



*Oddvar Overå
Jan Fridthjof Bernt*

§

Kommuneloven 2018

med kommentarer



KOMMUNELOVEN 2018

Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt

KOMMUNELOVEN 2018

**LOV 22. JUNI 2018 NR. 83 OM
KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER**

Med kommentarer

© 2019 KF

1. utgave, 1. opplag 2019

Sats og omslag: HAVE A BOOK

Trykk og innbinding: Merkur Grafisk AS

ISBN: 978-82-446-2383-4

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med KF er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

KF

Postboks 1263 Vika

0111 OSLO

Telefon: 24 13 28 50

Henvendelser vedrørende utgivelsen rettes til: kundeservice@kf.no

www.kf.no

FORORD

Lov 2018-06-22-83 om kommuner og fylkeskommuner trådte i kraft da kommunestyre og fylkesting trådte sammen til konstituerende møte etter valg i september 2019. Loven bygger på en omfattende utredning i NOU 2016:4, med en fullstendig gjennomgang av lovtekst og struktur i kommuneloven 1992, men er i det vesentligste en videreføring av prinsippene og regelverket i denne. Det er imidlertid tale om en helt nyskrevet lov, basert på grundige og omfattende drøftelser i forarbeidene, noe som betyr at vi nå har fått nytt og rikholdig materiale også ved tolkningen av enkeltbestemmelser som i det vesentlige fremtrer som videreføring av eldre rett. På enkelte punkter må vi nok si som Einstein skal ha sagt da en student påpekte at det var gitt samme eksamensoppgave som tidligere år: «Ja, men i år er svaret et annet», men dette må ikke overskygge betydningen av at både den nye kommuneloven og forarbeidene til denne gjennomgående er klart og tydelig forankret i tidligere lovgivning og tolkningspraksis.

Men både det politiske, forvaltningsmessige og rettslige landskapet rundt kommunenes og fylkeskommunenes virke er hele tiden i forandring, og i tillegg oppdager vi stadig nyanser og nye situasjoner som verken lovgiver eller lovtolkere har hatt på netthinnen da de tok stilling til innholdet av en rettsregel. Lovtolkning kan aldri bare være en tilbakeskuende prosess, der vi utelukkende ser på det historisk gitte kildemateriale. Den må også ha et element av fremadrettet tilpasning av forståelsen av rettsreglene til en forandret virkelighet eller en bedre forståelse av de problemer rettsreglene skal virke i.

En lovkommentarer som denne kan derfor aldri pretendere å sette to streker under alle svar, den må leses som en fremstilling av den forståelsen av rettsreglene som forfatterne mener alle hensyn tatt i betraktning gir den beste løsningen – her og nå. I dette bildet er imidlertid de lange linjene i kommunalrettslig tenkning et sentralt element, og da ikke minst den tolkningspraksis som er utviklet av Kommunaldepartementet på dette området. Det er et fagområde som må utvikles nedefra, i et samspill mellom politiske beslutningstakere, praktikere og teori. Her nytter det ytterst sjelden å sitte og vente på svar fra Høyesterett.

Et så omfattende arbeid som en ny kommentarutgave som denne vil alltid måtte bli et vanskelig kompromiss mellom ønsket om å lage en mest mulig utførlig og dyptloddende tekst og brukernes behov for å få en ny håndbok så raskt som mulig. I arbeidet med denne boken har vi vært helt avhengig av velvillig, verdifull og usedvanlig kompetent hjelp fra juridisk redaktør Janne Bjørken Hol og hennes medarbeidere.

Vi håper at resultatet har blitt en bok som kan gi god hjelp og veiledning, og at vi har unngått å gjøre større feil, men vi tar det for gitt at fremstillingen på noen punkter burde vært bedre eller mer utførlig. Det betyr at vi er sterkt avhengig av å få tilbakemeldinger fra brukerne av boken, ikke bare om feil eller ufullstendigheter, men også om spørsmål som de gjerne så omtalt – eventuelt omtalt mer utførlig – i neste utgave.

