

Kommunelovene i Norden

En kartlegging og sammenligning

Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin
og Eija Mäkinen

CC-BY-SA Høgskolen i Oslo og Akershus

HiOA Rapport 2013 nr 13

ISSN 1892-9648

ISBN 978-82-93208-50-1

Opplag trykkes etter behov, aldri utsolgt

HiOA,
Læringscenter og bibliotek,
Skriftserien
St. Olavs plass 4,
0130 Oslo,
Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:
Postboks 4, St. Olavs plass
0130 Oslo

Adresse hjemmeside: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Nettbokhandel>

For elektronisk bestilling klikk Bestille bøker

Trykket hos Allkopi
Trykket på Multilaser 80 g hvit

Kort innholdsfortegnelse

1	Om oppdraget og rapporten.....	21
2	Kommunestruktur, de kommunale oppgavene, lovregulering og reformprosesser	29
3	Det kommunale selvstyret, kommunenes kompetanse, og andre grunnleggende prinsipper i kommunalretten	63
4	Folkevalgte organer.....	140
5	Kjønnsmessig sammensetning av folkevalgte organer	237
6	Folkevalgtes rettigheter og plikter, herunder retten til godtgjøring mv.	258
7	Ordfører/borgmester/ordfører/borgmästar	320
8	Administrasjonen	349
9	Interkommunalt samarbeid.....	385
10	Økonomi og økonomiforvaltning.....	440
11	Egenkontrollen, selskapsorganisering og kontroll med selskaper og private	517
12	Klage og tvisteløsningsordninger.....	598
13	Innbyggerinnflytelse.....	707
14	Register.....	773
15	Ikke trykkede vedlegg.....	799

Innholdsfortegnelse

1	Om oppdraget og rapporten.....	21
1.1	Presentasjon av oppdraget.....	21
1.2	Arbeidet med prosjektet og rapporten.....	25
1.3	Oppbygging av rapporten.....	26
2	Kommunestruktur, de kommunale oppgavene, lovregulering og reformprosesser	29
2.1	Introduksjon	29
2.2	Kommunestruktur og kommuneinndeling	30
2.2.1	Norge.....	30
2.2.2	Danmark.....	31
2.2.3	Finland.....	34
2.2.4	Sverige.....	35
2.3	Kommunenes oppgaver.....	36
2.3.1	Norge.....	36
2.3.2	Danmark.....	38
2.3.3	Finland.....	40
2.3.4	Sverige.....	41
2.4	Lovregulering - kommunalretten	42
2.4.1	Norge.....	42
2.4.2	Danmark.....	44
2.4.3	Finland.....	47
2.4.4	Sverige.....	50
2.5	Oversikt over reformprosesser	52
2.5.1	Norge.....	52
2.5.2	Danmark.....	55
2.5.3	Finland.....	57
2.5.4	Sverige.....	59

3	Det kommunale selvstyret, kommunenes kompetanse, og andre grunnleggende prinsipper i kommunalretten	63
3.1	Introduksjon	63
3.2	Det kommunale selvstyret.....	66
3.2.1	Norge.....	66
3.2.2	Danmark.....	75
3.2.3	Finland.....	81
3.2.4	Sverige.....	87
3.2.5	Oppsummering.....	91
3.3	Den kommunale kompetansen	92
3.3.1	Norge.....	92
3.3.2	Danmark.....	94
3.3.3	Finland.....	99
3.3.4	Sverige.....	106
3.3.5	Sammenligning og oppsummering.....	117
3.4	Andre grunnleggende kommunale prinsipper.....	120
3.4.1	Utgangspunkter	120
3.4.2	Generalistkommuneprinsippet	121
3.4.3	Prinsippet om kommunens frihet til å organisere seg selv og fordele kompetanse og prinsippet om enhetlig forvaltning.....	122
3.4.4	Nærhetsprinsippet.....	124
3.4.5	Prinsippet om en bærekraftig utvikling.....	126
3.4.6	Selvkostprinsippet.....	127
3.4.7	Fullfinansieringsprinsippet.....	131
3.4.8	Likebehandlingsprinsippet	133
3.4.9	Noen særlige og sentrale prinsipper i Finland.....	137
3.4.10	Noen særlige og sentrale prinsipper i Sverige.....	138
4	Folkevalgte organer.....	140

4.1 Introduksjon	140
4.2 Norge	142
4.2.1 Oversikt	142
4.2.2 Kommunestyret	144
4.2.3 Folkevalgte organer under kommunestyret	152
4.2.4 Særlig om kommunedelsutvalg (bydelsutvalg)	161
4.2.5 Avstemninger i folkevalgte organer	165
4.3 Danmark	166
4.3.1 Oversikt	166
4.3.2 Kommunalbestyrelsen	168
4.3.3 Folkevalgte organer under kommunalbestyrelsen	175
4.3.4 Særlig om lokalutvalg mv.	187
4.3.5 Avstemninger i folkevalgte organer	190
4.4 Finland	191
4.4.1 Oversikt	191
4.4.2 Fullmäktige	193
4.4.3 Folkevalgte organer under fullmäktige	199
4.4.4 Særlig om kommunedelsutvalg	205
4.4.5 Avstemninger i folkevalgte organer	206
4.5 Sverige	208
4.5.1 Oversikt	208
4.5.2 Fullmäktige	209
4.5.3 Organer under fullmäktige	213
4.5.4 Kommundelsnämnder	219
4.5.5 Avstemninger i folkevalgte organer	220
4.6 Sammenligning	221
4.6.1 Styringsformer (styringsmodeller) og avgrensninger	221

4.6.2 Kommunestyret/kommunbestyrelsen/fullmåktige	222
4.6.3 Politiske organisering under kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige - utgangspunkter organisasjonsstruktur	226
4.6.4 Formannskap/økonomiudvalg/kommunestyrelsen	227
4.6.5 Faste utvalg/stående utvalg/nåmnder	229
4.7 Oppsummering og vurderinger	232
4.7.1 Frihet til å organisere seg selv	232
4.7.2 Styringsformer, herunder parlamentarisme	233
4.7.3 Formannskap vs. økonomiudvalg og kommunestyrelsen	233
4.7.4 Kompetanseforholdet mellom kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige vs. utvalg/nåmnder	235
4.7.5 Kommunedelsutvalg/lokalutvalg	236
4.7.6 Avstemninger	237
5 Kjønnsmessig sammensetning av folkevalgte organer	237
5.1 Introduksjon	237
5.2 Norge	238
5.2.1 Krav til kjønnsmessig balanse	238
5.2.2 Særregler for visse organer	240
5.2.3 Krav til kjønnsmessig balanse i selskaper	240
5.2.4 Oversikt over kjønnsmessig fordeling i folkevalgte organer	241
5.2.5 Stimuleringstiltak	243
5.3 Danmark	245
5.4 Finland	246
5.4.1 Krav til kjønnsmessig balanse	246
5.4.2 Unntaket fra kravet til kjønnsmessig balanse	248
5.4.3 Selskaper med kommunal «majoritet»	248
5.4.4 Oversikt over kjønnsmessig fordeling	249
5.4.5 Stimuleringstiltak	251

5.4.6	Betydningen av kvotebestemmelsen	251
5.5	Sverige.....	253
5.6	Sammenligning.....	255
5.6.1	Rettslig regulering	255
5.6.2	Kjønnsmessig balanse i praksis.....	255
5.7	Oppsummering	257
6	Folkevalgtes rettigheter og plikter, herunder retten til godtgjøring mv.	258
6.1	Introduksjon	258
6.2	Norge.....	259
6.2.1	Oversikt	259
6.2.2	Rett og plikt til å fungere i vervet	260
6.2.3	Møterett og møteplikt. Rett til fri fra arbeid.....	261
6.2.4	Tale- og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel	262
6.2.5	Stemmerett og stemmeplikt.....	263
6.2.6	Innsynsrett og rett til saksopplysninger.....	264
6.2.7	Habilitetsregler	264
6.2.8	Godtgjøring (vederlag), erstatning, pensjonsordninger mv.	266
6.3	Danmark	271
6.3.1	Oversikt	271
6.3.2	Rett og plikt til å fungere i vervet	272
6.3.3	Møterett og møteplikt. Rett til fri fra arbeid.....	273
6.3.4	Talerett og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel	275
6.3.5	Stemmerett og stemmeplikt.....	276
6.3.6	Initiativrett.....	276
6.3.7	Innsynsrett og rett til saksopplysninger.....	277
6.3.8	Stansningsrett i utvalgssaker	279
6.3.9	Habilitetsregler	279

6.3.10 Andre plikter	280
6.3.11 Sanksjoner	281
6.3.12 Vederlag, erstatning, godtgørelse, pensjonsrettigheter mv.	282
6.4 Finland.....	287
6.4.1 Oversikt	287
6.4.2 Rett og plikt til å fungere i vervet	288
6.4.3 Møterett og møteplikt. Rett til fri fra arbeid.....	290
6.4.4 Tale- og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel	291
6.4.5 Stemmerett og stemmeplikt?	293
6.4.6 Initiativrett.....	293
6.4.7 Innsynsrett og rett til opplysninger.....	293
6.4.8 Habilitetsregler	294
6.4.9 Godtgjøring (vederlag), erstatning, pensjon mv.....	296
6.5 Sverige.....	300
6.5.1 Oversikt	300
6.5.2 Rett og plikt til å fungere i vervet	301
6.5.3 Møterett og rett til fri fra arbeid	302
6.5.4 Tale- og forslagsrett. Reservasjonsrett og protokolltilførsel	303
6.5.5 Stemmerett	304
6.5.6 Habilitetsregler	305
6.5.7 Innsynsrett og rett til saksopplysninger.....	306
6.5.8 Godtgjøring, erstatning, pensjoner mv.....	306
6.6 Sammenligning.....	309
6.6.1 Regulering	309
6.6.2 Møterett og møteplikt.....	310
6.6.3 Rett til fri fra arbeid pga. utøvelse av folkevalgt verv	310
6.6.4 Talerett	311

6.6.5 Forslagsrett/ initiativrett etc.	311
6.6.6 Reservasjonsrett og rett til protokolltilførsel.....	312
6.6.7 Stemmerett- og plikt.....	312
6.6.8 Habilitet.....	313
6.6.9 Innsynsrett og rett til saksopplysninger.....	314
6.6.10 Sanksjoner.....	314
6.6.11 Godtgjøring (vederlag) for vervet og erstatning for tap og dekning av utgifter .	315
6.7 Oppsummering og vurderinger	317
7 Ordfører/borgmester/ordfører/borgmästar	320
7.1 Introduksjon	320
7.2 Norge.....	321
7.2.1 Valg av ordfører	321
7.2.2 Forsøk med direkte valg av ordfører	321
7.2.3 Uttreden fra ordførervervet	322
7.2.4 Ordførers oppgaver og kompetanse	323
7.2.5 Forsøk med endrede oppgaver/kompetanse for ordfører	324
7.3 Danmark.....	325
7.3.1 Valg av borgermester (kommunalbestyrelsens formand)	325
7.3.2 Uttreden av vervet som borgmester	326
7.3.3 Borgmesterens oppgaver og kompetanse.....	329
7.4 Finland.....	332
7.4.1 Ordfører eller borgmester – to ledelsesmodeller.....	332
7.4.2 Valg av ordförande i fullmäktige	333
7.4.3 Ordfører for fullmäktige - oppgaver og kompetanse	333
7.4.4 Valg av ordförande i kommunstyrelsen	334
7.4.5 Ordfører i kommunstyrelsen - oppgaver og kompetanse	335
7.4.6 Valg av borgmästar	336

7.4.7	Borgermesterens oppgaver og kompetanse	338
7.5	Sverige.....	339
7.5.1	Valg av ordförande i fullmäktige	339
7.5.2	Ordföreren i fullmäktiges oppgaver og kompetanse	340
7.5.3	Ordfører i kommunstyrelsen, valg og kompetanse	341
7.6	Sammenligning.....	341
7.6.1	Valg	341
7.6.2	«Ordførerparlamentarisme»	342
7.6.3	Direkte valg av ordfører	342
7.6.4	Uttreden, suspensjon mv.	343
7.6.5	Oppgaver og kompetanse ordfører/borgmester/ordfører i fullmäktige	343
7.6.6	Varaordfører – viceordfører	344
7.7	Oppsummering og vurderinger	344
7.7.1	Valg	344
7.7.2	Parlamentarisme – ordfører/borgmester/borgmästare	345
7.7.3	Ordfører/borgmester/ordfører/borgmästare – oppgaver og kompetanse.....	346
7.7.4	Møterett i andre politiske organer	348
8	Administrasjonen	349
8.1	Introduksjon	349
8.2	Norge.....	349
8.2.1	Lovregulering av administrasjonen.....	349
8.2.2	Administrasjonssjefen	351
8.2.3	Ansettelse og pensjonsordninger	353
8.3	Danmark.....	354
8.3.1	Lovregulering av den kommunale administrasjonen	354
8.3.2	Borgmesteren som øverste administrative leder	355
8.3.3	Ansettelse av kommunaldirektør og ledere.....	360

