Kommunalrett

Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes

Kommunalrett

Oppgaver, organisering, kontroll

CAPPELEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2020

ISBN: 978-82-02-67765-7

1. utgave, 1. versjon

E-utgaven baserer seg på trykte 2. utgave, 978-82-02-53753-1,
CAPPELEN DAMM 2020

Elektronisk tilrettelegging: Bøk Oslo AS
Omslagsdesign: Graham Mansfield

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med forlaget er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

www.cda.no
akademisk@cappelendamm.no

Forord

Siktemålet med denne boka er å gi en framstilling av sentrale rettsregler om kommuner. Vi kaller boka *Kommunalrett – oppgaver, organisering, kontroll*. Tradisjonelt brukes ordet kommunalrett om rettsreglene knyttet til organer i kommunen og fylkeskommunen og spørsmål som i stor grad er regulert i kommuneloven. I denne boka har vi i tillegg til å gi en generell framstilling av de tradisjonelle temaene i kommunalrett, skrevet grundig om alternative organiseringsformer, herunder interkommunalt samarbeid. Det samme gjelder statlig kontroll og de rettslige rammene for det kommunale selvstyret. Vi har dessuten tatt med et eget kapittel om etikk.

I del 1 behandler vi kommunen i et noe bredere perspektiv. Vi spør oss hva en kommune er, hvilke oppgaver kommunen har, hvorledes kommunen får inntekter og hvorledes kommunen styres av folket. I del 1 inngår blant annet en presentasjon av viktige særlover som pålegger kommunen sentrale oppgaver i vårt velferdssamfunn: barnehage, opplæring, helse og omsorg, barnevern, sosiale tjenester, byggesaker og kommunal planlegging. Vi avslutter del 1 med en figur som gir et bilde av den bredden og det mangfoldet som kommunen må forholde seg til, og som i stor grad er regulert av lovgivning.

I del 2 behandler vi først og fremst de grunnleggende reglene om organiseringen av kommuner med egen folkevalgt ledelse og kompetansefordelingen mellom de ulike organene. Dette er «forfatningsregler» hjemlet i kommuneloven. Vi behandler også i denne delen krav til beslutningsprosessen, regler om de folkevalgtes rettigheter og plikter og til slutt kommunelovens regler om den interne økonomiforvaltningen.

I del 3 går vi grundig inn i organiseringsformer en kommune har til rådighet utover de «forfatningsreglene» alle kommuner må følge. Det kan for eksempel være organiseringsformer som er knyttet til drift hvor kommunen ønsker en noe friere styringsstruktur enn det som følger av grunnformene i kommunalretten, eller det kan være organiseringsformer som muliggjør å drive virksomhet sammen med andre kommuner, stat eller private. På dette området har lovgiver siden tusenårsskiftet innført nye ordninger, for eksempel

vertskommunesamarbeid, interkommunalt politisk råd og NAV. Men også mer etablerte organiseringsformer som kommunalt foretak, interkommunalt samarbeid med hjemmel i kommuneloven kalt kommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt selskap, aksjeselskap og stiftelser behandles.

I del 4 har vi et eget kapittel om etikk i kommunen før vi behandler de klassiske kontrollsystemene. Vi behandler reglene om kommunens egenkontroll, men også nasjonale myndigheters kontrolladgang i form av de mange tilsynsordningene og i egenskap av å være klageinstans. Vi avslutter med å oppsummere og vektlegge spenningsfeltet mellom statlig styring og kontroll og kommunalt selvstyre.

Bakgrunnen for arbeidet med denne boka er vårt mangeårige tilsettingsforhold ved OsloMet – storbyuniversitetet (tidligere Norges Kommunal- og Sosialhøgskole, som ble innlemmet i Høgskolen i Oslo som deretter ble Høgskolen i Oslo og Akershus). Vi er alle tre jurister og har vært kolleger i mange år ved samme institutt. Vi har alle blant annet undervist i kommunalrett ved vår bachelorutdanning i administrasjon og ledelse i offentlig virksomhet (tidligere kommunalkandidatutdanningen). Målgruppen for boka er først og fremst studenter som studerer kommunalrett ved høgskoler og universiteter. Vi har søkt å gi framstillingen en praktisk vinkling ved å vise konkret hvordan reglene kan brukes og faktisk brukes. Boka vil derfor kunne være nyttig for ansatte og folkevalgte i kommunene og for ansatte blant annet i direktorater, i statlige tilsyn og hos fylkesmannen.

Boka bygger på 1. utgave som kom i 2014, men har gjennomgått en ganske omfattende revisjon basert på ny kommunelov som ble vedtatt i Stortinget 22. juni 2018. Ikrafttredelse er fra ulike tidspunkt: Hoveddelen av loven, dvs. kapitlene 1 til 13, 17 til 24, 26, 27, 30 og 31, trådte i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023 (dvs i perioden mellom 9. september og 31. oktober 2019). Kapitlene 14, 15, 16, 28 og 29, som i hovedsak er reglene om økonomistyring, trådte i kraft 1. januar 2020 og for reglene om internkontroll i kapittel 25 er ikrafttredelsesdato i skrivende stund ikke bestemt. Siden forrige utgave er det også vedtatt endringer i kommuneinndelingen og noen endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Boka er à jour med gjeldende lovgivning pr. 1.1.2020.