Oslo/Bergen, oktober 2019

Oddvar Overå

Jan Fridthjof Bernt

oddvar.overa@online.no

jan.f.bernt@uib.no

INNHOOLD

FØRSTE DEL GENERELLE BESTEMMELSER

KAPITTEL 1 LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE	18
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
Innledning	18
§ 1-1. Lovens formål	18
§ 1-2. Lovens virkeområde	22
KAPITTEL 2 DET KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE SELVSTYRET	23
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 2-1. Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre	23
§ 2-2. Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre	25
KAPITTEL 3 KOMMUNEINDELING OG KOMMUNENAVN MV.	29
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 3-1. Kommuneinndeling og kommunenavn	29
§ 3-2. Kommunevåpen og kommuneflagg	31
KAPITTEL 4 INFORMASJON OM KOMMUNENS OG FYLKESKOMMUNENS VIRKSOMHET	32
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 4-1. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet	32

**ANDRE DEL
FOLKEVALGTE**

KAPITTEL 5 KOMMUNAL ORGANISERING. FOLKEVALGTE ORGANER	36
<i>Oddvar Overå</i>	
<i>Jan Fridthjof Bernt: § 5-15</i>	
Innledning	36
§ 5-1. Folkevalgte organer	37
§ 5-2. Andre kommunale organer	40
§ 5-3. Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering	42
§ 5-4. Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter	52
§ 5-5. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning	54
§ 5-6. Formannskap og fylkesutvalg	63
§ 5-7. Utvalg	73
§ 5-8. Direkte valg til kommunedelsutvalg	79
§ 5-9. Kommunestyre- og fylkestingskomiteer	80
§ 5-10. Styre for institusjon	86
§ 5-11. Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)	89
§ 5-12. Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom	92
§ 5-13. Reglement for folkevalgte organer	96
§ 5-14. Reglement for delegering og innstilling	97
§ 5-15. Overdragelse av tariffavtalemyndighet	98
 KAPITTEL 6 ORDFØRER	 100
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	100
§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver	101
§ 6-2. Valg av ordfører og varaordfører	117
 KAPITTEL 7 VALG TIL FOLKEVALGTE ORGANER	 120
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	120
§ 7-1. Konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget	121
§ 7-2. Valgbarhet og plikt til å ta imot valg	124
§ 7-3. Utelukket fra valg	128
§ 7-4. Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg	133

§ 7-5.	Listeforslag ved forholdsvalg	134
§ 7-6.	Valgoppgjør ved forholdsvalg	138
§ 7-7.	Avtalevalg	140
§ 7-8.	Flertallsvalg	142
§ 7-9.	Uttreden og fritak	143
§ 7-10.	Opprykk, nyvalg og suppleringsvalg	148
§ 7-11.	Suspensjon o.l.	155

**KAPITTEL 8 RETTIGHETER OG
PLIKTER FOR FOLKEVALGTE**..... 161

Oddvar Overå

Innledning	161	
§ 8-1.	Rett og plikt til å delta i møte	163
§ 8-2.	Rett til fri fra arbeid	168
§ 8-3.	Dekning av utgifter og økonomisk tap	169
§ 8-4.	Arbeidsgodtgjøring	174
§ 8-5.	Godtgjøring ved frikjøp	178
§ 8-6.	Ettergodtgjøring	179
§ 8-7.	Pensjonsordning	180
§ 8-8.	Rett til sykepenger	181
§ 8-9.	Rettigheter ved yrkesskade	182
§ 8-10.	Permisjoner	182

**KAPITTEL 9 KOMMUNALE OG
FYLKESKOMMUNALE FORETAK**..... 184

Jan Fridthjof Bernt

Innledning	184	
§ 9-1.	Opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak	185
§ 9-2.	Delegering av myndighet til kommunerådet eller fylkesrådet	186
§ 9-3.	Vedtekter	187
§ 9-4.	Foretakets ledelse	188
§ 9-5.	Styrets sammensetning	189
§ 9-6.	Ansattes rett til å velge styremedlemmer	191
§ 9-7.	Valgperiode for styremedlemmene	192
§ 9-8.	Styrets myndighet	193
§ 9-9.	Styremøter	196
§ 9-10.	Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget	200
§ 9-11.	Daglig leder	200
§ 9-12.	Daglig leders myndighet	201