8.3.4 Andre lovregler om den kommunale administrasjonen	361
8.4 Finland.....	366
8.4.1 Lovregulering av det administrative nivået.....	366
8.4.2 Kommundirektøren – ansettelse, oppgaver og kompetanse.....	368
8.4.3 Den øvrige administrasjon	372
8.5 Sverige.....	372
8.6 Sammenligning.....	374
8.6.1 Hvem leder administrasjonen?.....	374
8.6.2 Øverste administrative leders hovedoppgaver og kompetanse	375
8.6.3 Reguleringen av administrasjonen for øvrig.....	376
8.6.4 Utøving av myndighet og delegasjon av myndighet.....	377
8.7 Oppsummering og vurderinger	378
8.7.1 Lovregulering av administrasjonen.....	378
8.7.2 Ledelse av den kommunale administrasjonen.....	379
8.7.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon	381
9 Interkommunalt samarbeid.....	385
9.1 Introduksjon	385
9.2 Norge.....	387
9.2.1 Oversikt	387
9.2.2 Vertskommunesamarbeid.....	389
9.2.3 Samkommune.....	393
9.2.4 § 27-samarbeid	396
9.2.5 Interkommunale selskaper.....	400
9.2.6 Omfang av interkommunalt samarbeid	404
9.3 Danmark	405
9.3.1 Oversikt	405
9.3.2 Samarbeid etter lov om forpligtende kommunale samarbejder	407

9.3.3 Samarbeid etter kommunestyrelsesloven § 60	409
9.3.4 Samarbejdsloven	411
9.3.5 Samarbeid etter erhvervsfremmeloven.....	413
9.4 Finland.....	413
9.4.1 Oversikt	413
9.4.2 Pålagt samarbeid	415
9.4.3 Avtalebasert samarbeid (vertskommunesamarbeid)	417
9.4.4 Samkommuner	418
9.4.5 Omfang av samarbeid.....	421
9.5 Sverige.....	421
9.5.1 Oversikt	421
9.5.2 Gemensamma nämnder	422
9.5.3 Kommunalförbund	425
9.6 Sammenligning.....	428
9.6.1 Organisasjonsformer og regulering	428
9.6.2 Hva kan det samarbeides om og i hvilke former?	429
9.6.3 Hvilken kompetanse har samarbeidet	432
9.6.4 Hvem kan delta i interkommunalt samarbeid	434
9.6.5 Plikt til samarbeid.....	435
9.6.6 Omfang interkommunalt samarbeid.....	436
9.7 Oppsummering og vurderinger	436
9.7.1 Adgangen til og omfanget av interkommunalt samarbeid	436
9.7.2 Interkommunalt samarbeid vs. kommunesammenslåing	436
9.7.3 Regulering av interkommunalt samarbeid i avtaler eller i lov	437
9.7.4 Delegasjon sammenholdt med overføring av kompetanse.....	438
9.7.5 Styring og kontroll av interkommunalt samarbeid.....	438
9.7.6 Frivillighet – tvang	439

10 Økonomi og økonomiforvaltning.....	440
10.1 Introduksjon	440
10.2 Norge.....	440
10.2.1 Oversikt.....	440
10.2.2 De kommunale inntektene og beskatningsretten.....	442
10.2.3 Årsbudsjett og økonomiplan	446
10.2.4 Årsregnskap og årsberetning.....	452
10.2.5 Lån.....	454
10.2.6 Garantier.....	456
10.2.7 Finansforvaltning	457
10.2.8 Konkurs, vedtak om betalingsinnstilling mv.....	458
10.3 Danmark.....	458
10.3.1 Oversikt.....	458
10.3.2 Kommunenes inntekter og beskatningsretten	460
10.3.3 Årsbudsjett og økonomiplan	464
10.3.4 Regnskap og årsregnskap.....	469
10.3.5 Låneopptak.....	472
10.3.6 Leieavtaler mv.....	475
10.3.7 Garantitilsagn mv.....	477
10.3.8 Finansforvaltning	478
10.3.9 Konkurs, adgang til at sette kommuner under administrasjon.....	478
10.4 Finland.....	480
10.4.1 Oversikt.....	480
10.4.2 Kommunens inntekter og beskatningsretten	481
10.4.3 Årsbudsjett og økonomiplan	487
10.4.4 Regnskapsføring og årsregnskap.....	491
10.4.5 Lån.....	493

10.4.6	Garantier.....	494
10.4.7	Finansforvaltning	495
10.4.8	Konkurs eller økonomisk administrasjon.....	496
10.5	Sverige.....	497
10.5.1	Oversikt.....	497
10.5.2	De kommunale inntektene og beskatningsretten.....	498
10.5.3	Årsbudsjett/økonomiplan	501
10.5.4	Regnskapsføring, årsregnskap og årsberetning.....	504
10.5.5	Lån.....	505
10.5.6	Garantier.....	505
10.5.7	Finansforvaltning	506
10.5.8	Betalingsinnstillinger, konkurs mv.	507
10.6	Sammenligning.....	507
10.6.1	Beskatningsretten	507
10.6.2	Årsbudsjett og økonomiplan	509
10.6.3	Regnskap, årsregnskap og årsberetning	510
10.6.4	Underskudd	511
10.6.5	Adgang til låneopptak	512
10.6.6	Garantier.....	512
10.6.7	Finansforvaltning	513
10.6.8	Konkurs mv.	513
10.7	Oppsummering	513
10.7.1	Økonomisk handlefrihet og beskatningsrett.....	513
10.7.2	Regulering av økonomiforvaltningen.....	515
11	Egenkontrollen, selskapsorganisering og kontroll med selskaper og private	517
11.1	Introduksjon	517
11.2	Norge.....	518

11.2.1 Oversikt	518
11.2.2 Kommunestyrets ansvar	519
11.2.3 Kontrollutvalg	521
11.2.4 Revisjonen	529
11.2.5 Internkontroll	532
11.2.6 Selskapsorganisering og selskapskontroll	534
11.2.7 Privat oppgaveutførelse og kontroll med private	539
11.3 Danmark	541
11.3.1 Oversikt	541
11.3.2 Kommunalbestyrelsens ansvar	541
11.3.3 Revisjonen	542
11.3.4 Internkontrollen	545
11.3.5 Selskapsorganisering og selskapskontroll	548
11.3.6 Privat oppgaveutførelse og kontroll med private aktører	555
11.4 Finland	559
11.4.1 Oversikt	559
11.4.2 Fullmæktiges rolle	561
11.4.3 Revisionsnämnden	561
11.4.4 Revisorene	563
11.4.5 Internkontrollen	565
11.4.6 Selskapsorganisering og selskapskontroll	567
11.4.7 Kontroll med private leverandører (av tjenester)	573
11.5 Sverige	574
11.5.1 Oversikt	574
11.5.2 Fullmæktige	575
11.5.3 Revisjonen	576
11.5.4 Internkontroll	579

11.5.5 Kontroll med gemensamma nämnder og kommunalförbund (interkommunalt samarbeid)	579
11.5.6 Selskapsorganisering og selskapskontroll	580
11.5.7 Kontroll med private som utfører kommunale oppgaver	582
11.5.8 Nytt lovarbeid	583
11.6 Sammenligning	585
11.6.1 Politisk ansvar for egenkontrollen	585
11.6.2 Revisjonen	587
11.6.3 Intern kontroll	590
11.6.4 Selskapsorganisering og selskapskontroll	591
11.6.5 Adgang til å kjøpe tjenester fra private og kontroll med kommunale kontrakter	594
11.7 Oppsummering	595
12 Klage og tvisteløsningsordninger	598
12.1 Introduksjon	598
12.2 Norge	600
12.2.1 Oversikt	600
12.2.2 Forvaltningsklager	601
12.2.3 Lovlighetskontroll (lovlighetsklage)	616
12.2.4 Sivilombudsmannen	623
12.2.5 Domstolsbehandling av kommunale vedtak	624
12.2.6 Særlig om overprøving av tvister mellom kommuner eller mellom kommune og stat	626
12.3 Danmark	628
12.3.1 Oversikt	628
12.3.2 Kommunen som klageorgan	631
12.3.3 Forvaltningsklager til administrative klageorganer	632
12.3.4 Det statlige tilsynet med kommunene	637
12.3.5 Ombudsmanden	648

12.3.6	Domstolenes prøvelse av kommunale avgjørelser	650
12.4	Finland	651
12.4.1	Oversikt	651
12.4.2	Förvaltningsbesvär	654
12.4.3	Kommunalbesvär	657
12.4.4	Förvaltningstvistemål og voldgift	662
12.4.5	Omfang av saker behandlet i forvaltningsdomstolene	662
12.4.6	Riksdagens justitieombudsman (JO) og justitiekanslern i statsrådet (JK)	665
12.5	Sverige	668
12.5.1	Oversikt	668
12.5.2	Forvaltningsbesvär	671
12.5.3	Lovlighetsprøving	675
12.5.4	Løsning av tvister mellom stat og kommune og kommuner	682
12.6	Sammenligning	683
12.6.1	Skillet forvaltningsklage/förvaltningsbesvär og lovlighetsklage/ kommunalbesvär/tilsynsklage	683
12.6.2	Partsklage/forvaltningsklage/förvaltningsbesvär	684
12.6.3	Lovlighetsklage/kommunalbesvär	687
12.6.4	Løsning av tvister mellom kommuner / stat og kommune	691
12.7	Oppsummering og vurderinger	692
12.7.1	Utgangspunkter	692
12.7.2	Forvaltningsklage	693
12.7.3	Lovlighetsklager, kommunalbesvär og tilsynsklager	702
12.7.4	Tvisteløsning mellom stat og kommune	705
13	Innbyggerinnflytelse	707
13.1	Introduksjon	707
13.2	Norge	709

13.2.1 Oversikt	709
13.2.2 Møteoffentlighet	711
13.2.3 Dokumentoffentlighet	716
13.2.4 Folkeavstemninger	720
13.2.5 Innbyggerforslag (initiativ)	722
13.2.6 Medvirkningsordninger i særlov	725
13.3 Danmark	727
13.3.1 Oversikt og utgangspunkter	727
13.3.2 Møteoffentlighet	730
13.3.3 Dokumentoffentlighet	733
13.3.4 Folkeavstemninger	735
13.3.5 Nærdemokratiske ordninger	736
13.4 Finland	739
13.4.1 Oversikt	739
13.4.2 Åpne møter	740
13.4.3 Dokumentinnsynsrett	742
13.4.4 Informasjonsplikt	746
13.4.5 Folkeavstemninger	747
13.4.6 Innbyggerinitiativ	749
13.4.7 Brukerdemokrati	750
13.5 Sverige	751
13.5.1 Oversikt	751
13.5.2 Møteoffentlighet	751
13.5.3 Dokumentoffentlighet	753
13.5.4 Folkeavstemninger	757
13.5.5 Innbyggerinitiativ	758
13.5.6 Brukermedvirkning og selvforvaltningsorgan	760

13.6 Sammenligning.....	761
13.6.1 Åpne møter.....	761
13.6.2 Dokumentoffentlighet.....	762
13.6.3 Informasjonsplikt.....	764
13.6.4 Folkeavstemninger.....	765
13.6.5 Innbyggerinitiativ (innbyggerforslag).....	765
13.6.6 Brukermedvirkning/brukerdemokrati.....	766
13.7 Oppsummering og vurderinger.....	767
13.7.1 Pågående demokratiprosesser.....	767
13.7.2 Møteoffentlighet.....	768
13.7.3 Offentlighetsprinsippet.....	768
13.7.4 Folkeavstemninger.....	770
13.7.5 Innbyggerinitiativ.....	771
13.7.6 Brukermedvirkning/brukerdemokrati.....	771
14 Register.....	773
15 Ikke trykkede vedlegg.....	799
15.1 Vedlegg 1 Juridisk forsknings- og litteraturoversikt.....	799
15.2 Vedlegg 2 Forskningsoversikt samfunnsvitenskapelige perspektiver.....	822

1 Om oppdraget og rapporten

1.1 Presentasjon av oppdraget

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i Norge. Høgskolen i Oslo og Akershus er ansvarlig for oppdraget med førstelektor Ingun Sletnes ved Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag som prosjektleder. De øvrige prosjektdeltakerne har vært professor Carsten Henrichsen, Center for Offentlig Regulering og Administration ved Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, professor Olle Lundin, Juridiska fakulteten ved Uppsala universitet og professor Eija Mäkinen, Filosofiska fakulteten, Vasa universitet. Professor Signy Irene Vabo, Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag har også deltatt i prosjektet. Hennes bidrag har vært å utarbeide en forskningsoversikt som inngår som et eget, ikke trykket, vedlegg til rapporten.