Oslo, mars 2020

Gerd Engelsrud Gunnar Jahren Ingun Sletnes

Innhold

Forord 5

DEL 1 KOMMUNEN I ET JURIDISK PERSPEKTIV 17

I **Hva er en kommune?** 19
1 Kommune-Norge 19
2 Kommuneinndeling 20
3 Forvaltningsnivåer. KS 22
3.1 Staten 22
3.1.1 Departementene og direktorater/tilsyn 23
3.1.2 Fylkesmannen 24
3.2 Fylkeskommunene 26
3.3 KS 27

II **Hvilke oppgaver har kommunen?** 29
1 Omfattende og sentrale oppgaver i velferdssamfunnet 29
2 Lovpålagte oppgaver og frivillige oppgaver 31
3 Myndighetsutøvelse, tjenesteytelser og næringsvirksomhet 33
4 Oppgaver etter særlov 34
4.1 Barnehager 35
4.2 Opplæring 39
4.3 Helse- og omsorgstjenester 42
4.4 Barnevern 45
4.5 Sosiale tjenester 48
4.6 Byggesaker 49
4.7 Kommunal planlegging 54
4.7.1 Planlegging etter plan- og bygningsloven 55
4.7.2 Kommunal planstrategi 56
4.7.3 Kommuneplan 57
4.7.4 Reguleringsplaner 60
4.7.5 Midlertidig forbud mot tiltak 64
4.7.6 Statlig og regional planlegging 65

III **Kommunens inntekter** 69
1 Innledning 69
2 Skatt 70

3 Statlige overføringer 70
4 Brukerbetaling 71
5 Oppsummering 73

IV Kommunen som en del av folkestyret 75
1 Valgkanalen 75
2 Innbyggerdeltakelse 78

V Juss i kommunen 82
1 Rettssikkerhet 82
2 Forvaltningsrettslige hovedprinsipper 84
2.1 Legalitetsprinsippet 84
2.2 Forsvarlighetsprinsippet 84
2.3 Likhetsprinsippet 85
2.4 Saklighetsprinsippet 86
2.5 Offentlighetsprinsippet/Åpenhetsprinsippet 86
3 Grunnleggende prinsipper i kommunalretten 87
3.1 Det kommunale selvstyret og prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret 88
3.1.1 Forholdsmessighetsprinsippet 88
3.1.2 Nærhetsprinsippet 89
3.1.3 Finansieringsprinsippet 89
3.2 Prinsippet om kommunens frihet til å organisere seg selv og prinsippet om enhetlig forvaltning 89
3.3 Prinsippet om bærekraftig utvikling 90
4 Kompetansebegrepet 90
4.1 Begrepsavklaring 90
4.2 Offentligrettslig kompetanse og privatrettslig kompetanse 91
4.3 Kommunenes alminnelige og spesielle kompetanse 91
4.4 Personell kompetanse, materiell kompetanse og prosessuell kompetanse 92
5 Aktuelle rettskilder 93
5.1 Generelt om kommuneloven 93
5.2 Andre aktuelle lover 96
5.3 Lovens forarbeider 96
5.4 Forskrifter 97
5.5 Rettspraksis 98
5.6 Reglement 99
5.7 Praksis og rettsoppfatninger 99
5.8 Internasjonale konvensjoner og EØS-avtalen 101
5.9 Reelle hensyn/vurderinger 102
6 Kommunejuss i et relasjonsperspektiv 102

DEL 2 GRUNNLEGGENDE REGLER OM KOMMUNEN SOM ORGANISASJON OG KOMMUNENS ØKONOMIFORVALTNING 105

VI Hvordan er kommunen organisert? 107
1 Grunnleggende styringsformer 107
1.1 Folkevalgte organer 107
1.2 Kommunestyret 107
1.3 Formannskapssystemet eller parlamentarismesystemet ... 108
2 Formannskapssystemet (Normalmodellen): Folkevalgte organer 111
2.1 Ulike organiseringsmodeller 111
2.2 Formannskapet 113
2.3 Ordfører 115
2.4 Utvalg 117
2.5 Kommunestyrekomiteer 119
2.6 Styre for institusjon 121
3 Formannskapssystemet (Normalmodellen): Administrasjonen 122
3.1 Frihet i valg av administrative modeller 122
3.2 Kommunestyret som arbeidsgiver 126
3.3 Lovregler om administrasjonen 126
3.3.1 Kommunedirektør (rådmann) 126
3.3.2 Lederstillinger etter særlov 131
3.3.3 Ansettelse på åremål 132
3.3.4 Pensjonsordning 133
3.4 Medbestemmelse i kommunal sektor 133
3.4.1 Partssammensatte utvalg (Administrasjonsutvalg) 134
3.4.2 Møte- og talerett 135
3.4.3 Arbeidsmiljøutvalg og verneombud 136
4 Parlamentarisk styringsform 137
4.1 Alternativ styringsform 137
4.2 Innføring av parlamentarismesystemet 138
4.3 Valg av byråd. Mistillit 140
4.4 Byrådets ansvar og myndighet 142
4.4.1 Leder av administrasjonen 142
4.4.2 Opprettelse av politiske stillinger 144
4.4.3 Ordførerens rolle 144
4.4.4 Styrer 145
4.5 Forslagsrett for kommunestyremedlemmer 145
4.6 Kompensasjon til opposisjonspartiene 146
4.7 Konsekvenser av valg mellom parlamentarismesystemet og formannskapssystemet 147
4.7.1 Fordeler og ulemper 147
4.7.2 Oppsummering av rettslige konsekvenser 148