§ 9-13.	Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak	203
§ 9-14.	Rapportering til styret i foretaket om internkontroll og statlig tilsyn ..	203
§ 9-15.	Budsjettstyring	204
§ 9-16.	Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon	205
§ 9-17.	Representasjon	207
§ 9-18.	Overskridelse av representasjonsretten	208
KAPITTEL 10 PARLAMENTARISK STYREFORM		209
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>		
Innledning		209
§ 10-1.	Innføring og oppheving av parlamentarisk styreform	211
§ 10-2.	Kommuneråd og fylkesråd	212
§ 10-3.	Møteplikt. Møte- og talerett	217
§ 10-4.	Valg av kommuneråd eller fylkesråd	219
§ 10-5.	Utpeking av kommunerådsleder eller fylkesrådsleder	221
§ 10-6.	Politiske stillinger	222
§ 10-7.	Fratreden	223
§ 10-8.	Styrer	224
§ 10-9.	Forslagsrett	226
§ 10-10.	Kontorlokaler og assistanse	227
KAPITTEL 11 SAKSBEHANDLING I FOLKEVALGTE ORGANER		230
<i>Jan Fridthjof Bernt: §§ 11-1 til 11-9, 11-12 og 11-13, Oddvar Overå: §§ 11-10 og 11-11</i>		
§ 11-1.	Virkeområde	230
§ 11-2.	Møte	231
§ 11-3.	Innkalling og saksliste	235
§ 11-4.	Møtebok	240
§ 11-5.	Møteoffentlighet	243
§ 11-6.	Lyd- og bildeoptak	256
§ 11-7.	Fjernmøter	257
§ 11-8.	Hastesaker	258
§ 11-9.	Vedtaksførhet og avstemninger	263
§ 11-10.	Inhabilitet for folkevalgte	268
§ 11-11.	Fritak av personlige grunner	274
§ 11-12.	Reglement for saksbehandling	274
§ 11-13.	Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer	275

**TREDJE DEL
INNBYGGERDELTAKElse**

KAPITTEL 12 INNBYGGERDELTAKElse 282
Jan Fridthjof Bernt
 § 12-1. Innbyggerforslag 282
 § 12-2. Folkeavstemninger 289

**FJERDE DEL
ADMINISTRASJONEN**

KAPITTEL 13 ADMINISTRASJONEN 292
Oddvar Overå
 Innledning 292
 § 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver 295
 § 13-2. Åremål 304
 § 13-3. Inhabilitet for ansatte 306
 § 13-4. Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer 309
 § 13-5. Pensjonsordning for ansatte 314

**FEMTE DEL
ØKONOMI**

KAPITTEL 14 ØKONOMIFORVALTNING 318
*Oddvar Overå,
 Jan Fridthjof Bernt: §§ 14-3 til og med 14-12*
 Innledning 318
 § 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen 320
 § 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter 322
 § 14-3. Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og
 årsberetning 323
 § 14-4. Økonomiplan og årsbudsjett 326
 § 14-5. Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring 332
 § 14-6. Årsregnskap og bokføring 335
 § 14-7. Årsberetning 340
 § 14-8. Budsjett, regnskap og årsberetning for interkommunalt politisk råd
 og kommunalt oppgavefelleskap 341

§ 14-9. Skillet mellom drift og investering i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap	342
§ 14-10. Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet	345
§ 14-11. Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen	347
§ 14-12. Inndekning av merforbruk i kommunalt og fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap	348
§ 14-13. Finans- og gjeldsforvaltning	350
§ 14-14. Vilkår for å ta opp lån	357
§ 14-15. Lån til egne investeringer. Driftskreditt	360
§ 14-16. Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner	365
§ 14-17. Lån til videre utlån og mottatte avdrag på videreutlån	367
§ 14-18. Avdrag på lån	370
§ 14-19. Garantier	373
§ 14-20. Pantsetting for andres gjeld	383
§ 14-21. Overdragelse av krav på skatter og avgifter	383
§ 14-22. Motregning	384
KAPITTEL 15 SELVKOST	388
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	388
§ 15-1. Beregning av selvkost	389
KAPITTEL 16 KOMMUNENES OG FYLKESKOMMUNENES RAPPORTERING TIL STATEN	395
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 16-1. Rapportering til staten (KOSTRA)	395
§ 16-2. Kommunalt rapporteringsregister (KOR)	396

SJETTE DEL INTERKOMMUNALT SAMARBEID

KAPITTEL 17 INTERKOMMUNALT SAMARBEID	400
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	400
§ 17-1. Interkommunalt samarbeid	401