Oppdraget har vært å kartlegge, sammenligne og i en viss utstrekning vurdere kommunelovene og kommunalretten i Norden. Vi har således foretatt en komparativ undersøkelse av kommunalretten i de nordiske landene. I utgangspunktet skulle kommunalretten i alle de fem nordiske landene; Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island inngå. Island ble imidlertid tatt ut av oppdraget, dels på grunn av oppdragets omfang, dels fordi vi ikke har hatt noen prosjektmedarbeider fra Island i prosjektet og dels fordi Island har en ganske ny kommunelov som enda ikke er oversatt til engelsk.¹

Det er den alminnelige delen av kommunalretten som inngår i oppdraget. Den spesielle delen, regulert i særlovgivingen, faller utenfor. Lovregler om kommunenes oppgaver behandles derfor ikke og heller ikke reglene om kommunal planlegging gitt i de nordiske landenes plan- og bygningslover. Vi gir imidlertid en oversikt over kommunenes og det regionale nivåets oppgaver. Selv om særlovgivingen ikke skal behandles kommer vi inn på bestemmelser i denne en rekke steder i rapporten, blant annet gjennom eksempler og under behandlingen av adgangen til å påklage kommunale beslutninger.

¹ For litt informasjon om Island, se blant annet <http://www.samband.is/um-okkur/english/> lest 27.9.2013.

Oppdraget gjelder den rettslige reguleringen av kommunene. Reglene om styring og organisering mv. av det regionale nivået faller utenfor oppdraget. Hvilke spørsmål kommunelovene regulerer og hvilke de ikke regulerer kartlegges og sammenlignes. Også utviklingstrekk og reformer i kommunalretten siden 1990 undersøkes.

Det inngår i oppdraget å kartlegge og sammenligne hvilke grunnleggende prinsipper kommunalretten i de enkelte land bygger på. Her vil hensynet til det kommunale selvstyret stå sentralt. Vi har sett på spørsmål som i hvilken utstrekning det kommunale selvstyret er grunnlovsfestet, hvilke påvirkningsmuligheter innbyggerne har og hvilken organisasjonsfrihet kommunene har. Spørsmålet om hvilken adgang kommunene i Norden har til å ilegge skatt er vi bedt spesielt om å behandle. Det samme gjelder spørsmålet om hvilken adgang er det til å få overprøvd statlige vedtak rettet mot kommunene. Hvilke rettslige begrensninger som gjelder i forhold til kommunenes adgang til å påta seg oppgaver på frivillig grunnlag (hvilke begrensninger gjelder for den alminnelige kompetanse) er også på bakgrunn av oppdragsbeskrivelsen undersøkt spesielt.

Reglene om kommunenes organisering og styring, herunder styringsmodeller, sammensetningen av folkevalgte organer, konstituering, de folkevalgte organenes oppgaver og reglene om kompetansefordelingen mellom kommunestyret (kommunalbestyrelsen i Danmark og fullmåttige i Finland og Sverige) og andre folkevalgte organer er utredet og sammenlignet. Disse reglene er i en viss utstrekning også vurdert. Reglene om valg og valgoppgjør faller utenfor oppdraget og er i liten utstrekning omtalt ut over at reglene om valgbarhet til ulike folkevalgte organer og verv behandles. Ordførers myndighet og rolle er vi bedt spesielt om å kartlegge og sammenligne, noe vi har gjort. Det følger av oppdragsbeskrivelsen at vi skal undersøke og sammenligne hvilke økonomiske rettigheter mv. de folkevalgte har. (Rettigheter som retten til arbeidsgodtgjøring, dekning av økonomisk tap, pensjonsordninger etc.) For bedre å forstå sammenhengen i reglene i de nordiske kommunelovene har vi også kartlagt og sammenlignet øvrige rettigheter og plikter de folkevalgte har selv om ombudsmannsrollen som sådan faller utenfor oppdraget. Det inngår også i oppdraget å kartlegge og sammenligne reglene om den administrative organisering i kommunene og styringen av administrasjonen i de nordiske landene. Behandlingen av reglene

om de folkevalgte organene, de folkevalgte, herunder ordfører (eventuelt borgermester) og administrasjonen utgjør et tyngdepunkt i rapporten.

Reglene om saksbehandling i folkevalgte organer skal ikke kartlegges i sin fulle bredde. Bare noen av de grunnleggende saksbehandlingsreglene; reglene om møteoffentlighet, og reglene om avstemninger i folkevalgte organer behandles. Også reglene om dokumentoffentlighet inngår i oppdragsbeskrivelsen, selv om slike regler i utgangspunktet gjelder for all offentlig virksomhet og ikke er regulert i kommunelovene i de nordiske landene. I den forbindelse har vi først og fremst behandlet spørsmål som hvilken rett allmenheten har til innsyn i dokumenter mellom organer i kommunen og i virksomhet som er selskapsorganisert.

Regler om den kjønnsmessige sammensetningen i folkevalgte organer behandles også. Her foretas det ikke bare en rettslig kartlegging. Det følger av oppdragsbeskrivelsen at vi også skulle undersøke hvordan den kjønnsmessige sammensetningen i de folkevalgte organene rent faktisk er. Det faller utenfor oppdraget å utarbeide egne undersøkelser, oppdraget er begrenset til å bygge på det som eksisterer av undersøkelser og oversikter. I rapporten gir vi en oversikt over det vi har funnet fram til av slike data. Vi har også kort omtalt regler om den kjønnsmessige sammensetningen i kommunale selskaper der slike er gitt.

Reglene om økonomistyring og internkontroll i kommunene inngår også i oppdragsbeskrivelsen. Det samme gjelder reglene om egenkontrollen ved revisjon og eventuelt kontrollutvalg. Her har vi søkt å holde oss på lov nivå. I en viss utstrekning har vi måttet trekke inn forskriftsregulering i Norge og Danmark for å kunne sammenligne reglene.

Det inngår også i oppdraget å kartlegge og sammenligne de rettslige modellene for interkommunalt samarbeid i Norden. Fokus i rapporten er lagt på ansvarsform, hvilke oppgaver og hvilken kompetanse slikt samarbeid kan få og regler om folkevalgt og administrativ styring av slikt samarbeid. Vi ser også kort på kommuners adgang til å opprette og delta i selskaper og til å foreta kjøp av tjenester i stedet for å produsere tjenester selv innen egen organisasjon. Slik redegjørelse vil være nødvendig for å kunne sammenligne reglene om tilsyn og kontroll av kommunale virksomhet som er selskapsorganisert og med private som

utfører oppgaver for kommunen. EU/EØS-regelverket og nasjonale regler gitt på bakgrunn av slike forpliktelser, slik som reglene om offentlige anskaffelser (utbud/opphandling) og reglene om offentlig støtte, faller utenfor oppdraget og er ikke behandlet.

Reglene om behandling av klager over kommunale beslutninger inngår også i oppdragsbeskrivelsen. Spørsmål som; hvem har klagerett, hvilken instans er klageinstans, og klageinstansens kompetanse står sentralt. Statlige tilsynsordninger faller utenfor oppdraget. Vi har imidlertid behandlet den statlige tilsynsordningen regulert i den danske kommuneloven fordi denne har mange elementer som er sammenlignbare med reglene om klage i form av kommunalbesvær i Finland og Sverige. Vi er også bedt om å undersøke i hvilken utstrekning kommunale beslutninger faktisk blir påklaget til forvaltningsorganer, eventuelt overprøvd i domstolsystemet. Det er ikke bedt om nøyaktige eller oppdaterte tall, og vi skulle heller ikke her foreta egne undersøkelser. Her tok vi en rekke forbehold i forhold til hva slags data det er mulig å fremskaffe og hvorvidt det ville være mulig å foreta sammenligninger. Det har vist seg å være vanskelig både å finne data på omfang av klager og ikke minst data som er egnet til å foreta noen sammenligninger. Vi har imidlertid redegjort for det vi har funnet fram til. Reglene om klage er ikke bare kartlagt og sammenlignet, men er også i en viss utstrekning vurdert.

Også regler om innbyggerforslag (innbyggerinitiativ), kommunale folkeavstemninger og eventuelle andre regler om innbyggernes rett til å påvirke og medvirke inngår i oppdraget og er behandlet. Her har vi også sett litt på eventuelle regler om brukerdemokrati i form av krav om eldreråd, brukerrepresentasjon i styret ol.

Det inngår også i oppdraget å fremskaffe status for den juridiske forskningen på de nordiske kommunelovene. Slik oversikt er utarbeidet og følger som et ikke trykket vedlegg til rapporten (vedlegg 1). I tillegg gis det på bakgrunn av oppdragsbeskrivelsen også en forskningsstatus på selskaper som fenomenet i kommunesektoren i Norden og på kommunene som aktør i markedet. Denne følger som også som et ikke trykket vedlegg til rapporten (vedlegg 1).

1.2 Arbeidet med prosjektet og rapporten

Prosjektet ble igangsatt etter sommeren 2012 og avsluttet i oktober 2013.

Prosjektleder Ingun Sletnes har utarbeidet prosjektbeskrivelsen for oppdraget, herunder kartleggingsspørsmålene. Hun har også kartlagt rettstilstanden i Norge, foretatt sammenligningene, oppsummeringene og vurderingene samt skrevet rapporten. De øvrige deltakerne; Carsten Henrichsen (Danmark), Olle Lundin (Sverige) og Eija Mäkinen (Finland) har foretatt kartleggingen i sine respektive land, samt løpende svart på spørsmål og kommentert materialet som prosjektleder har oversendt. Carsten Henrichsens bidrag til prosjektet er for øvrig utarbeidet som en egen rapport.² Prosjektdeltakerne har også utarbeidet oversiktene over den juridiske forskningen i sine respektive land (vedlegg 1). Det samme har prosjektleder for Norges del. Signy Vabo har utarbeidet oversikten over forskningsstatus på selskaper som fenomen i kommunesektoren i Norden og på kommunene som aktør i markedet (vedlegg 2).

Kartleggingen ble i hovedsak foretatt høsten 2012. Det har vært avholdt en workshop i Oslo i desember 2012 der alle deltakerne i prosjektet deltok. Eija Mäkinen og prosjektleder Ingun Sletnes har også deltatt på et møte om kommunelovsarbeidet i Norden i regi av Finlands Kommunförbund der blant annet prosjektet ble presentert. Prosjektleder har også vært på studietur til Island i desember 2012 der hun hadde møter med blant annet Gudjon Bragason fra Sambands íslenskra sveitarfélaga (det islandske KS), assistant professor Trausti Fannar Valsson ved det juridiske fakultetet ved University of Iceland og Stefania Traustadóttir fra det islandske Innenriksministeriet før Island ble trukket ut av prosjektet.

Arbeidet med selve rapporten har pågått siden årsskiftet 2012/2013. Prosjektleder har for å få en mest mulig enhetlig rapport oversatt og bearbeidet materialet fra de øvrige deltakerne. Hun har også innarbeidet en god del av kildehenvisningene til juridisk litteratur i den løpende teksten. Eventuelle mangler og misforståelser som i den anledning har oppstått må tilskrives henne. I arbeidet med rapporten har spesielt kommentarutgaven til den danske kommuneloven «Lov om kommuners styrelse» skrevet av Hans B Thomsen, Pernille Christensen og Lise

² Se en bearbejdet versjon av rapporten i CORA e-skrifter 1; Carsten Henrichsen: Dansk Kommunalret. Grundtræk af den kommunale styrelseslovgivning (foreløbig udgave, januar 2013).

Brandi- Hansen (2. utg. 2010), den svenske kommentarutgaven til den finske kommuneloven «Kommunallagen» skrevet av Heikki Harjula og Kari Prättälä (2004) og Alf Bohlin's bok om svensk kommunalrett; «Kommunalrättens grunder» (6. opplag 2011) vært til stor nytte.

Rapporten skal være a jour med rettstilstanden slik var 31.12.2012. Noen sentrale lovendringer, lovforslag etc. som er kommet i løpet av 2013 er innarbeidet. Tall for omfang av klager, kjønnsmessig sammensetning etc. bygger på data som forelå høsten 2012.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av universitetslektor Tobias Indén ved Umeå universitet (i Sverige), lektor Gerd Battrup ved Syddansk Universitet, forsker Sigrid Stokstad, nå ved Norsk Institutt for by- og regionforskning og fagdirektør Jan Morten Sundeid, Kommunal- og regionaldepartementet. Deltakerne i referansegruppen har i hovedsak gitt skriftlige kommentarer på mail til prosjektleder underveis i prosjektet. Det har vært avholdt ett møte med de norske deltakerne i referansegruppa.

1.3 Oppbygging av rapporten

De fleste kapitler i rapporten er bygget opp slik at det først redegjøres for rettstilstanden i hvert enkelt land (i rekkefølgen Norge, Danmark, Finland og Sverige), deretter sammenlignes gjeldende rett og til slutt foretas det en oppsummering, i noen kapitler også noen vurderinger. I kapittel 2 gis det en oversikt over kommunestruktur og kommuneinndeling, oppgavefordeling mellom kommunene og regionene, lovregulering av kommunalretten og reformer i kommunalretten siden 1990. I kapittel 3 ser vi på hvilket rettslig vern det kommunale selvstyret har i de nordiske landene og i hvilken utstrekning kommunene kan påta seg oppgaver på frivillig grunnlag. Vi ser også på hvilke grunnleggende kommunalrettslige prinsipper kommunalretten bygger på.

