barnehage, grunnskole, helse og sosial, kultur, arbeidsmarkedstiltak og mindre byggesaker.

Bydelsorganiseringen ble gradvis avvirket etter lengre tids misnøye med de økonomiske resultatene i bydelene og til dels store underskudd i kommunen. Bydelsstyrenes budsjettfullmakter ble inndratt og overført til byrådet i 2003 og i 2004 ble administrasjonene avvirket. Fra og med januar 2008 er det gjenopprettet åtte bydelsstyret i Bergen, dog med mye mer begrensede fullmakter enn i den forrige runden.

Dette desentraliseringstiltaket ble gjennomført omtrent samtidig som det sentrale styringssystemet skiftet fra formannskapsmodellen til parlamentarismemodellen – altså en sentralisering av makt.

Bergen kommune har gjennomgått flere store omorganiseringer i sin historie, ikke overraskende er de blitt mer og mer omfattende, og det er blitt kortere og kortere mellom dem jo mer vi nærmer oss vår egen tid. Det er neppe en dristig påstand at Bergens byforvaltning bare i årene etter 1970 har gjennomgått flere og mer gjennomgripende omveltninger enn i sine første 900 år – fra 1070 til 1970. Enten man måler i berørte arbeidstakere, kostnader eller medgått tid, er det neppe tvil om at verken eneveldets innføring i 1660, formannskapslovene av 1837 eller de store omorganiseringene i 1891 eller 1923 i omfang og kompleksitet kommer i nærheten av kommunesammenslutningen i 1972, omorganiseringen i 1984, bydelsorganiseringen og innføring av parlamentarismen i 2000 eller opphevingen av bydelsorganiseringen i 2004. Om man måler i effekt, er det ikke sikkert man kommer til samme resultat.

Det er et tankekors at da Bergen i 2000 kastet vrak på formannskapet, et styrings-system som hadde virket siden 1837, grep man tilbake til en betegnelse som var enda eldre: byrådet. Det er kun ledertittelen som er en nyskapning: byrådsleder. I den gamle byrådsinstitusjonen het lederen enten borgermester eller president. Om man skulle ønske det, er det altså full historisk dekning for å kunne snakke om Presidenten i Bergen.