5 Konstituering etter valg og personvalget til folkevalgte organer 150
5.1 Saker som behandles i det konstituerende møtet 151
5.2 Gjennomføring av personvalget 152
5.3 Krav til kjønnsmessig balanse 153
VII Hvem bestemmer hva i kommunen? 155
1 Kompetanse og delegasjon 155
2 Oversikt over kommunelovens delegasjonsregler 156
3 Delegasjonsforbud (delegasjonssperre) 158
4 Delegasjon «i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov» 159
4.1 Ubegrenset delegasjonsadgang 159
4.2 Videredelegasjon 160
5 Delegasjon «i saker som ikke har prinsipiell betydning» 161
6 Delegasjonsadgang til styre for institusjon 164
7 Tildeling av hastekompetanse 164
8 Særlovgivningens regler om delegasjon 165
9 Om kommunenes delegasjonspraksis/ delegasjonsreglement 167
VIII Hvordan behandles saker i folkevalgte organer? 168
1 Virkeområdet for saksbehandlingsreglene 168
2 Grunnleggende saksbehandlingsprinsipper i kommuneloven 169
3 Møteprinsippet 169
3.1 Hovedregel om fysisk møte 169
3.2 Fjernmøte 172
3.3 Behandling av hastesaker 173
4 Åpenhetsprinsippet 173
4.1 Hovedregel om åpne møter 173
4.2 Lukkede møter 174
4.2.1 Plikt til å lukke møtet 175
4.2.2 Tillatelse til å lukke møtet 176
4.2.3 Framgangsmåte ved lukking av møte 177
4.3 Allmennhetens innsynsrett i saksdokumenter etter offentleglova 178
5 Innsynsrett i saksdokumenter 179
6 Gjennomføring av møter 181
6.1 Møtetidspunkt, innkalling, møteledelse, møtebok 182
6.2 Hvor bindende er sakslisten? 184
7 Vedtaksførhet og avstemninger 184
7.1 Vedtaksførhet 184
7.2 Avstemninger 185
7.2.1 Hovedregel 185
7.2.2 Unntak fra den alminnelige flertallsregelen 185
7.2.3 Avstemningsmåte 186

8 Habilitet ... 187
8.1 Habilitetsreglene i forvaltningsloven ... 187
8.2 Habilitetsreglene for de folkevalgte i kommuneloven § 11-10 ... 192
8.3 Habilitetsreglene for de ansatte i koml. § 13-3 ... 194
IX **Hvilke rettigheter og plikter har de folkevalgte?** ... 196
1 Oversikt ... 196
2 Valg ... 197
2.1 Rett og plikt til å motta valg ... 197
2.2 Rett og plikt til å fungere hele valgperioden ... 199
3 Møterett og møteplikt ... 201
3.1 Gyldig forfall ... 201
3.2 Rett til fri fra arbeid ... 202
4 Stemmerett og stemmeplikt ... 202
5 Taushetsplikt ... 203
6 Godtgjøring ... 205
6.1 Godtgjøring av utgifter som reise etc. ... 206
6.2 Arbeidsgodtgjøring ... 207
6.3 Godtgjøring ved frikjøp ... 207
6.4 Ettergodtgjøring ... 208
7 Pensjon og ulike velferdsgoder ... 208
X **Kommunens økonomiforvaltning** ... 210
1 Grunnleggende krav ... 210
2 Årsbudsjett ... 211
3 Økonomiplan ... 214
4 Årsregnskap og årsberetning ... 215
5 Finans- og gjeldsforvaltning ... 217
6 Lån ... 218
7 Garantier ... 221

DEL 3 **ØVRIGE ORGANISERINGSFORMER FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET** ... 223

XI **Oversikt** ... 225
1 Organiseringsmuligheter for virksomhet som en kommune driver alene ... 225
2 Organiseringsmuligheter hvor kommuner driver virksomhet sammen ... 226
3 Organiseringsformer hvor en kommune kan drive virksomhet sammen med stat/private ... 228
4 Etablering av egne rettssubjekter og frihet i valg av organiseringsformer ... 230

5 Kjøp av tjenester fra andre ... 232
5.1 Anskaffelsesregelverket ... 232
5.2 Unntaket for egenregi og offentlig-offentlig samarbeid ... 236
6 Forholdet til regelverket om offentlig støtte ... 238
XII **Kommunale foretak** ... 242
1 Hva er et kommunalt foretak? Opprettelse og regulering ... 242
2 Styringsstrukturen ... 245
3 Vedtekter ... 246
4 Styrets oppgaver og kompetanse ... 247
5 Valg av styre og styrets sammensetning ... 250
6 Daglig leders ansvar og kompetanse ... 252
7 Kommunedirektøren og foretaket ... 254
8 Representasjonsrett ... 256
XIII **Vertskommunesamarbeid** ... 257
1 Hva er et vertskommunesamarbeid? Opprettelse og regulering 257
2 Oppgaver og kompetanse ... 259
3 Samarbeidsavtalen ... 261
4 Administrativt vertskommunesamarbeid ... 263
5 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd ... 265
6 Samarbeidskommunenes ansvar og styringsmuligheter i et vertskommunesamarbeid ... 269
7 Uttreden og oppløsning av et vertskommunesamarbeid ... 271
XIV **Interkommunalt politisk råd** ... 273
1 Hva er et interkommunalt politisk råd? Opprettelse og regulering ... 273
2 Oppgaver og kompetanse ... 274
3 Styringsstrukturen ... 275
4 Samarbeidsavtalen ... 276
5 Økonomisk ansvar og økonomiforvaltning ... 277
XV **Kommunalt oppgavefellesskap** ... 280
1 Hva er et kommunalt oppgavefellesskap? Opprettelse og regulering ... 280
2 Oppgaver og kompetanse ... 281
3 En del av kommunen eller eget rettssubjekt? ... 283
4 Styringsstrukturen ... 284
5 Samarbeidsavtalen ... 286
6 Økonomiforvaltning og økonomisk ansvar ... 287
XVI **Interkommunalt selskap** ... 289
1 Hva er et interkommunalt selskap? Oppretting og regulering ... 289
2 Oppgaver og kompetanse ... 290
3 Styringsstrukturen ... 291
4 Selskapsavtalen ... 292
5 Representantskapet ... 293