Kapittel 4 er et omfattende kapittel der vi ser på reglene om de folkevalgte organene. Regler om styringsmodeller, sammensetning av folkevalgte organer og kompetansefordelingen mellom det øverste og direkte valgte styringsorganet og øvrige organer står sentralt. Også reglene om avstemminger i folkevalgte organer behandles i dette kapitlet. I kapittel 5 ser vi på reglene som stiller krav til kjønnsmessig sammensetning av folkevalgte

organer i Norge og Finland samt gir oversikt over den kjønnsmessige fordeling i slike organer for alle de fire landene. Reglene om godtgjøring, erstatning for økonomisk tap mv. samt rett til fri fra arbeid behandles i kapittel 6. Også på andre rettigheter og plikter som følger av folkevalgtvervet behandles i dette kapitlet.

I kapittel 7 behandler vi reglene om vervet som ordfører i Norge, borgmester i Danmark og vervene som ordfører i henholdsvis fullmåktige og kommunestyrelsen i Finland og Sverige. Også adgangen finske kommuner har til å velge en borgmästarmodell er utredet i dette kapitlet. Deretter, i kapittel 8, ser vi på rettsreglene om den kommunale administrasjonen i kommunelovene i Norge, Danmark og Finland. Sverige har ikke regler om administrasjonen i kommunallagen. Hovedvekten er lagt på den øverste ledelsen av administrasjonen.

I kapittel 9 behandler vi rettsreglene om interkommunalt samarbeid, vi ser herunder på hvilken adgang det er til å samarbeide både om lovpålagte oppgaver og frivillige oppgaver og i hvilken utstrekning slikt samarbeid kan pålegges kommunene. I kapittel 10 er reglene om kommunens beskatningsrett behandlet. Det gis for sammenhengens skyld også en oversikt over inntektssystemet for øvrig i de nordiske landene. Reglene om årsbudsjett, økonomiplan og årsregnskap behandles også i kapittel 10, samt regler om adgangen til å ta opp lån og stille garantier og regler om finansforvaltningen. Også reglene om underskuddsinndekning i de nordiske kommunelovene er kartlagt og sammenlignet her. Kapittel 10 er således et omfattende kapittel.

Kapittel 11 er viet egenkontrollen og reglene om styring og kontroll med selskaper og private som utfører kommunale oppgaver. Vi ser blant annet på kommunestyrets (og tilsvarende organs) rolle, reglene om kontrollutvalg (i Norge) og revisionsnämnd i (Finland) og regler om valg av revisjon og revisjonens oppgaver. Vi ser i dette kapitlet også på regler om internkontrollen (eksempelvis hvilket ansvar administrasjonssjefen har for internkontrollen etter den norske kommuneloven).

Reglene om forvaltningsklager (forvaltningsbesvär) og lovlighetsklager (kommunalbesvär) samt for Danmarks del reglene om statlig tilsyn med kommunene (der tilsyn ofte utøves på

bakgrunn av en klage) behandles i kapittel 12. Dette er et omfattende kapittel. Hovedvekten er lagt på grunntrekkene i klageordningene, herunder spørsmål om klageinstansenes uavhengighet, samt hvor omfattende prøvingskompetansen er. Også faktisk omfang av klager beskrives i dette kapitlet.

Regler som skal sikre innbyggernes og offentlighetens innsyn og påvirkningsmuligheter i politiske prosesser gjennomgås i kapittel 13. Det gjelder regler om åpne møter og innsyn i saksdokumentene i folkevalgte organer, regler om innbyggerinitiativ og folkeavstemninger og andre former for mer direkte demokrati.

2 Kommunestruktur, de kommunale oppgavene, lovregulering og reformprosesser

2.1 Introduksjon

I dette kapitlet gis det en oversikt over kommuneinndelingen og kommunenes oppgaver i de nordiske landene, herunder oppgavefordelingen mellom kommunene og det regionale nivået. Norge, Danmark og Sverige har tre forvaltningsnivåer, mens Finland ikke har noe selvstendig regionnivå. Figuren under gir en oversikt over antall kommuner og regioner i de nordiske landene samt antall innbyggere og landenes størrelse i areal.³

Figur 2.1 *Oversikt over antall kommuner og regioner i de nordiske landene samt antall innbyggere og landenes størrelse i areal*

	Norge	Danmark	Finland	Sverige
Antall kommuner	428 ¹⁾	98	320 ²⁾ (16 på Åland)	290
Innbyggere	5 mill.	5,5 mill.	5,4	9,5
Areal 1000 km ²	365	43	338	450
Regioner	19 fylker	5	----- (samkommuner) ⁴⁾	20 landsting ³⁾

1) Inkludert en kommunesammenslåingsprosess med virkning fra 1.1.2013.

2) Ved inngangen av 2013 ble det gjennomført 10 kommunesammenslåinger som berørte 16 kommuner.

3) Skåne, Halland og Västra Götaland er formelt landsting men med et utvidet ansvar for regional utvikling og med rett til å bli betegnet som regioner. Gotland er en kommune med landstingsoppgaver og regionalt utviklingsansvar og har også rett til å kalle seg region

4) Finland har lovregler som pålegger kommuner å samarbeide i samkommuner på flere saksfelter

³ Ideen til skissen er hentet fra nettsidene til det finske kommuneforbundet http://www.kommunerna.net/sv/databanker/norden/norden_i_jamforelse/kommuner_och_regioner/Sidor/default.aspx.

Det gis også en oversikt over lovreguleringen av den alminnelige kommunalretten i de nordiske landene, herunder en oversikt over innholdet i kommunelovene i de respektive landene. Tilslutt gis det en oversikt over sentrale endringer i kommunelovene de siste tjue år samt pågående reformprosesser. Verdt å merke seg her er at det for tiden skjer en totalrevisjon av blant annet kommunallagen i Finland. I Norge er det nylig oppnevnt et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. Også i Sverige skjer det utredningsarbeid, men det er ikke så omfattende som i Finland og Norge.

2.2 Kommunestruktur og kommuneinndeling

2.2.1 Norge

Norge har som det fremgår av tabellen foran 428 kommuner. Den minste kommunen Utsira kommune har 210 innbyggere og den største, Oslo har 621 332 innbyggere (pr. 30. september 2012). I gjennomsnitt har en norsk kommune litt over 11 000 innbyggere. Halvparten av kommunene har færre enn 5000 innbyggere. 13 kommuner har over 50 000 innbyggere. Kautokeino kommune i Finnmark er den største kommunen i areal med hele 9 708 km², og Kvitsøy kommune i Rogaland er den minste med sine 6 km².⁴

Ved vedtakelsen av formannskapslovene i 1837 hadde Norge 355 landkommuner og 37 bykommuner. Tallet på kommuner økte deretter. I 1952 kom Schei-komiteens innstilling om kommuneinndelingen, og da hadde antallet landkommuner økt til 680 og bykommuner til 64, til sammen 744 kommuner. Antallet kommuner ble deretter kraftig redusert, i 1967 til 454 og deretter til 443 (1974). Etter den tid har det vært noen kommunesammenslåinger og noen delinger, og antall kommuner er nå redusert med 15 slik at det nå er 428 kommuner i Norge (fra og med 1. januar 2013). Hovedbegrunnelsen for den omfattende kommunesammenslåingen vi hadde på 1950- og 60 tallet var økningen i omfanget av oppgaver. Mange av landkommunene var for små til å kunne takle det på en effektiv måte. Det gjaldt ikke minst med hensyn til faglig ekspertise og for små enheter for de mange sakstypene.⁵ Vi har også hatt noen kommunesammenslåingsprosesser der begrunnelsen for sammenslåingen har vært å få en mer samordnet og rasjonell ressursutnyttelse i

⁴ Se Kommunal- og regionaldepartementets nettsider;

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-.html?id=540087> lest 19.9.2013.

⁵ Bernt m.fl. (2002) s. 35-36.

sammenhengende bymessige områder. Tallet på fylkeskommuner er 18 samt Oslo og samsvarer med antall fylker. Tallet på fylkeskommuner har ligget fast siden fylkeskommunen ble etablert.⁶ Spørsmålet om antall fylkeskommuner skulle reduseres til større og færre regioner ble vurdert på 2000 tallet.⁷ Det har også kommet forslag om helt å fjerne det fylkeskommunale nivået. Diskusjonene om disse spørsmålene, som må ses i sammenheng med oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommuner, har til nå ikke medført noen endringer i fylkeskommuneinndelingen.

Kommunesammenslåingsprosesser er konfliktfulle i Norge. Et utvalg, Christiansens-utvalget, kom med en utredning i 1992.⁸ Utvalget mente det var et reformbehov både med hensyn til kommuneinndelingen og inndelingen i fylkeskommuner, og formulerte en rekke prinsipper som burde ligge til grunn for ny kommune- og fylkesinndeling. Disse ville medført en relativt drastisk reduksjon av antall kommuner i Norge. Utvalget mente eksempelvis at kommuner så vidt mulig burde ha minst 5000 innbyggere. Christiansens-utvalget så ikke interkommunalt samarbeid som et selvstendig alternativ til kommunesammenslåinger. Stortinget fulgte ikke opp Christiansensutvalgets anbefalinger. Spørsmålet om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, kommunesammenslåinger og det fylkeskommunale nivået er på nytt aktualisert etter Stortingsvalget i september 2013.

2.2.2 Danmark

Med kommunalreformen i 2007 ble antallet kommuner i Danmark redusert fra 270 til 98, mens 13 amtskommuner ble redusert til 5 enheter, regioner (disse skiftet også status). Reformen ble forberedt av Strukturkommissionen som avga sin betenkning i 2004.⁹ Kommisjonen anbefalte å gjennomføre en samlet reform av offentlige sektor som omfattet både endringer i kommuneinndelingen og oppgavefordelingen mellom stat, amter og kommuner, samt å øke minstepørrelsen for de lokale og regionale forvaltningsenhetene vesentlig. En rekke modeller for innretningen av den offentlige sektor ble oppstilt i betenkningen. Resultatet av den politiske behandlingen av forslaget ble at en del av de

⁶ Fylkeskommunene ble etablert som et forvaltningsnivå med direkte valg til fylkestinget fra og med 1975. Før den tid var fylkeskommunene såkalte sekundærkommuner, der ordførerne i kommunene i fylket møtte og der fylkesmann og fylkeskommune hadde felles administrasjon.

⁷ NOU 2004: 19. Se også KS sin utredning KOU 2004:1 Kortversjon Sterke regioner http://www.ks.no/PageFiles/2925/61845_regioner_kortversj.pdf.

⁸ NOU 1992: 15. (Christiansen-utvalget).

⁹ Bet. 2004 nr. 1434.

daværende amtskommunale oppgavene ble overført til stat og kommuner, mens minstestørrelsen for de kommunale og regionale enhetene ble økt til henholdsvis 30.000 og 5-600.000 innbyggere.¹⁰ Til sammenligning bygget kommunalreformen av 1970 på veiledende minstestørrelser for kommuner på 5-6.000 innbyggere og for amtskommuner på 200-250.000 innbyggere. Gjennomsnittsstørrelsen for kommuner var på 19.000 innbyggere før kommunalreformen i 2007 og 330.000 innbyggere for amtene, mens den gjennomsnittlige størrelsen for kommuner og regioner nå er på hhv. 56.000 og 975.000 innbyggere. (Tallene for amtskommuner/regioner inkluderer ikke København/Hovedstaden som har ca. 1.7 million innbyggere).

De veiledende minstestørrelsene ble bestemt ut fra et hensyn om å sikre økonomisk og administrativt bæredyktige enheter. Særlig sysselsettingsoppgavene og oppgavene innenfor helse ble utgangspunkter for størrelsen på kommuner og regioner. Sysselsettingsoppgavene ble med reformen i 2007 overført fra staten til kommunene, i første omgang ved et tostrengt statlig-kommunalt system. I 2010 ble dette avløst av et rent kommunalt system. Helseoppgavene har alltid vært hovedoppgaven til de regionale enhetene, men etter at disse ble fratatt en rekke andre oppgaver ved kommunalreformen i 2007 fremstår regionene nå som en slags «Sundhedsregioner». Regionene ble ved reformen i 2007 også fratatt beskatningsretten. Det var ene og alene hensynet til å sikre administrativt bæredyktige enheter som begrunnet den nye regionale inndelingen Danmark fikk etter 2007.

Kommunalreformen hadde til dels støtte fra de kommunale organisasjonene. Kommunernes Landsforening, som i en årrekke hadde foreslått at kommunene skulle samarbeide interkommunalt, endte med i stedet å anbefale frivillige kommunesammenslåinger. Dels for at imøtekomme økende økonomiske og administrative krav til kommunene og dels for å muliggjøre (avtaler om) overføring av amtskommunale oppgaver til kommunene for å sikre mere sammenheng i oppgaveivaretagelsen. Denne anbefalingen var en del av bakgrunnen for at et mindre antall kommuner allerede før reformen hadde påbegynt sammenslåingsprosesser. I 2007 var antallet kommuner redusert fra 275 til 270. 65 av de 98 kommunene Danmark nå har er kommuner som ble sammenslått ved kommunalreformen av 2007.