KAPITTEL 18 INTERKOMMUNALT POLITISK RÅD	405
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	405
§ 18-1. Interkommunalt politisk råd	405
§ 18-2. Deltakeransvar	408
§ 18-3. Representantskap	409
§ 18-4. Samarbeidsavtale	412
 KAPITTEL 19 KOMMUNALT OPPGAVEFELLESKAP	 416
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
Innledning	416
§ 19-1. Kommunalt oppgavefellesskap	416
§ 19-2. Deltakeransvar	417
§ 19-3. Representantskap	419
§ 19-4. Samarbeidsavtale	420
 KAPITTEL 20 VERTSKOMMUNE	 423
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
Innledning	423
§ 20-1. Vertskommunesamarbeid	424
§ 20-2. Administrativt vertskommunesamarbeid	426
§ 20-3. Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	429
§ 20-4. Samarbeidsavtale	433
§ 20-5. Klagebehandling i et administrativt vertskommunesamarbeid	436
§ 20-6. Klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	438
§ 20-7. Lovlighetskontroll	440
§ 20-8. Oppløsning og uttreden	441
§ 20-9. Kontrollutvalgets myndighet i en vertskommune	442
§ 20-10. Statlig tilsyn med vertskommuner	444
 KAPITTEL 21 REPRESENTASJON AV BEGGE KJØNN I STYRET I AKSJESELSKAPER	 446
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 21-1. Representasjon av begge kjønn i styret	446

SYVENDE DEL EGENKONTROLL

KAPITTEL 22 KOMMUNESTYRETS OG FYLKESTINGETS KONTROLLANSVAR	450
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 22-1. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar	450
KAPITTEL 23 KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET	452
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 23-1. Kontrollutvalget	452
§ 23-2. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet	456
§ 23-3. Forvaltningsrevisjon	458
§ 23-4. Eierskapskontroll	460
§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget	461
§ 23-6. Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.	461
§ 23-7. Sekretariatet	463
KAPITTEL 24 REVISJON	465
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 24-1. Valg av revisor	465
§ 24-2. Revisors ansvar og myndighet	467
§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.	469
§ 24-4. Revisors uavhengighet og vandel	470
§ 24-5. Regnskapsrevisjonens innhold	470
§ 24-6. Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon	472
§ 24-7. Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor	473
§ 24-8. Revisjonsberetning	474
§ 24-9. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen	477
§ 24-10. Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.	478
KAPITTEL 25 INTERNKONTROLL	480
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	480
§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen	481
§ 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn	487

KAPITTEL 26 EIERSTYRING	489
<i>Oddvar Overå</i>	
Innledning	489
§ 26-1. Eierskapsmelding	490

**ÅTTENDE DEL
STATLIG KONTROLL OG TILSYN**

KAPITTEL 27 LOVLIGHETSKONTROLL	496
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
Innledning	496
§ 27-1. Lovlighetskontroll	496
§ 27-2. Hva som kan lovlighetskontrolleres	499
§ 27-3. Innholdet i lovlighetskontrollen	503
§ 27-4. Opplysningsplikt ved lovlighetskontroll	507

KAPITTEL 28 STATLIG KONTROLL MED KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER MED ØKONOMISK UBALANSE	509
---	-----

<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
Innledning	509
§ 28-1. Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)	509
§ 28-2. ROBEK-registerets betydning for tredjeperson	511
§ 28-3. Departementets kontroll med årsbudsjett og låneopptak mv.	512
§ 28-4. Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og plikt til å vedta en tiltaksplan	515
§ 28-5. Utmelding fra ROBEK-registeret	517
§ 28-6. Lovlighetskontroll av vedtak om årsregnskap ved negativ revisjonsberetning	518

KAPITTEL 29 UTLEGG OG KONKURS. BETALINGSINNSTILLING OG STATLIG TILSYNSNEMND	519
--	-----

<i>Oddvar Overå</i>	
§ 29-1. Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling	519
§ 29-2. Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd	521
§ 29-3. Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling	524
§ 29-4. Utarbeiding av en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett	528

KAPITTEL 30 STATLIG TILSYN	531
<i>Jan Fridthjof Bernt</i>	
§ 30-1. Kapitlets virkeområde	531
§ 30-2. Lovlighetstilsyn	533
§ 30-3. Innsyn og undersøkelser	533
§ 30-4. Pålegg om retting	535
§ 30-5. Partsrettigheter	536
§ 30-6. Samordning av statlige tilsynsmyndigheter	537
§ 30-7. Samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommuner eller fylkeskommuner	538

