

# KOMMUNELOVEN 20 ÅR

Artikkelsamling



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET



# Innhold

<b>Kapittel 1</b> Forord, <i>Liv Signe Navarsete</i> .....	4
<b>Kapittel 2</b> Kommunelovens fødsel, oppvekst og fremtid, <i>Jan Fridthjof Bernt</i> .....	6
Unnfangelsen: Tenk nytt – men bare innenfor boksen! .....	6
Fødselen – Et pent og ganske veltilpasset barn .....	7
Oppveksten – For mye ansvar for egen læring? .....	10
Kommunelovens- og kommunaldemokratiets – fremtid .....	12
<b>Kapittel 3</b> Kommunenes initiativfrihet, <i>Sigrid Stokstad</i> .....	16
Realisering av lokaldemokratiet .....	16
Kommunenes initiativfrihet og kommunelovens formålsbestemmelse .....	19
Kommunenes initiativfrihet og det kommunale selvstyret .....	21
<b>Kapittel 4</b> Er statsforvaltningen bundet av loven?, <i>Eivind Smith</i> .....	23
<b>Kapittel 5</b> Kommunale avtaler – behov for rettslig avklaring? <i>Roald Hopsnes</i> .....	30
Innledning .....	30
Rettsstilstanden er uklar .....	32
Det er betydelig politisk handlingsrom for hvordan reglene kan utformes .....	34
Domstolenes arbeidsoppgaver gjør dem lite egnet til å foreta en rettsavklaring på dette området .....	36
Den retning deler av den juridiske teori anbefaler, og muligens også Høyesterett signaliserer, er lite ønskelig .....	37
Oppsummering .....	37
<b>Kapittel 6</b> Ordførerrollen: Lokalt politisk lederskap i praksis, <i>Tord Willumsen</i> .....	39
Endringer i ordførerrollen fra 1980-tallet til i dag .....	41
Kommuneloven 1992 – rammer og handlingsrommet for de norske ordførerne .....	43
Ordførerforsøkene .....	45
Den norske ordførerrollen .....	46
<b>Kapittel 7</b> Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys, <i>Audun Offerdal og Jacob Aars</i> .....	47
<b>Kapittel 8</b> Kommuneparlamentarisme – erfaringer med utgangspunkt i Osломodellen, <i>Erling Lae</i> .....	54
<b>Kapittel 9</b> Kommunalrettslig representasjon, <i>Markus Hoel Lie</i> .....	60
<b>Kapittel 10</b> Kommuneloven – de viktigste endringene etter 1993, <i>KRD</i> .....	68
<b>Om bidragsyterne</b> .....	77



Av Liv Signe Navarsete  
*Kommunal- og regionalminister*

## Forord

### *Med blikket retta mot framtida*

Det kommunale sjølvstyret er forankra langt tilbake i norsk historie. Det skjedde då formannskapslovene blei vedtekne i 1837.

25. september 2012 er det 20 år sidan Stortinget vedtok kommunelova. Me treng reglar for organisering og styring av verksemda til kommunar og fylkeskommunar. Kommunelova skal leggje til rette for at folkestyret i kommunar og fylkeskommunar skal fungere godt.

Kommunal- og regionaldepartementet marker 20-års jubileet med ein jubileums-konferanse og trykking av dette heftet med kommunalrettslege artiklar. Departementet har samla ulike faglege bidrag om kommunelova og kommunalrettslege problemstillingar. Artiklane i heftet kastar lys over nokre problemstillingar og utfordringar som kommunar og fylkeskommunar står overfor i dag og som dei vil møte framover.

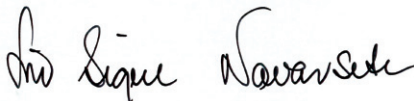
Departementet ynskjer òg med dette ein diskusjon framover om rettslege kommunale utfordringar. Mykje har endra seg sidan lova blei vedteken i 1992. Dekkjer lova dei behova me har i dag? Treng me endringar? Me vil gjerne ha innspel i debatten og inviterer difor folkevalde, tilsette og andre til å kome med sine synspunkt på kommunelova på vår nettside. Sjå [www.regjeringen.no/kommuneloven](http://www.regjeringen.no/kommuneloven).

Eg vil takke alle bidragsytarane til denne samlinga for spennande faglege artiklar og varierte innfallsvinklar. Samlinga har ei meir uhøgtideleg form og innretting enn vanleg for publikasjonar frå eit departement. Innhaldet i kvar artikkel står for den einskilde bidragsytar si eiga rekning.

Eg vonar artiklane kan bidra til eit ordskifte om kommunalrettslege problemstillingar og framtida til kommunelova.

God lesnad!

Helsing



Liv Signe Navarsete



Foto: Bjarne Øymyr

Av Jan Fridtjof Bernt  
*Professor, Universitetet i Bergen*

## Kommunelovens fødsel, oppvekst og fremtid

### Unnfangelsen: Tenk nytt – men bare innenfor boksen!

*Kommuneloven av 1992 representerer femte generasjon i rekken av alminnelige lover om kommunalt selvstyre siden formannskapslovene av 1837. Reformtakten siden disse ble vedtatt har imidlertid vært ujevn, og evnen til systematisk og prinsipiell evaluering og reform av kommunenes rolle i nasjonalstaten svak.*

Til tross for til dels omfattende utredningsarbeid, har reformene av kommunelovgivningen gjennomgående vært begrenset til lapping og omsying av det institusjonelle rammeverket. Kommunaldemokratiet har hatt karakter av et dårlig organisert fellesareal for ulike politiske, administrative og rettslige ideer, med enkeltstående reformer uten et sammenbindende helhetssyn på kommunene som forvaltningsnivå og demokratisk arena. Kommunalt selvstyre har riktignok hatt en fremtredende plass i politisk retorikk på festtalenivå, men i

lovgivning og forvaltningspraksis har skepsisen overfor de lokale amatører, både folkevalgte og administrasjon, vært betydelig.

Oppnevningen av KommuneLovutvalget av 1987 avspeilte denne tvetydigheten i synet på kommunaldemokratiet.

Utgangspunktet var et åpenbart behov for en opprydding i lovverket. Vi hadde to parallelle lover for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner, som i vesentlig grad bygget på by- og landkommuneLOvene av 1938, som i sin tur var en videreføring av en organisasjonsform som i hovedtrekkene var utmeislet i de tilsvarende lovene fra 1921. I tillegg hadde vi en særskilt forsøkslov fra 1985 som var hjemmel for kommunal parlamentarisme. Utvalget ble bedt om å "utrede og avgi forslag om en hovedrevisjon" av kommuneLOven av 1954, og herunder vurdere spørsmålet om en felles lov for kommuner og fylkeskommuner",<sup>11</sup> og det ble understreket at "Målsettingen for revisjonen er en lovgivning som idet sikrer og fremmer de grunnleggende verdier ved det kommunale/fylkeskommunale selvstyret".<sup>22</sup>

De rammene som ble trukket rundt utredningsarbeidet, avspeilte imidlertid at det man ønsket, ikke var en bred og prinsipielt basert utredning om kommunaldemokrati og kommunalt selvstyre, men en rent administrativ reform; en oppdatering og modernisering av det kommunale styringssystemet. Dette kom til uttrykk i tidsrammen for arbeidet; lovutvalget som ble oppnevnt 28. august 1987, fikk i utgangspunktet vel to år på arbeidet, men fikk forhandlet seg frem til en mandatforlengelse ut mars 1990. Og det fremgikk også av mandatet at utredningen ikke skulle ta opp spørsmål om kommuneinndeling, funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune, eller makroøkonomiske aspekter i forholdet stat – kommune/fylkeskommune, herunder statlige overføringer og den kommunale og fylkeskommunale skattøren.<sup>3</sup>

## Fødselen – Et pent og ganske veltilpasset barn

Innstillingen fra KommuneLovutvalget var lojal mot mandatet. Lovutkastet var i hovedsak en oppdatering og modernisering av den eksisterende styringsmodell

---

1 NOU 1990: 13 s. 8

2 NOU 1990: 13 s. 9.

3 Se NOU 1990: 13 s. 8-9.

for kommuner og fylkeskommuner, slik den var utformet i de eldre lovene. De viktigste overordnede strukturelle grepene var en rendyrking av et enhetlig og samlet ansvar for administrative og politiske oppgaver, med rådmann og kommunestyre som ansvarlig for henholdsvis administrativ ledelse og alle materielle beslutninger.<sup>4</sup>

Mye av det som ble gjort ved 1992-loven var en slutføring av en utvikling som hadde funnet sted særlig de siste tjue årene. På den administrative siden fjernet man adgangen til å ha mer enn én rådmann i en kommune – en modell som i praksis var i ferd med å bli faset ut i de kommunene som hadde brukt den,<sup>5</sup> og fortsatte prosessen med å utvide adgangen til å delegerede vedtaksmyndighet til administrasjonssjefen – rådmannen – med adgang for denne til å videredelegere til andre tilsatte. På den folkevalgte siden fjernet man de fleste begrensningene i adgangen til å delegerede vedtaksmyndighet til underordnede folkevalgte organer.

Ellers ble overgangen til et system med åpne møter som alminnelig modell slutført, og det ble foretatt en kraftig reduksjon i antallet vedtak som trenger statlig godkjenning for å bli gyldig. Den interne kontroll med kommunenes virksomhet ble søkt styrket ved innføring av et eget organ – kontrollutvalget – som skal forestå dette på kommunestyrets vegne, og vi fikk en bestemmelse om mulighet for lovlighetskontroll av alle kommunale vedtak – etter lovlighetsklage fra kommunestyremedlemmer eller av eget tiltak fra fylkesmannen. Et forslag om å styrke den langsiktige økonomistyringen ved et fireårig langtidsbudsjett – en økonomiplan – som en bindende ramme for arbeidet med årsbudsjettene, ble utvannet i prosessen frem til lovvedtak, og ved senere lovendringer ble den siste rest av styringskraft for disse planene fjernet.

Den prinsipielt viktigste reformen kom til uttrykk i angivelsen av lovens virkeområde. Mens det tidligere het om Kommunestyreloven og Fylkeskommuneloven at disse gjaldt for "anliggender som det ikke er særskilte bestemmelser for i andre lover",<sup>6</sup> ble det nå fastslått<sup>7</sup> med bred penn at "Denne lov gjelder

4 Eller altså fylkesrådmann og fylkesting. I det følgende er det lokalkommunene som er tema. Fylkeskommunen er et annet, og tristere, tema.

5 Se NOU 1990: 13 s. 136.

6 Kommunestyreloven og Fylkeskommuneloven § 1. (I Fylkeskommuneloven "særlige bestemmelser".

7 Se Kommuneloven § 2.



for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover”. Rettslig sett var dette bare en tydeliggjøring av det som også tidligere gjaldt – at den alminnelige kommunelovgivning gjelder så langt ikke annet er fastsatt i særlov, men budskapet var klart nok at man ønsket en mer fullstendig og konsekvent integrasjon i den alminnelige kommunalforvaltning av administrasjonen på de ulike særlovområdene.

For å sikre fremdriften i denne prosessen foreslo KommuneLovutvalget<sup>8</sup> at den nye loven skulle tre i kraft umiddelbart også på særlovområdene, uten å avvente formell endring av de eldre særlovbestemmelsene, med adgang til for departementet til å gjøre midlertidige unntak der man fant det nødvendig å vurdere konkrete tilpasninger. Denne ”sterke” ikraftsettingsbestemmelsen fikk bred tilslutning fra kommunesektoren, men forslaget møtte unison motstand fra departementer og andre statlige instanser, og ble ikke gjentatt i proposisjonen. Men denne spissingen av problemstillingen var kanskje en vesentlig årsak til at vi allerede i 1993 fikk en bred gjennomgang med oppheving av en rekke særregler, i den såkalte ”KommuneLovtilpasningsloven”.<sup>9</sup>

På ett område var imidlertid departementet urokkelig; KommuneLovutvalgets forslag<sup>10</sup> om at forvaltningsklage over kommunale eller fylkeskommunale enkeltvedtak skulle avgjøres av en egen kommunal eller fylkeskommunal klagenemnd<sup>11</sup> ble bare gjennomført på områder der det ikke tidligere var noen klageadgang etter særlovgivningen, mens de bestemmelsene i disse lovene om klage til statlig organ – i første rekke fylkesmannen – over kommunale vedtak, ble opprettholdt, under henvisning særlig til ”enkeltpersoners rettigheter og rettssikkerhetshensyn”. Helt troverdig var denne begrunnelsen ikke, når man samtidig uttalte at det ”må ... vurderes hvorvidt gjeldende system etter sosialtjenesteloven, med begrenset overprøvningskompetanse for fylkesmannen, også bør innføres på andre lovområder”.<sup>12</sup> Det kan synes som om det var ønsket om statlig kontroll med sentrale særlovområder, som arealutnyt-

8 Utkastets § 60 nr. 2, se NOU 1990: 13 s. 418.

9 Lov nr. 85 1993, se Ot.prp. nr. 59, 1992–93.

10 Utkastets § 59 nr. 1, se NOU 1990: 13: s. 400.

11 Med adgang for part eller andre med rettslig klageinteresse til å bringe vedtak inn for fylkesmann eller departement til lovlighetskontroll, utkastets § 56 nr. 2, se NOU 1990: 13 s. 408.

12 Ot.prp. nr. 59, 1962–63, s. 27.

ting, helse- og sosialtjenester, og undervisning, mer enn hensynet til borgerne rettssikkerhet, som var det bærende hensyn bak avvisningen av å legge ansvaret for kontroll med den kommunale myndighetsutøving til et organ i kommunen selv.

Resultatet av disse prosessene ble en lovreform som ikke skapte den store debatten. De fleste endringene var oppdatering og slutføring av prosess der kommunal organisering og vedtaksprosedyrer ble brakt i overensstemmelse med offentlig forvaltning ellers, med hensyn til delegasjon og sammenhengende ansvarskjeder, og når det gjaldt åpenhet og innsyn i beslutningsprosessene.

## Oppveksten – For mye ansvar for egen læring?

Når det gjaldt utformingen av administrasjon og folkevalgt styringsapparat, var KommuneLOVEN basert på den grunntanke at kommunen burde ha stor valgfrihet. Et stykke på vei var det ganske opplagt at det burde være slik. Med den store forskjell det er mellom norske kommuner i folketall, størrelse og rammebetingelser, ville en mer detaljert regulering av dette være klart uhensiktsmessig. Men bak denne tilbakeholdenheten lå også et ønske om å legge forholdene til rette for nytenkning og organisasjonsutvikling i den enkelte kommune – og i kommunenes egen organisasjon, Kommunenes Sentralforbund. På enkelte områder ble nok rammene i loven svært vide og ga lite veiledning.

Reglene om adgang til å lukke møtene i folkevalgte organer viste seg således å gi for mye rom for skjønnsutøving fra kommunens side. Her utviklet noen kommuner en lukkethetskultur hvor holdningen er at i kontroversielle saker er det tryggest at allmennheten ikke får innsyn i prosessene, men må forholde seg til de vedtak som treffes. Lovgiver strammet senere tøylene for å få bukt med dette, og Sivilombudsmannen har vært på banen i et stort antall saker, men oppfinnsomheten for å komme rundt lovens regler har vært stor i enkelte kommuner. Dette gjelder ikke minst i kommuner der man har parlamentarisk styringsform. Et hovedsynspunkt her er at man må ha samme adgang til hemmelighold av prosesser som vi finner i statsapparatet. Psykologisk er det forståelig, men en overgang til den til dels svært uheldige lukkethetskultur vi møter i Regjeringskvartalet, vil innebære et problematisk skritt vekk fra tradisjonelle idealer om åpenhet og mulighet for kritisk debatt som et element i kommunale beslutningsprosesser.

Økonomiplanens skjebne er nevnt ovenfor. Her kan det synes som om Finansdepartementet var den viktigste motspiller mot ønsket om å etablere en modell med langsiktig økonomiplanlegging som et sterkere styringsinstrument i kommunene. En slik modell vil kunne utløse et krav om større forutsigbarhet når de gjelder de økonomiske rammebetingelsene for kommunene, noe som kan skape bindinger i statsbudsjettet ut over det enkelte budsjettår. I en situasjon der over 60 prosent av de kommunale inntekter kommer over statsbudsjettet, oppleves nok dette som sterkt problematisk, og det er vel tvilsomt om hensynet til en robust økonomiplanlegging i kommunene vil være tungtveiende nok til å overvinne denne motstanden mot en hardt tiltrengt reform.

Den interne kontroll er et annet tema som har skapt en del problemer. Kontrollutvalgenes status og rolle er i og for seg klart nok definert i loven; de er utvalg som handler på vegne av og rapporterer til kommunestyret. Men betyr dette at de er talerør for flertallet i dette, eller har de også en rolle som organer for kritisk vurdering av flertallets avgjørelser og styring av kommunen? Her er det ulik praksis i kommunene. Noen har gjort kontrollutvalget til en ganske selvstendig institusjon, med en leder fra mindretallsgrupperingene i kommunen, og dermed til et potensielt forum for politisk basert kritikk, andre holder fast på den tradisjonelle modellen, der utvalgets oppgave i første rekke er å føre kontroll med underordnede organers virksomhet, innenfor de rammer som kommunestyret har trukket opp.

Endelig har gjennomføringen av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om delegasjon og kompetanse etter hvert skapt til dels betydelige problemer. I en organisasjon med så mange, sammensatte og ulikeartede oppgaver og avgjørelser som en norsk kommune, vil det lett oppstå tvil om hvor langt den enkelte beslutningstakers kompetanse rekker, og om hva som blir konsekvensene hvis det er truffet avgjørelser eller inngått avtaler uten tilstrekkelig hjemmel i delegasjonsvedtak. Det er nå fremsatt forslag om at kommunestyret skal vedta et delegasjonsreglement for hver valgperiode. Det kan nok være nyttig med en slik gjennomgang med jevne mellomrom, men det er nok høyst usikkert om dette vil være tilstrekkelig til å forebygge disse problemene. Mye taler for at her bør man sette spaden dypere i jorden og skille mellom forvaltningsvedtak og privatrettslige avtaler, slik at kommunene på som alminnelig regel må hefte for avtaler som inngås av personer som de har latt opptre på sine vegne, etter de samme regler som gjelder for private selskaper, med de særlige unntak som er uttrykkelig fastsatt i KommuneLOVEN.

## Kommunelovens – og kommunaldemokratiets – fremtid

Det kommunale selvstyre er fremholdt som en sentral byggestein i vår demokratiske styringsform. Det selvstyret det er tale om, er imidlertid ikke delstatens autonomi i en halvføderal struktur. Møtspillene til de folkevalgte i kommunestyrene er, nå som da formannskapslovene ble vedtatt, ikke Stortinget eller Regjeringen, men embetsverket.

Et hovedsynspunkt her er at lokale demokratiske organer skal ha et *administrativt* – ikke et lovgivende ansvar. I Kommunelovens § 1 fastslås at det kommunale folkestyre skal utøves ”innenfor rammen av det nasjonale fellesskap”. Selv om dette er ubestridelig riktig både fra et juridisk og overordnet politisk ståsted, er det en fare for at denne betraktningssmåten kan føre til en oppfatning av kommunene som integrerte elementer i det statlige forvaltningssystem, under overoppsyn av fagdepartementer, direktorater og fylkesmenn.