6 Styret ... 294
6.1 Kompetanse ... 294
6.2 Styrets størrelse, valg mm ... 295
7 Daglig leder ... 296
8 Representasjonsrett ... 296
9 Økonomiforvaltning og økonomisk ansvar ... 296
10 Uttreden og oppløsning ... 298

XVII Aksjeselskap ... 300
1 Hva er et aksjeselskap? Etablering ... 300
2 Styringsstruktur og kompetansefordeling ... 302
3 Vedtekter ... 305
4 Deltakeransvar. Konkurs ... 305
5 Endring i eierforhold. Oppløsning og avvikling ... 306

XVIII Stiftelser ... 307
1 Hva er en stiftelse? Etablering ... 307
2 Styringsstruktur og kompetansefordeling ... 309
3 Vedtekter ... 310
4 Oppløsning av en stiftelse ... 311
5 Statlig tilsyn og kontroll med stiftelser ... 311

XIX NAV ... 312
1 NAV-reformen ... 312
2 Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ... 313
3 Felles lokale kontorer ... 316
4 Partnerskapsavtalen ... 319

XX Oppsummering ... 323
1 Virksomhet en kommune driver alene ... 323
2 Interkommunalt samarbeid ... 324
3 Samarbeid med stat og private ... 328

DEL 4 KONTROLLSYSTEMER MV. ... 331

XXI Etikk i kommunen ... 333
1 Tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard ... 333
2 Etiske spørsmål knyttet til kommunal selskapsorganisering ... 336
2.1 Styremedlemmer og rolleblanding ... 336
2.2 Habilitet ... 337
2.3 Godtgjøring ... 338
3 Etiske spørsmål knyttet til kommunens anskaffelser av varer og tjenester mv. ... 339
4 Etiske spørsmål knyttet til rollen som folkevalgt eller arbeidstaker ... 342
4.1 Gaver / andre fordeler ... 342

4.2 Representant for kommunen ... 343
4.3 Utnyttelse av kommunens ressurser til privat bruk ... 343
4.4 Bierverv o.l. ... 344
5 Virkemidler for å sikre ønsket etisk standard ... 344
5.1 Åpenhet/gjennomsiktighet ... 344
5.2 Varsling ... 345
5.3 Tilsyn/kontroll ... 346
5.4 Holdningsskapende arbeid ... 347
XXII Hvordan kontrollerer kommunen seg selv? ... 348
1 Oversikt og avgrensninger. Egenkontrollens betydning ... 348
2 Kommunestyrets kontrollansvar ... 350
3 Kontrollformer ... 353
3.1 Regnskapsrevisjon ... 353
3.1.1 Finansiell revisjon ... 353
3.1.2 Kontroll med økonomiforvaltningen (forenklet etterlevelsesrevisjon) ... 354
3.2 Forvaltningsrevisjon ... 356
3.3 Eierskapskontroll ... 357
4 Kontrollutvalg ... 358
4.1 Valg og sammensetning ... 358
4.2 Hvem skal kontrollutvalget føre kontroll med? ... 363
4.3 Kontrollutvalgets ansvar, oppgaver og myndighet ... 366
4.4 Kontrollutvalgssekretariatet ... 370
4.5 Saksbehandlingsregler, kontrollutvalgets rett til opplysninger mv. ... 372
5 Revisjonen ... 376
5.1 Valg av revisjonsordning, revisor og organisering av revisjonen ... 376
5.2 Revisjonens ansvar og plikter ... 378
5.2.1 Generelt ... 378
5.2.2 Særlig om plikter ved regnskapsrevisjon (finansiell revisjon) ... 381
5.3 Revisors møterett, opplysningsplikt mv. ... 382
5.4 Krav til revisors uavhengighet ... 382
5.5 Krav til revisjonens kvalifikasjoner mv. ... 385
6 Administrativ internkontroll ... 387
6.1 Ansvaret for internkontrollen ... 387
6.2 Hva er internkontroll? ... 389
6.3 Krav til internkontrollen ... 389
6.4 Forholdet til særlovgivningen ... 391
6.5 Rapportering til kommunestyret mv. ... 392
7 Eierstyring og eierskapsmelding ... 393