Kommunesammenslåingsprosessene medførte i mange tilfelle til dannelsen av større

¹⁰ Den konkrete utformingen av reformen berodde på et politisk valg hvor den daværende borgerlige regjeringen endte med å inngå forlik med sitt støtteparti, opposisjonen valgte å stå utenfor forliket.

kommuner enn det den veiledende minstestørrelse la opp til, også enkelte nye storkommuner med over 100.000 innbyggere. Det er fortsatt betydelige variasjoner i kommunestørrelsen i Danmark, bl.a. fordi reformen åpnet for opprettholdelse av mindre kommuner når disse inngikk i såkalte «forpliktende samarbejder» med større nabokommuner om en rekke oppgaver. Dette ble lovregulert.¹¹ Grensen for denne forpliktelse ble satt til kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere. Det er fortsatt igjen ca. 20 kommuner med et innbyggertall på under 20 000, herunder enkelte små øykommuner som valgte å stå utenfor inndelingsreformen. Grensen var kun veiledende, det skulle tas hensyn til kommunenes egne ønsker noe som har betydd at bare 7 kommuner er omfattet av ordningen med forpliktende samarbeid.¹²

Reformen av 2007 er nylig evaluert.¹³ Utvalget som foresto evalueringen skulle vurdere dagens oppgavefordeling mellom kommuner, regioner og stat samt overveie relevante justeringer i oppgavefordelingen. Det skulle også vurdere de eksisterende samarbeidsstrukturene og redskaper for koordinasjon og styring mv. i offentlige sektor, samt overveie mulige justeringer i disse. Utvalget skulle se spesielt på konsekvenser av ny struktur på noen utvalgte områder. (Det spesialiserte sosialområdet og undervisningsområdet, natur- og miljøområdet samt regional utvikling). Samlet sett kommer utvalget til at det med kommunalreformen er skapt en ramme for en mere robust offentlig sektor som bedre er i stand til å møte de aktuelle og kommende års utfordringer. Utvalget sier i sammendraget om sin overordnede vurdering av reformen;

«Et af de centrale tværgående mål med reformen var at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed. Desuden var der en forventning om, at kommunalreformen kunne understøtte en omkostningseffektiv opgaveløsning med indhøstning af stordriftsfordele etc. Samtidig blev det blandt andet af Struktur-kommissionen påpeget, at en fuld udnyttelse af potentialerne ved en reform, ville medføre betydelige ændringer af organisering, ledelse mv. På baggrund af udvalgets analyse, er det vurderingen, at kommuner og regioner i disse år er i færd med at realisere de nævnte målsætninger fra reformens indførelse. Udviklingen kan dog ikke overalt knyttes tæt til reformen. Den faglige bæredygtighed er generelt blevet styrket og har på nogle områder været medvirkende til at

¹¹ L 541/2005, Lbk. 50/2010.

¹² Bkg. 656/2005.

¹³ Evaluering af kommunalreformen Marts 2013 s.19-20, se <http://oim.dk/media/406652/Evaluering%20af%20kommunalreformen%20web.pdf> lest 19.9.2013.

nytenke opgaveløsningen og øge kvaliteten. Også den økonomiske bæredygtighed er blevet styrket, idet der er skabt mere økonomisk robuste enheder. Udvalget finder samtidig, at der fortsat består uudnyttede potentialer for både effektiviseringer og kvalitetsudvikling, som det fortsat er vigtigt at holde fokus på at indfri i de kommende år. Det er endvidere udvalgets vurdering, at reformen har muliggjort en styrkelse af den politiske styring i kommuner og regioner. Der er i dag et større fokus på overordnede politikker og strategier og samtidig mindre fokus på behandling af enkeltsager. Denne udvikling hen i mod overordnet styring anses for at være nødvendig for at sikre kommunalbestyrelserne rimelige arbejdsvilkår. Sagsmængderne i en gennemsnitskommune er i dag store, og det er vanskelig for kommunalbestyrelsesmedlemmerne at være nede i detaljen i alle sagerne. Efter kommunalreformen skal færre kommunalpolitikere således dække flere opgaveområder. Endvidere er regionsrådsmedlemmernes arbejdsopgaver og -vilkår blevet ændret som konsekvens af de større enheder.»

2.2.3 Finland

Finlands kommunestruktur har opp gjennom historien bare hatt et nivå. Oppgaver som i andre land er blitt ivaretatt av regionnivået har kommunene i Finland tatt hånd om sammen med hverandre. Ålands landskap utgjør et unntak, det har et grunnlovsfestet selvstyrevern. Selvstyret er garantert ved internasjonale avtaler og Ålands självstyrelselag.¹⁴ Åland er inndelt i 16 kommuner, en av disse; Mariehamn, er en by.¹⁵

Selv om Finland bare har to forvaltningsnivåer, stat og kommune, består Finland av 18 landskap samt Åland. Landskapene er etablert for utvikling av regionene og for planlegging, og består av kommuner som sammen danner en hensiktsmessig enhet i funksjonell og økonomisk henseende i forhold til planlegging og utvikling. Landskapene, som er regulert i lag om landskapsindelning,¹⁶ utgjør imidlertid ikke noe regionnivå i noen prinsipiell betydning, landskapenes organer velges ikke gjennom vanlige valg.

¹⁴ Lag 1144/1991.

¹⁵ Det nevnes også at Kajanaland var et landskap med en egen landskapsstyrelse fram til utgangen av år 2012 og det ble foretatt direkte valg til dette landskapet (sammenlignbart med den tyske Kreiskommunen).

¹⁶ Lag 11.12.1997/1159.

I hvert landskap er det landskapsförbund. En egen lov, lag om utveckling av regionerna, har blant annet regler om landskapsförbundene sine oppgaver.¹⁷ De har ansvar for landskapets generelle utvikling, for å fremme samarbeid mellom kommuner og landskapet, landskapsplanlegging og utarbeider forslag til EUs regionale strukturfondsprogram for landskapet. Landskapsförbundene er kommunale samarbeidsorganer og er formelt sett samkommuner, se kapittel 9 om interkommunalt samarbeid.

Finland hadde ved årsskiftet 2012/2013 320 kommuner, antallet kommuner ble redusert med 16 ved dette årsskiftet. 108 kommuner benytter betegnelsen «stad». Mer enn halvparten har rundt 6 000 innbyggere. Småkommunene dekker halvparten av Finlands areal, men bare 15 % av befolkningen bor i disse kommunene og bare 10 % av arbeidsplassene befinner seg i disse kommunene. De aller minste skjærgårdskommunene har under 200 innbyggere. Det er 7 byer med mer enn 100 000 innbyggere.¹⁸ Deres del av arealet i Finland utgjør bare 1 %, mens 30 % av innbyggerne bor i disse byene og 40 % av alle arbeidsplassene befinner seg i disse 7 bykommunene.

Finland har det siste tiåret vært i en kommunesammenslåingsprosess. I år 2000 var det 452 kommuner i Finland, tallet er nå redusert til 320. Prosessen mot kommunesammenslåinger har vært rask de siste årene, i begynnelsen av år 2007 var det 416 kommuner, antallet er redusert med nesten 100 på seks år. Det pågår nå en kommunestrukturereform som sannsynligvis i nær fremtid kommer til å minske antall kommuner mye mer, denne prosessen er kort omtalt i punkt 2.5.3 senere i dette kapitlet.

2.2.4 Sverige

I Sverige er det 290 kommuner og 20 landsting. Landstingene omfatter normalt et län. Dertil kommer regionene. Skåne, Halland og Västra Götaland er i formell henseende landsting, men har et utvidet regionalt utviklingsansvar og benevnes som regioner. Disse tre regionene består av flere län. Den største kommunen i Sverige er Stockholms stad med 810 000 innbyggere. Den minste er Bjurholm med 2500 innbyggere. Tre kommuner har over 200 000 innbyggere. 31 kommuner har en folkemengde på mellom 50 000 til 200 000 innbyggere. Det innebærer at

¹⁷ Lag 29.12.2009/1651.

¹⁸ Helsinki, Espoo, Jyväskylä, Tampere, Vantaa, Turku og Oulu.

256 kommuner har et innbyggertall på under 50 000, av disse har 62 kommuner et innbyggerantall på 11 000 eller mindre. Mange svenske kommuner er således relativt små.

Landstingene og regionene har en gjennomsnittlig størrelse på ca. 460 000 innbyggere. Stockholms läns landsting er størst med ca. 1,9 millioner innbyggere, mens Jämtlands län er minst med ca. 128 000 innbyggere. Västra Götalandsregionen har ca. 1,6 millioner innbyggere.

Antallet svenske kommuner ble drastisk redusert fra 1952 og frem til 1974. Det ble klart at framfor alt landkommunene hadde et alt for lite skatteunderlag for å klare alle nye oppdrag de fikk etter krigen.¹⁹ I 1952 kom den første store kommunesammenslåingsprosessen. Antall kommuner ble redusert fra 2498 til 1037. Reformen banet veg for en felles kommunelov for byer og landkommuner i 1953. I perioden mellom kommunallagen av 1953 og kommunallagen av 1977 ble enda en omfattende kommuneinndelingsreform gjennomført. Utviklingen av velferdsstaten stilte nye krav til kommunene og virksomhet innenfor blant annet skole, helse og omsorg. Kommunenes nye oppgaver krevde helt enkelt større kommuner. De mindre kommunene hadde vanskeligheter med økonomisk å ivareta de nye oppgavene. I 1974 da kommuneinndelingsreformen var avsluttet var antallet kommuner redusert fra 1006 til 278. Etter det har antall kommuner sakte men sikkert vokst igjen, nå er antall kommuner på 290. Diskusjoner om kommunenes størrelse pågår fortløpende. Mange kommuner har problemer med å oppfylle alle sine oppgaver og lovgiver har åpnet for økt interkommunalt samarbeid innen flere sektorer, for eksempel innenfor miljøvern og næringsmiddeltilsyn. Innen disse områdene kan kommunene bl.a. dele på en ansatt inspektør, en ordning som ikke minst er viktig for mindre kommuner der det ikke er økonomiske ressurser til å ha en slik funksjon på heltid.

2.3 Kommunenes oppgaver

2.3.1 Norge

Kommunene i Norge har i dag mange lovpålagte oppgaver. Oppgavene, spesielt på velferdsområdet, har økt vesentlig, både i omfang og i kompleksitet. Kommunene har

¹⁹ Tidligere hadde Sverige to typer kommuner; landskommuner og bykommuner.

ansvaret for sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helsetjenester på primærhelsetjenestnivå, folkehelsearbeid, omsorgstjenester, sosiale tjenester og barnevern. De har også ansvaret for bibliotek, brannvern, havner, kommunale veger, lokalt miljøvern og renovasjon. I tillegg har de ansvaret for planlegging og tilrettelegging for bruk av areal i kommunene som tilrettelegging for næringsstomter og boligbygging. Kommunene har omfattende forvaltningsoppgaver knyttet blant annet til landbruk og byggesaksbehandling. De har også et lovpålagt ansvar innenfor kulturfeltet, men denne plikten er vagt utformet.²⁰ I stedet for å pålegge kommunene oppgaver velger staten noen ganger å styre gjennom ulike tilskuddordninger som skal legge til rette for at kommunene påtar seg slike oppgaver. Et annet eksempel på «oppgavetildeling» fra statens side er at kommunene får anledning til å kreve inn avgifter for tilknytning til kommunale anlegg, slik som vannforsyning og avløp.

Norske kommuner påtar seg også en rekke frivillige oppgaver, for eksempel innenfor energiforsyning, næringsutvikling, idrett- og ungdomsarbeid og kollektivtransport.

Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring og offentlig tannhelsetjenester (barn under 21 år og enkelte andre grupper). Fylkeskommunene har også oppgaver innenfor folkehelse og fagskoleområdet. I tillegg har de ansvaret for fylkesvegene. Fylkeskommunenes ansvar for veger ble utvidet betraktelig ved forvaltningsreformen i 2010 da en rekke statlige veger ble omdefinert til fylkesveger og ansvaret ble overført til fylkeskommunene.²¹ Også fergestrekninger som hører til fylkesvegene og lokal kollektivtransport er et fylkeskommunalt ansvar. Det samme gjelder visse regional- og distriktpolitiske virkemiddel, regional planlegging, kulturtiltak, miljøvern og noen forvaltningsoppgaver innen landbruk og akvakultur.

I Norge har staten blant annet ansvaret for spesialisthelsetjenestene, herunder sykehus. Disse tjenestene er skilt ut og organisert i regionale helseforetak og helseforetak (egne rettssubjekter). Det samme gjelder de spesialiserte tjenestene til rusmisbrukere, helseforetakene har ansvaret også for disse. Disse oppgavene hadde fylkeskommunene frem

²⁰ Kommuner og fylkeskommuner har etter kulturloven plikt til å sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemiddel og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt.

²¹ Se blant annet Ot.prp. nr. 10 (2008-2009).

til og med 2001. Staten har også ansvaret for å skaffe fosterhjem og institusjonstjenester innenfor barnevernet. Organiseringen av familieverntjenesten er også et statlig ansvar. Også disse oppgavene var tidligere fylkeskommunale, staten overtok ansvaret i 2004. Staten har også ansvaret for trygdeordninger og pensjoner og en rekke andre oppgaver, her er bare nevnt de som er spesielt relevante i en komparativ studie som den foreliggende.