I en del sammenhenger kan dette perspektivet på kommunaldemokratiet synes å være ganske treffende. Når særlovgivningen har gitt våre kommuner og fylkeskommuner ansvaret for sentrale deler av velferdsstatens omsorgs- og tjenestefunksjoner, har det åpenbart skjedd med den klare forutsetning at disse oppgavene skal løses i overensstemmelse med de nasjonale standarder som er fastsatt i lover og forskrifter, og under kontroll fra statlige kontrollinstanser. Dette avspeiles også i Kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen, som etter § 60a gjelder kontroll med oppfyllelse av ”plikter pålagt i eller i medhold av lov”. Slik lovlighetskontroll kan altså også utlases etter § 59 ved krav fra kommunestyremedlem eller etter eget tiltak av fylkesmannen, riktignok da bare som kontroll med ”avgjørelser”, som imidlertid er et mye videre begrep enn ”vedtak” etter Forvaltningsloven.

Men bak dette ligger spørsmålet om hvilke muligheter en kommune har til å få overprøvd de vedtak som treffes i forbindelse med slik kontroll. Som alminnelig regel vil en kommune som får pålegg fra statlig kontrollmyndighet ikke ha noen mulighet til dette, bortsett fra eventuelt ved en henvendelse til departementet. Det kan synes rimelig nok av hensyn til den borger som saken måtte angå, som ikke skal måtte vente gjennom nok en runde før hun får det hun har krav på, men akkurat dette kan lett unngås ved en bestemmelse om at når kommunen får prøvd riktigheten av den lovforståelse et slikt pålegg måtte bygge på, skal det ikke berøre den private parts rett etter pålegget. For kom-

munen vil det normalt ikke være underkjennelsen av det enkelte vedtak som er problematisk, men de generelle ressursmessige konsekvenser den aktuelle lovforståelse vil få for fremtidige avgjørelser.

På andre områder kan statlig kontroll fortone seg problematisk mer prinsipielt. I saker om arealplanlegging og regulering av bruk av fast eiendom har fylkesmannsembetene blitt tildelt en innsigelses- og overprøvingskompetanse som kommunene opplever som et alvorlig inngrep i deres selvbestemmelsesrett. I noen sammenhenger er det her tale om ivaretagelse av overordnede nasjonale mål, i første rekke miljøvern hensyn, herunder vern av strandområder mot bebyggelse som hindrer allmennhetens bruk, men vi ser også en til dels svært detaljert kontroll med den lokale gjennomføringen av generelle miljømål som reduksjon av bilbruk, og den faglige kvalitet av planvedtak eller enkeltstående dispensasjoner fra foreliggende planer. Vi står her overfor en styringsmodell der dyktige fagfolk ved fylkesmannsembetene opptrer i formynderrolle overfor lokalpolitikerne, uten selv å være underkastet noen form for politisk styring og kontroll. Embetsverket har med dette gjenerobret styringsmakten over noe som tradisjonelt har vært ansett som et sentralt område for det kommunale selvstyre, arealbruken i kommunen.

De faktorene som er viktigst for kommunaldemokratiets fremtid knytter seg imidlertid til finansiering og kommuneinndeling.

Finansieringsmåten for kommunene har vært under stadig utvikling i retning av et mer og mer direkte avhengighetsforhold overfor Staten. Rammene for det kommunale skattøret blir fastsatt på et så lavt nivå at alle kommuner i praksis må velge det høyeste alternativ, mens den største delen av finansieringen kommer ved direkte bevilgninger over statsbudsjettet. Det utøves noen rituelle øvelser omkring eiendomsskatten, som er en frivillig ordning, men realiteten er at kommunene er fratatt den mest grunnleggende delen av et demokratisk ansvar; kompetansen til å treffe beslutninger om hvor mye innbyggerne skal pålegges å bidra til fellesskapet i form av skatt. Dermed er kommunestyrene i realiteten fratatt det politiske ansvaret for mangelfull tjenesteyting, de er organer med et sterkt begrenset politisk handlingsrom, begrenset til det som måtte være igjen av de midler staten har stilt til rådighet, når alle lovpålagte plikter er oppfylt. Det er ikke mulig for kommunepolitikere å gå til valg på et program om å finansiere en styrking av tjenestetilbudet ved en økning av skattøren. Her har en kombinasjon av nasjonaløkonomiske hensyn og mistillit til kommunal-

politikernes ansvarlighet ført til en ordening der ansvaret for svikt i det tilbud kommunene gir sine innbyggere, er blitt effektivt pulverisert ved et svarteperspill mellom stat og kommune: Skyldes svikten at Staten stiller for lite penger til rådighet eller er det kommunene som bruker sine midler på en dårlig måte?

Endelig komme vi ikke utenom debatten om kommunistørrelse og kommuneinndeling. Dette er en nærmest umulig diskusjon, av flere grunner. Det er ikke bare en kamp mellom sentraliseringsønsker og politikere og rådmenn som graver skyttergraver rundt sine egne verv og stillinger. Det er fremfor alt et eksempel på hvor galt det går når man klipper fra hverandre de ulike elementene i et vanskelig puslespill i og fokuserer bare på ett eller noen få.

Grunnproblemet er balansen mellom nærdemokrati og effektiv administrasjon. En kommuneinndeling basert på geografisk nærhet og lokal fellesskapsfølelse har blitt stadig vanskeligere etter hvert som stadig større deler av kommunalforvaltningen har fått faglig og administrativt krevende oppgaver som krever en bemanning som ikke lar seg stable på bena i en liten kommune. Det vi nå ser, er et forsøk på å løse det dilemmaet som ligger i dette, ved ulike former for organisasjonsformer som går ut over kommunegrensene. De enkle bestemmelsene i Kommune-loven om interkommunalt samarbeid har blitt supplert med en egen lov om interkommunale selskaper, og vi har også fått regler om vertskommunesamarbeid som i sin mest avanserte form etablerer et eget og ganske komplisert styringssystem med en komplisert ansvarsfordeling mellom de felles organer og de deltakende kommuner.

Siste trinn er så vedtakelsen av regler om samkommuner, som i realiteten er en modell for etablering av særkommuner etter en modell med klare felles-trekk med det som var utgangspunktet for fylkeskommunen, en "kommunenes kommune". De deltakende kommuner gir fra seg ansvar og styringsmyndighet på ett eller flere saksområder til en ny type kommuner, som finansieres ved en utgiftsdeling mellom de deltakende kommunene. Samkommunestyret er valgt av kommunistyrene i de deltakende kommunene. Dette er i realiteten en modell for en frivillig opprettelse av "særkommuner", deler av det kommunale ansvarsområdet overføres til et nytt eget offentlig forvaltningsnivå, som i realiteten er unndratt effektiv demokratisk kontroll.

Det gjenstår å se i hvilket omfang og på hvilken måte denne nye styringsformen blir tatt i bruk, men den usikkerhet som knytter seg til denne illustrerer

det grunnleggende problemet i diskusjonen om kommunaldemokratiet; vi mangler en samlet analyse av forholdet mellom organisasjonsform, geografisk inndeling, arbeidsoppgaver og politisk ansvar. Nå trenger vi sterkt en ny og bredt anlagt utredning som kan trekke trådene sammen og gi oss en helhetlig vurdering av kommunaldemokratiets fremtid i Norge. Dette er et reformarbeid som må gå ut over rammen for dagens kommunelov.



Foto: Universitetet i Oslo

Av Sigrid Stokstad  
*Stipendiat/forsker, Universitetet i Oslo*

## Kommunenes initiativfrihet

### Realisering av lokaldemokratiet

Kommunenes kompetanse etter kommuneloven er en forutsetning for all kommunal virksomhet, og kommunenes frihet til å ta egne initiativ er grunnleggende element i denne rettslige handleevnen. Den rettslige reguleringen av initiativfriheten er imidlertid ikke helt lett å få øye på. Feiringen av kommunelovens 20-årsjubileum gir anledning til å løfte fram reguleringen av kommunenes initiativfrihet.

Kommunenes initiativfrihet setter forholdet mellom demokrati på lokalt og nasjonalt nivå på spissen. Kan for eksempel kommunene fortsette å tilby kontantstøtte til småbarnsforeldre for barn over to år selv om Stortinget har vedtatt to årsgrense i kontantstøtteleven?<sup>13</sup> Kan kommunene boikotte varer fra Israel selv om den sittende regjeringen ønsker handel med Israel? Og kan kommunene pålegge skolene å gjennomføre flere prøver i grunnskolen enn det de nasjonale utdanningsmyndighetene anbefaler?

---

13 Lov av 6. januar 2012, nr. 1 om endringer i kontantstøtteleven § 2.



Kommunenes initiativfrihet står på sett og vis i konflikt med oppfatningen om at kommunenes kompetanse er delegert statsmyndighet. Konflikten rekker imidlertid ikke lenger enn at kommunenes kompetanse uansett må utøves innenfor lovgivnings rammer.

Initiativfriheten skiller kommunene fra andre uavhengige forvaltningsorganer. Dette må ses i sammenheng med at kommuneloven og valgloven bestemmer at kommunene skal ha lokal folkevalgt ledelse. Kommunene er opprettet ved lov, men de "gjenskapes" ved hvert kommunevalg. Så lenge kommunene har lokal folkevalgt ledelse, må den lokale befolkningen involveres ved valg til kommunenes styrende organer. Lovgivningen setter rammer for hva kommunen kan bestemme, men kravet om lokal folkevalgt ledelse innebærer at kommunene kan bli ledet av representativ forsamling som har en annen politisk sammensetning enn den vi finner på Stortinget. Det ligger dermed en viss risiko i å gi kommunene ansvaret for gjennomføring av nasjonal politikk – ledelsen i kommunene har et eget folkevalgt mandat.

Dersom kommunene skal realisere en spesifikk lokal folkevilje, må kommunene kunne gjøre noe mer enn det nasjonale myndigheter pålegger dem – de må ha en viss initiativfrihet. Initiativfrihetens betydning var understreket allerede i 1974:

"Ordningen med at fylkeskommuner og kommuner har adgang til – på frivillig grunnlag – å ta seg av oppgaver når lov ikke er til hinder for det, eller oppgaven er lagt til andre myndigheter, har vært av stor verdi for det norske folkestyre. Ordningen har gitt spillerom for lokalt initiativ og medvirket til en hensiktsmessig utbygging av lokalsamfunnet. Det er av vesentlig betydning at denne handlefrihet opprettholdes og ikke unødig innskrenkes."<sup>14</sup>

Det er vanlig å bruke kategoriene negativt eller positivt avgrenset kompetanse for å angi hva slags initiativfrihet kommunene har.<sup>15</sup> Spørsmålet er da om det er kommunene selv eller nasjonale myndigheter som bestemmer hva kommunenes kompetanse skal brukes til. Dersom kommunene selv bestemmer, sier vi at kompetansen er negativt avgrenset. Da kan kommunene ta initiativ på alle områder som ikke ved lov er forbudt eller lagt til andre. Dersom det er

14 NOU 1974: 53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, s. 25, første spalte.

15 Bernt, Hove og Overå, *Kommunalrett* (2002) s.77-80 og St. meld. 12 (2006–07) Regionale fortrinn – regional framtid, vedlegg 5, s. 131.

nasjonale myndigheter som bestemmer, er kommunenes kompetanse ”positivt avgrenset”. Et slikt system kan kjennetegnes av at kommunene er gitt en ”kompetanseliste”. Det rettslige utgangspunktet i Norge er at kommunene har negativt avgrenset kompetanse. Dette følger forutsetningsvis av kommuneloven, og det innebærer at kommunene kan gjøre hva de vil, så lenge det ikke er ulovlig eller oppgaven er lagt til andre.<sup>16</sup>

I norsk rett er negativt avgrenset kompetanse framhevet som et sentralt element i styringsordningen:

”Det avspeiler en grunnholdning til det kommunale og fylkeskommunale selvstyrets legitimitet, og at vi i Norge legger stor vekt på den rolle kommunene og fylkeskommunene har i det norske samfunnet, både som forvaltningsnivå og som demokratiske institusjoner. Kommuner og fylkeskommuner oppfattes ikke bare som forgreninger av statsapparatet, de har sin egen selvstendige basis som lokale demokratiske selvstyreorgan, og et sentralt element i dette selvstyret er retten til selv å definere hva som er en kommunal eller fylkeskommunal interesse.”<sup>17</sup>

Kommunenes handlefrihet beror på mange flere elementer enn initiativfriheten, og i praksis er økonomisk kapasitet og statlig overprøving av kommunale vedtak vel så viktige. Det ligger likevel krutt i reguleringen av initiativfriheten. I en situasjon der det er press for å ”rasjonalisere” forvaltningsstrukturen, samtidig som det er motstand mot strukturendringer, kan innskrenkninger i initiativfriheten være en måte å sikre nasjonal styring på samtidig som institusjonene beholdes. I Danmark og Frankrike har regionalt nivå nylig mistet sin initiativfrihet. I begge landene var denne endringen omstridt.<sup>18</sup> Fra dansk debatt kan vi hente følgende sitat:

”Regionerne er nemlig verken fugl eller fisk, verken demokratiske beslutningstagere i sundhedsvæsenet eller en ren administrativ instans, der fører regeringens politik ud i livet.”<sup>19</sup>

16 Bernt, Hove og Overå, *Kommunalrett* (2002) s. 77-80.

17 Bernt, Hove og Overå, *Kommunalrett* (2002) s. 80.

18 I Frankrike ble endringen prøvd i Conseil Constitutionnel, som fant den i samsvar med konstitusjonens krav om ”libre administration”. Décision n 2010 – 618 av 9. desember 2010DC. I Frankrike omfatter endringen både departementer og regioner.

19 Katrine Lester, Viceborgmester (S) og Michael Vindfeldt, Rådmand, FT-kandidat (S), i Berlingske 7. august 2011.

## Kommunenes initiativfrihet og kommunelovens formålsbestemmelse

Hvis vi skal ta på alvor at kommunene er tildelt sin generelle kompetanse i kommuneloven, vil omfanget av kompetansen likevel bero på en nærmere tolkning av denne loven, der lovens formål har vekt. Generelt har lovformålet stor betydning for forståelsen av hva forvaltningen er gitt kompetanse til å bestemme. Står formålet i lovteksten, teller lovformålet ekstra mye.<sup>20</sup> Kommunelovens formålsbestemmelse vil i tråd med dette kunne bidra til tolkningen av lovens bestemmelser om kompetansetildeling til kommunene. §1 bestemmer:

”Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.”

Spørsmålet er om denne formålsbestemmelsen utgjør en skranke for kommunenes bruk av sin kompetanse. I følge forarbeidene til bestemmelsen skulle den ikke ha selvstendig rettslig betydning utover det som allerede var gjeldende.<sup>21</sup> Det er likevel grunn til å gå nærmere inn på om bestemmelsen innebærer en begrensning i kommunenes initiativfrihet.

Formålsbestemmelsens formuleringer om kommunenes innordning innenfor rammen av det nasjonale fellesskap er av særlig betydning i dette bildet. I departementets omtale av kommunelovutvalgets forslag til formålsbestemmelse sies det blant annet at forslaget peker på at kommunesektoren fungerer som et integrert ledd i den totale samfunnsstyringen og er underordnet de sentrale, nasjonale interesser.<sup>22</sup> Når kommunene skal være ”integrert” og

---

20 Formuleringen er hentet fra Boe Grunnleggende juridisk metode (2010) s. 140. Se også Eckhoff og Smith Forvaltningsrett (2010) s. 388-89 og Eckhoff og Helgesen Rettskildelære (2001) s. 112.

21 NOU 1990: 13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Merknader til § 1 s. 345: ”Bestemmelsen antas ikke å ha selvstendig rettslig betydning utover det som også i dag følger av den etablerte forståelse av det kommunale selvstyres formål og rammer.” Se også Ot. prp. nr. 42 (1991–1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 58 andre spalte.

22 Ot. prp. nr. 42 (1991–1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 59 første spalte.

”underordnet” total samfunnsstyring og sentrale, nasjonale interesser, kan det være grunn til å nyansere bildet av formålsbestemmelsen.

”Kommunalt selvstyre” inngår ikke i kommunelovens formål, lovgiver har nøyd seg med ”kommunalt folkestyre” og ”kommunale fellesinteresser”. Det blir dermed grunn til å spørre om kommunenes generelle kompetanse kan brukes til å fremme rent kommunale interesser, eller om nasjonale interesser skal ha forrang også når kommunene utøver sin generelle kompetanse. I *Kommunalrett* er kommunelovens formålsbestemmelse og henvisningen til ”det nasjonale fellesskap” også brukt for å understreke at kommunene skal fremme ”den samme nasjonale politikk og de samme verdier” som staten.<sup>23</sup> Ut i fra dette ser det ut til at kommunenes adgang til å bruke sin generelle kompetanse til å ivareta egne interesser i de tilfellene de ikke er sammenfallende med statens interesser, er begrenset.

Samtidig må det ligge en viss anerkjennelse av ”egne” kommunale interesser i formuleringene om ”kommunalt folkestyre” og ”de kommunale fellesinteresser”. Ordningen med kommuner med egen folkevalgt ledelse må i seg selv anses som en del av ”det nasjonale fellesskap”. Bestemmelsen fastsetter at kommunene er underordnet ”det nasjonale fellesskap”, men hva som ligger i denne underordningen er ikke opplagt.

Et viktig spørsmål her er hvordan ”rammen for det nasjonale fellesskap” skal utformes for at den skal være bindende for kommunene i deres bruk av generell kompetanse. Må ”det nasjonale fellesskap” ha kommet til uttrykk gjennom lovgivning for at kommunene skal være bundet, eller er mer uformelle uttrykk nok? I kommentarutgaven til kommuneloven er det presisert at formuleringen ikke innebærer noe unntak fra utgangspunktet om at kommunene bare er underlagt statlig kontroll og instruksjonsmyndighet så langt det er særlig hjemmel i lov for dette.

”Spørsmålet om i hvilken utstrekning disse kontroll- og overprøvningshjemlene kan benyttes til styring av kommunene og fylkeskommunene

23 Bernt, Hove og Overå, *Kommunalrett* (2002) s. 108 ”Kommune, fylkeskommunene og staten er alle offentlige organ som har som oppgave å ivareta innbyggernes og fellesskapets interesser. Det er den samme nasjonale politikk og de samme verdier som skal fremmes av alle tre forvaltningsnivåer. Dette kommer til uttrykk i kommuneloven § 1, hvor det sies at de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser skal ivaretas ”innenfor rammen av det nasjonale fellesskap.”.

ut fra overordnede nasjonale hensyn, må avgjøres ved tolkingen av den enkelte bestemmelse om slik statlig kompetanse.”<sup>24</sup>

Sitatet viser først og fremst at kommuneloven § 1 ikke er en selvstendig kompetansetildeling til nasjonale myndigheter. Når det gjelder mulige skranker for kommunenes bruk av sin generelle kompetanse etter kommuneloven, vil vi likevel måtte ta med kommunelovens formålsbestemmelse i vurderingen.

Bestemmelsen utgjør imidlertid bare en lav skranke. I og med at den anerkjenner både kommunalt folkestyre, kommunale fellesinteresser og nasjonale rammer, gir den ikke noen klar anvisning på hvordan slike elementer skal veies opp mot hverandre. Presiseringen av at det nasjonale fellesskap setter rammen for både kommunalt folkestyre og kommunale fellesinteresser, viser likevel at det finnes en grense for hvor hva slags initiativ kommunene kan ta. På samme måte vil bestemmelsens framheving av bærekraftig utvikling og høy etisk standard utgjøre rammer for kommunenes initiativfrihet.