XXIII Statlig kontroll 396
1 Oversikt og avgrensninger 396
1.1 Kontrollformer 396
1.2 Fylkesmannens kontrolloppgaver 397
1.3 Lovlighetskontroll vs. prøving av forvaltningsskjønnet 398
1.4 Domstolskontroll 399
1.5 Statlige rapporteringskrav 400
2 Lovlighetskontroll 402
2.1 Utgangspunkter 402
2.2 Hva kan det kreves lovlighetskontroll av? 404
2.3 Hvem kan kreve lovlighetskontroll? 409
2.4 Fylkesmannens adgang til å ta opp en sak på eget initiativ 411
2.5 Hva kan prøves av fylkesmannen ved en lovlighetskontroll? 415
2.6 Rettsvirkninger 418
2.7 Saksbehandlingsregler 419
3 Statlig tilsyn med kommunene 421
3.1 Hva er statlig tilsyn? 421
3.2 Hvorfor tilsyn? 423
3.3 Hva kan eller skal det føres tilsyn med? 425
3.3.1 Hva sier kommuneloven? 425
3.3.2 Hva sier særlovgivningen? 427
3.4 Hvem er tilsynsmyndighet? 431
3.5 Særlige saksbehandlingsregler 432
3.6 Reaksjoner 434
3.7 Samordning av statlig tilsyn 436
3.8 Forholdet mellom egenkontrollen og statlig tilsyn 439
4 Statlig klagebehandling 440
4.1 Utgangspunkter 440
4.2 Hva kan påklages? 441
4.3 Hvem kan klage? 445
4.4 Klageinstans 445
4.4.1 Intern kommunal klagebehandling 445
4.4.2 Statlig klageinstans hjemlet i forvaltningsloven og kommuneloven 448
4.4.3 Statlig klageinstans hjemlet i særlov 449
4.5 Klageinstansens kompetanse 453
4.5.1 Prøvingskompetansen etter forvaltningsloven 453
4.5.2 Særlig om hensynet til det kommunale selvstyret 454
4.5.3 Regler i særlovgivningen som begrenser prøvelsesretten mv. 456
4.6 Saksbehandlingsregler 459
4.7 Resultatet av og omfang av statlig klagebehandling 460

5 Fylkesmannens rolle overfor kommunenes økonomiforvaltning 462
5.1 ROBEK 462
5.2 Fylkesmannens kontroll med årsbudsjettet 466
5.3 Fylkesmannens kontroll med lån og langsiktige leieavtaler 468
5.4 Fylkesmannens godkjenning av kommunale garantier 471
6 Fylkesmannens rolle mv. i den kommunale planleggingen 473
6.1 Samarbeid og veiledning 474
6.2 Innsigelse 475
6.3 Fylkesmannens klagerett 478
6.4 Statlige planretningslinjer og bestemmelser 478
XXIV Det kommunale selvstyret 480
1 Hva behandles i dette kapitlet? 480
2 Europarådets charter om lokalt selvstyre 481
3 Grunnlovsvern av det kommunale selvstyret 483
4 Kommuneloven § 2-1 og begrepet «kommunalt selvstyre» 485
5 Kommunalt selvstyre vs. behovet for statlig styring 487
6 De kommunale folkevalgte organene – demokratiet 490
7 Kommuneinndelingen og kommunesamarbeid 492
8 Kommuners oppgaver 493
9 Nærhetsprinsippet 496
10 Finansiering og økonomiforvaltning 497
11 Statlig tilsyn og kontroll 499
12 Tvister mellom stat og kommune 505
13 Statlige styringsmidler og det kommunale selvstyret 507
13.1 Statlige styringsmidler 507
13.2 Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren 509
13.3 Konsultasjonsordningen mellom staten og KS 511

Eksempel på reglement for kommunestyre og underliggende organer 513

Offentlige dokumenter mv. 527
Lovforarbeider mv. 527
Rundskriv mv. 530

Litteratur 533

Saksregister mv. 539
Rettspraksis 539
Sivilombudsmannen 539
Uttalelser fra Kommunaldepartementet i tolkningsspørsmål 540

Lovregister 541

Stikkordregister 553

DEL 1

Kommunen i et juridisk perspektiv

KAPITTEL I

Hva er en kommune?

1 Kommune-Norge

Begrepet kommune har lange røtter i det norske forvaltningssystemet. Ved innføringen av formannskapslovene i 1837 ble betegnelsen «commune» tatt inn i lovverket. Begrepet kommer fra fransk commun, som igjen har det fra latinsk communis, som betyr felles.[1] I sin bok om kommunal organisering omtaler Fiva, Hagen og Sørensen kommuner som subnasjonale organisasjoner som løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati.[2] De definerer en kommune som en offentlig myndighet med følgende tre stikkordsmessige kjennetegn: geografisk avgrenset område, offentlige oppgaver, styres av lokalbefolkningen. Det første kjennetegnet handler om kommuneinndeling som vi skriver om nedenfor i dette kapitlet i punkt 2. Det andre kjennetegnet – offentlige oppgaver – handler om at en kommune har ansvar for bestemte oppgaver og funksjoner som følger av lovgivningen, såkalte lovpålagte oppgaver. Hver kommune er et myndighetsorgan med ansvar for blant annet sentrale velferdstjenester. Vi gir en oversikt over disse oppgavene i kapittel II. Det tredje kjennetegnet, at kommunen styres av lokalbefolkningen, peker på at kommunen er en arena for lokaldemokrati, og et levende lokaldemokrati blir ofte sett på som en grunnstein i folkestyret.[3] Hvert fjerde år er det kommunevalg. Da velges kommunestyret. Kommunen er altså styrt av et direkte folkevalgt organ. Vi skriver mer om dette nedenfor i kapittel IV. Kommunen må i prinsippet selv dekke sine økonomiske utgifter. Kommunens inntekter er hovedsakelig knyttet til kommunal inntektsskatt og statlige overføringer, se mer om dette i kapittel III.