2.3.2 Danmark

Den generelle utviklingstendensen med hensyn til oppgavefordelingen mellom stat og kommuner i Danmark har vært at lovgiver i økende grad har tildelt kommunene nye oppgaver. Oppgaver er blitt overført fra stat og fra (selveiende) institusjoner som tidligere var helt eller delvis finansiert av staten. De viktigste (lovbundne) oppgavene kommunene i Danmark hadde fram til kommunalreformen i 2007 var grunnskole, barnehager, pleie av eldre, biblioteker, sosiale ytelser og rehabilitering samt visse planleggingsoppgaver- og miljømessige tiltak. I tillegg kommer ikke lovpålagte oppgaver som forsyningsvirksomhet og byutvikling. Tilsvarende ivaretok de tidligere amtskommunene et bredt oppgavefelt med sykehusdrift og gymnasieskoler som de viktigste oppgavene og med regionplanleggingen som et viktig styringsinstrument i forhold til kommunene.

Ved kommunalreformen i 2007 fikk kommunene overført en rekke oppgaver fra staten og de tidligere amtskommunene. Det gjaldt veivesen, miljøtilsyn, naturforvaltning, arbeidsformidling og en rekke spesialoppgaver innen for sosial- og undervisningsområdet. Til gjengjeld overtok staten den kommunale skatteligningen og inndrivning av kommunal skattegjeld. Staten overtok også en rekke oppgaver fra amtene innenfor undervisningsområdet, herunder gymnasiene som ble omdannet til selveiende institusjoner. Staten overtok også visse miljøoppgaver. Hovedoppgaven for de nye regionene er nå som foran nevnt innenfor helseområdet (sykehus og sygesikring) samt at de har ansvar for visse spesialinstitusjoner innenfor sosial- og undervisningsområdet samt opprettelse av (selvstyrende) trafikkseksjoner.

Ved kommunalreformen i 1970 kom amtskommuner og kommuner i noen grad i et over- og underordningsforhold. Amtskommunene fikk en særlig godkjenningsmyndighet i forhold til den kommunale sektorplanleggingen og den fysiske planleggingen. Det ble også forutsatt at

amtskommunene skulle ivareta det faglige tilsynet med kommunene innenfor områder amtskommunene selv var beskjeftiget med. Disse beføyelsene ble etter hvert gradvis innskrenket. Det siste skrittet i denne utviklingen ble tatt med en ny type regional utviklingsplanlegging som avløste de tidligere regionplanene og som i motsetning til disse ikke satte skranker for den kommunale planleggingen. Slike skranker blir i stedet satt ved den nasjonale planleggingen som sentrale myndigheter (Miljøministeriet) forestår. Kommunene og de nye regioner fremstår nå som sideordnede forvaltningsenheter og ivaretar de (fleste) offentlige oppgavene.

Den overordnede ledelsen av det samlede administrative system ivaretas av de statlige sentraladministrative myndigheter. Kommunene får sine oppgaver gjennom lov, staten kan ikke pålegge kommunene oppgaver uten hjemmel i lov. Kommunene kan heller ikke uten hjemmel instrueres av statlige myndigheter om ivaretagelsen av oppgavene de har. Det praktiseres imidlertid sentraladministrativ styring gjennom et omfattende nett av veiledende retningslinjer. Disse er kommunene ikke rettslig forpliktet til å følge. Kontrollen med kommunale avgjørelser (enkeltvedtak) truffet etter særlov er lagt til uavhengige klageorganer på regionalt og sentralt nivå. I tillegg fører Statsforvaltningen lovligheitsinsyn med den kommunale virksomheten hjemlet i styrelsesloven.²² (Indenrigsministeriet er klagemyndighet og overtilsynsmyndighet og kan gi generelle forskrifter om tilsynet.)

Oppgavefordelingen mellom stat, regioner og kommuner er fortsatt til vurdering. Som foran omtalt i punkt 2.2.2 har et evalueringsutvalg sett på arbeidsfordelingen innenfor flere større oppgaveområder. Hovedkonklusjonen til utvalget er at den nåværende oppgavefordeling på disse områdene overveiende er velfungerende, men at det fortsatt er snittflater på tvers av myndigheter og sektorer, som skal håndteres. Utvalget har kommet med flere forslag til oppgavejusteringer.

Et særtrekk ved utviklingen i oppgavefordelingen mellom stat og kommune de senere år er en tendens til å samle det som kan betegnes som «trivielle» administrative oppgaver i staten eller i sentrale driftssentre. Statsovertakelsen av den kommunale skatteligning mv. er et eksempel

²² Statsforvaltningen er et statlig myndighetsorgan som ivaretar en rekke oppgaver på vegne av den danske stat, se <http://www.statsforvaltningen.dk/site.aspx?p=4557> lest 2.10.2013.

på dette. Et annet eksempel er opprettelsen av den selveiende institusjonen «Udbetaling Danmark» som har overtatt den «objektive sagsbehandling» i forbindelse med en lang rekke kommunale oppgaver.²³ Institusjonen har i oppgave å utbetale pengeytelser etter forskjellige ordninger, herunder alderspensjon, førtidspensjon, boligstøtte, barselsdagpenger og forskuddsvis utbetaling av barnebidrag. Institusjonen har en rekke landsdelssentre som på kontraktsmessigbasis drives av Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP).²⁴

2.3.3 Finland

Kommunene i Finland har omfattende oppgaver pålagt i lov, noe som blant annet må ses i sammenheng med at Finland verken har eller har hatt noe selvstendig regionnivå. Kommunene leverer de grunnleggende tjenestene til innbyggerne. Viktigst er helse- og sykehustjenester, sosial omsorg, undervisning og utdanning og miljø og teknisk infrastruktur. Innenfor undervisning og kultur har kommunene et lovpålagt ansvar for førskoleundervisningen, grunnskole, gymnas, grunnleggende yrkesopplæring på videregående nivå og læretidutdanning som fører til yrkesrettet eksamen, yrkeshøgskole, bibliotek, ca. 200 medborgarinstitutt,²⁵ grunnleggende kunstundervisning, over 200 yrkesinnrettede kultur- og kunstinstitusjoner, over 100 kulturhus og kultursentrum, idrettsplasser, ungdomslokaler og ungdomsverksteder. Innenfor sosial- og helse har kommunene ansvaret for tjenester som helsestasjoner og den spesialiserte helsetjenesten, barnehager, institusjons- og hjemmeomsorg for eldre og tjenester til funksjonshemmede. Innenfor området samfunn, teknikk og miljø har kommunene et lovpålagt ansvar for planlegging (byplanlegging og generalplanlegging), regionplanlegging som skal skje i landskapsförbund (obligatoriske samkommuner), arealforvaltning, byggesaksbehandling, distribusjon av fjernvarme, håndtering av avfall, vannforsyning, skolelokaler, miljøoppgaver, vedlikehold av veger, beredkapsoppgaver og syketransport.

Noen av de ovennevnte oppgavene må kommunene ta hånd om sammen ved interkommunalt samarbeid. Kommunene er pålagt å høre til en samkommune for oppgavene innenfor spesialisthelsetjenestene, spesialomsorgen om utviklingshemmede og den regionale

²³ L 1594/2010.

²⁴ ATP er en pensjonsordning regulert i en egen lov; lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, LBK nr 942 af 02/10/2009. ATP er en selvstendig, selveiende institusjon.

²⁵ Medborgarinstituttet er en finsk skoleform med formål å drive almindennende voksenopplæring. Disse er åpne for alle.

utviklingen. De er også pålagt å samarbeide interkommunalt om beredkapsoppgavene. Også innenfor sosialområdet og grunnleggende yrkesutdanningen må en rekke kommuner samarbeide interkommunalt om oppgavene fordi lovgivningen setter minstekrav til antall innbyggere for at en kommune skal kunne «ordne» slike tjenester alene. Det er også gitt særlige regler om tospråklige og enspråklige svenske kommuner; disse må være medlem i en samkommune som har i oppgave å trygge organiseringen av tjenester til svenskspråklige i kommunene.

Kommunene påtar seg også en rekke frivillige oppgaver som energiforsyning, næringsutvikling, etc.

2.3.4 Sverige

Kommunenes oppgaver er primært å ivareta samfunns- og velferdsoppgaver på det lokale planet. Sentrale lovpålagte oppgaver kommunene har er sosial omsorg (eldre og funksjonshemmede samt individ og familieomsorg), opplæring (førskole, grunnskole og gymnasieopplæring), plan- og byggesaksbehandling, miljø- og helsevern, renovasjon og avfallshåndtering, vann- og avløp, redningstjenester, sivilforsvar, bibliotekvirksomhet og boliger. Frivillige oppgaver kommuner typisk påtar seg er kultur, energiforsyning, bygging av boliger og næringsutvikling. I tillegg til å drive egen virksomhet er kommunene også lokale tilsynsmyndigheter. Den regionale tilsynsmyndigheten er vanligvis länsstyrelsen, mens den sentrale tilsynsmyndigheten vanligvis er statlig, eksempelvis Naturvårdsverket.

Den historiske utviklingen viser at kommunene har fått flere og flere oppgaver pålagt av staten. Utviklingen har stort sett bare gått en veg, kommunene har i liten utstrekning blitt fratatt oppgaver. Nylig, i 2009, ble imidlertid ansvaret for den lokale dyrebeskyttelsen etter djurskyddslagen flyttet fra kommunene til länsstyrelsene. Landstingene har oppgaver hovedsakelig innenfor helse- og sykehusområdet, det er landstingenes primære oppgave. Landstingene har også oppgaver innenfor kollektivtrafikken. I noen kommuner ivaretas kollektivtrafikken sammen med kommunene. Landstingene har også et visst ansvar innenfor utdanning og kultur m.m. En annen viktig oppgave for landstingene er tannomsorg for personer opp til 20 års alder.

2.4 Lovregulering - kommunalretten

2.4.1 Norge

2.4.1.1 Oversikt

Den norske kommuneloven (kompl.) fra 1992 er en felles lov for kommuner og fylkeskommuner.²⁶ Kommuneloven er kommuners og fylkeskommuners «forfatningslov». Det er i hovedsak gitt like regler for de to forvaltningsnivåene i loven. Kommuneloven er omtalt i neste punkt.

Valgloven regulerer valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget.²⁷ Loven har regler om stemmerett og valgbarhet, herunder plikt til å ta imot valg, avholdelse av valg, og valgoppgjør. Regler om uttreden av kommunestyret etter et valg (fritak fra verv etc.) er gitt i kommuneloven. Regler om direkte valg til kommunedelsvalg er også gitt i kommuneloven og forskrift, og ikke i valgloven.

Regler om endringer i kommuners inndeling (sammenslåing og deling) er gitt i en egen lov, inndelingslova.²⁸ I denne loven er det også gitt regler om grensejusteringer og fastsetting av grenser mellom kommuner. Loven gjelder også for fylker, fylkesgrensene er jo avgjørende for fylkeskommunenes grenser.

Regler om kommuners lovpålagte oppgaver, klageordninger, hvorvidt det skal føres statlig tilsyn med kommuneplikter etc. er regulert i en rekke særlover. I en del av disse særlovene er det tatt inn bestemmelser om statens plikt til å yte tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter. Slike tilskudd fordeles gjennom inntektssystemet for kommunene.

²⁶ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

²⁷ Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

²⁸ Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Det er gitt en egen lov om interkommunale selskaper i Norge. Dette er en selskapsform tiltenkt interkommunalt samarbeid om mer forretningsmessig virksomhet der en ikke ønsker å etablere et selskap med begrenset ansvar (aksjeselskap).

2.4.1.2 Kommuneloven

Kommuneloven gjelder for all virksomhet kommuner og fylkeskommuner driver innenfor kommunen/fylkeskommunen som rettssubjekt, jf. koml. § 2. Den gjelder virksomhet både etter særlov og frivillige oppgaver kommuner påtar seg. Loven regulerer også forskjellige former for interkommunalt samarbeid, herunder adgangen til vertskommunesamarbeid og til å etablere samkommuner (kapittel 5, 5 A og 5 B). (I tillegg har Norge som foran nevnt en egen lov om interkommunale selskaper).

I kommuneloven kapittel 2 og 3 er det gitt regler om valg av styringsform (formannskap eller parlamentarisme), regler om de politiske organene kommuner kan og skal ha og regler om kompetansefordeling og delegasjon. Kommuneloven gir også noen hovedregler om den kommunale administrasjonen (kapittel 4) og de grunnleggende reglene om saksbehandlingen i folkevalgte organer (kapittel 6). Det er gitt felles regler for saksbehandlingen i de folkevalgte organene. Nærmere regler om saksbehandlingen gis av kommunestyret i reglements form. Kommuneloven gir også regler om de folkevalgtes rettigheter og plikter (kapittel 7) og om økonomi og økonomiforvaltning og adgangen til å påta seg gjeld mv. (kapittel 8 og 9).