## Kommunenes initiativfrihet og det kommunale selvstyret

Kommunenes initiativfrihet er en forutsetning for kommunalt selvstyre, men den er ikke i seg selv nok. Den negative avgrensningen av kommunenes kompetanse kan anses som et uttrykk for et tillitsforhold, der nasjonale myndigheter gir norske kommuner vid kompetanse i tillit til at de vil bruke den til å realisere mål som er felles for lokale og nasjonale myndigheter. Kommunenes generelle kompetanse blir både utvidet og begrenset i annen lovgivning. I tillegg påvirkes den av statsforvaltningens kompetanse overfor kommunene. De norske kommunenes autonomi må ses i lys av dette.

Heteronom kompetanse, for eksempel beskatningsrett, forutsetter særskilt lovregulering og inngår ikke i kommunenes initiativfrihet etter kommuneloven.

Kommunenes ”lovpålagte oppgaver” setter et kraftig rammeverk for kommunenes kompetanse. Disse oppgavene omfatter i tillegg til velferdsstatens tjenestetilbud blant annet arealforvaltning. Lovpålagte plikter begrenser i utgangspunktet kommunenes initiativfrihet ved å innskrenke handlingsrommet

---

24 Overå og Bernt Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (2011) s. 20.

der kommunene ellers kan ta frie initiativ. Dette kan et stykke på vei kompenseres ved at kommunene gis stor skjønnsfrihet i løsningen av lovpålagte oppgaver, slik at det gjenstår mulighet til å ta egne initiativ i oppgaveløsningen. Dersom lovpålagte oppgaver binder opp kommunene slik at de i realiteten fjerner kommunenes initiativfrihet, vil de likevel svekke kommunenes autonomi. Dette gjelder selv om de tilsynelatende gjør kommunene til "sterke" og "viktige" samfunnsaktører.

Begrensninger i kommunenes initiativfrihet er én av teknikkene som kan brukes for å sikre at kommunene er underordnet nasjonale myndigheter. Muligheten til å ta frie initiativ bør fortsatt vies oppmerksomhet når kommunalt selvstyre skal vurderes.



Foto: Institutt for samfunnsforskning

Av Eivind Smith  
*Professor, Universitetet i Oslo*

4

23

## Er statsforvaltningen bundet av loven?

Alle er enige om at systemer for overprøving av kommunale vedtak bør være egnet til å ivareta kravet til rettssikkerhet. I et land som Norge er det også vanlig å legge til grunn at slike systemer – sammen med andre slags mekanismer – bør bidra til å gjennomføre nasjonal politikk. I valget mellom ulike mulige systemer som kan være egnet til å realisere disse to mål bør vi – for det tredje – velge systemer som står i minst mulig spenning til tanken om lokalt selvstyre innenfor rammene av lov og rett.

Dette innebærer at systemet for overprøving som hovedregel må ta som utgangspunkt at både statsforvaltningen og den enkelte kommune i prinsippet er (eller representerer) egne rettssubjekter med de rettigheter og plikter som følger av dette, derunder det – tilsynelatende – selvsagte at de begge er bundet av loven. Begge må altså holde seg innenfor de rammer for deres avgjørelser som følger av lovbestemmelser og andre generelle rettsregler som gjelder på vedkommende saksområder.

Kravet om *lobundet forvaltning* er grunnleggende i et styringssystem som vil gjøre seg fortjent til å bli karakterisert som en *rettsstat*. I europeisk sammenheng er dette kravet kjent som ”prinsippet” om *lawfulness* eller *légalité*.<sup>25</sup> Det er vesentlig mer omfattende enn den rettsfigur vi i Norge gjerne omtaler som ”legalitetsprinsippet”.

I et *demokratiperspektiv* er det viktig å understreke at forvaltningsorganer som opptrer i samsvar med loven, medvirker til å gjennomføre nasjonal politikk; politiske beslutninger i form av budsjettvedtak, formell lov eller forskrift er jo de fornemste instrumenter når politiske føringer skal omdannes til politisk handling med effekt utenfor statsapparatet selv.

Opptreden i samsvar med loven (i vid forstand) er dessuten egnet til å sikre respekt for det selvstyre for kommunene som måtte følge av de rettsreglene som til enhver tid gjelder.

Dette eliminerer likevel ikke behovet for en viss adgang til overprøving etter initiativ fra private som mener at deres rettmessige interesser er krenket ved kommunale vedtak. Dette ligger i kjernen av slike krav om ”rettssikkerhet” som de fleste er enige om.

Dagens hovedregel for overprøving av kommunale vedtak i Norge er omtrent 20 år gammel. Det fremtrer lett som et paradoks at det først var i forbindelse med innføringen av vår alminnelige kommunelov at kommunene på generelt grunnlag ble underkastet vedtak av statlige klageinstanser.<sup>26</sup> Men utviklingen var ikke tilfeldig. Det var bevisst og villet at den nye loven ville bort fra det tidligere systemet der en rekke oppgaver som i dag – i prinsippet – må regnes som ”kommunale”, ble ivaretatt av forvaltningsorganer av blandet statlig-kommunal karakter. Før 1992 var ikke hensynet til kommunalt selvstyre underordnet det brede, men ofte nokså uspesifiserte hensynet til ”rettssikkerhet” på samme måte som i dag.

I tillegg til forvaltningslovens generelle regler inneholder særlovgivningen en

25 Jfr. Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 2. utg. (Bergen, 2012: Fagbokforlaget) kap. VI.5.

26 Se nærmere Eivind Smith, ”En naturlov? Om kommunenes plass på bunnen av forvaltningshierarkiet”. Marit Reitan m.fl. (red.), *Det norske flernivådemokratiet* (Oslo, 2012: Abstrakt forlag) s. 31-66.



rekke bestemmelser om rett til å få kommunale vedtak overprøvd i statsforvaltningen. Det norske klagesystemet innebærer at en meget stor del av de enkeltvedtak som treffes i en kommune kan bringes inn for et organ i den hierarkiske organiserte statsforvaltningen, der endelig vedtak treffes under statsrådenes parlamentariske og konstitusjonelle ansvar. Et av de hensyn som bærer dette systemet, kalles "samordning". Ikke minst fylkesmannsembetene – med de fagavdelinger som etter hvert er lagt dit – spiller en sentral rolle i dette systemet.

Kommunene er som regel avskåret fra å få vedtak i saker der deres egne vedtak er påklaget til et statlig forvaltningsorgan, overprøvd hos instanser som er uavhengige av både statsforvaltningen og vedkommende kommune. Dette gjelder selv om vedtaket økonomisk og/eller prinsipielt får store konsekvenser for vedkommende kommune selv eller for kommunesektoren generelt. At et slikt system kan generere uenighet mellom statsforvaltning og kommune, sier seg selv. Men også i slike tilfelle er det statsforvaltningen som har det siste ord.

Det er knapt nødvendig å nevne at en slik ordning står i et spenningsforhold til tanken om lokalt selvstyre. Slik er det åpenbart når prøvingen omfatter resultatet av kommunenes skjønn innenfor lovens ramme over hva som er rimelig eller hensiktsmessig. Det er gjerne denne siden av det norske systemet som tiltrekker seg mest oppmerksomhet.

I et prinsipielt perspektiv er imidlertid spørsmålet om hvem som har det siste ord om det nærmere innhold av de rettsreglene om kommunene er bundet av (og som dermed også skal determinere viktige sider av utfallet i den enkelte klagesak), mer grunnleggende.

Hvis vi fastholder kravet om lovbundet forvaltning, skulle også statsforvaltningen være bundet av loven. Er dette kravet oppfylt når den selv avgjør med endelig virkning hvilke regler som gjelder for den annen "part" (kommunene), ikke bare generelt (gjennom forskrifter m.v.), men endog i den enkelte sak?

Behov for "tvisteløsning" mellom statsforvaltning og kommune kan oppstå ikke bare som følge av at kommunale vedtak blir overprøvd etter klage. Det samme kan skje også i andre relasjoner. Et viktig skille går mellom situasjoner som er preget av et hierarkisk forhold mellom statsforvaltning og kommune,

slik som i det gjeldende hovedsystemet for saker om klage over kommunale enkeltvedtak, på den ene side, og situasjoner der statsforvaltningen og kommunen er forutsatt å skulle opptre i partnerskap, slik som i deler av helsetjeneste og barnevern.

På de sistnevnte områdene er mekanismer for tvisteløsning gjennom partsammensatte nemnder nå under utvikling. Utviklingen er interessant og potensielt viktig. Men en slik hovedmodell for tvisteløsning egner seg dårlig i situasjoner som i større grad er preget av et over- og underordningsforhold. Her holder jeg meg til den sistnevnte typen av situasjoner.

Finnes det alternative systemer som kan ivareta hensynene til "rettssikkerhet" og "nasjonal styring" omtrent like godt som dagens hovedordning, men som i større grad tar hensynet til kommunalt selvstyre innenfor lovens rammer på alvor?

Et komparativt utblikk peker entydig i retning av et positivt svar: Vår omverden gir mange eksempler på systemer for overprøving av kommunale vedtak som er konstruert og virker helt annerledes enn det norske. Systemet for overprøving av kommunale vedtak i Norge står i virkeligheten i skarp kontrast til det generelle bildet i Europa.<sup>27</sup> Kommunene i andre nærstående land er ikke underkastet kvasi-hierarkiske styringsordninger som ligger i nærheten av den norske.

Det er usannsynlig at ulikheter i velferdsnivå mellom de aktuelle land i vesentlig grad henger sammen med slike ulikheter i systemet for overprøving av kommunale vedtak. I den grad for eksempel Danmark, Norge og Sverige skiller seg fra hverandre i et slikt perspektiv, må det i den vesentlige skyldes helt andre faktorer.

Hva så med "rettssikkerheten"? Vil den bli vesentlig redusert dersom hensynet til kommunalt selvstyre ble tillagt omtrent samme vekt ved utformingen av systemer for overprøving av kommunale vedtak i tråd med det vi finner i en lang rekke andre europeiske land?

---

27 For et komparativt utblikk, se Iris Nguyễn-Duy, Eivind Smith og Harald Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune* (Oslo, 2010: Unipub/KS).

Swaret avhenger ikke minst av hva vi mener med "rettssikkerhet": Ikke glem at dette er et honnørord omtrent på linje med "demokrati" eller "menneskerettigheter". Slike ord har den svakhet at det er lett å legge inn i dem mye vi i alle fall finner riktig og godt. Men dermed blir faren for overbelastning eller for skinnuenighet enda større enn når vi benytter ord og uttrykk med mindre høystemt valør.

La oss gå veien om hensynet til nasjonal styring; som vi har sett, må ekstern politisk styring – det vil si styring av aktører utenfor statsapparatet selv – i siste instans skje gjennom lov (i vid forstand). Ikke mange vil benekte at kommunene er bundet av loven. Det element i kravet om "rettssikkerhet" som da trer i forgrunnen, er dermed at overprøvingssystemet i rimelig grad er egnet til å sikre at loven ikke blir brutt til skade for private.

Nettopp kravet om at resultatet i den enkelte sak så vidt mulig skal stemme med det som følger av loven – la oss tale om materiell "rettsriktighet" – utgjør et ubestridt kjernepunkt i kravet om materiell "rettssikkerhet".

Forstått på denne måten burde hensynet til de kjerneverdier vi gjerne forbinde med uttrykkene "rettssikkerhet" og "kommunalt selvstyre", langt på vei kunne ivaretas gjennom systemer for overprøving som er begrenset til legalitetskontroll. At prøvingsadgangen kan utvides for noen typer av saker (om for eksempel tvangsansendelse), sier seg selv.

Til dette kommer at hensynet til både "rettssikkerhet" og "kommunalt selvstyre" vil bli vesentlig bedre ivaretatt dersom de endelige avgjørelsene i saker om legalitetskontroll legges til organer som er uavhengige av både (andre deler av) staten og av kommunene.

I mange land blir dette behovet ivaretatt gjennom særskilte forvaltningsdomstoler (og gjennom en prosessordning som er særlig tilpasset tvister mellom offentlige myndigheter og private). I et land som Norge, der ingen av disse grepene er på plass, må utgangspunktet være at siste ord er hos de ordinære domstolene. Den norske prosessordningen gir imidlertid mange grunner til å frarå dette som den praktiske hovedløsningen.

Domstollignende forvaltningsorganer som i den enkelte sak arbeider uavhengig av den hierarkiske statsforvaltningen – og som i siste instans vil kunne

undergis kontroll av de ordinære domstolene – vil ofte være en vesentlig mer tilfredsstillende mellomløsning. Over tid har det innenfor statsforvaltningen vokst frem et betydelig antall slike organer til behandling av ulike typer av saker. Trygderetten og Utlendingsnemnda er bare to av mange mulige eksempler. Antall klager til slike instanser er visst nå høyere enn antall klager til organer i det ordinære forvaltningshierarkiet.

Hensynet til "rettssikkerhet" er gjerne sentralt ved etableringen av slike organer. Det antas da å bli bedre ivaretatt på en viss avstand fra den ordinære politiske styringskjeden. Dertil kommer at prosessordningen typisk ligger nærmere den ordinære forvaltningsprosessen (med utbredt skriftlighet m.v.) enn den prosessordning (med vidtgående muntlighet, ansvar for saksomkostningene m.v.) som vi finner ved de ordinære domstolene i Norge. Både for den enkelte og for samfunnet ville dette som regel innebære at kostnadene bli vesentlig lavere enn for de ordinære domstolene.

Modellen er altså ikke ukjent hos oss. Dette gjør det påfallende at det ikke finnes noen slike organer til å behandle klager over kommunale vedtak. Hvorfor skulle ikke et tilsvarende grep være egnet til å ivareta "rettssikkerheten" også i denne relasjon?

Spørsmålet blir ekstra påtrengende fordi hensynet til kommunalt selvstyre er irrelevant ved utformingen av systemer for overprøving innenfor statsforvaltningen selv. Ved valget av modell for overprøving av kommunale vedtak kommer dette hensynet derimot i tillegg til hensynet til "rettssikkerhet" og til "gjennomføring av nasjonal politikk".

La meg i denne relasjon minne om at kravet om kommunenes adgang til et uavhengig organ (som ikke trenger å være en formell domstol) for å få avgjort tvister om de rettslige rammene for deres virksomhet, står sentralt i Det europeiske charter om lokalt selvstyre (artikkel 11), som Norge i mange år har vært bundet av.<sup>28</sup>

---

28 Om Norges forhold til de krav som følger av denne traktaten, se Sigrud Stokstad, "En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre". Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* (Oslo, 2012: Abstrakt forlag) s. 25-48.

En viktig tilleggsgevinst ved overgang til et system for overprøving av kommunale vedtak i instanser som er uavhengige av både statsforvaltningen og vedkommende kommune i den enkelte sak, vil være at det på en helt annen måte enn dagens system vil bidra til å sikre at ikke bare kommunene, men også statens eget forvaltningsapparat, er bundet av loven.

Økt respekt for det allmenneuropeiske kravet om lovbundet forvaltning vil føre til at også den norske rettsstaten kommer styrket ut.



Foto: Privat

Av Roald Hopsnes  
*Stipendiat, Universitetet i Bergen*

## Kommunale avtaler – behov for rettslig avklaring?

### Innledning

Forvaltningsrettens fokus har primært vært ensidige vedtak rettet mot private parter. Mange av kommunenes normeringer har imidlertid en avtaleform. Virkning av denne avtaleformen er i liten grad lovregulert.

Kommunens avtaler kan deles i to typer basert på avtalens innhold:

**Alminnelige privatrettslige disposisjoner**

**Avtaler som inneholder utøving av offentlig myndighet**

De fleste avtaler en kommune inngår er privatrettslige av karakter. Typisk er kommunens kjøp og salg av fast eiendom. Også kjøp og salg av ulike varer og tjenester vil normalt være rent privatrettslige avtaler. Alle forfattere synes å være enige om at kommunens privatrettslige avtaler i utgangspunktet styres

av avtalerettens regler, men at de i noen grad suppleres av offentligrettslige regler.<sup>29</sup> Hvilke offentligrettslige regler som utfyller privatretten, er ikke helt avklart.

Noen av kommunens avtaler inneholder også utøving av offentlig myndighet i forvaltningslovens forstand.<sup>30</sup> De avtalene forvaltningsrettslitteraturen bruker mest tid på er de såkalte *forhåndstilsagn i avtaledrakt*. Som eksempel kan nevnes avtaler om bruk av dispensasjonskompetanse som reguleringsmyndighet<sup>31</sup>, fiskerikvoter,<sup>32</sup> forurensningstillatelser eller fremtidig skatte- og avgiftsregulering.<sup>33</sup> Avtalen kan også regulere ikke-bruk av inngrepshjemler. Kommunen kan f.eks. fraskrive seg sin kompetanse til å ekspropriere.<sup>34</sup> Også *begunstigende* normeringer kan være utøving av offentlig myndighet. Det gjelder blant annet mer formaliserte støtteordninger<sup>35</sup> og enkelte naturalytelser.<sup>36</sup> Det samme gjelder forvaltningens ansettelsesavtaler. Det siste fremgår direkte av forvaltningsloven § 2 andre ledd. Når en avtale inneholder utøving av offentlig myndighet, omtales avtalen ofte som en *forvaltningsavtale*. Disse avtalene skaper en rekke utfordringer som i liten grad er rettslig avklart, og dette er temaet i det følgende.

---

29 Se slik Frede Castberg: Innledning til forvaltningsretten, 3. utgave, Oslo 1955, side 44, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett, 9. utgave, Oslo 2010 side 440 (=Eckhoff/Smith 2010), Arvid Frihagen: Forvaltningsrett, Bind I, 3. utgave, Bergen 1991 side 339 (=Frihagen I 1991), Jo Hov og Alf Petter Høgberg: Alminnelig avtalerett, Oslo 2009, side 288 og Olav Marius Øyehaug: Forvaltningsavtaler – særlig om avtaler vedrørende bruk av offentlig myndighet, Tidsskrift for forretningsjus 1998, side 19-73, på side 23.

30 Jf. definisjonen av vedtak i § 2 første ledd bokstav a.

31 Se private parts anførsel om dette i blant annet Rt. 1975 side 246 (Nordheimskogen), Rt. 1975 side 620 (Eskemyr) og Rt. 1981 side 462 (Egen Heim). Disse dommene kan både sees under synsvinkelen positiv forhåndsbinding i form av at arealet positivt skulle reguleres til, men kan også forstås som en form for negativ forhåndsbinding i form av en fraskrivelse av adgangen til å endre reguleringen.

32 Se for eksempel Rt. 1992 side 1235 (Enhetskvote).

33 Se for eksempel Rt. 1929 side 529 (Vinmonopolet I), Rt. 1931 side 1138 (Vinmonopolet II), Rt. 1956 side 1180 (Lillestrøm) og Rt. 1957 side 522 (Glomfjord).

34 Se private parts anførsel om dette i Rt. 1971 side 228 (Råkkollveien).

35 Se f.eks. Forvaltningskomiteens innstilling side 2-3 og Ot.prp. nr. 3 (1976–77) side 56. Hvor grensen skal trekkes er nokså uklart, se f.eks. SOMB-2009-4 (Båt plass), SOMB-2001-8 (Flomsikring), JDLOV-2002-6618, JDLOV-1997-6990 (Nedslaktning av sau), JDLOV-2006-4959 (Statlig mottak) og JDLOV-2007-5035 (Tilskudd til innvandrersorganisasjoner).

36 Se f.eks. SOMB-1993-49 (Handlingsvirksomhet), SOMB-2009-4, SOMB-2009-7 (Torget i Bergen) og JDLOV-2001-10197 (Folkebibliotek).