Kommunesystemet omtales ofte som et generalistkommunesystem fordi alle kommuner, med unntak av Oslo kommune, har de samme lovpålagte oppgavene, og lovgivningen angir de samme rammene for organisering og styring og

---

1 Se nettsider til Språkrådet: http://www.sprakrad.no/nb-NO/Aktuelt-ord/Fylkeskommune--et-folkekollektiv/.

2 Fiva, Hagen og Sørensen (2014) *Kommunal organisering*, s. 14.

3 St.meld. nr. 33 (2007–2008) pkt. 3.2.2 s. 22.

det samme finansieringssystemet.[4] Innenfor disse rammebetingelsene skal kommunene gjennom egne prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger. Drøftelsen av det reelle innholdet i det kommunale selvstyret er sentral i denne forbindelsen – se om kommunalt selvstyre i bokas siste kapittel. Kommuner er i juridisk sammenheng selvstendige rettssubjekter og har selvstendig ansvar og myndighet for sin virksomhet.[5] Men kommuner er underlagt juridiske føringer, og i denne boka er regler knyttet til kommunens oppgaver, organisering, myndighetsutøvelse og kontroll med denne i fokus. I bokas del 2 skriver vi om de grunnleggende regler om kommunen som organisasjon, i del 3 om øvrige organiseringsformer for kommunal virksomhet og i del 4 om hvordan kommunen kontrollerer seg selv, og om statens kontroll og tilsyn. Avslutningsvis ser vi på det kommunale selvstyret sett i forhold til de rettslige problemstillingene vi behandler i denne boka. Vi fokuserer på kommunen, men nevner her at de samme regler stort sett også gjelder for fylkeskommunen.

2 Kommuneinndeling

Fra 2020 er det 356 kommuner i Norge.[6] Kommunene er svært ulike seg imellom med hensyn til størrelse, innbyggertall, næringsgrunnlag etc. Oslo er den mest folkerike med over 690 000 innbyggere.[7] Utsira er den minste med nesten 200 innbyggere.[8] Nesten halvparten av de 356 kommunene har under 5000 innbyggere og mer enn 120 av dem har færre enn 3000 innbyggere.[9]

Kommunestrukturen har historiske røtter tilbake til den kommunale inndelingen fra 1837. Da ble formannskapslovene innført, og kommunene ble basert på inndeling i prestegjeld. I 1837 var det 355 landkommuner og 392 bykommuner. I 1957 var antallet kommuner 744. Deretter fulgte en periode med sammenslåinger. I årene fra 1967 og fram til 2013 har antallet kommuner vært ganske stabilt. Det var 454 kommuner i 1967 og 428 kommuner i 2013. I 2014 startet imidlertid regjeringen en omfattende prosess for å få til

4 St.meld. nr. 33 (2007–2008) pkt. 3.2.1 s. 22.

5 Se koml. § 2-1.

6 https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/.

7 Oslo hadde et folketall på 693 494 innbyggere pr. 1.1.2020 ifølge Oslo kommunes nettsider; https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolkning/folkemengde-og-endringer/.

8 198 innbyggere per fjerde kvartal 2019 https://www.ssb.no/kommunefakta/utsira.

9 https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Nyheter-kommunereform/fortsatt-behov-for-storre-og-sterkere-kommuner/id2601712/.

en reform av kommunestrukturen, med målsetting om å få færre, større og mer «robuste» kommuner som bedre er i stand til å ivareta de kommunale oppgavene.[10] Stortinget vedtok i 2017 både en kommunereform og en reform av fylkesstrukturen kalt regionreformen, som innebærer at vi fra 2020 har 356 kommuner og 11 fylker (inkludert Oslo) i Norge.[11] Regjeringen signaliserer i kommuneproposisjonen for 2020 behov for videre arbeid med at flere kommuner slås sammen, og viser til at dette er nødvendig ut fra kapasitet og kompetanse i små kommuner og en mer helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling i byområder.[12]

Spørsmålet om sammenslåing av kommuner er et kontroversielt politisk tema. De klassiske argumentene for sammenslåing er at små kommuner får problemer med å ha tilstrekkelig faglig ekspertise, rasjonell ressursbruk og nødvendig koordinering. På den annen side tilsier tilhørighet, identitetsopplevelse, engasjement og folkestyre at kommunene ikke blir for store. Det argumenteres også med at avgjørelser bør tas nærmest mulig dem de gjelder.[13] I debatten om kommunesammenslåing løftes det også fram alternative løsninger, som for eksempel mer interkommunalt samarbeid. Vi skriver om interkommunalt samarbeid i del 3 i boka.

Kommuneloven § 3-1 andre ledd viser til at endringer i kommuneinndeling gjøres etter regler fastsatt i lov. Dette er inndelingslova, som foreskriver nærmere hvordan en sammenslåingsprosess skal håndteres, for eksempel når det gjelder initiativrett, innbyggerhøring, gjennomføring av vedtak om sammenslåing etc.[14] Endelig vedtak om sammenslåing fattes av regjeringen, men ved lokal uenighet avgjøres saken av Stortinget.

Endring av kommuners navn avgjøres også av regjeringen etter at de berørte kommuner har uttalt seg, jf. koml. § 3-1 tredje ledd.

Vi nevner til slutt i dette punktet at kommunestyret selv fatter vedtak om kommunevåpen og kommuneflagg, jf. koml. § 3-2 første ledd. Av bestemmelsen følger det imidlertid ikke en plikt for kommunen til å ha våpen og

---

10 Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 s. 29.