**NIENDE DEL
IKRAFTTREDELSE, OVERGANGSBESTEMMELSER
OG ENDRINGER I ANDRE LOVER**

KAPITTEL 31 IKRAFTTREDELSE, OVERGANGSBESTEMMELSER OG ENDRINGER I ANDRE LOVER	542
<i>Oddvar Overå</i>	
§ 31-1. Ikrafttredelse	542
§ 31-2. Overgangsregler for interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven av 1992	542
§ 31-3. Overgangsregler om internkontroll	544
§ 31-4. Andre overgangsregler	545
§ 31-5. Videreføring av forskrifter	546
§ 31-6. Endringer i andre lover	546
REFERANSER	552
LOVREGISTER	555
FORSKRIFTSREGISTER	561
DOMMER	562
STIKKORD	563

FØRSTE DEL
GENERELLE BESTEMMELSER

KAPITTEL 1

LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE

Jan Fridthjof Bernt

Innledning

I kommunelovens kapittel 1 finner vi to innledende bestemmelser. § 1-1 formulerer de grunnleggende prinsippene for etableringen av kommuner og fylkeskommuner som et særlig demokratisk og forvaltningsmessig nivå. § 1-2 angir rekkevidden av lovens bestemmelser.

§ 1-1. Lovens formål¹

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret^{2,3} og legge nødvendige rammer for det⁴. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati⁵ med aktiv innbyggerdeltakelse.⁶

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne.⁷ Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet.⁸ Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive⁹, tillitskappende¹⁰ og bærekraftige.¹¹

Kommentarer til § 1-1

1 § 1 er identisk med forslaget fra Kommunelovutvalget 2018. Bestemmelsen bygger på § 1 i koml. 1992, med noen justeringer i teksten som avspeiler nyanser i debatten om kommunenes plass i norsk forvaltning og politisk system. I punkt 3.3.1 i innstillingen gjør utvalget rede for betydningen av en slik innledende bestemmelse, og bemerker blant annet:

«En formålsbestemmelse skal fungere som en slags programerklæring for hva lovgiver ønsker å oppnå med loven. Bestemmelsen kan ha betydning for hvordan de andre bestemmelsene i loven skal tolkes. I tillegg kan den gi indikasjoner på hvordan det frie skjønn bør utøves.

Også ved tolkningen av andre lover vil en formålsbestemmelse kunne ha betydning. Det finnes eksempler på at formålsbestemmelser har fått betydning utover egen lov. I hvilken grad formålsbestemmelsen i kommuneloven får påvirkning på tolkningen av andre lover, vil bero på alminnelig juridisk tolkning av de andre lovene sett opp mot formålsbestemmelsen i kommuneloven.»

2 I koml. 1992 «kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre». Ett av medlemmene i kommunelovutvalget (Narud) foreslo at man beholdt «folkestyre», idet han fremholdt

«at begrepet folkestyre er noe annet og mer enn selvstyre, og at folkestyre er et riktigere begrep enn selvstyre i formålsbestemmelsen ettersom det bedre fanger opp den historiske og politiske bakgrunnen for denne lovgivningen. Kommuner kan i prinsippet være selvstyrte uten å være folkestyrte.»

Det var enighet i utvalget om at det her er tale om to ulike sider av kommunal organisering:

«Rent språklig vil folkestyre i større grad inkludere lokaldemokratiet og innbyggenes deltakelse, mens kommunalt selvstyre i større grad sier noe om kommunen som rettssubjekt og dens forhold til staten og innbyggerne. Etter utvalgets mening uttrykker begge disse begrepene viktige sider av kommunens virksomhet som bør fremgå av formålsbestemmelsen.»

Men flertallet i utvalget la avgjørende vekt på at

«det kommunale selvstyret [er] så grunnleggende og sentralt i Norge at det bør fremgå direkte i en formålsbestemmelse»,

idet man viste til

«[a]t kommunalt selvstyre uttrykkelig nevnes i formålsbestemmelsen, vil i seg selv kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyret, blant annet gjennom økt bevissthet. Det å bruke uttrykket kommunalt selvstyre i formålsbestemmelsen vil også kunne påvirke tolkningene av lovens øvrige bestemmelser.»

I 2016 fikk vi i tillegg en bestemmelse i Grunnloven § 49 andre avsnitt, første setning, der det fastslås som overordnet konstitusjonelt prinsipp at

«[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.»