Det er tre problemstillinger som står helt sentralt ved analysen av forvaltningsavtaler: Hvilken kompetansenorm kan gi grunnlag for rettslig binding? Hvilke slutnings- og tolkningsprinsipper skal gjelde? Er det adgang til å forhåndsbinde forvaltningsmyndighet i avtaledrakt? Det siste spørsmålet kan deles i to: Kan kommunen inngå avtale om at det i fremtiden skal treffes et bestemt forvaltningsvedtak? Kan forvaltningen i avtaleform fraskrive seg retten til å omgjøre et forvaltningsvedtak? Etter mitt syn bør disse spørsmålene lovreguleres, og jeg vil her særlig fremheve fire grunner for dette.

## Rettsstilstanden er uklar

I den juridiske teori har ulike forfattere lagt til grunn helt forskjellige utgangspunkter for den rettslige bedømmingen av forvaltningsavtalene. Nesten ingen forfattere har lik tilnærming. Litt forenklet kan forfatterne deles inn i fire hovedretninger.

Den *offentligrettslige tilnærming* tar utgangspunkt i at en *forvaltningsavtale* ikke mister karakteren av å være et offentligrettslig spørsmål selv om normeringen gis en avtaledrakt. Derfor må offentligrettens regler som gis forrang. Denne tilnærmingen forutsetter at regler kan kategoriseres enten som offentligrettslige eller privatrettslige. Den rene offentligrettslige tilnærmingen bygger på at normeringer som etter sitt innhold er et forvaltningsvedtak må vurderes som en ensidig forpliktende normering uansett om den er inntatt i en avtale. Slike avtaler må tolkes som et enkeltvedtak, begrenses av forvaltningsrettens alminnelige kompetanseskranker og kan omgjøres i den grad enkeltvedtak kan omgjøres.

Som en motpol til den offentligrettslige tilnærmingen, er den *privatrettslige tilnærming*. Denne bygger på at avtalene er like bindende for partene som andre avtaler, selv om de inneholder utøving av offentlig myndighet. Avtalen må tolkes som andre avtaler og forvaltningsretten ugyldighetsregler er uten betydning for avtalen. Ingen forfattere har forfektet de mest ytterliggående konsekvensene av en slik privatrettslig tilnærming. Likevel har elementer av denne tilnærmingen støtte også i norsk litteratur.<sup>37</sup>

37 Se særlig Sjur Brækhus: Rettslige vurderinger av hittil meddelte, Tillatelser til utvinning av petroleum på den norske del av kontinentalsokkelen, særlig om den norske stats adgang til å foreta en tilbakevirkende regulering av vilkårene for tillatelsen. Betenkning avgitt på oppdrag av North Sea Operators Committee – Norway, Oslo 1975 (=Brækhus 1975) og Kristian Huser: Avtaletolkning, Bergen 1983, se særlig side 409-410.



En tredje retning tar en del forfattere som beskriver det jeg kaller en *regelorientert mellomløsning*. Kjernen i denne retningen er at rettsforholdet ikke utelukkende styres av privatrettslig eller offentligrettslige regler. For spørsmålet om tolkning, velges en av de to tolkningslærene. Noen av ugyldighetsreglene fra avtaleretten vil kunne anvendes ved siden av noen av forvaltningsrettens ugyldighetsregler. Tilsvarende vil privatrettslige regler om oppsigelser og endring av kontraktsforholdet i noen grad kunne utfylles av omgjøringsregler.<sup>38</sup> Det som kjennetegner denne retningen er et ønske om å beskrive nokså klart hvilke regler som gjelder.

Den fjerde retningen er den såkalte *pragmatiske tilnærmingen*. Til forskjell fra de regelorienterte mellomløsningene bygger den pragmatiske tilnærmingen ikke på valg av regler, men en konkret bedømmelse av det foreliggende tilfellet. Det foretas med andre ord ikke noe valg av tolkningsmetode ut over at det pekes på at Høyesterett trolig "avpasser beviskrav og *tolkingsmetode* etter det resultat som ønskes oppnådd".<sup>39</sup> Heller ikke i forhold til kompetanseskranke (ugyldighetsreglene) foretas noe egentlig valg. Forvaltningsrettens regler tolkes innskrenkende så langt det er forsvarlig og ønskelig for å kunne bruke avtaleformen.<sup>40</sup> I forhold til partenes muligheter for å endre eller omgjøre kontraktsforpliktelsene, beror også dette på nokså konkrete helhetsvurderinger.<sup>41</sup>

Høyesteretts tilnærming til disse avtalene har også variert over tid. I plenumsdommen inntatt i Rt. 1931 side 1138 (Vinmonopolet II) var det dissens 11-10. Flere av dommerne som tilhørte mindretallet anlegger helt tydelig en privatrettslig tilnærming. Flertallet er mer uklar, men det minner om en offentlig-

---

38 Som representant for denne retningen kan særlig Eckhoff trekkes frem. Eckhoff sin fremstilling av disse spørsmålene varierte noe over tid, men særlig i Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett, fjerde utgave, Oslo 1992, side 278-305, er en slik regelorientert mellomløsning nokså tydelig.

39 Se Arvid Frihagen: Avtaler for forhåndstilsagn om regulering, Jussens Venner 1989, side 313-345, på side 325 (=Frihagen JV 1989) og Frihagen I 1991 side 54. Det kan også vises til Eckhoff/Smith 2010 side 447 og Jan Fridthjof Bernt: Avtaler med stat og kommune, Bergen 1981, side 329 (=Bernt 1981).

40 Se for eksempel Arvid Frihagen: Avtaler med forvaltningsmyndighetene. Bergen 1977, side 60 (=Frihagen 1977) som uttrykker det slik: "Forvaltningsloven og saksbehandlingsreglene i særlovgivningen må da kunne tolkes slik at reglene i noen grad kan modifiseres der dette er nødvendig for en praktisk bruk av minnelige overenskomster og kontrakter, forutsatt at det i det konkrete tilfellet er forsvarlig i lys av de offentlige og private interesser reglene skal vareta."

41 Se for eksempel Frihagen 1977 side 33.

rettslig vinkling. Flertallets konklusjon følges imidlertid ikke opp. I Rt. 1956 side 1180 (Lillestrøm) og Rt. 1957 side 522 (Glomfjord) bygger avgjørelsene på privatrettslige betraktninger. I Rt. 1999 side 1672 (Blystadlia fysioterapi) løser flertallet i alle fall tvisten i privatrettslige instrumenter, men uten å utelukke for eksempel en regelorientert mellomløsning. Mindretallet anvender noe som kan tyde på en offentligrettslig tilnærming. I dommen inntatt i Rt. 1992 side 1235 (Enhetskvote) uttaler Høyesterett:

”Spørsmålet om i hvilken utstrekning staten kan gi tilsagn som binder framtidig utøvelse av forvaltningsmyndighet, er vanskelig. Jeg begrenser meg til å si at dette trolig kan stille seg noe forskjellig på de ulike forvaltningsområder. *Dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme vedkommende hjemmelslovs formål*, har jeg vanskelig for å se avgjørende hensyn mot at det bør være adgang til, i *atskillig utstrekning* å binde utøvelsen av forvaltningsmyndighet gjennom avtaler eller tilsagn på spesielle områder. Dette er ikke ukjent i forvaltningspraksis.”

[Mine kursiveringer.]

Det er nokså uklart hvordan denne nødvendighets- og formålsvurderingen skal foretas. Skal domstolene prøve dette? Skal prøvingen i tilfellet skje med utgangspunkt i avtaleslutningstidspunktet eller domstidspunktet? Slike avtaler skal godtas bare i ”atskillig utstrekning”. Med andre ord skal det gjelde begrensninger. Hva er vurderingstemaet for denne begrensningen og hvordan skal grensen trekkes? Avgjørelsen kan minne om en pragmatisk tilnærming.

Høyesterett har avsagt avgjørelser omkring denne problematikken i ca. 100 år. I den juridiske teori finner vi de første arbeidene tilbake til 1920-tallet. De siste 40 årene har diskusjonen vært nokså intensiv. Likevel er min påstand at retts-tilstanden fortsatt er høyst uklar. Da er det på tide at lovgiver griper inn og avklarer disse spørsmålene.

## Det er betydelig politisk handlingsrom for hvordan reglene kan utformes

Særlig i forbindelse med den såkalte oljekonsesjonssaken på 1970-tallet var

diskusjonen mellom de ulike retningene preget av nokså hard retorikk.<sup>42</sup> Etter min oppfatning er det ikke strengt nødvendig at en kommune skal kunne forhåndsbinde seg. En ren offentligrettslig tilnærming er fullt forsvarlig. Rettsanvenderen får da *ett regelsett* å forholde seg til. Er normeringen først et enkeltvedtak, vil forvaltningsrettens regler om tolking, ugyldighet og omgjøring komme til anvendelse fullt ut for denne delen av avtalen. Ulempen med denne tilnærmingen er at det må trekkes en nokså vanskelig grense mellom normeringer som utgjør vedtak og de som kan inngås i avtaleform. I grensetilfellene kan det oppstå en del usikkerhet. I enkelte tilfeller vil også forvaltningsretten hjemle omgjøring av avtaler på en måte som mange vil oppleve som lite rimelig. En slik regulering vil også innskrenke kommunenes handlefrihet.

Den mest ytterliggående privatrettslig tilnærming vil innebære at en avtalebinding av forvaltningsmyndighet gir grunnlag for et krav på naturaloppfyllelse. På grunn av arten av godet forvaltningsmyndigheten kan inneholde, vil en slik tilnærming ikke kunne aksepteres. Derimot er en regulering hvor den private parts krav omgjøres til et erstatningskrav basert på den *positive kontraktsinteressen*, fullt mulig. I tilfellet vil forvaltningsavtaler fungere som økonomiske garantiavtaler. Forvaltningsavtaler vil da gi kommunene og den private part fleksibilitet til å forhandle seg frem til og fordele risiko for utfallet av fremtidige forvaltningsvedtak. Muligheten for å skape større forutberegnelighet for den private part vil kunne stimulere til flere utbyggingstiltak og derigjennom økt økonomisk aktivitet. Dette kan også gi kommunene mulighet til å forhandle frem samfunnsnyttige motytelser. Så lenge forvaltningsavtalen ikke kan tvangsfullbyrdes, er det fullt forsvarlig å la privatrettens regler om gyldighet og bindingsgrad få anvendelse. I all hovedsak lar det seg også forsvare å koble ut de fleste av offentligrettens regler.

Temaet forvaltningsavtaler kan også reguleres med en rekke ulike mellomalternativer. En løsning kan være å la deler av forvaltningsretten legge begrensninger på kompetansen til å binde seg. Blant annet vil vilkårlæren, myndighetsmisbrukslæren eller bestemte saksbehandlingsregler kunne

---

42 Den som har valgt en sterkest ordbruk er *Carl August Fleischer* (Carl August Fleischer: Plan- og bygningsretten, Oslo 1992, side 281) som blant annet har ment det har "manglet meget i den juridiske utdanning og forståelse" hos en del andre forfattere som har forfattet privatrettslige synspunkt. Som motsvar har blant annet *Sjur Brækhus* (Brækhus 1975 side 19) ment at den offentligrettslige tilnærming ikke gir "brukbart grunnlag for planlegging og investering".

oppstilles som begrensninger for avtalens gyldighet. For å sikre notoritet omkring selve bindingen, kan det også oppstilles krav om skriftlighet.<sup>43</sup>

Avgjørende blir hvordan man ser på om kommunene bør kunne bruke avtaler til å stimulere til økonomisk aktivitet og i hvilken grad man mener kommunene bør beskyttes mot seg selv og egne økonomiske disposisjoner. Hvordan disse hensynene skal avveies mot hverandre, påvirkes av ideologisk grunnsyn. Dette er politiske avveininger – ikke juridiske. Også av denne grunn bør lovgiver på banen.

## Domstolenes arbeidsoppgaver gjør dem lite egnet til å foreta en rettsavklaring på dette området

Utviklingen av rettsområdet har i stor grad skjedd gjennom rettspraksis. Det finnes også tre betenkninger som er skrevet av juridiske professorer i tilknytning til to forskjellige konkrete rettstvister.<sup>44</sup> Disse har også i betydelig grad vært med å påvirke rettsutviklingen. Både for domstolen og for betenkninger i en konkret rettstvist er perspektivet å løse den konkrete sak. Innfallsvinkelen er et tilbakeskuende perspektiv på en konkret hendelse. Den underliggende vurderingen er om den private part har en berettiget forventning om binding, holdt opp mot kommunens og befolkningens behov for bortfall eller endring i det konkrete tilfellet. Men når rettssituasjonen er så uklar at verken den private part eller kommunen kan forutsi hvor bindende avtalen blir, vil det meget fort oppstår berettigede villfarelser. Da ender saken opp med et nokså tilfeldig valg av hvilke hensyn som skal veie tyngst.

I forbindelse med en lovregulering vil det anlegges et annet perspektiv. Spørsmålet er uavhengig av en konkret sak hvordan rettsområdet skal eller bør reguleres. Det vil anlegges et *fremtidsperspektiv*. Er det behov for å bruke forvaltningsavtaler? Hva er fordelene med å kunne bruke slike avtaler? Hva er vekten av de ulempene slike avtaler skaper? Konklusjonene på disse spørsmålene vil da trolig bli forskjellig fra de konklusjoner Høyesterett kommer til i rettstvister basert på en konkret vurdering av hensynet til de to partene.

43 Forutsetningsvis oppstiller reguleringen om utbyggingsavtaler et skriftlighetskrav, jf. plan- og bygningsloven § 17-4.

44 Det tenkes da på Knoph sin betenkning om Oljeprissaken omtalt i Rt. 1929 side 771 (Oljepris), Brækhus 1975 og Carl August Fleischer: Betenkning om "oljebeskatning og Grunnlovens § 97" inntatt Innst. O. nr. 60 (1974–75) side 150 flg.

På denne måten vil lovgiver også kunne regulere hvilke forventninger partene kan ha. Hva som er en berettiget forventning hos de ulike partene blir avgjort av lovgiver, og risikoen for berettigede villfarelser reduseres vesentlig.

## Den retning deler av den juridiske teori anbefaler, og muligens også Høyesterett signaliserer, er lite ønskelig

Mange forfattere i den juridiske teori går i retning av en pragmatisk tilnærming. Den samme utviklingen kan synes å være fulgt i en del nyere dommer fra Høyesterett. Begrunnelsen for å bruke *forvaltningsavtaler* er et ønske om å øke sikkerheten for oppfyllelse av partenes forpliktelser. Fra den private parts perspektiv er formålet enten å sikre seg mot forvaltningsrettslig *omgjøring* eller så er begrunnelsen å få en avgjørelse *på et forskuttert tidspunkt*.

Når hovedformålet med forvaltningsavtaler er at kontraktspartene ønsker seg sterkere grad av binding – eller høyere grad av forutberegnelighet enn forvaltningsretten åpner for – er dette formålet lite forenelig med en pragmatisk tilnærming. Behov for større forutberegnelighet blir ikke ivaretatt når vernet er begrenset av en fri vurdering foretatt av domstolen på domstidspunktet. Er betenkelighetene med slike avtaler store, bør de forbys. Da er den rene offentligrettslige tilnærmingen å foretrekke. Hvis avtaleformen først tillates, bør de nettopp gi økt forutberegnelighet. Dette kan bare oppnås hvis reglene om rettslig binding avklares bedre enn i dag. Min påstand er at en rettslig avklaring vil være bedre for begge parter, uansett hvilken løsning som velges.

## Oppsummering

Gode grunner tilsier at forvaltningsavtalene bør lovreguleres. Rettstilstanden er etter langvarig diskusjon i den juridiske teori og en rekke høyesterettsavgjørelser fortsatt uklar. Forvaltningsavtalenes formål er å sikre forutberegnelighet. Da er det problematisk at det er uklart hvilke kompetanseskranker som gjelder og hvilke omgjøringsmuligheter kontraktspartene har. En rettslig regulering av området bør også skje etter en vurdering foretatt med et fremtidsperspektiv for øye, og ikke som i domstolene med et tilbakeskuende perspektiv. Det ligger en betydelig valgfrihet i forhold til hvordan disse reglene *kan* utformes. Avgjørende er en vurdering av om kommunene er i stand til å vurdere risikoen for et erstatningsansvar, holdt opp mot behovet for den fleksibilitet slike avtaler åpner for. Dette er typisk politiske avveininger som lovgiver

bør ta stilling til.

Som en innvending mot å lovregulere spørsmålet, har det i den juridiske teori vært hevdet at det vanskelig kan la seg gjøre å lovregulere et så generelt tema.<sup>45</sup> Dette er jeg ikke enig i. Gjennom reglene om utbyggingsavtaler har lovgiver regulert en type forvaltningsavtale. I reguleringen er noen av de sentrale spørsmålene løst. Lovregulering av disse spørsmålene finner vi også i tysk og finsk rett. Mine analyser av dette temaet tilsier at det er mulig å avklare i alle fall de mest sentrale spørsmålene. Her bør derfor lovgiver på banen.

---

45 Se slik f.eks. Frihagen 1977 side 12. Se motsatt Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett, tredje utgave, andre opplag, Oslo 1990, side 291, som mener temaet bør lovreguleres.



Foto: Tor Farstad

6

Av Tord Willumsen  
Forsker, Universitetet i Tromsø

39

## Ordførerrollen: Lokalt politisk lederskap i praksis

Ordføreren er kommunens fremste politiske leder, og ordførerrollen er uten tvil en av de viktigste rollene i den kommunale organisasjonen. Men i kommuneloven er denne rollen svært lite definert. I henhold til kommuneloven § 9 har ordføreren følgende *formelle* myndighet:

- Lede møtene i kommunestyret og formannskapet
- Ansvar for saksliste og innkalling til møtene i kommunestyret og formannskapet (jf. kommuneloven § 32 nr. 2)
- Være kommunens rettslige representant
- Underskrive på kommunens vegne i alle saker hvor myndigheten ikke er tillagt andre
- Møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer (med unntak av kontrollutvalget).

Denne arbeidsbeskrivelsen yter imidlertid ikke ordføreren rettferdighet.

En nasjonal ordførerundersøkelse gjennomført i 2010 viste at ordførerne i gjennomsnitt jobbet 51 timer i uka. Det er åpenbart at de oppgavene kommuneloven pålegger ordføreren ikke burde fylle en heltidsjobb, og langt mindre over 50 timer i uka. Mange ordførere oppgir også at de ikke har tid til å gå på møter i andre organer der de selv ikke er medlemmer. Spørsmålet blir da hva ordførerne egentlig gjør alle disse timene.

En ordfører er på mange måter fri til å utforme sin egen rolle, ettersom denne rollen i så liten grad er definert i kommuneloven. Men denne rolleutformingen er begrenset av samspillet med ulike andre aktører. I noen kommuner nedfelles dette (i hvert fall delvis) i et formelt delegasjonsreglement.<sup>46</sup> I andre kommuner er det mer uskrevne normer og antakelser om politiske konsekvenser som begrenser ordføreren, og i noen tilfeller ser det ut til å være ordførerens egne oppfatninger og demokratiske idealer som definerer handlingsrommet.

Slike normer og begrensninger har historiske årsaker. Kommuneloven av 1992 verken oppfant eller omdefinerte (i hvert fall ikke i særlig grad) ordførerrollen. Ordførerrollen har imidlertid endret seg over tid, også i Norge. Oppgavene de nye kommuneinstitusjonene fikk i 1837 var ikke så mange til å begynne med, men kommunene var frie til å ta på seg andre oppgaver på eget initiativ, og porteføljen vokste etter hvert. Og etter hvert som kommuneinstitusjonen har utviklet seg, har også ordførerrollen endret seg. Mens kommunene i 1837 var et rent lekmannsstyre der ordføreren knapt hadde noen administrasjon å samarbeide med, vokste det etter hvert frem en stor kommunal sektor, og mange rutineoppgaver av rent administrativ art ble etter hvert overtatt av administrasjonen. Men ordføreren var helt fra begynnelsen fremst blant likemenn. Det var i stor grad opp til ordføreren selv å vinne formannskapetets respekt og utforme sin egen rolle.