11 Se om regionreformen https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/id2628044/.

12 Prop. 113 S (2018–2019) Kommuneproposisjonen 2020 pkt. 6.3 s. 50–52.

13 Jacobsen (2009) *Perspektiver på Kommune-Norge* oppsummerer argumenter for og imot større kommuner på s. 40–41. Fiva, Hagen og Sørensen (2014) *Kommunal organisering* skriver om kommunestørrelse i kap. 5.

14 Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

flagg.[15] Lovbestemmelsen har i seg at våpen og flagg ikke skal kunne forveksles med allerede eksisterende kommunale eller fylkeskommunale våpen og flagg, kjennetegn som omfattes av bestemmelser i straffeloven eller statsflagg, jf. andre ledd. Vedtak om våpen og flagg skal sendes til Arkivverket, som skal publisere mottatte våpen og flagg uten ugrunnet opphold, jf. siste ledd i koml. § 3-2. Kommunevåpenet er kommunens eiendom og kan ikke brukes av andre uten særskilt tillatelse. For eksempel kan ikke en supporterklubb for kommunens fotballag fritt benytte kommunevåpenet på sine t-trøyer.

3 Forvaltningsnivåer. KS

I Norge har vi, som vi er litt inne på foran i dette kapitlet, tre forvaltningsnivåer: stat, fylkeskommuner og kommuner. Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige forvaltningsorganer. De er i prinsippet uavhengige og inngår ikke i en hierarkisk forvaltningsstruktur med statsforvaltningen over seg.[16] Denne bokas fokus er kommuner, men også forholdet mellom kommune og stat. Kommuner må også forholde seg til fylkeskommunen. For sammenhengens skyld er det derfor viktig å gi en kort oversikt over de øvrige forvaltningsnivåene og herunder omtale hvilke oppgaver disse har som er av spesiell betydning for kommunene. I tillegg vil vi omtale KS, som er en sentral organisasjon som opptrer på vegne av kommuner og fylkeskommuner i en rekke sammenhenger. Betegnelsene sentralt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå brukes også ofte når en skal beskrive forvaltningsnivåene, og disse begrepene kan ha noe ulikt innhold avhengig av sammenhengen de brukes i. Sentralt nivå vil i vår sammenheng være synonymt med nasjonalt nivå, dvs. ha hele Norge som nedslagsfelt. Regionalt nivå vil som regel være fylket som et geografisk område, og lokalt nivå vil som oftest være kommunen som geografisk område.

3.1 Staten

Stortinget er det lovgivende og bevilgende organ og er som sådant det sentrale politiske organet i Norge. Stortinget er ikke en del av statsforvaltningen. Ledelsen av statsforvaltningen ligger hos regjeringen (Kongen i statsråd), noe som følger av Grunnloven.[17] Statsforvaltningen består på sentralt nivå

15 Prop. 46 L (2017–2018) s. 357.

16 Se koml. § 2-1.

17 Hvorvidt regjeringen hører til statsforvaltningen eller ikke, beror på hvilken synsvinkel som anlegges, men for forvaltningsrettslige spørsmål er det naturlig å betrakte den som en del av forvaltningen, se omtale i Eckhoff og Smith (2018) s. 104–105.

typisk av departementer og direktorater/tilsyn. Disse omtales kort nedenfor. På regionalt nivå finner vi også en rekke statlige organer, for eksempel NAV, Innovasjon Norge, Husbanken og NVE.[18] For kommunene er fylkesmannen sentral. Fylkesmannen er representant for statlig myndighet i hvert fylke, og omtales kort nedenfor.

3.1.1 Departementene og direktorater/tilsyn

Statsforvaltningen består av ulike departementer. Hvert departement ledes av en statsråd som også er medlem av Regjeringen. Hvor mange departementer vi skal ha og hvilke oppgaver de ulike departementene skal ha, avhenger av hva den sittende regjering til enhver tid bestemmer.[19] Mange departementer treffer bestemmelser på områder av betydning for kommunene. For eksempel er Kunnskapsdepartementet (KD) det ansvarlige departementet for barnehager, grunnskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning og forskning. Grunnskole og barnehager er oppgaver som kommunene skal ivareta etter lover vedtatt av Stortinget, se omtale av disse oppgavene i neste kapittel (kapittel II). Saksansvaret for andre oppgaver ligger til andre departementer. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har, som navnet sier, ansvaret for helse- og omsorgsområdet, Barne- og familiedepartementet (BFD) har blant annet ansvaret for barnevernet, mens Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) blant annet har ansvaret for de sosiale tjenestene i NAV. Det sentrale og viktigste departementet i forhold til kommunene er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har blant annet ansvaret for kommunelov og kommuneøkonomi, regional- og distriktspolitikk, lokalforvaltning, samordning av statlige tiltak overfor kommunesektoren, gjennomføring av valg, herunder kommunevalg, spørsmål som gjelder bolig- og bygningspolitikk, og forvaltningsoppgaver etter plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og konsekvensutredninger.[20]

Det finnes også mange sentrale forvaltningsorganer utenfor departementene som har myndighetsutøvelse som en viktig oppgave. Et eksempel på et

---

18 Se Difi-rapport 2018:11 «En analyse av inndelingen av regional stat».

19 Dette følger av Grunnloven av 17. mai 1814 (Grl. § 12). Stortinget bevilger midler til opprettelsen av nye departementer.