3 Hva som ligger i selvstyrebegrepet, fremgår nærmere i §§ 2-1 og 2-2. Kommunene og fylkeskommunene, ved deres innbyggere og folkevalgte organer, skal i stor grad kunne bestemme over egne forhold (jf. Prop. 46 L 2017–2018 til § 1-1 Lovens formål).

4 I merknadene til bestemmelsen i Prop. 46 L 2017–2018 understrekes det at det kommunale selvstyret skal utøves innenfor «nødvendige rammer»:

«I dette ligger at det kommunale selvstyret settes i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn.»

Men dette er krav som må håndheves ved lov eller bestemmelser gitt med hjemmel i lov, jf. § 2-1 tredje avsnitt, siste setning: «Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.»

Det samme er nå fastslått i GrL § 49 andre avsnitt, andre setning: «Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»

5 I merknadene til bestemmelsen i Prop. 46 L. 2017–2018, utdypes hva man mener med «lokaldemokrati eller folkestyre»:

«Dette er et representativt demokrati, det vil si at folkevalgte tar beslutninger på vegne av innbyggerne. Innbyggerdeltakelse er framhevet særskilt selv om dette også ligger inne i lokaldemokratibegrepet. Alle former for deltakelse fra innbyggerne er inkludert her.»

6 Sosialistisk Venstreparti fremmet forslag om at det her ble lagt til «basert på åpenhet», der man fremholdt (Innst. 369 L, 2017–2018, s. 103):

«Åpenhet og innsyn i demokratiske organer og prosesser er en forutsetning for et sterkt og levende lokaldemokrati. Derfor må «åpenhet» inn som et hensyn i formålsparagrafen slik at det legges til grunn i tolkningen og utviklingen av det kommunale folkestyret.»

Dette fikk imidlertid ikke tilslutning fra de andre partiene.

7 I merknadene til bestemmelsen i Prop. 46 L 2017–2018 utvikles det som sies her til en generell beskrivelse av hva man mener er hovedformålet med den kommunale og fylkeskommunale virksomheten:

«I dette ligger at en kommunes og en fylkeskommunes sentrale oppgaver er tjenesteyting og samfunnsutvikling. Disse oppgavene skal gjennomføres på en slik måte at de blir til innbyggernes beste. Dette betyr ikke at hver enkelt innbygger til enhver tid skal få det som er best for seg, men at et allment innbyggerperspektiv er sentralt i kommunens og fylkeskommunens tjenesteyting og samfunnsutvikling. I dette ligger først og fremst innbyggerne i egen kommune og fylkeskommune som et fellesskap, men også den enkelte innbygger og eventuelt andre innbyggerfellesskap som innbyggerne i nabokommunene og nabo-fylkeskommunene eller innbyggerperspektiv på nasjonalt nivå. En kommune og en fylkeskommune er til for sine innbyggere og loven skal legge til rette for at kommunen og fylkeskommunen kan ta hensyn til dette. Samtidig må en kommune og en fylkeskommune selvsagt også ta andre hensyn og gjøre sine prioriteringer, noe som også følger av formålsbestemmelsens øvrige elementer.»

Denne beskrivelsen av oppgavene til kommunene og fylkeskommunene er ikke noe selvstendig grunnlag for at kommuner og fylkeskommuner kan pådra seg rettslige forpliktelser. Kompetanse til å binde seg er forankret i § 2-1 andre avsnitt: «Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.»

Kompetanse til å pålegge borgere plikter må ha særskilt hjemmel i lov, jf. Grunnlovens § 113: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.»

8 Kommuneloven er en lov om organisatoriske rammer for kommunens virksomhet. Den gir ikke kommuner og fylkeskommuner hjemmel til noen annen form for myndighetsutøving overfor borgerne enn ved tildeling av tjenester eller økonomisk bistand eller tilskudd. Kommuneloven gir bestemmelser om administrering av økonomiske ressurser og et tjenesteapparat finansiert av disse, i utgangspunktet på saksområder og innenfor rammer som er fastsatt av kommunestyre eller fylkesting.

Den praktiske realiteten er imidlertid at den klart største delen av kommunal og fylkeskommunal forvaltning og tjenesteytelser skjer med hjemmel eller pålegg gitt i lov, og innenfor de rammene som der er angitt. Andre setning har ingen selvstendig rettslig betydning, men skal minne oss om at loven er utformet med sikte på å legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan drive med ulike typer offentlig myndighetsutøving i vid forstand.