Innbyggernes påvirkningsmuligheter er regulert i kapittel 6A om innbyggerinitiativ og kommunestyrets rett til å holde rådgivende lokale folkeavstemninger. I kapittel 10 er det gitt regler om statlig lovlighetskontroll med kommunale «avgjørelser» og statlig kontroll med kommuner som er i økonomisk ubalanse. Det er også gitt regler i kommuneloven om lovlighetstilsyn og hvordan tilsyn med kommuneplikter skal gjennomføres (kapittel 10 A). Hjemmel til å føre tilsyn følger imidlertid ikke av kommuneloven, men eventuelt av særlov.

Det er også gitt regler om kommunale foretak i kommuneloven (kapittel 11), en form for fristilling av kommunal virksomhet først og fremst tenkt for virksomhet av mer

forretningsmessig karakter. Endelig er det i kapittel 12 i loven gitt regler om revisjon og kontroll av kommunal virksomhet, herunder pålegg om opprettelse av et kontrollutvalg.

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i kommuneloven. Her nevnes forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg, forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner, forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier, forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

2.4.2 Danmark

2.4.2.1 Oversikt

De rettslige rammene for styringen av danske kommuner er gitt i to hovedlover; lov om kommunale og regionale valg (kvl.)²⁹ og lov om kommunernes styrelse (ksl.).³⁰ Regler om regionnivået er gitt i hhv. regionsloven og lov om regionernes finansiering. Lov om kommuners styrelse er omtalt nærmere i neste punkt.

Loven om kommunale og regionale valg har regler om stemmerett og valgbarhet, avholdelse og valgoppgjør, tiltredelse av nyvalgt kommunalbestyrelse og regionråd samt medlemmers inntreden og uttreden i løpet av en valgperiode. Den någjeldende valgloven er utarbeidet på grunnlag av et lovtkast med forslag til ny kommunal valglov og ny Europa-Parlamentsvalglov. Loven, som trådte i kraft 1/4 1989, avløste den kommunale valglov av 1924. Ved vedtakelsen av valgloven i 1989 ble reglene om forberedelse og gjennomføring av kommunale valg modernisert, herunder reglene om forhåndsstemmegivning og avstemning på valgdagen slik som i loven om valg til folketinget.

²⁹ L 140/1989; LBK nr 127 af 11/02/2013.

³⁰ L 223/1968; LBK nr 971 af 25/07/2013.

Den nåværende kommunale inndelingen er bestemt i inndelingsloven av 2005.³¹ Endringer i denne inndelingen, grenseendringer mv. reguleres av den kommunale grænseændringsloven.³²

Regler om kommunenes lovpålagte oppgaver, klageordninger etc. er gitt i en rekke ulike særlover. Det er også gitt en egen lov om forpliktende kommunale samarbejder for å sikre oppgaveivaretagelsen i de mindre danske kommunene som fikk bestå etter kommunalreformen, jf. omtale senere i rapporten i kapittel 9 punkt 9.3.2. I tillegg til denne lovgivningen er det gitt lover med regler som utvider kommunenes kompetanse i forhold til den kompetansen kommunene har etter kommunalfuldmagten og særlovgivningen. Slike regler er gitt i den kommunale utførelseslov³³ og i kapittel 6 i erhvervsfremmeloven.³⁴ Se omtale av disse lovene i kapittel 9 punkt 9.3.4 og 9.3.5.

Regler om statens tilskudd til kommunene er gitt i en egen lov, udligningsloven.³⁵

2.4.2.2 Styrelsesloven

Den kommunale styrelsesloven utgjør en form for «grunnlov» for styringen av en kommune i Danmark. Loven gjelder «alle forhold i den kommunale styrelse», jf. ksl. § 1 stk. 2, såfremt ikke særlov sier noe annet. Interkommunalt samarbeid og deltakelse i ledelsen av selskaper mv. er også regulert i styrelsesloven kapittel VIII, se ksl. § 60.

I styrelsesloven er det gitt regler for de politiske organene i kommunen; kommunalbestyrelsen (i kapittel II) og (politiske) utvalg mv (i kapittel III). Den alminnelige styringsformen etter den danske styrelsesloven er det såkalte «udvalgsstyre», loven åpner imidlertid også i en viss utstrekning for valg av avvikende styreformer, slike regler er gitt i styrelsesloven kapittel VIII. Nærmere regler om styringen av den enkelte kommune forutsettes gitt i en

³¹ L 540/2005 Lov om revision af den kommunale inndeling; jf. bkg. 656/2005.

³² L 382/2006 Lov om ændring af kommunal og regional inndeling.

³³ L 548/2006 Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber.

³⁴ L 602/2005 Lov om erhvervsfremme.

³⁵ Lbk. 561/2009. Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

«styrelsesvedtægt». Alle kommuner må ha en styrelsesvedtægt. Det er ikke gitt regler om delegasjon i styrelsesloven, slike regler følger av ulovfestet rett.

Kapittel IV har regler om kommunalbestyrelsens formand; borgmesteren. Også borgmesterens rolle som øverste leder av den kommunale administrasjonen er regulert i dette kapitlet. Det er i liten utstrekning gitt regler om den kommunale administrasjonen i styrelsesloven utover reglene om borgmesteren som øverste leder, og en regel i ksl. § 17 nr. 7 om at kommunalbestyrelsen har ansvaret for «indretning af kommunens administration» og gir regler om ansettelse og avskjedigelse av kommunalt personell.

Loven har også regler om de folkevalgtes ansvar, rettigheter og plikter og rett til vederlag. Disse reglene er ikke samlet i noe eget kapittel i loven.

Regler om kommunenes økonomiske forvaltning, budsjettarbeid og enkeltstående økonomiske disposisjoner samt regler om revisjonen er gitt i styrelsesloven kapittel V. I tillegg kommer noen regler (§§ 57-59) i kapittel VIII Særlige bestemmelser (formen for årsbudsjett, kommunenes adgang til å ta opp lån, garantistillelse.)

Styrelsesloven har ikke noe eget kapittel om innbyggerrettigheter, eller regler som gir innbyggerne i en kommune rett til å fremme innbyggerinitiativ. Det er heller ikke gitt lovregler om folkeavstemninger. (Kommunalbestyrelsen kan avholde rådgivende folkeavstemninger, noe som følger av ulovfestet rett.) Innbyggerne i kommunen vil imidlertid, såfremt det ikke foreligger en vanlig klagerett etter særlov, kunne bringe beslutninger, handlinger etc. inn for Statsforvaltningen med anmodning om å vurdere lovligheten av en kommunal handling eller beslutning. Innbyggerne har ingen lovfestet klagerett ut over hva som følger av særlovgivningens regler om klage.

Danske kommuner er undergitt et alminnelig tilsyn av Statsforvaltningen og Indenrigsministeriet som overtilsynsmyndighet. Regler om slikt statlig tilsyn med

kommunene er også gitt i styrelsesloven, se kapittel VI og VII. (I Statsforvaltningsloven er det gitt regler om Statsforvaltningen.³⁶)

Med hjemmel i styrelsesloven er det gitt flere forskrifter. Særlig sentrale i vår sammenheng er budget- og regnskapsbekendtgørelsen,³⁷ lånebekendtgørelsen³⁸ og vederlagsbekendtgørelsen.³⁹

Alle kommuner skal ha en forretningsorden, jf. ksl. § 2 stk 4 som vedtas av kommunalbestyrelsen. Indenrigsministeriet har utarbeidet en normalforretningsorden (NFO).⁴⁰ Dette er kun veiledende.

2.4.3 Finland

2.4.3.1 Oversikt

Kommunallagen i Finland kan i likhet med kommunelovene i Norge og Danmark også sies å være kommunenes «grundlag». Den gjelder for kommuner og samkommuner (interkommunalt samarbeid i form av egne rettssubjekter.) Kommunallagen er omtalt i neste punkt. Det er som foran nevnt (punkt 2.2.3) gitt en egen lov om Ålands selvstyre. Etter denne loven er alle kommuner på Åland enspråklige (svenske). Bare to % av dem som bor på Åland har finsk som morsmål. Vi behandler ikke Ålands selvstyrelovgivning i denne rapporten. Landskapet Åland har sin egen kommunelov; Kommunallag (1997:73) för landskapet Åland.⁴¹ Ålands kommunallag skiller seg bare i små detaljer fra den finske kommunallagen. På denne bakgrunn behandles heller ikke Ålands kommunallag i rapporten.

Vallagen har bestemmelser om prosedyrene i kommunalvalg.⁴² Loven gjelder ikke bare kommunevalg, men også riksdagsvalg, presidentvalg og Europaparlamentsvalg. Bestemmelser om stemmerett og valgbarhet er gitt i kommunallagen. Det samme gjelder

³⁶ LOV nr 542 af 24/06/2005.

³⁷ BEK nr 869 af 25/06/2013.

³⁸ BEK nr 68 af 25/01/2013.

³⁹ BEK nr 1461 af 19/12/2005.

⁴⁰ Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.

⁴¹ Kommunallag (1997:73) för landskapet Åland; Ålands lagsamling; <http://www.regeringen.ax/lagboken.pbs>

⁴² Lag 714/1998.

regler om folkeavstemninger. I tillegg er det gitt en egen lov om gjennomføringen av folkeavstemninger; lag om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.⁴³

Regler om kommuneinndelingen er gitt i kommunstrukturlagen, tidligere kommunindelningslagen.⁴⁴ Loven gir regler om sammenslåing av kommuner, og overføring av en del av en kommune til en annen kommune. Nytt i loven (fra 1. juli 2013) er regler for gjennomføring av en kommunestrukturreform i Finland. Målet for reformen er å styrke kommunenes forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester, styrke samfunnsstrukturen og det kommunale selvstyret.⁴⁵ Det er også et mål å styrke kommunenes evne til selv å ha ansvaret for tjenesteproduksjonen og utnytte markedet. For å oppnå dette målet ønsker en å redusere antall kommuner. I forbindelse med kommunestrukturreformen er det også foreslått at sosial- og helsetjenestene organiseres etter en modell med ansvarskommuner/vertskommunemodellen. Vi nevner i den forbindelse at dette har foranlediget spørsmålet om dette er forenlig med grunnloven, et spørsmål vi ikke undersøker nærmere i denne rapporten.⁴⁶ Se for øvrig kort omtale av kommunestrukturreformen med hovedvekt på endringer i kommunallagen i punkt 2.5.3 senere i dette kapitlet.

Regler om kommuners lovpålagte oppgaver er regulert i en rekke særlover, men slik at det er fastslått i KomL 2 § første ledd at slike plikter må pålegges, eventuelt fratras i lovs form.

Lagen om statsandel för kommunal basservice gir regler om kommunenes rett til å få statlige tilskudd for å finansiere de kommunale oppgavene.⁴⁷

Kommunallagen har grunnleggende regler om kommunale «tjänsteinnehavere». Finland har to typer av ansatte i kommunen; «tjänsteinnehavere» og de som er ansatte i et «arbetsavtalsförhållande», se omtale i kapittel 8 i rapporten, punkt 8.4.1. Bare

⁴³ Lag 6456/1990.

⁴⁴ Lag 1698/2009.

⁴⁵ RP 31/2013 rd s. 1.

⁴⁶ For mer om disse forslagene, se http://www.stm.fi/sv/under_arbete/utvecklingsprojekt/servicestrukturreformen lest 2.10.2013.

⁴⁷ Lag 29.12.2009/1704.

«tjänsteinnehavere» kan utøve offentlig myndighet og det er gitt en egen lov som regulerer deres stilling; lagen om kommunala tjänsteinnehavare.⁴⁸

2.4.3.2 Kommunallagen

Finlands kommunallag (KomL) trådte i kraft 1. juli 1995 og med det ble kommunallagen fra 1976 opphevet.⁴⁹ I KomL kapittel 1 er det blant annet gitt regler om kommunenes selvstyre, kommunenes oppgaver (kompetanse i form av en generalklausul), kommunal virksomhet når virksomheten drives i et marked og noen bestemmelser om forholdet mellom stat og kommune. Det er gitt regler om fullmæktige og de øvrige politiske organene og kompetansefordelingen mellom disse samt regler om adgangen til delegasjon av kompetanse mv. i kapittel 2 og 3. I kapittel 3 er det også gitt regler om kommunkoncern og styringen av kommunkoncern. En kommunes kommunkoncern består av selskapene kommunen har bestemmende innflytelse i.

Det er gitt regler i et eget kapittel (kapittel 4) om innbyggernes rett til innflytelse, herunder regler om stemmerett, initiativrett, folkeavstemninger etc. Regler om de folkevalgte rettigheter og plikter, herunder regler om valgbarhet, både til fullmæktige og andre folkevalgte organer, og regler om godtgjøring er gitt i kapittel 5.

Kommuner som ikke har valgt en borgmästarmodell skal ha en kommundirektör som leder administrasjonen. I KomL kapittel 3 er det er gitt regler om øverste leder av administrasjonen, kommundirektören (eventuelt borgmästern), herunder regler om oppgaver og kompetanse. Det er gitt noen få regler om administrasjonen i kapittel 6 utover reglene i kapittel 3 om kommundirektören.