Ordførerens rolle som folkets fremste representant i lokalsamfunnet forutsetter en langt bredere type lederskap enn det de fleste moderne lederskapsteorier antar. Ordføreren skal lede *lokalsamfunnet*, ikke bare kommuneorganisasjonen. Dette innebærer både at ordføreren må være synlig i formelle sammenhenger og i media, og at ordføreren må være tilgjengelig for borgere som ønsker å

---

46 Alle kommuner er pålagt å ha et delegasjonsreglement (kommuneloven § 39 nr. 2), men i noen tilfeller mangler dette, og delegasjonsreglementene er ikke alltid like utfyllende når det gjelder ordførerens oppgaver.



diskutere aktuelle saker, og gjerne hjelp til å få sine saker gjennom administrasjonen. Representasjonsrollen medfører også at ordføreren må representere kommunen utad, både i formelle organer og uformelle sammenhenger. Dette dreier seg imidlertid ikke bare om representasjon i rent symbolsk forstand, men også om å føre forhandlinger på kommunens vegne. Dermed er ordføreren sentral i beslutningsfatningen i en forstand som ikke er nevnt i kommuneloven. Ombudsmannsrollen er mer problematisk ettersom den forutsetter at ordføreren har en reell mulighet til å gripe inn i administrasjonens arbeid, noe som i dag strengt tatt ikke er tilfelle. Etter hvert som kommuneorganisasjonene har vokst frem, har det også foregått en *differensiering*, der oppgaver og beslutninger som en gang lå til ordføreren har blitt fordelt mellom flere kommunale politiske og administrative ledere. Gruppelederfunksjonen i kommunestyret er et eksempel som kom etter krigen, men det klareste eksemplet er nok skillet mellom politisk og administrativ sfære, som ble klart gjennomført med kommuneloven i 1992.

## Endringer i ordførerrollen fra 1980-tallet til i dag

I 1985 ble det for første gang gjennomført en landsomfattende norsk ordførerundersøkelse (Larsen 1991). I 2010 ble det i forbindelse med evalueringen av ordførerforsøkene gjennomført en ny landsomfattende survey, der mange av spørsmålene fra 1985 ble gjentatt. Larsens undersøkelse kartla en rekke trekk ved ordførerne i 1985, for eksempel alder, kjønn, utdanning og hvilke yrker de hadde. Han trekker også frem utviklingstrekk som profesjonaliseringen av lokalpolitikere, differensiering, partipolitisering og ordførerens grad av innflytelse. Dette gjør det mulig å sammenlikne med tilsvarende tall fra vår ordførerundersøkelse for å se utviklingen over tid.

Tabellen på neste side viser prosentandelen ordførere i hver alderskategori. Bare en svært liten andel av ordførerne er under 30 år, men denne andelen er stabil over tid. Derimot er det klare forskjeller når det gjelder de neste kategoriene. Både andelen ordførere i 30-årene og i 40-årene har minket merkbart. I stedet har andelen ordførere i 50-, og 60-årene økt tilsvarende. I det hele tatt har gjennomsnittsalderen for norske ordførere gått opp fra 50 år i 1986 til 54 i 2010.

**Tabell 1**  
Aldersfordeling norske  
ordførere i 1986 og 2010

	1986	2010
under 30	1,1	1,4
31–40	10,6	6
41–50	42,6	23,5
51–60	36,2	48,4
61–70	9,6	20,4
over 70	0	0,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Tabell 2**  
Norske ordføreres utdannings-  
nivå 1986 og 2010

	1986	2010
Grunnskole	29,2	4,9
Videregående skole	40,3	35,3
Høgskole/ universitet	30,5	59,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kjønnsbalansen er enda mer markant endret. Mens det i 1986 var 4,5 % kvinnelige ordførere, hadde kvinneandelen i 2010 økt til 22,2 %. Dette er selvfølgelig i tråd med samfunnsutviklingen generelt, og vi kan fastslå at selv om det har vært en betydelig endring, er det fortsatt langt frem til fullstendig likestilling på dette punktet.

Når det gjelder utdanning har utviklingen også fulgt samfunnsutviklingen generelt. Mens det i 1986 bare var under én av tre ordførere som hadde høyere utdanning, er tallet i 2010 nærmere to tredjedeler. Og mens det på 80-tallet var nesten like vanlig å ha bare grunnskoleutdannelse, er dette i 2010 en sjeldenhet.

Larsen undersøkte også hvilke yrkesgrupper ordførerne tilhørte. I 1986 var de to største gruppene bønder (19 %) og lærere (17 %). I 2010 hadde andelen bønder minket betydelig (11,2 %), mens andelen lærere var svært stabil (16 %). På tredjeplass kom ansatte i offentlig administrasjon (12 % i 1986), og også denne gruppen har holdt seg bemerkelsesverdig stabil. I 2010 var det 11 % som tilhørte denne gruppen.

Disse demografiske endringene viser at de som rekrutteres til ordførervervet har en litt annen bakgrunn i dag enn for 25 år siden. Et viktig spørsmål er da om selve ordførerrollen også har endret seg. Det er i hvert fall klart at rammebetingelsene har vært i endring gjennom hele etterkrigstiden. Et viktig poeng

i Larsens fremstilling av utviklingstrekk på 1980-tallet er profesjonaliseringen av politikken. Han viser til at andel ordførere i heltidsstilling hadde økt fra 21 % i 1975 til 45,6 % i 1986. Frem mot århundreskiftet har denne utviklingen fortsatt, og i 2010 var 92 % av ordførerne frikjøpt i heltidsstilling. Larsen rapporterer også at 17,5 % av ordførerne var frikjøpt i mindre enn halv stilling. I 2010 var det ingen ordførere som oppga at de var frikjøpt i mindre enn halv stilling.

Et siste poeng hos Larsen er at lokalpolitikken var blitt mer partipolitisert, og at også dette la føringer på ordførerrollen. I 1945 var 22 % av ordførerne ikke tilhørende noe politisk parti, mens andelen i 1984 hadde sunket til 2,6 %. I 2010 var det til sammen 7 % som ikke oppga at de representerte et politisk parti, men over halvparten av disse var valgt inn på en felleliste der flere partier deltok, slik at det i realiteten kanskje ikke dreier seg om manglende partipolitisering, men heller en form for samarbeid mellom partier som velger å stille felles liste. Reelt sett ser det derfor ut til at rundt 3 % av ordførerne ikke har tilknytning til noe politisk parti. Andelen ordførere som ikke er tilknyttet et politisk parti har altså ligget lavt, men stabilt siden midten av 1980-tallet.

I forbindelse med dette trakk Larsen frem differensieringen i lokalpolitikken. Dette illustrerer han ved å vise til hvor ofte ordførerne rapporterer at de har kontakt med lokallagsleder og lokallagets styre. Spørsmålet ble stilt på en litt annen måte i ordførerundersøkelsen i 2010, så kategoriene kan ikke sammenliknes direkte, men tendensen er likevel tydelig: kontakten både med partilagens styre og dets formann, er økende. I 1986 rapporterte 43 % av ordførerne at de hadde kontakt med lokallagslederen mindre enn en gang i uken (“månedlig”, “sjeldnere” eller aldri). I 2010 var tilsvarende tall 23,1 % (“sjelden/aldri” eller “1-3 ganger i måneden”).

## **Kommuneloven 1992 – rammer og handlingsrommet for de norske ordførerne**

Den nye kommuneloven førte med seg et skarpt skille mellom politikk og forvaltning, i hvert fall på papiret. Dette var den største endringen i norsk kommunelovgivning siden 1837, og den første større endringen på over 40 år. Det har heller ikke vært noen større endringer på de nesten 20 årene som har gått siden da. Larsen og Offerdal (2000) trekker frem to endringer i den nye kommuneloven som har særlig stor betydning for forholdet mellom politikk og administrasjon. Det ene er rådmannens nye rolle. Tidligere hadde rådmannen

vært én av flere kommunale ledere, og rådmannen hadde alene innstillingsrett med hensyn til budsjett og økonomiplan. Etter den nye kommuneloven ble det opp til kommunestyret å avgjøre hvordan de ville organisere budsjettprosessen, mens rådmannens administrative ansvar ble fremhevet.

Den andre store endringen var innføringen av målstyring. I forarbeidet til loven heter det at:

“Sammenfatningsvis kan det uttrykkes slik: De folkevalgte organer bestemmer gjennom sine vedtak hva som skal gjøres, mens administrasjonen bør gis stor grad av frihet til å bestemme hvordan oppgavene skal løses, og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i samsvar med de vedtak som er truffet.”

(*NOU 1990:13:137*).

Dermed innførtes det som senere har blitt kalt “timeglassmodellen”, nemlig prinsippet om at “Kommunestyret kjenner bare rådmannen (administrasjonssjefen)”. Vi må anta at det nok har tatt noe tid før de nye prinsippene har gjort seg gjeldende i praktisk politisk-administrativ hverdag, men i løpet av de 20 årene som har gått har tanken om et skarpt skille mellom politikk og administrasjon slått rot og mange av våre intervjuer (også med veteraner som har erfaring helt tilbake til før 1993) tyder på at det er nesten utenkelig å fravike dette prinsippet.

Det skarpe skillet mellom politisk og administrativ sfære må oppfattes som en stor overgang for ordførerne. Deres rolle i politikken har på mange måter fra begynnelsen av vært ganske så altomfattende, ettersom ordførerrollen var der før det i det hele tatt utviklet seg noen kommunal administrasjon. Med kommuneloven av 1993 ble deres innflytelsessfære begrenset til en politisk sfære der ordføreren ikke har noen selvstendig beslutningsmyndighet, men må nøye seg med å lede de kollegiale politiske organene som skal fatte de politiske vedtakene. Ordføreren har imidlertid alltid hatt en sentral posisjon, og med den nye kommuneloven oppstod det et tolkningsrom mellom politisk og administrativ sfære som ordføreren og rådmannen sammen måtte fylle. De to springende punktene ble for det første hvem som skal tolke de politiske vedtakene som er fattet når det kollegiale organets møte er avsluttet. I den grad det er rom for tolkning er det formelt sett opp til rådmannen å foreta denne tolkningen og stå ansvarlig overfor det kollegiale organet i ettertid, men våre undersøkelser tyder på at rådmenn er tilbøyelige til å spørre om politiske

signaler der de selv føler seg usikre, og det er da i første rekke ordføreren de opplever det er naturlig å henvende seg til. Det andre punktet handler om ordførerens dagsordenfunksjon og den muligheten kommunens eneste heltidspolitiker har til å delta på vegne av kommunen i møter og forberedende saksbehandling, noe som gir ordføreren en mulighet til å påvirke sakene før de kommer til behandling i kollegiale organer, til en viss grad bestemme når de skal komme opp, og ikke minst et kunnskapsfortrinn fordi ordføreren vil kjenne saken langt bedre enn de øvrige medlemmene i det politiske organet.

## Ordførerforsøkene

I 1999 satte kommunal- og regionaldepartementet i gang det første av en rekke ordførerforsøk i Norge. Til å begynne med fikk 19 kommuner eksperimentere med at velgerne selv kunne velge ordfører ved direktevalg. Håpet var at dette skulle bidra til å revitalisere lokaldemokratiet og ikke minst øke valgdeltakelsen. Disse forventningene slo ikke til, men ordførervalgene hadde en rekke andre positive sider som gjorde at KRD valgte å utvide forsøkene ved neste valg. Dermed gjennomførte 36 kommuner direktevalg i 2003 og 50 kommuner i 2007. Parallelt med direktevalgsforsøkene fikk noen kommuner også gjøre forsøk med selve ordførerrollen, slik at det i 1999 var 1 kommune som også hadde et forsøk med utvidet myndighet for ordføreren, mens det i 2003 og 2007 var hhv. 9 og 19 kommuner som deltok i disse forsøkene.

Evalueringen av disse forsøkene viser imidlertid at kommunene bare i svært liten grad ønsker å delegere myndighet til ordførerne. Og i den grad ordførerne blir tildelt ny myndighet, er det svært sjeldent at de faktisk benytter denne, selv om de i enkelte tilfeller måtte tilsidesette forsøksvedtektene og i realiteten la de kollegiale organene (vanligvis formannskapet) fatte ulovlige vedtak i saker der ordføreren nå hadde kompetanse. Evalueringen i 2007 viste også at ordførerne ikke ønsket å benytte ny formell myndighet fordi de var redde for at det ville gå ut over deres uformelle innflytelse i de kollegiale organene, særlig i kommunestyret. Selv om de var tildelt en ny myndighet var de rett og slett redde for å bli oppfattet som egenrådige og at noen ville synes de prøvde å tilrane seg makt. Det er altså tydelig at de norske ordførerne ikke er viktige aktører i kraft av sin beslutningsmyndighet. Det er heller deres sentrale posisjon som gir dem mulighet til å ha innflytelse på beslutningsprosessene.

## Den norske ordførerrollen

Ordføreren har en av de mest sentrale rollene i det kommunale systemet, men i motsetning til administrasjonssjefen er ikke ordførerrollen basert på noen selvstendig beslutningsmyndighet. Ordføreren er sjelden den formelle beslutningstakeren, men ofte initiativtakeren eller “portåpneren” når saker skal på dagsordenen. Og gjennom de mange beslutningsprosessene som foregår i det kommunale politisk-administrative systemet er ordføreren navet som hjulet spinner rundt – mer sentral enn noen andre. Og nettopp fordi ordføreren ikke har noen egen beslutningsmyndighet er han avhengig av å spille på lag med alle de kollegiale politiske organene og det administrative apparatet. Ordførerenes maktbase er nettopp i de kollegiale organene, og først og fremst i kommunestyret, som jo valgte ordføreren. Men den makten ordføreren har i disse organene er ikke bare en møtelederrolle, men først og fremst makten til å påvirke beslutningsprosessen i alle ledd, slik at de kollegiale organene fatter et vedtak ordføreren også kan stå inne for. I denne prosessen er ordføreren innbyggernes ombudsmann og kommunens ambassadør, han er bindeleddet mellom politisk og administrativt nivå og entreprenør og initiativtaker til en rekke tiltak. Han er partiets frontfigur og samtidig hele kommunens og lokalsamfunnets fremste politiske leder og symbolbærer.

Den historiske utviklingen jeg har skissert ovenfor forteller litt om hvordan rammer og handlingsrom for de norske ordførerne har utviklet seg siden 1837 og hvordan ordførerne har tilpasset seg og håndtert de skiftende omstendighetene. Gjennom denne korte fremstillingen er det særlig ett trekk som ser ut til å skille seg ut, nemlig stivhengighet. Norske ordførere har alltid hatt en litt udefinert rolle som kommunens fremste politiske leder, og i fravær av en tydelig normativ definisjon av rollen har de selv måttet fylle rollen med innhold. Ordføreren har ikke bare vært fremst blant likemenn, men også posisjonert seg i sentrum av den kommunale virksomheten. Enten det gjelder en minimal administrasjon reelt styrt av kollegiale organer utover 1800-tallet, eller den moderne kommunen med en stor administrasjon og en partipolisert politisk sfære så har ordføreren alltid vært en viktig aktør og sentral i alt kommunen gjorde.



Jacob Aar Foto: Privat

Audun Offerdal  
Foto: Institutt for  
administrasjon og  
organisasjonsvitenskap,  
Universitetet i Bergen

Av Jacob Aars, *Forskar*  
og Audun Offerdal  
*Professor emeritus*

7

47

# Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys

## Innleiing

I denne artikkelen legg vi fram nokre resultat frå ei samanliknande undersøking av kommunestyrerepresentantar i 14 land i Europa. Artikkelen byggjer på data samla inn gjennom det europeiske samarbeidsprosjektet MAELG (Municipal Assemblies in European Local Governance). Problemstillingane i undersøkinga er særleg knytte til korleis dei valde representantane i dei ulike landa opplever rollen som representant, stillinga til kommunen i lokalsamfunnet, fordelinga av makt og påvirkning i kommunen, kontaktmønsteret til representantane, forholdet til den kommunale administrasjonen, haldninga til reformer av den kommunale organisasjonen, tidlegare erfaring, parti- og organisasjonstilknnytning, og sosial bakgrunn. I denne artikkelen oppsummerer vi dei viktigaste resultatane frå undersøkinga.

Den samanliknande forskinga om kommunar og lokalpolitikk har blitt meir omfattande dei siste tjue åra, men mykje av denne forskinga har handla om

kommunesystem. På den eine sida har mange skriva om stat-kommunerelasjonen i ulike land (Goldsmith og Page 2010), og på den andre sida er det gjort ein del arbeid om det som er kalla kommunale konstitusjonar, det vil seie korleis styringstillhøva er organiserte internt i kommunane (Bäck 2006). Færre komparative studier har handla om aktørane innanfor systema, men det finst nokre unntak. Det såkalla UDITE-prosjektet omhandla dei administrative leiarane i europeiske kommunar (Mouritzen og Svava 2002). Dette vart gjennomført på 90-talet. Det same gjaldt prosjektet "Democracy and Local Governance" (Jacob, Ostrowski og Teune 1993). Det prosjektet handla om lokale elitar meir generelt, men utvalet av land var meir orientert mot dei tidlegare austblokk-landa. Tidleg på 2000-talet blei det gjennomført eit prosjekt om europeiske ordførarar (Bäck, Heinelt og Magnier 2006). Nokre år seinare fekk ein gjennomført eit prosjekt om kommunestyrerepresentantane, det ovanfor nemnde MAELG-prosjektet. Vår artikkel nyttar data frå denne siste studien.

Kommunestyrerepresentantane er på mange vis den viktigaste av dei gruppene som er nemnde ovanfor. Dei er folkevalde, og kommunestyret er det øvste vedtaksfattande organet i kommunen. Men grunnlaget for kommunestyrepolitikarane si maktutøving har endra seg i mange europeiske land, også vårt eige. Nokre reformtrendar har gjort seg gjeldande i mest alle dei europeiske landa, særleg det som blir kalla New Public Management (Kersting og Vetter 2003). Men det varierar kva delar av dette settet av styringsteknikkar som blir tekne i bruk i dei ulike landa (Øgård 2000).

Til dømes har mange land ønska å gjere tydelegare det politiske leiarskapet i kommunane. I ei rekke land blir ordføraren vald direkte av veljarane, ikkje indirekte, av kommunestyret. Ordføraren har også fått vidare fullmakter og ei meir sjølvstendig stilling (Borraz og John 2004). Ein del norske kommunar har gjennomført forsøk med direktevalde ordførarar, nokre også med utvida mynde til ordføraren. Men Stortinget gjekk imot å innføre desse ordningane på permanent basis.

Sjølv om ordføraren sin posisjon i norske kommunar formelt sett er uendra, har stillinga til lokalpolitikarane forandra seg. Kommunelovsutvalet, som førebudde Kommunelova av 1992 framheva ei ny rolle for dei folkevalde. Politikarane si oppgåve var, i følgje dette utvalet, å avgjere kva som skulle gjerast, mens administrasjonen fekk større fridom til å avgjere korleis det skulle gjerast. Ideen var at kommunestyrerepresentantane skulle konsentrere seg om



dei lange linene i politikken, dei skulle vere strategiske leiargar (Vabo 2000). Ein konsekvens av denne målstyringstenkinga var at talet på folkevalde blei redusert. Kommunestyra har blitt mindre, og mange nemnder og utval har forsvunne. Samstundes blei dei resterande verva fordelte på færre politikarar ("gjennomgåande representasjon"), og komitear utan eige vedtaksmynde erstatta dei tidlegare hovudutvala. Dei folkevalde skulle få høve til å konsentrere seg om dei store og prinsipielle sakene og kunne delegerer det dei oppfatta som detaljsaker til administrasjonen.