20 Departementet har også ansvaret for samordning av fornyingsarbeidet i offentlig sektor, IKT-politikk, forvaltningspolitikk, statlig arbeidsgiverpolitikk, samer og nasjonale minoriteter, samt den nasjonale kart- og geodatapolitikken, se departementets hjemmesider; https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/id504/.

direktorat som har sentrale myndighetsoppgaver av betydning for kommunene er Arbeids- og velferdsdirektoratet og et annet eksempel er Statens helsetilsyn, som har overordnet tilsynsansvar for blant annet kommunale helse- og omsorgstjenester og barnevern. Det statlige tilsynet med kommunal virksomhet behandles i del 4 kapittel XXIII punkt 3.

3.1.2 Fylkesmannen

Vi har 10 fylkesmenn i Norge. Fylkesmannen er en del av statsforvaltningen og er statens representant på regionalt og lokalt nivå. Det er en fylkesmann i hvert fylke, bortsett fra for Oslo og Viken, som har en felles fylkesmann.[21]

Fylkesmann er både navnet på denne statlige organisasjonen og tittelen til personen som leder organisasjonen. Fylkesmannen som person utnevnes på åremål av Regjeringen. Tradisjonelt har gjerne tidligere sentrale stortingspolitikere blitt utnevnt til fylkesmenn, men det er ingen forutsetning for å få en slik stilling at vedkommende har slik erfaring. Fylkesmannen styres gjennom instrukser og delegasjon av myndighet fra regjering, departementer og direktorater, og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter og skal samordne statens virksomhet i fylket og fremme samarbeid mellom de tre forvaltningsnivåene kommune, fylkeskommune og stat.[22] Fylkesmannen utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene.[23] I forhold til kommunene utøver fylkesmannen lovlighetskontroll med deler av den kommunale virksomheten, først og fremst i form av tilsyn med en del velferdsoppgaver kommunene er pålagt i lov. Fylkesmannen er også klageinstans for mange kommunale vedtak. Fylkesmannens tilsynsfunksjon og rollen som klageinstans må blant annet ses i lys av at fylkesmannen skal bidra til å sørge for rettssikkerheten for den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengig-

---

21 1. januar 2019 ble Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) etablert. Enheten har ansvar for styrings-, drifts- og utviklingsoppgaver innen IKT, informasjon- og dokumentforvaltning, innen HR og personalforvaltning og innen økonomi og anskaffelser. FMFA har hovedsete i Arendal sammen med fylkesmannsembete i Aust- og Vest-Agder, mens storparten av medarbeiderne har kontorplass ved embetene rundt i landet. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forbedrer-administrasjonen-i-fylkesmannsembetene/id2555746/.

22 Fra nettsidene til fylkesmannen, se http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/.

23 Fylkesmannen gir for eksempel separasjon og skilsmisse.

het, habilitet og rettferdighet blir ivaretatt i forvaltningen. En annen sentral funksjon fylkesmannen har overfor kommunene, er å følge med på den økonomiske utviklingen i den enkelte kommune og gi råd og veiledning. Er en kommune i en vanskelig økonomisk stilling, fører fylkesmannen kontroll med sentrale vedtak som kommunen treffer på det økonomiske området. Fylkesmannens kontrollfunksjoner overfor kommunene behandler vi i del 4 kapittel XXIII, og fylkesmannens funksjoner sett opp mot det kommunale selvstyret er tema i kapittel XXIV.



Figur I-1 Ny fylkesstruktur fra 2020

Kartet er nytegnet etter et underlag fra Shutterstock

3.2 Fylkeskommunene

Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune, jf. koml. § 3-1. Fra 2020 er det 10 fylkeskommuner i Norge.[24] Oslo har imidlertid fylkeskommunale oppgaver. En fylkeskommune er en større regional enhet, og hver fylkeskommune er, i likhet med hver enkelt kommune, et eget rettssubjekt, jf. koml. § 2-1. Fylkeskommunen har egne folkevalgte organer og ledes av fylkestinget som velges av de stemmeberettigede i fylket samtidig som det avholdes kommunevalg. En fylkeskommune har sin egen administrasjon, og må ikke blandes sammen med fylkesmannen. Fylkeskommunens viktigste lovpålagte oppgaver er den regionale planleggingen og ansvaret for de videregående skolene og for en stor del av vegnettet. Fylkeskommunen har også ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten. En annen viktig oppgave fylkeskommunen har, er det overordnede ansvaret for den lokale og regionale kollektivtransporten.[25] Som en del av regionreformen ønsker regjeringen å styrke fylkeskommunene som samfunnsutviklere og overføre oppgaver fra statsforvaltningen til fylkeskommunene. Regjeringen uttaler i sin innstilling til Stortinget om oppgaver til nye regioner blant annet følgende[26]:

> «Nye oppgaver innenfor samferdsel, næringsutvikling, landbruk, forskning, folkehelse, kompetanse og kultur vil styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle på en god måte. Dette er områder der fylkeskommunene allerede har oppgaver og kompetanse. De nye oppgavene vil gi flere verktøy i arbeidet for en god regional utvikling og gir fylkeskommunene et større handlingsrom til å prioritere hvordan de løser oppgavene».

I samme melding gis det en konkret oversikt over nye oppgaver til fylkeskommunen, hvor av noen allerede har fått sin tilslutning fra Stortinget mens andre fremmes gjennom konkrete forslag til lov- eller forskriftsendringer og i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

---

24 Se om regionreformen i Stigen, Kolltveit og Slagsvold Windsvold (2018) *«Fra valg til velferd»* s. 164–166.

25 Unntak gjelder for flyruter, jernbane, Hurtigruten og riksvegferger.

26 Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* pkt. 1.1 s. 3.