9 «Effektivitet» omfatter ikke bare kostnadskontroll og effektiv bruk av personalressurser, men også målrealisering – at virksomheten i kommunen eller fylkeskommunen oppfyller de kravene som er oppstilt i lov og forskrift, eller i vedtak av kommunale eller fylkeskommunale organer. Jf. § 23-2 første avsnitt, bokstav c, om kontrollutvalgets ansvar for å påse at «det utføres forvaltningsrevisjon av kommunen eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i», § 24-2 første avsnitt om revisors plikt til å utføre forvaltningsrevisjon, og revisjonsforskriften (gjelder også etter koml. 2018 – se dennes § 31-5) § 7 om forvaltningsrevisjonens innhold.

10 «I dette ligger blant annet at hensyn som etikk, rettssikkerhet og åpenhet skal ivaretas» (Prop. 46 L 2017–2018, merknader til bestemmelsen). Krav om tillit omfatter også forholdet til borgere som på ulike måter kommer i kontakt med og er avhengige av den kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen. Dette går ikke bare på at det må treffes riktige avgjørelser, men også på hele samhandlings- eller kommunikasjonsprosessen mellom borger og forvaltning (se mer om dette i Bernt & Bernt, 2018).

11 Kravet om at kommuner og fylkeskommuner skal være «bærekraftige» må oppfattes som et uttrykk for at slike hensyn kan være relevante ved alle typer vedtak som treffes av kommunale organer. Miljøvern og ressursforvaltning er nå blitt et integrert

element av verdigrunnlaget for all lovtolkning og offentlig forvaltning, og kan ikke avvises som «utenforliggende hensyn» på enkelte saksområder. Dette følger allerede av bestemmelsen i Grunnloven § 112 første avsnitt om rett for enhver til «til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» og kravet om at «[n]aturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten». Det betyr at hensynet til miljøet skal vurderes og legges vekt på i alle saker der dette er en relevant problemstilling.

§ 1-2. Lovens virkeområde¹

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.²

Kommentarer til § 1-2

1 Denne bestemmelsen er en litt forkortet versjon av § 2 i koml. 1992.

2 Loven gjelder for all virksomhet ved organer som er opprettet i medhold av kommuneloven, både lovpålagte og egeninitierte tiltak. Den gjelder for alle deler av den tilsatte administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen, og for alle folkevalgte organer som er opprettet i medhold av kommuneloven, se § 5-1, herunder interkommunale organer som er opprettet i medhold av denne, også der disse har en slik selvstendig status at de må anses som selvstendige rettssubjekter. Den gjelder også for styre som er oppnevnt av kommune- eller fylkesrådet under parlamentarisk styringsform, og for kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov, som klagenemnd oppnevnt etter forvaltningsloven § 28 andre avsnitt. I tillegg gjelder den for «andre kommunale organer» som er ført opp i § 5-2, herunder styre for kommunale foretak. Og selv om det ikke sies uttrykkelig i loven, skal også forberedende utvalg som er opprettet av ordføreren i medhold av § 6-1 fjerde avsnitt, bokstav c, anses som et folkevalgt organ som går inn under lovens regler om slike, se Kommunelovutvalget 2018, s. 126:

«Et slikt utvalg vil være et utvalg etter § 5-5 [§ 5-7 i loven slik den ble vedtatt] og skal dermed følge de ordinære regler for disse. Regler om saksforberedelse og åpenhet vil således gjelde.»

Selvstendige rettssubjekter som er organisert på annet grunnlag enn kommuneloven, som aksjeselskaper, interkommunale selskaper, stiftelser, foreninger mm. vil derimot falle utenfor selv om én eller flere kommuner er eier, stifter, oppdragsgiver e.l., hvis ikke annet er uttrykkelig fastsatt i Kommuneloven eller i særlov. Se for eksempel kommuneloven § 21-1 om representasjon av begge kjønn i styret for aksjeselskaper der kommuner eller fylkeskommuner har en dominerende eierinteresse, §§ 23-6 og 24-10 om innsyn, undersøkelser og tilsyn i kommunale, fylkeskommunale eller interkommunale selskaper og virksomheter, og § 26-1 om eierskapsmelding om selskaper, virksomheter og foretak som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilvarende interesser i.