Medan kommunestyrepolitikarane i mange europeiske land har mista makt, særleg til ordføraren, har den norske KommuneLOVA og dei påfølgjande kommunale organisasjonsreformene hatt som mål å styrke stillinga til kommunestyret. Men samstundes er det ein fare for at folkevalde i norske kommunar set vekk for mykje, det vil seie at dei rett og slett delegerer seg ut av dei sakene som veljarane er opptekne av.

Med dette reformbiletet som bakteppe, korleis ser dei europeiske lokalpolitikarane på sin eigen posisjon og rolle? Ikkje minst, på kva område er dei like og på kva område er dei ulike?

## Likt

Undersøkinga viser at det på mange område er heller små skilnader mellom oppfatningane til kommunepolitikarar i Europa. Dei meiner alle at det er viktig for kommunen å trekkje til seg økonomisk aktivitet og å arbeide med å gjere infrastrukturen betre. Dette er vel kjende tonar også i norske kommunar ikkje minst i økonomisk vanskelege tider. Oppfatningane speglar vel også av den dominerande styringsfilosofien kjend under namn som målstyring. Det kan synast som politikaren som strateg har sterk støtte. Det er derfor heller ikkje så uventa at påstanden om at administrasjonen skal halde seg til politisk fastsette mål får stor oppslutning i alle land.

Synet på korleis makt og påvirkning er fordelt i kommunane er heller ikkje så ulikt frå det eine landet til det andre. Den reelle makta blir knytt til dei som innehar dei formelle institusjonelle posisjonane. Det kan variere litt om det er ordføraren som blir oppfatta som mektigast eller om det er administrasjonen eller det utøvande organet, men formelle ordningar blir oppfatta som grunnlag også for korleis ordningane fungerer i praksis. Det viser seg dessutan at

aktørar utanfor dei formelle politiske institusjonane berre i mindre grad blir oppfatta å påverke den kommunale politikken. Av eksterne aktørar er det først og fremst dei politiske partia som blir framheva som viktige. Desse resultatane er interessante med tanke på debatten om nettverkspolitikk og samarbeid mellom offentlege og private aktørar. Skal ein tru på lokalpolitikkarane, er det lite som tyder på at lokalpolitikken blir stykka opp i mange sjølvstendige avgjerdsarenaer. Sjølv om mange aktørar kan vere dregne inn i politikken, er det lokalpolitikkarane som held i taumane.

Når det gjeld reformforslag skil først og fremst direkte val av ordførar seg ut saman med tiltak for konsultasjon med innbyggjarane. Dette er gjennomgåande i dei fleste landa.

Bakgrunnen til dei folkevalde er i hovudsak slik vi kjenner den frå andre undersøkingar. Den typisk folkevalde er ein middelaldrande mann med høg utdanning og inntekt. Dei fleste har også etter måten lang erfaring frå arbeidet med kommunale saker.

## Ulikt

Dei to nordiske landa skil seg likevel ut på fleire område. Kommunepolitikken i Noreg og Sverige har nokre særtrekk som kan vere verdte å framheve. Før det første er dei nordiske kommunalpolitikkarane i mykje større grad enn politikkarane i dei andre europeiske landa opptekne av at det er ei viktig oppgåve for dei folkevalde å sikre innbyggjarane gode tenester. Dette må sjølvstendig sjåast i samanheng med skilnader mellom landa i kor viktige kommunane er som leverandørar av offentlege tenester. Det bør også nemnast at politisk korrupsjon blir oppfatta som eit svært lite problem i Noreg og Sverige.

Ovanfor var vi inne på at kommunestyrerepresentantane i alle landa meinte at det låg meir påverknad i dei formelle posisjonane enn i dei uformelle. Når det gjaldt rangeringa av nøkkelaktørane i den kommunale organisasjonen, fann vi likevel ein viktig skilnad. Noreg var det einaste landet der lokalpolitikkarane vurderte at administrasjonssjefen hadde større påverknad enn ordføraren. Denne observasjonen er truleg uttrykk for at maktposisjonen til dei norske ordførarane er avhengig at dei har evna til å formidle mellom ulike grupperingar i kommunestyret. Dei har ikkje så stor sjølvstendig makt. Samstundes kan dette resultatet tyde at lokalpolitikkarane er kritiske til delegeringspraksisen i norske kommunar.

Men sjølv om dei kan meine at for mange saker blir overletne til administrasjonen, ser dei ikkje på si eiga makt som spesielt lita. Dei vurderer sin eigen påverknad på om lag same nivå som folkevalde frå andre europeiske land.

Den sosiale bakgrunnen til representantane i Noreg og Sverige er ikkje så ulik representasjonen i dei andre landa. Men det er eit klart unntak når det gjeld representasjonen av kvinner. I dei norske og svenske kommunestyra er denne langt høgare enn i dei andre landa med unntak for Frankrike der kvinnedelen er høgast. Frankrike har kvotering til kommunale verv.

Dei nordiske kommunane skil seg klart frå dei andre europeiske kommunane ved at dei er mykje meir dominerte av partipolitikk og partipolitikarar. Dei nasjonale politiske partia gjennomsyrrar heile den politiske kommuneorganisasjonen. Representantane er valde på partilister, dei er aktive medlemmer av partia både på lokalt, regionalt og sentralt nivå. I dei nordiske kommunane står både den lokale partiorganisasjonen og den lokale partigruppa i kommunestyret sterkt. Dei folkevalde oppfattar seg klart som partirepresentantar som skal gjennomføre det partiprogrammet dei er valde på, dei er opptekne av å gjere ein god jobb for partiet og i dei sakene det måtte vere konflikt mellom kva dei sjølve meiner, kva partiet meiner og kva veljarane meiner, så vel dei å halde seg til kva meining partiet står for.

Særleg dei norske, men også i ein viss grad dei svenske lokalpolitikarane, framstår som meir kritiske til direktedemokratiske reformer enn kollegaene i resten av Europa. Ei mogleg forklaring ligg i den sterke posisjonen til dei nasjonale partia i dei nordiske kommunane. Når partia har eit så sterkt grep om lokalpolitikken, frå val til vedtak, er det kanskje ikkje til å undrast over at dei politikarane som er på innsida av dette systemet ønskjer å kanalisere deltakinga gjennom partia. Dei er institusjonsforsvararar som meiner at deltakinga helst bør gå "tenesteveg".

Dei nordiske kommunestyremedlemmene er mindre motiverte til å ta imot attval enn dei folkevalde i resten av Europa. Noreg har tradisjonelt hatt eit stort fråfall av representantar frå val til val, men vi ser at i denne undersøkinga er Sverige er meir likt Noreg enn noko av dei andre landa. Samstundes er det viktig å gjere klart at representantana ikkje hovudsakeleg trekkjer seg fordi dei er lei av politisk arbeid, men fordi dei har gjort borgarplikta si og fordi det politiske arbeidet kjem i konflikt med arbeidet i det yrket dei har.

På eitt område skil Noreg seg markert frå resten av Europa og i ei viss mon også frå Sverige: Dei norske kommunepolitikarane er vaksne opp i eit miljø der det i to generasjonar har vore nære slektningar som har hatt politiske til-litsverv. Det er 55 % av representantane i dei større norske kommunane som har det mot 44 % i Sverige og langt mindre i dei andre landa. I dei små kom-munane i Noreg er det 59 % som har slik erfaring. Dette er truleg resultat av at det i Noreg er forholdsvis mange kommunestyremedlemmer, og at det er stor utskifting av representantar frå val til val. Det gir mange borgarar po-litisk erfaring og politisk kunnskap, og avstanden mellom dei folkevalde og borgarane vil vere mindre enn om erfaringa og kunnskapen var meir ulikt fordelt. Dette kan vere noko av bakgrunnen for at direktedemokratiske re-former blir oppfatta som mindre viktig i dei nordiske kommunane enn i kom-munane i dei andre landa. Det er mindre behov for slike reformer. Men det kan også vere at direkte demokrati gjer det vanskelegare å styre og samordne dei omfattande tenesteytingane dei nordiske kommunane har fått som del av framveksten av velferdsstaten. Det trengst ei formidlingsordning mellom bor-gar og kommune. Dei nasjonale politiske partia er organisasjonar som både skal artikulere ulike interesser og også samordne desse interessene til ein akseptabel heilskap. Partia gjer det dermed lettare å samordne politikken både mellom nivåa og internt i den einskilde kommune. Korleis det lokale demokratiet i Noreg fungerer i praksis, vil dermed vere avhengig av demo-kratiske prosessar internt i partia. Dette er desto viktigare all den stund det viser seg at kommunestyrerepresentantane i Noreg som i dei andre landa legg vekt på politikaren som strategisk leiar samstundes som fordelinga av makta i kommunane blir oppfatta å fylgje dei formelle institusjonelle ordningane.

## Litteratur

Bäck, Henry, Hubert Heinelt og Annic Magnier (red.), 2006, *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Borraz, Olivier og Peter John, 2004, 'The transformation of urban political leadership in Western Europe.' *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): 107–20.

Goldsmith, Michael J. og Edward C. Page (red.) 2010, *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*. London and New York: Routledge.

Jacob, Betty, Krzysztof Ostrowski og Henry Teune, 1993, *Democracy and local governance: Ten empirical studies*. Honolulu : Matsunaga Institute for Peace.

Kersting, Norbert og Angelika Vetter (red.) 2003, *Reforming Local Government in Europe. Closing the gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.

Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara, 2002, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Vabo, Signy. I., 2000, 'New Organizational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?' *Scandinavian Political Studies* 23(4): 343–72.

Øgård, Morten, 2000, New Public Management – markedet som redningsplanke. I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.



Foto: Fred-Ivar Svrstad

Av Erling Lae  
*Fylkesmann i Vestfold*

## Kommuneparlamentarisme – erfaringer med utgangspunkt i Oslomodellen

Oslo var lenge den eneste kommunen i Norge og en av de få byer i verden med et parlamentarisk styre. Etter hvert har flere kommuner og fylkeskommuner innført den samme styringsmodellen. Min erfaring og kunnskap om kommuneparlamentarisme er fra ulike politiske roller i Oslo, og i denne artikkelen er det derfor naturlig for meg å ta utgangspunkt i erfaringene med Osloparlamentarismen.

Ordningen fungerer slik: Byrådet er en kommuneregjering og bystyret er et kommuneparlament. Byrådet står parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret. Byrådet er gjennomføringsorgan for bystyrets vedtak og fremmer forslag for bystyret. Den enkelte byråd kan sammenlignes med en statsråd, og har direkte instruksjonsmyndighet over de etater som ligger under den enkelte byrådsavdeling. Den enkelte byrådsavdeling har den samme funksjon i styrings-systemet som et departement. Byrådet sitter så lenge det har bystyrets tillit.

Det er med andre ord et ryddig og velprøvd styringssystem på nasjonalt plan som nå praktiseres på lokalt plan. Senere fikk Bergen, og noen andre kommuner og fylkeskommuner den samme styringsmodellen, men med lokale tilpasninger. I Oslo kommune har ordningen fungert godt, men dette er ikke nødvendigvis et argument for at alle større kommuner eller fylkeskommuner bør gjøre det samme.

Men la meg så ta et litt dypere dykk i problemstillingen med mine tidligere Oslobriller.

Hvordan et styringssystem er utformet, vil påvirke innbyggernes mulighet for å øve innflytelse, det har betydning for å sikre at vedtak baserer seg på et solid faglig grunnlag, og det har betydning for at demokratiske beslutninger settes ut i livet på en effektiv måte, i tråd med intensjonene bak vedtakene.

Abraham Lincoln skal ha uttalt at demokrati er "... styre *av* folket, *ved* folket, *for* folket". Demokrati er altså selvstyre der folket "styrer seg selv." I virkeligheten er dette en sannhet med modifikasjoner. Nesten alle former for demokrati hviler på en praktisk forutsetning om at folkets vilje må kunne *representeres*.

Demokrati forutsetter kommunikasjon og informasjon. Vi lever i et kommunikasjonssamfunn, men paradoksalt nok er det ikke opplagt at det er lettere nå enn før å følge med på hva som skjer i politikken og være en "informert velger". Sammen med det utvidede politiske ansvar innebærer den konstante strømmen av informasjon fra ulike kilder, at det er vanskeligere å forholde seg til det politiske systemet, og det kan være vanskeligere å plassere ansvar.

I vårt komplekse samfunn betyr dette at det er enda viktigere at ansvar er klart og tydelig plassert. I vår tid er ansvarspulverisering en av de aller alvorligste utfordringene for et fungerende demokrati. Heldigvis, må en ha lov til å si, er det ikke lenger slik at velgerne slår seg til ro med at politikerne og byråkrattene vet best. Folk vil vite hvem som er ansvarlig – ofte; hvem som har skylda.

Vi må altså ha politiske systemer der politikere har ansvar, men vel så viktig er det at politikerne også tar ansvar – at de er ledere som klarer å gjennomføre de vedtak som er fattet, og sørge for at den praktiske politikken samsvarer med målet for politikken. Dette er like viktig for kommunepolitikken som på nasjonalt nivå. I en så stor og kompleks kommune som Oslo, ivaretok ikke

formannskaps- og rådmannsmodellen dette hensynet godt nok.

Ser man på de ulike reformer som er foretatt i kommuneparlamentarismen i løpet av de siste to tiårene er det nettopp en tydeligere plassering av ansvar som er den viktigste fellesnevneren. Aller fremst blant disse ansvarsreformene står selvsagt innføringen av Osloparlamentarismen fra 1986, og særlig fra 1992, med innføringen av direkte instruksjonsmyndighet for den enkelte byråd. Ti år senere fikk dessuten byrådslederen rett til å velge byråder uten at disse skulle godkjennes av bystyret, og det ble heller ikke lenger slik at bystyret skulle velge byrådet. Ordføreren utpeker i samråd med gruppelederne den som skal danne byråd, og byrådet sitter så lenge det har tillit. Eller mer presist – så lenge det ikke møter mistillit.

Innføringen av det parlamentariske styringssystemet i Oslo i 1986 var en viktig milepæl i utviklingen av lokalstyret i Norge, og må man kunne si, internasjonalt. Senere har flere kommuner og fylker kommet til, og vi kjenner også til lignende styre reformer fra kommuner i andre land, bl.a. i Nederland. Men innføringen i Oslo kom først. Det var et modig skritt inn på utrådd mark. Derfor var det heller ikke så overraskende at man gikk forsiktig frem i første omgang. Selvsagt så man til hvordan parlamentarismen hadde tatt form på statlig nivå. Det viste seg raskt at parlamentarisme uten at byrådene kunne ha instruksjonsmyndighet, langt på vei var en "halvveis" form for parlamentarisme.

Flere kommuner har senere innført en parlamentarisk styremodell, - hovedsakelig med den begrunnelse at man ønsket å styrke politikerstyringen på bekostning av administrasjonens innflytelse i kommunen. Dette var også en viktig begrunnelse i Oslo. Men før Oslo kommune fikk et system med byrådenes direkte instruksjon, må systemet ha minnet mye om Platons hulelignelse; der man må forholde seg til skygger på huleveggen som den eneste form for informasjon om hva som skjer utenfor hulen, i den virkelige verden. Fokuset vendte seg inn mot kollegiet, samtidig som organiseringen innebar en relativt svak kontakt med den delen av organisasjonen som skulle sette vedtakene ut i livet, altså nærmest som et ekstra formannskap med parlamentarisk ansvar overfor bystyret.

Jeg oppfatter dette som en parlamentarisk modell som i realiteten inneholdt en klar skjevhet i forhold til hva byrådet står til ansvar for (overfor bystyret), i forhold til hva man faktisk kan påvirke. Fra 1986 til 1992 ble byrådet som en



satellitt i kommunens organisasjon, mer eller mindre i bane rundt den kommunale planeten for øvrig. Med den direkte instruksjonsmyndigheten og opprettelsen av byrådsavdelinger etter modell av statens departementer, fikk man en sterkere integrasjon mellom politikk og administrasjon, fikk på plass det ansvar som byrådene hadde overfor bystyret. Men her må jeg ta forbehold om at dette kan fortone seg annerledes i mindre kommuner som nå har innført en parlamentarisk modell.

I kommuneparlamentarisme med direkte instruksjonsmyndighet fra den enkelte byråd/kommuneråd ligger også noen farer. Grensen mellom politikk og administrasjon er flytende, og tidvis må også en byråd engasjere seg i administrative spørsmål som har stor politisk betydning i neste omgang. Her ligger antagelig en av de største utfordringene med den direkte instruksjonsmyndigheten, nemlig å ikke glemme at rollen er å være politiker, ikke administrator. Fordi man omgås administrasjonen og byråkratiet så tett, er det en fare for å bli systemkonservativ og mer opptatt av å forsvare systemet mot grupper utenfra, enn å representere byens befolkning i møtet med byråkratiet og administrasjonen.

Det er slett ikke ukjent fra vanlige norske kommuner med formannskapsmodellen at politikerne velger å engasjere seg i administrative detaljer, men tilbøyeligheten er nok større for byrådene i et parlamentarisk system, siden de jo også er parlamentarisk ansvarlig for det som skjer i ulike deler av den administrative delen av organisasjonen.

Jeg skal ikke legge skjul på at jeg som byrådsleder i Oslo stundom opplevde at byrådsavdelinger ble svært selvstendige og sterkt fokuserte på mål for egen sektor, og lite opptatt av byrådets politikk som helhet. Dette problemet kan forsterkes dersom byrådet som politisk kollegium ikke evner å være et korrektiv for de mer snevre sektorinteressene. I perioder med mange saker er det en betydelig utfordring å ha oversikt over sakene på andre enn ens egen sektor.

Representantene i et byråd eller kommuneråd befinner seg ofte i en mellomposisjon. På den ene side skal de være tro mot kollegiet, på den annen side sosialiseres de inn i en sektor hvor det også er forventninger, uttalt eller ikke-uttalt, om å ivareta egen avdelings interesser. Både tryggheten ved å ha avdelingen i ryggen og prestisje ved at "min avdeling" vinner frem kan nok være medvirkende. Jeg antar for øvrig at dette ikke bare gjelder i de utøvende

organet i en kommune med parlamentarisk styresett, men også i en regjering.

Mens rådmannen som regel er en garanti for helhetlig ledelse og styring i en kommune med den tradisjonelle styringsmodellen, kan det oppstå en fare for mangelfull koordinering og helhetsstyring i en kommune med parlamentarisk styre og byråder med instruksjonsmyndighet og fullt parlamentarisk ansvar for egen sektor.

Min egen erfaring er at dette lettere blir et problem i byråd utgått av bare ett parti enn i et koalisjonsbyråd. Dette er et paradoks, for man skulle kanskje tro at i et koalisjonsbyråd adopterer partiene hver sine sektorer.

Et skråblikk til kommuner hvor praktiseringen av parlamentarisk styringsmodell har knaket noe mer i sammenføyningene enn i Oslo, kan tyde på at den parlamentariske styringsmodellen passer best i en stor kommune hvor det er rom for tydelige politiske alternativer og ideologiske skillelinjer og dermed posisjon og opposisjon. I Oslo tydeliggjorde parlamentarismen det politiske ansvaret og skapte et ryddig skille mellom politikk og administrasjon. I mange andre kommuner kan kommuneparlamentarisme viske ut skillet mellom politikk og administrasjon siden det kommunale dagliglivet mest dreier seg om drift og faglig ledelse.

En annen forutsetning er politikernes handlingsrom. Et parlamentarisk styre bygger på at lokalpolitikkerne har frihet til å drive politikk og har mulighet til å ta tydelige politiske veivalg. Sterk sentralstyring og øremerking undergraver et levende lokaldemokrati i alle kommuner.

Kort oppsummert: De viktigste positive erfaringer med Oslomodellen er synliggjøring av det politiske ansvaret, en reell mulighet for å omsette bystyreflertallets politikk i praktisk handling, ansvarliggjøring av enkeltbyråder og dermed de enkelte byrådsavdelinger, og et bedre samspill mellom administrasjon og politikk.

Det parlamentariske system gjorde at etatene ble integrerte deler av et politisk styrt system. Linjeansvaret ble rendyrket, og det politiske ansvaret er klart definert. Det er også et faktum at økonomistyringen ble bedre når det ble umulig å løpe fra ansvaret eller gjemme seg bak finansrådmannen.

Har kommuneparlamentarismen en pris? Ja, i den forstand at antall heltids-politikere har økt på bekostning av fritidspolitikerne. Det må være likevekt mellom "kommuneregjeringen" og kommunestyret og derfor vil antall heltids-politikere øke, slik at fritidspolitikerne med det folkelige skipperskjønn kan havne på sidelinjen. Det kan også ligge en fare for byråkratisering av byråden og politisering av administrativ uenighet eller administrative detaljer – og en fare for dobbeltstyring hvis de folkevalgte overstyrer fagfelt de har delegert til byrådet.

Jeg er likevel sikker på at gevinsten er større enn innsatsen i en kommune som Oslo fordi den er så stor. Et parlamentarisk system passer mindre bra i mindre kommuner. Hvor stor en kommune bør være for å ha kommuneparlamentarisme, her jeg derimot ingen klar formening om, men den må være stor nok.

Det viktigste er likevel ikke om en kommune har en rådmann som forholder seg til formannskap/kommunestyre eller et byråd som står politisk ansvarlig overfor kommunestyret, men at det er god rolleforståelse, respekt for vedtatte spilleregler og tydelig skille og gjensidig respekt mellom fag/administrasjon og politikk.

Når Osloparlamentarismen hittil har vært en vellykket styreform som har fristet andre til å gjøre det samme, så skyldes dette et nødvendig utgangspunkt: Bred konsensus om å innføre ordningen og enighet om praktiseringen av den.



Foto: Annikken Steinbakk

Av Markus Hoel Lie  
*Førsteamanuensis, Universitetet i Tromsø*

## Kommunalrettslig representasjon

En problemstilling som har bydd på utfordringer etter kommuneloven (lov 25. september 1992 nr. 107), er virkningen av overskridelse av personelle kompetanseregler. Personelle kompetanseregler er regler som bestemmer *hvem* som skal treffe et vedtak.<sup>47</sup> Spørsmålet er nærmere bestemt om denne type feil skal medføre at vedtaket er ugyldig, eller om slike feil bare i visse tilfelle medfører ugyldighet. I boken “*Kommunalrettslig representasjon – binding og erstatning*” (Universitetsforlaget 2011) analyseres temaet, og det gis anvisning på hvordan denne type saker skal løses. Boken bygger på min doktoravhandling fra 2011. I det følgende gis en presentasjon av hovedfunnene i dette arbeidet.

Det oppstår en problematisk situasjon når noen foretar en disposisjon på kommunens vegne uten å ha adgang til dette, og hvor vedkommende som disposisjonen retter seg mot, tror at disposisjonen er gyldig. Hensynet til overholdelse

---

<sup>47</sup> De to andre hovedtypene av regler på dette området, er prosessuelle og materielle. De prosessuelle reglene bestemmer hvordan et vedtak skal *bli til* (også kalt saksbehandlingsregler). De materielle reglene bestemmer *hvilket innhold* et vedtak kan ha. Det avgrenses i fortsettelsen mot prosessuelle og materielle regler.

av kompetansereglene må da veies mot hensynet til å verne tredjemanns forventning om at kommunen er bundet. I denne avveiningen må det på den ene siden legges vekt på hvor vanskelig det er for kommunen å avverge kompetansebruddet, og på den andre siden hvor vanskelig det er for tredjemann å oppdage feilen.

Generelt vil tredjemann vanskelig kunne høres med at kommunen er bundet der det foreligger brudd på kompetanseskranker som fremgår direkte i loven. Det skal generelt mye til for å kunne bygge rett på rettsvillfarelse. Dersom det derimot er adgang til å delegere kompetanse til vedkommende som har disponert på vegne av kommunen, men hvor kompetanse ikke er delegert, er det større rom for binding. Dette skyldes blant annet at delegasjonsvedtak generelt ikke er like lett tilgjengelig som lover, og at det derfor er vanskeligere for tredjemann å gjøre seg kjent med innholdet i slike vedtak. Tredjemann er derfor mer beskyttelsesverdig ved denne typen kompetansebrudd enn ved overskridelse av bestemmelser fastsatt i lov.

I den konkrete vurdering av hvilken betydning personelle kompetansefeil skal få, må det skilles mellom formuerettslige disposisjoner og utøvelse av offentlig myndighet. Disposisjoner på vegne av kommunen på formuerettens område, reguleres av fullmaksreglene i avtaleloven (avtl. – lov 31. mai 1918 nr. 4), jf. avtl. § 41. Dersom det utøves offentlig myndighet på kommunens vegne til gunst for tredjemann, er det derimot de ulovfestede forvaltningsrettslige reglene om ugyldighet til skade som får anvendelse.

Formuerettslige disposisjoner er disposisjoner som innebærer utveksling av formuesgoder. Et typisk eksempel på en slik disposisjon er at en formuesgjensstand, for eksempel en tomt eller en bil, kjøpes eller selges til markedspris. Den problematiske situasjonen oppstår her når bilen eller tomten enten selges for mindre enn det underliggende forhold tilsier at den skulle vært solgt for, eller kjøpes for mer enn det underliggende forhold tilsier at den skulle vært kjøpt for. Det underliggende forhold viser her til rettsforholdet mellom kommunen og den som disponerer på vegne av kommunen.

Den andre hovedtypen av rettslige disposisjoner som foretas på kommunens vegne, er vedtak som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Eksempler på slike disposisjoner er der det innvilges en byggetillatelse etter plan og bygningsloven (lov nr. 71/2008) § 20-1, innvilges støtte etter lov om sosiale tjenester

(lov nr. 131/2009) § 18, eller gis en skjenkebevilning etter alkoholloven (lov nr. 27/1989) § 1-7. Den problematiske situasjonen oppstår her når denne type vedtak treffes i strid med personelle regler, samtidig som tredjemann ikke er klar over denne kompetansesvikten.

Det rettslige utgangspunkt for løsning av denne type feil er kommuneloven § 6. I bestemmelsen fastslås det at kommunestyret er kommunens øverste organ, og at det har kompetanse i alle saker dersom annet ikke fremgår av lov eller delegasjonsvedtak. Dersom et organ eller persons kompetanse ikke fremgår av lov eller av læren om stillingsfullmakt, beror kompetansen på om denne er delegert.

Ved spørsmål om en rettslig disposisjon på kommunens vegne er ugyldig som følge av personell kompetansesvikt, må det derfor først undersøkes hva som følger av kommunestyrets delegasjonsvedtak. Dersom vedkommende person eller organ er gitt kompetanse til å treffe den aktuelle disposisjon, vil denne som utgangspunkt være gyldig. For formuerettslige disposisjoner følger dette direkte av avtl. § 10 første ledd. Ved utøvelse av offentlig myndighet må den samme regel oppstilles på ulovfestet grunnlag.

Både ved formuerettslige disposisjoner og ved utøvelse av offentlig myndighet er utgangspunktet at en disposisjon kan være gyldig selv om representanten disponerer i strid med sin kompetanse dersom medkontrahenten er i aktsom god tro og representanten er legitimert. Ved begge typer av disposisjoner danner lovfastsatte kompetanseskranker den ytre rammen for hva mellommannen kan være legitimert til. Et vedtak som er truffet i strid med bestemmelse i loven, for eksempel forbudet mot at administrasjonssjefen kan ta avgjørelser av "prinsipiell betydning" i koml. § 23 nr. 4, er derfor ikke gyldig.<sup>48</sup> Den samme regel må oppstilles i tilfelle representanten etter loven ikke kunne vært delegert kompetanse til å foreta den aktuelle disposisjon. Også slike disposisjoner blir uten videre ugyldige.

Dersom representanten etter loven kunne vært delegert kompetanse til å treffe den aktuelle disposisjon, men hvor kompetanse ikke er delegert, er ugyldighetsvurderingen mer sammensatt. Situasjonen kan for eksempel være at ordfører ikke er tildelt avgjørelsesmyndighet, men likevel treffer vedtak. Ved formue-

---

48 Jf. Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 130-141.

rettslige disposisjoner er det et visst rom for binding i slike tilfeller.

Ved formuerettslige disposisjoner må det tas utgangspunkt i den fullmaktsrettslige lære om binding ved representant. Binding vil kunne oppstå både etter reglene i avtaleloven kapittel to (fullmaktsreglene), og etter den tilhørende lære om toleranse- og kombinasjonsfullmakt. Etter sistnevnte lære må det foretas en helhetsvurdering av om prinsipalen, her kommunen, er bundet, hvor det blant annet må legges vekt på om det er utvist passivitet. Kommunen har en plikt til å sørge for å føre kontroll med den aktivitet som foregår i regi av kommunen, samt gripe inn dersom aktiviteten ikke aksepteres. I lys av denne plikten kan binding ut over rett inntre som en sanksjon mot uønsket atferd – kommunen har unnlatt å frata representanten hans ytre skinn av rett i en situasjon hvor alminnelige lojalitetsbetraktninger tilsier at dette skulle vært gjort.<sup>49</sup> Videre vil det ha betydning hvor lett delegasjonsvedtaket er tilgjengelig for tredjemann. Tredjemann vil for eksempel vanskeligere kunne påberope seg villfarelse om et delegasjonsreglement som er publisert på kommunens hjemmesider, enn om et delegasjonsvedtak som ikke er publisert. Også hvor klart kompetansebrudd som foreligger, har betydning for om kommunen er bundet. Dersom det er enkelt å lese ut av delegasjonsreglementet at representanten ikke er berettiget til å foreta den aktuelle disposisjonen, skal det mer til for at kommunen er bundet, enn tilfellet er der dette krever en mer inngående tolkning av delegasjonsvedtaket. Adgangen til binding ut over rett på formuerettens område må også ses i lys av behovet for å automatisere transaksjoner. Omsetningslivet må kunne stole på at disposisjoner som tilsynelatende er i orden, også rent faktisk binder kommunen.

Ved utøvelse av offentlig myndighet er hovedregelen at kommunen ved personelle kompetansefeil ikke bindes. Det er med andre ord en snevrere adgang for binding i strid med personell kompetanse ved utøvelse av offentlig myndighet enn ved formuerettslige disposisjoner. Dette skyldes særlig hensynet til vedtakets demokratiske legitimitet. Utøvelse av offentlig myndighet bygger på at kompetanse er tildelt fra folkevalgte organer. Dersom det foreligger brudd i hjemmelskjeden, slik tilfellet er ved personelle kompetansefeil, mangler vedtaket normalt tilstrekkelig demokratisk legitimitet til at det kan være gyldig. Her tilsier styrings- og demokratibetraktninger at tredjemann må tåle en viss mangel på forutberegnelighet. En viss legitimasjonsvirkning ved mindre alvorlige

---

49 Jf. Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 174 flg.

kompetansebrudd kan imidlertid tenkes. Likevel må tredjemann ved denne type feil normalt nøye seg med å kreve erstatning.

Visse vedtak som innebærer utøvelse av offentlig myndighet kan ha et betydelig innslag av formuesoverføring. Dette gjelder for eksempel avtaler om driftstilskudd til allmennlege, fysioterapeut eller jordmor etter kommunehelsetjenesteloven (lov nr. 66/1982) § 4-2. Dersom det ved inngåelse av slike avtaler skulle foreligge en personell feil, kan det være grunn til å la ugyldighetsvurderingen preges av hensyn som tradisjonelt står sterkt på formuerettens område. Dermed vil hensynet til effektivitet og forutberegnelighet bli tillagt noe større vekt på dette området, på bekostning av hensyn som står sterkt ved offentlig myndighetsutøving; overholdelse av kompetansereglene og hensynet til vedtakets demokratiske legitimitet. Det blir dermed en glidende overgang fra de rene formuerettslige disposisjoner, hvor hensynet til effektivitet, forutberegnelighet og innrettelse tillegges særlig vekt, til rene tilfeller av offentlig myndighetsutøving, hvor hensynet til vedtakets demokratiske legitimitet og overholdelse av de personelle kompetansereglene dominerer vurderingen. Det er likevel ikke rom for å la den private parts innrettelse og effektivitetsbetraktninger overskygge det forhold at det også her utøves offentlig myndighet, med de særlige krav til korrekt hjemmel dette i utgangspunktet fører med seg. Det må derfor utvises forsiktighet med å la kommunen bindes på grunnlag av legitimasjonsbetraktninger ved offentlig myndighetsutøvelse også i tilfeller der myndighetsutøvelsen inneholder elementer av formuesoverføring.

En person som innretter seg etter en begunstigende kommunal disposisjon som er ugyldig, risikerer å lide økonomisk tap. Slikt tap kan oppstå både når det disponeres over formuesgoder og ved utøvelse av offentlig myndighet. Etter skadeserstatningsloven (lov nr. 26/1969) § 2-1 kan kommunen bli erstatningsansvarlig der arbeidstaker begår feil. I utgangspunktet vil vilkårene for et arbeidsgiveransvar ved denne type feil kunne være oppfylt. Arbeidstaker som disponerer i strid med sin kompetanse, må normalt anses å ha opptrådt "forsettlig eller uaktsomt", jf. skl. § 2-1 nr. 1. Videre må en slik disposisjon normalt anses å være utført i tjenesten. Det skal likevel noe til før kommunen blir erstatningsansvarlig ved denne type feil, særlig ved formuerettslige disposisjoner. Dette skyldes at tredjemanns vern ved denne type feil primært reguleres av fullmaktsreglene og den tilhørende lære om toleranse- og kombinasjonsfull-



makt.<sup>50</sup> Kort sagt vil kommunen normalt enten være kontraktsrettslig bundet etter disse reglene, eller så vil kommunen ikke være bundet, og da heller ikke være erstatningsansvarlig. Dette synet bygger på at fullmaktsreglene regulerer interessekonflikten mellom prinsipal og tredjemann uttømmende i dette tilfellet. Det kan likevel ikke helt utelukkes erstatningsansvar også ved denne type feil. Særlig er dette aktuelt der det foreligger betydelige disposisjoner, og hvor det er utvist uaktsomhet både av kommunens representant og av tredjemann.<sup>51</sup> I slike tilfeller er det aktuelt å gi tredjemann erstatning for den negative kontraktsinteresse, eventuelt justert ned etter reglene om medvirkning i skl. § 5-1. Dermed får tredjemann et “plaster på såret” for de feil som er begått. En slik løsning uthuler kun i begrenset grad det vern kompetansereglene gir kommunen.

Det er større rom for et kommunalt erstatningsansvar ved uriktig utøvelse av offentlig myndighet enn ved formuerettslige disposisjoner. Dette skyldes at de forvaltningsrettslige reglene om ugyldighet til skade ikke går like langt i å beskytte tredjemanns forventninger som det fullmaktsreglene gjør. Erstatningsreglene kan sies å kompensere for dette.<sup>52</sup> Det er altså en sammenheng mellom reglene om binding og reglene om erstatningsansvar. Der reglene om binding gir tredjemann et forholdsvis sterkt vern (ved formuerettslige disposisjoner), er han svakere erstatningsrettslig vernet. Og motsatt, der reglene om binding gir tredjemann et forholdsvis svakt vern (ved offentlig myndighets-utøvelse), er muligheten til å få erstatning større. Erstatningsreglene og reglene om binding utfyller hverandre, og nivået på tredjemanns og kommunens beskyttelse etter disse reglene kan ikke ses uavhengig av hverandre.

Det kan spørres om dagens personelle regler er hensiktsmessige. Dagens regelverk har utfordringer knyttet til manglende tilgjengelighet, særlig når det gjelder delegasjonsvedtak. Her kan mange kommuner blir flinkere til å gjøre sine delegasjonsvedtak bedre tilgjengelig, for eksempel ved å publisere dem på sine hjemmesider på internett.

Hvordan de personelle kompetansereglene utformes har også betydning for

---

50 Se Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 264 flg.

51 Se til illustrasjon Vesterålen tingretts dom av 12. februar 2008 mellom Øksnes kommune og Havna eiendom.

52 Se Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 276 flg.

omfanget av det kommunale selvstyret. Desto større adgang kommunene får til å delegere kompetanse (vid kompetansetildelingskompetanse), jo mer realitet blir det i det kommunale selvstyret. Kommunens mulighet til å kunne påvirke *innholdet* i vedtaket som skal treffes, har imidlertid også betydning for omfanget av det kommunale selvstyret. Det er en sammenheng mellom graden av kommunal skjønnsfrihet (diskresjonær myndighet) og adgangen kommunene gis til å delegere kompetanse. Her vil det kunne være et spenningsforhold. Har kommunen stor grad av frihet til å bestemme hvem som skal fatte avgjørelse etter en kompetansebestemmelse (vid kompetansetildelingskompetanse), vil det være et større behov for å kontrollere at avgjørelsen som er truffet er innholdsmessig god, enn tilfellet er der kompetansebestemmelsen selv peker ut en presumptivt kvalifisert person eller organ til å treffe avgjørelsen (ikke kompetansetildelingskompetanse).

66

Utviklingen av dispensasjonsbestemmelsen i plan og bygningsloven illustrerer denne sammenhengen. I dispensasjonsbestemmelsen i den gamle plan- og bygningsloven (lov nr. 77/1985) § 7 hadde kommunen ikke kompetanse til å bestemme hvem som skulle treffe vedtak, det måtte treffes av “det faste utvalg for plansaker”. Samtidig var avgjørelsen om det skulle gis dispensasjon etter denne bestemmelsen, underlagt utvalgets diskresjonære myndighet. Domstolene og statlige kontrollmyndigheter kunne altså bare i begrenset grad overprøve kommunenes avgjørelse av om det skulle gi dispensasjon eller ikke. I dispensasjonsbestemmelsen i den nye plan- og bygningsloven (lov nr. 71/2008) § 19-2 er det omvendt. Her har kommunen fått frihet til å bestemme hvem som skal fatte avgjørelsen, men avgjørelsen er nå underlagt et lovbundet skjønn som fullt ut kan prøves av fylkesmennene og domstolene. Det er etter min mening lite tvil om at resultatet av denne utviklingen er at kommunene samlet sett har fått mindre selvstyre, selv om adgangen til å delegere kompetanse har blitt større. Den generelle holdning fra sentrale myndigheter om at det i særlov ikke bør gis regler om intern delegasjon, er derfor ikke nødvendigvis bare av det gode for det kommunale selvstyret.<sup>53</sup>

I avhandlingen min lanseres tre modeller for hvordan de personelle reglene kan forbedres. Den første modellen innebærer etablering av et delegasjons-

53 At det bør unngås å gi regler om i intern delegasjon i særlov, fremgår av blant annet Ot. prp. nr. 86 (2003–2004) s. 18 og Lovavdelingen i Justisdepartementets publikasjon *Lovteknikk og lovforberedelse*, Oslo 2000, s. 123.

register som er offentlig tilgjengelig. Den andre modellen innebærer et strengere krav til formidling av delegasjonsvedtak. Den tredje modellen innebærer etablering av flere delegasjonssperrer i loven. Jeg anbefaler at det i fremtiden stilles noe strengere krav til formidling av delegasjonsvedtak, samt at det vurderes å innføre noen flere delegasjonssperrer i loven. Det konkluderes på denne bakgrunn med at det derfor muligens ikke er nødvendig å innføre et offentlig tilgjengelig delegasjonsregister.

# 10

68

## Kommuneloven – de viktigste endringene etter 1993

*Kommuneloven ble sanksjonert 25. september 1992, og trådte i kraft 1. januar 1993. I de 20 årene som er gått er det gjort en rekke endringer i loven. De viktigste endringene og deres forarbeider er opplistet innledningsvis. Deretter redegjøres det kort for innholdet i endringene i lovens kapitler (ikke kronologisk rekkefølge).*

## Kronologisk oversikt over de viktigste lovendringene siden 1993

År	Lovvedtak	Forarbeider
1999	Kommunalt og fylkeskommunalt foretak og lov om interkommunale selskaper	Ot.prp. nr. 53 (1997–98)
2003	Innbyggerinitiativ	Ot.prp.nr. 45 (2001-2002)
2004	Internt tilsyn og kontroll. Revisjon	Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)
2007	Vertskommunemodellen Komitemodell og avtalevalg Statlig tilsyn med kommunesektoren	Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) Ot.prp. nr. 96 (2005 -2006) Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)
2009	Lovens formålsbestemmelse mv.	Ot.prp. nr. 17 (2008–2009)
2010	Kjønnsbalanse i styrene i kommunalt eide aksjeselskaper	Ot.prp. nr 57 (2008–2009)
2011	Habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper Møteoffentlighet	Ot.prp. nr. 50 (2008–2009) Prop. 152 L (2009–2010)
2012	Samkommunemodellen Eigenkontroll m.v. (ikke behandlet)	Prop. 49 L (2011–2012) Prop. 119 L (2011–2012)

### Kapittel 1

#### Lovens formål

I 2009 ble det vedtatt en utvidelse av formålsbestemmelsen, som fastsetter at loven også skal legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

### Kapittel 2

#### De kommunale og fylkeskommunale organer

Da kommuneloven ble vedtatt i 1992 inneholdt lovens kapittel 2 en oversikt over følgende kommunale og fylkeskommunale organer:

- Kommunestyre og fylkesting (§ 6)

- Formannskap og fylkesutvalg (§ 8)
- Ordfører, fylkesordfører og varaordfører (§ 9)
- Faste utvalg og komiteer (§ 10)
- Styrer for institusjoner og lignende (§ 11)
- Kommunedelsutvalg (§ 12)

I årene etter kommunelovens vedtagelse ble det utviklet en organisasjonsmodell der kommunestyrets/fylkestingets medlemmer ble delt inn i komiteer til forberedende behandling av saker som skulle avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. Komitémodellen ble brukt som betegnelse på denne type organisering og var ikke lovregulert særskilt. I en rendyrket modell var det kun kommunestyrets/fylkestingets representanter som inngikk som medlemmer i komiteene. Komiteene var saksforberedende organ som avgav innstilling i saker som skulle behandles og avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. Komiteene hadde ikke avgjørelsesmyndighet.

I 2007 trådte en ny § 10a i kommuneloven med regler om komitemodellen i kraft. Komiteene er saksforberedende organer, og kan ikke tildeles avgjørelsesmyndighet. De kan avgi formelle innstillinger i saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget.

## Kapittel 3

### Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme

Kommuneloven § 18 åpner for at kommunestyret eller fylkestinget selv kan vedta å innføre parlamentarisme som styringsform med et kommuneråd eller fylkesråd som øverste leder for administrasjonen (§ 19).

I 2012 ble § 19a tilføyd. Bestemmelsen gjør at ordføreren eller fylkesordføreren har plikt til å gi en kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd eller fylkesråd. Den kandidaten som ordføreren eller fylkesordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i kommunestyret eller fylkestinget for sitt kommuneråd eller fylkesråd, skal utpekes.

## Kapittel 4

### Kommunens og fylkeskommunens administrasjon

Kommuneloven § 23 om administrasjonssjefen fikk i 2004 en presisering om kontrollen med administrasjonen (internkontroll).

## Kapittel 5

### Interkommunalt samarbeid

Kommuneloven inneholder regler om ulike former for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Adgangen til å opprette interkommunale/interfylkeskommunale styreverv til løsning av felles oppgaver (§ 27) ble videreført fra de tidligere lovene. Etter 1992 er det vedtatt en egen lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Dessuten har kommuneloven fått bestemmelser om to nye modeller for interkommunalt samarbeid: Vertskommune og samkommune.

#### 5.1. Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

IKS-loven trådte i kraft i 2000. Med interkommunalt selskap menes et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Selskapsformen kan benyttes til alle typer av virksomheter som deltakerne blir enige om. Den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser.

Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet.

#### 5.2. Vertskommunemodellen

Regler om vertskommunemodellen (§§ 28a til 28k) trådte i kraft i 2007. Modellen innebærer at en kommune (samarbeidskommune) kan overlate til en annen kommune (vertskommune) å utføre lovpålagte oppgaver, herunder å treffe enkeltvedtak, hvis ikke lov er til hinder for dette. Et hovedsiktemål har vært at vertskommunemodellen skal gjøre det mulig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse.

I utgangspunktet skal det bare kunne overlates beslutningsmyndighet i saker

uten prinsipiell betydning for den enkelte kommune. Et slikt vertskommunesamarbeid betegnes i loven som "administrativt vertskommunesamarbeid" (§ 28 b). Det kan imidlertid overlates beslutningsmyndighet også i prinsipielle saker dersom kommunene oppnevner et felles folkevalgt organ som skal ta disse beslutningene (§ 28 c).

### 5.3. Samkommunemodellen

Samkommunemodellen trådte i kraft i 2012 (§§ 28-2a til 28-2v). Kommuner eller fylkeskommuner kan opprette en samkommune. En kommune kan ikke delta i flere samkommuner. En samkommune vil være et eget rettssubjekt, adskilt fra de enkelte deltakerkommunene. Oppgavene og myndigheten til samkommunen er avgrenset til det som positivt blir overført fra deltakerkommunene.

Det øverste organet i samkommunen er samkommunestyret. For at kommunene skal ha en viss minsterepresentasjon i et samarbeidsorgan som skal ta avgjørelser på områder som den enkelte kommunen i utgangspunktet er ansvarlig for, skal hver enkelt deltaker minst ha tre representanter og tilsvarende antall vararepresentanter i samkommunestyret. Representanter og vararepresentanter skal velges av og blant medlemmene i kommunestyrene.

## Kapittel 6

### Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer

#### 6.1. Valg av folkevalgte organer

KommuneLOVEN hadde opprinnelige to alternative metoder for valg som foretas av kommunestyret og fylkesting. Ved forholdsvalg stemmer en på valglistene som settes fram av partiene/gruppene i kommunestyret/fylkestinget, og gruppene blir representert i organet i forhold til den oppslutningen de oppnår. Ved flertallsvalg stemmer en på enkeltpersoner, ikke på valglistene, og de som får flest stemmer blir valgt.

Etter hvert utviklet det seg en tredje valg måte, særlig ved valg av folkevalgte organ på kommunalt plan. En valgmennd med representanter for gruppene i kommunestyret lagde en innstilling med en samlet fordeling av medlemmer og varamedlemmer til styret, råd og utvalg. Denne innstillingen ble så enstemmig vedtatt av kommunestyret. Valget var her formelt sett gjennomført som



flertallsvalg, men basert på en avtale mellom partiene slik at de fikk den representasjonen som et forholdsvalg ville gi. Fordelen med denne framgangsmåten var at de folkevalgte organer som omfattes av avtalen mellom partiene, ble valgt under ett. En slapp å måtte foreta valg av ett og ett organ om gangen, basert på forholdsvalg med innleverte lister. Avtalevalg trådte i kraft i 2007. Samtidig ble reglene om flertallsvalg ved valg av nemnder opphevet.

Kommuneloven stiller krav til den kjønnsmessige sammensetningen av folkevalgte organer. Ved forholdsvalg stiller loven § 37 nr. 2 følgende krav til den enkelte gruppe som er representert i organet: Får gruppen valgt to eller tre medlemmer, skal hvert kjønn være representert. Får gruppen valgt fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to, osv. Ved avtalevalg gjelder tilsvarende krav, jf. loven § 38 nr. 3, men da knyttet til organet som helhet. Dette fordi hele organet velges som en samlet gruppe.

## 6.2. Møteprinsippet

Kommuneloven § 30 nr. 1 fastsetter prinsippet om at folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møte. Da kommuneloven ble vedtatt i 1992, var det etter ordlyden kun et uttrykkelig krav om at vedtak ble truffet i møte. Bestemmelsen ble imidlertid tolket slik at den forutsatte at også organets behandling av saken forut for vedtaket skulle skje i møte.

Ved en lovendring som trådte i kraft i 2011 presiseres det at folkevalgte organ, i tillegg til å gjøre vedtak, skal *behandle sakene sine i møte*. En samling i et folkevalgt organ vil være et "møte" når det er fastsatt på forhånd at medlemmene skal komme sammen som folkevalgt organ for å behandle saker og spørsmål som det har som oppgave å behandle.

## 6.3. Møteoffentlighet

Da kommuneloven ble vedtatt i 1992, ble det som utgangspunkt slått fast at møte i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører. Lukking av møte skal eller kan skje dersom det har hjemmel i lovens bestemmelser. Møteoffentlighetsreglene ble ajourført og endret i 2011. Revisjonen innebærer at loven legger til rett for mer møteoffentlighet og at reglene for lukking av møter av hensyn til offentlige interesser nå i all hovedsak er harmonisert med offentleglovas regler for unntatt dokumentinnsyn.

## 6.4. Inhabilitetsreglene

Kommuneloven § 40 nr. 3 fastsetter at forvaltningslovens regler om inhabilitet gjelder for folkevalgte og ansatte i kommuner og fylkeskommuner, med noen unntak.

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e fastsatte opprinnelig at de som hadde ledende stillinger i, eller var medlem av styre/bedriftsforsamling for, offentlig heleide selskaper ikke var inhabile til å behandle saker der selskapet var part. Stortinget vedtok nye og skjerpede regler om inhabilitet for offentlig ansatte og folkevalgte som også er leder eller medlem av styre eller bedriftsforsamling i *offentlig heleide selskaper*. De endrede reglene innebærer at inhabilitet inntreer automatisk for en tjenestemann eller folkevalgt, som også er leder eller medlem av styre eller bedriftsforsamling i offentlig heleide selskap, når saker der selskapet er part skal behandles i folkevalgte organer eller administrasjonen i kommunen. Endringene ble satt i kraft 1. november 2011.

## Kapittel 6 A

### Innbyggerinitiativ og rådgivende lokale folkeavstemninger

Fra 2003 åpner loven for at innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har a) samme innhold som et tidligere forslag fremmet som innbyggerinitiativ, eller b) samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden.

Loven § 39b om rådgivende lokale folkeavstemninger trådte i kraft i 2009. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere om lokale folkeavstemninger.

## Kapittel 10 A

### Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen

I 2007 ble det tilføyd et nytt kapittel 10A om tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter. Virkeområdet for kapitlet er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommuner og fylkeskommuner, i egenskap av at de er lokale

folkevalgte organer (*kommuneplikter*). Reglene gjelder derfor ikke tilsyn med at kommunen eller fylkeskommunen etterlever regler som retter seg mot alle som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (*aktørplikter*). Bestemmelsen om samordning av tilsynsvirksomheten gjelder likevel alt statlig tilsyn som er rettet mot en kommune eller en fylkeskommune, altså både kommuneplikter og aktørplikter.

Statlig tilsyn med kommunesektoren er avgrenset til å gjelde kontroll med lovligheten av om kommunen eller fylkeskommunen oppfyller plikter som er pålagt i eller i medhold av lov (kommuneplikter). Det bestemmes i særlovgivningen hvilke områder det skal føres tilsyn med. I etterkant av vedtakelsen av kapittel 10A er det foretatt en særlovsgjennomgang. Alle særlover med regler om statlig tilsyn skal nå være harmonisert til kommuneloven kapittel 10A.

## Kapittel 11

### Kommunalt og fylkeskommunalt foretak

I 2000 ble reglene om kommunalt og fylkeskommunalt foretak (KF) tilføyd. Organisasjonsformen foretak kan bare nyttes for virksomheter som en kommune eller fylkeskommune eier fullt ut. Foretaket er en del av kommunen som juridisk person.

Foretaket skal ha et styre som leder virksomheten. I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må være godkjent av kommunestyret eller fylkestinget for å være bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Styret skal ha minst tre medlemmer, og velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

## Kapittel 12

### Internt tilsyn og kontroll. Revisjon

Ved kommunelovens vedtagelse i 1992, ble følgende hovedprinsipper om internt innsyn og kontroll lovfestet i lovens § 60:

- Kommunestyret/fylkesting har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og skal bl.a. påse at regnskapene revideres på en forsvarlig måte
- Kontrollutvalget etableres som et obligatorisk organ. Det fastsettes særskilte valgbarhetsvilkår for kontrollutvalget.

- Revisjon skal skje enten ved egen kommunal/fylkeskommunal revisjon, eller ved felles revisjon i et revisjonsdistrikt.
- Forvaltningsrevisjon som tidligere var regulert i departementets instruks for kommunerevisor/fylkesrevisor, ble lovfestet.

Kommuneloven § 60 ble i 2004 erstattet av et nytt kapittel i loven (§§ 76–80). Selskapskontroll ble innført som obligatorisk kontrollform i kommunesektoren. Det ble åpnet for å bruke private revisjonsfirmaer. Kommunestyret og fylkestinget avgjør om en skal ha en egen revisjonsordning, om den skal delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon, eller om revisjonen helt eller delvis skal settes ut til et privat revisjonsfirma.

Kommunestyret/fylkestinget har plikt til å sørge for tilfredsstillende sekretærbistand til utvalget. Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens/fylkeskommunens administrasjon, eller til kommunens/fylkeskommunens revisor.

I Prop. 119 L (2011–2012), som ble fremmet 25. mai 2012, foreslås enkelte endringer i regelverket som omhandler kommunenes egenkontroll, blant annet skal møtene i kontrollutvalget og i styret i kommunale foretak i utgangspunktet være åpne.

## **Kapittel 12 A**

### **Aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner eier minst to tredeler av selskapet. Representasjon av begge kjønn i styret**

Det stilles fra 2010 krav til kjønnsbalansert sammensetning av styrene i kommunalt kontrollerte aksjeselskap. § 80a er langt på vei utformet etter mønster av reglene om kjønnsbalanse i aksjelovgivningen og likestillingsloven § 21. Hvert kjønn skal være representert med et visst antall medlemmer i styret der kommuner og/eller fylkeskommuner eier 2/3 eller mer av selskapet. Kravene tilsvarer de krav som gjelder ved valg av folkevalgte organer, jf. §§ 37 og 38a. Loven inneholder hjemmel for å kunne forskriftsfeste at kravene til kjønnsrepresentasjon i visse tilfelle også skal gjelde aksjeselskap der kommuner/fylkeskommuner eier mindre enn to tredeler av selskapet. Vilkåret er at resten av selskapet er eid av staten eller heleide statlige selskaper.

## Om bidragsyterne

**Jan Fridthjof Bernt** er professor i rettsvitenskap (offentlig rett) ved Universitetet i Bergen fra 1980, rektor 1996–98. Dr.juris 1979. Har bl.a. utgitt *Avtaler med stat og kommune* (1981) og en rekke skrifter om forvaltningsrettslige, sosialrettslige, kommunalrettslige og rettsfilosofiske emner. Bernt ledet utvalget som la fram NOU 1990: 14 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Utredningen var grunnlaget for kommuneloven som ble vedtatt i 1992.

**Roald Hopsnes** er cand. jur. og doktorgradsstipendiat ved Det juridiske fakultet i Bergen. Avhandlingen har tittelen "Kommunale avtaler". Forfatteren har tidligere jobbet fem år som advokat hos Kommuneadvokaten i Bergen, og har undervist i blant annet forvaltningsrett og kommunalrett.

**Erling Lae** er Fylkesmann i Vestfold. Han er utdannet cand.philol med historie hovedfag fra Universitetet i Oslo. Han har vært politisk rådgiver i Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1981–85), redaktør i Norsk Helse- og sosialforbund, informasjonssjef i Sparebanken NOR, informasjonssjef i Norsk Hjelpepleierforbund, informasjonssjef i Norges Industriforbund og har arbeidet som journalist. Lae representerte Høyre i Oslo bystyre. Han var byråd for eldre og bydelene fra 1997 og byrådsleder fra 2000 til 2009.

**Markus Hoel Lie** er førsteamanuensis ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø (UiT). Han disputerte på avhandlingen "Kommunalrettslig representasjon" i 2011. Tidligere har han gitt ut boken *Kommenterte høyesterettsavgjørelser i forvaltningsrett sammen med advokat Thorbjørn Riise Haagenen og førsteamanuensis Jon Petter Rui* (Fagbokforlaget 2008), samt boken *Inhabilitet for daglig leder og styremedlem i aksjeselskap og allmennaksjeselskap sammen med Haagenen* (Fagbokforlaget 2004). Lie er leder av Formuerettsgruppen ved Det juridiske fakultet ved UiT, nestleder i Forbrukertvistutvalget og medlem i Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK Nord).

**Audun Offerdal** er professor emeritus ved Institutt for administrasjon og organisasjonsteori ved Universitetet i Bergen. Han har særlig forsket på og undervist om kommunen som politisk institusjon, politiske partier og militær organisasjon.

**Eivind Smith** er professor i offentlig rett ved Universitetet i Oslo. Han har et stort antall publikasjoner i norsk og komparativ stats- og forvaltningsrett og bred erfaring fra offentlige utredninger og debatt samt fra internasjonalt arbeid, bl.a. som visepresident for Europarådets ekspertgruppe for det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Blant hans seneste publikasjoner finner vi Forvaltningsrett (2010, med Torstein Eckhoff), Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre (2011, red., med Harald Baldersheim), Det norske flernivådemokratiet (2012, red., med Marit Reitan og Jo Saglie) og Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys (2012).

**Sigrud Stokstad** er cand. jur. og har nylig levert phd-avhandlingen "Kommunalt selvstyre – kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene" til bedømmelse. Hun er tilknyttet Institutt for offentlig rett ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo.

**Tord Willumsen** er forsker ved Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging ved Universitetet i Tromsø. Han har jobbet som vitenskapelig assistent, stipendiat, universitetslektor og forsker siden 2003, primært med spørsmål knyttet til ordførerrollen, direkte ordførervalg, lokalt politisk lederskap og forholdet mellom politikk og administrasjon. I tillegg underviser han i samfunnsvitenskapelige forskningsmetoder, offentlig politikk og forvaltning og sammenlignende politikk.

**Jacob Aars** er forsker ved Uni Rokkansenteret og professor II ved Institutt for administrasjon og organisasjonsteori ved Universitetet i Bergen. Aars har blant annet publisert artikler og bøker om lokalpolitisk rekruttering og deltaking.





Utgitt av:  
Kommunal- og regionaldepartementet

Design og trykk:  
Departementenes servicesenter

09/2012 – 300