Det er gitt egne kapitler om saksbehandlingen i folkevalgte organer (kapittel 7), økonomi (kapittel 8), revisjon (kapittel 9) og interkommunalt samarbeid (kapittel 10). Adgangen til å stille garantier og ta opp lån er ikke lovregulert. Det er også gitt regler om kommunale affärsverk (kommunalt foretak) i kapittel 10 a. I kapittel 11 er det gitt et eget kapittel om

⁴⁸ Lag 304/2003. Arbetsavtalslagen (55/2001) regulerer de øvrige kommunale arbeidstakernes rettigheter.

⁴⁹ Lag 365/1995.

kommunmedlemmenes (herunder innbyggerne i kommunens) rett til å påklage kommunale beslutninger til forvaltningsdomstolene i form av det som omtales som «kommunalbesvär».

Det er ikke gitt noen regler om statlige godkjenningsordninger eller noe generelt statlig tilsyn i kommunallagen i Finland. I KomL kap. 1 er det gitt en bestemmelse i 8 § som regulerer forholdet mellom kommune og stat. Det følger av første ledd at Finansministeriet generelt skal følge med på kommunenes virksomhet og økonomi samt se til at den kommunale selvstyrelsens tas i betraktning ved forberedelsen av lovgivning som gjelder kommunene. Etter annet ledd kan Regionförvaltningsverket (RFV eller AVI som er forkortelsen på finsk) på bakgrunn av en klage undersøke om en kommune følger loven på et område.⁵⁰ RFV kan ikke ta opp noen sak av eget tiltak og kan ikke endre noen kommunal beslutning med hjemmel i bestemmelsen, men kan gi uttrykk for sin oppfatning av saken.⁵¹ Det er også gitt en regel i tredje ledd som sier at lover som gjelder kommunene og prinsipielle og viktige spørsmål som gjelder kommunalforvaltningen og den kommunale økonomien samt samordningen av statens og kommunenes økonomi skal behandles i «statens och kommunernas samrådsförfarande så som bestäms i 8 a och 8 b §».

Det er ikke gitt forskrifter med hjemmel i kommunallagen i Finland.

2.4.4 Sverige

2.4.4.1 Oversikt

Den svenske kommunallagen (KomL) er en felles lov for kommuner og landsting.⁵² Reglene i kommunallagen er i hovedsak like for de to forvaltningsnivåene. Kommunallagen er fra 1991 og denne betraktes i likhet med kommunelovene i de øvrige landene som en «grundlag» for kommuner og landsting.

⁵⁰ RFV har en rekke andre oppgaver og har beskrevet sine oppgaver på følgende måte på sine nettsider: «Regionförvaltningsverket främjar förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskyddet, ett hållbart utnyttjande av miljön, inre säkerhet samt en sund och trygg levnads- och arbetsmiljö i regionerna. Verket sköter även de lagstadgade verkställighets-, styrnings- och tillsynsuppgifterna inom sitt område. Regionförvaltningsverkets verksamhet styrs av lagar och åtta ministerier. Regionförvaltningsverket är ministeriernas representant i regionerna och verkställer de uppgifter som det fått av dem». Se <http://www.avi.fi/sv/web/avi/aluehallintovirasto> lest 21.juli 2013.

⁵¹ I noen særlover for kommunal sektor er det gitt bestemmelser som gir RFV mer vidtgående kompetanse, herunder tilsynskompetanse, enn bestemmelsen i KomL 8 § gir.

⁵² Lag 1991:900.

Vallagen har regler om gjennomføringen av valg til riksdagen, landstings- og kommunfullmåktige samt Europaparlamentet.⁵³ I kommunallagen er det gitt bestemmelser om stemmerett, valgbarhet og opphør av et oppdrag som folkevalgt. Det samme gjelder regler om folkeavstemninger. I tillegg er det gitt en egen lov om gjennomføringen av folkeavstemninger; lag om kommunale folkomröstningar.⁵⁴

Regler om kommuneinndelingen er gitt i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.⁵⁵

Kommuneloven har regler om kommunenes kompetanse. I tillegg til reglene i kommunallagen og særlovgivningen er det gitt en relativt ny lov, lag om vissa kommunala befogenheter, som også regulerer den kommunale kompetansen.⁵⁶ (Loven utvider kompetansen på visse områder). Regler om kommuners lovpålagte oppgaver er regulert i en rekke særlover.

I Sverige er det gitt nærmere bestemmelser om kommuners regnskapsføring i en egen lov, lagen om kommunal redovisning.⁵⁷

2.4.4.2 Kommunallagen

Kommunallagen regulerer kommunenes alminnelige kompetanse i kapittel 2. Loven har en rekke bestemmelser om kompetansen. (Annerledes den finske kommunallagen der bestemmelsen om kommunenes kompetanse har form av en generalklausul). Det er gitt regler om fullmåktige og nämndenes oppgaver og kompetanse og om adgangen til delegasjon i kapittel 3. Det er også gitt noen regler om kommunale selskaper og fullmåktiges plikter til å føre kontroll når kommunale oppgaver er konkurranseutsatt til private i samme kapittel. Også interkommunalt samarbeid i form av kommunalförbund (selskaper) er regulert i kapittel 3,

⁵³ Lag 2005:837.

⁵⁴ Lag 1994:692.

⁵⁵ Lag 1979:411.

⁵⁶ Lag 2009:47.

⁵⁷ Lag 1997:615.

mens interkommunalt samarbeid i form av oppretting av en felles folkevalgt nämnd er regulert i kapittel 6.

I kapittel 4 er det gitt regler om de folkevalgte, herunder regler om stemmerett ved valg, valgbarhet, opphør av oppdraget, rett til fri og godtgjøring for oppdraget mv. Regler om antall fullmæktigemedlemmer og om saksbehandlingen etc. i fullmæktige er gitt i kapittel 5, mens regler om kommunestyrelsens oppgaver, antall medlemmer i nämndene, saksbehandling mv. er gitt i KomL kapittel 6. Den kommunale administrasjonen er ikke regulert i kommunallagen.

Det er også gitt regler om den økonomiske forvaltningen og om revisjon i kommunallagen, henholdsvis i kapittel 8 og 9. Adgangen til å ta opp lån og stille garantier er ikke lovregulert. Regler om medbestemmelsesformer er gitt i et eget kapittel; kapittel 7. I kapittel 10 er det gitt regler om lovlighetsklager over kommunale beslutninger, såkalt kommunalbesvær. Slikt besvær kan fremmes av kommunemedlem (herunder innbyggerne i kommunen). Det er også gitt regler om innbyggerinitiativ i kommunallagen og regler om innbyggerinitiativ til folkeavstemninger, se blant annet KomL 23 §.

Det er ikke gitt forskrifter med hjemmel i kommunallagen i Sverige.

2.5 Oversikt over reformprosesser

2.5.1 Norge

Norge fikk sin kommunelov i 1992. Loven avløste kommuneloven av 1954 og fylkeskommuneloven av 1961. Kommuneloven ble utarbeidet på bakgrunn av en lovkomite sitt forslag til ny lov.⁵⁸ Utgangspunktet for oppnevningen av kommunelovutvalget var et åpenbart behov for opprydning i lovverket.⁵⁹ Kommuneloven av 1992, og ikke minst revideringen av særlovgivningen i årene etterpå, ga kommunene mye større frihet til å organisere seg selv på politisk plan og administrativt plan og utvidet adgangen til delegasjon av myndighet. En rekke statlige godkjenningsordninger ble opphevet. Kommunene ble pålagt å ha kontrollutvalg og å utføre forvaltningsrevisjon. De fikk adgang til å innføre en

⁵⁸ NOU 1990: 13.

⁵⁹ Bernt (2012) s. 7.

parlamentarisk styringsform og loven gikk langt i å åpne møter i folkevalgte organer. Vedtakelsen av kommuneloven innebar også vedtakelse en enhetlig styringsmodell. All kompetanse ligger i utgangspunktet hos kommunestyret etter kommuneloven som fordeler denne kompetansen i kommuneorganisasjonen. Administrasjonssjefen er øverste leder av hele den kommunale administrasjonen og all kompetanse skal delegeres til ham eller henne i en formannskapsstyrt kommune. (I en parlamentarisk styrt kommune delegeres all kompetanse kommunerådet som øverste leder av administrasjonen.)

Kommunelovutvalget anbefalte i sitt forslag til ny lov at en i tillegg til å gjennomgå kommuneloven også skulle gjennomgå særlovgivningen. Utvalget mente en slik gjennomgang særlig skulle konsentrere seg om bestemmelser med særlige krav til styringsordninger i særlov (som krav til særlovsnemnder og særlige krav til administrasjonen), godkjenningsordninger, klageordninger og forskriftshjemler. Særlovsforvaltningen burde slik utvalget så det integreres i det alminnelige kommunale politiske og administrative apparat for å få et mer helhetlig styringssystem. Særlovgivningen ble gjennomgått i perioden 1992-1996 etter vedtakelsen av kommuneloven. Resultatet ble at en rekke lovpålagte organer og administrative stillinger ble «fjernet». Det samme gjaldt en rekke godkjenningsordninger. Alt dette skjedde i det som gjerne omtales som «i fase 1». I «fase 2» ble klagereglene gjennomgått, her skjedde det lite, se omtale i kapittel 12, punkt. 12.2.2.3 senere i rapporten.

Etter dette har kommuneloven vært endret en rekke ganger. Nedenfor gis en oversikt over de endringene i kommuneloven av betydning for spørsmål som diskuteres i denne rapporten;

- 1999 Nye lovregler om kommunale foretak og interkommunale selskaper for å gi rettslige rammer for organisering av mer forretningspreget virksomhet.⁶⁰
- 2000 Parlamentarismereglene ble revidert, det var ingen omfattende reform, men mer en teknisk gjennomgang.⁶¹

⁶⁰ NOU 1995: 17 og Ot.prp. nr. 53 (1997-98).

⁶¹ Ot.prp. nr.20 (1998-99).

- 2000 Økonomireglene ble revidert, flere godkjenningsordninger ble fjernet, statlig kontroll med kommuner ble endret fra en generell kontroll med alle kommuner over til kontroll med kommuner som er i økonomisk ubalanse og registrert i et eget nytt register ROBEK-registeret.⁶²
- 2003 Norge fikk regler om innbyggerinitiativ i kommuneloven.⁶³
- 2004 Reglene om internt tilsyn og kontroll, herunder revisjonsreglene (egenkontrollreglene) ble revidert. Det ble åpnet for konkurranseutsetting av revisjonen og gitt nye regler om selskapskontroll og uavhengig sekretariat for kontrollutvalgene.⁶⁴
- 2007 Tilsynsreform. Kommuneloven fikk et nytt kapittel om lovlighetstilsyn med kommuneplikter. Det ble gitt prosedyreregler i kommuneloven mens adgang til å føre tilsyn reguleres i særlov.⁶⁵ I etterkant ble særlovgivningen gjennomgått.⁶⁶
- 2007 Regler om interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid ble gitt for å få en hensiktsmessig samarbeidsform for myndighetsoppgaver.⁶⁷
- 2007 Regler om komitemodell og avtalevalg ble gitt i kommuneloven.⁶⁸
- 2007 Adgangen til å holde rådgivende folkeavstemninger ble lovfestet uten at det skjedde noen endringer i rettstilstanden.⁶⁹
- 2010 Nye regler om kjønnsbalanse i styrene i kommunalt eide aksjeselskaper ble gitt.⁷⁰
- 2011 Reglene om møteoffentlighet ble revidert. Det ble færre unntak fra hovedregelen om at møter i folkevalgte organer skal være offentlige.⁷¹
- 2012 Samkommune som et alternativ for interkommunalt samarbeid ble lovfestet.⁷²
- 2013 Reglene om egenkontroll ble revidert (en mindre revisjon).⁷³

I juni 2013 nedsatte regjeringen et kommunelovsutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret.⁷⁴ Utvalget skal også vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige eller om de legger for sterke begrensinger

⁶² Ot.prp. nr. 43 (1999-2000).

⁶³ Ot.prp. nr. 45 (2001-2002).

⁶⁴ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003).

⁶⁵ NOU 2004: 17 og Ot.prp. nr. 97 (2005-2006).

⁶⁶ Se Meld. St. 7 (2009-2010) for mer om denne prosessen.

⁶⁷ Ot.prp. 95 (2005-2006).

⁶⁸ Ot.prp. nr. 96 (2005-2006).

⁶⁹ Ot.prp. nr. 32 (2008-2009).

⁷⁰ Ot.prp. nr. 57 (2008-2009).

⁷¹ Prop. 152 L (2009-2010).

⁷² Prop. 49 L (2011-2012).

⁷³ Prop. 119 L (2011-2012).

⁷⁴ Se <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/pressesenter/pressemeldingar/2013/offentleg-utval-skal-gje-framlegg-til-ny-mandat-for-kommunelovutvalget.html?id=731204> lest 21.9.2013.

på kommunenes handlefrihet. Et annet mål er å gjøre loven mer tilgjengelig for brukerne. Utvalget skal se på det meste regulert i kommuneloven, men det skal i liten utstrekning se på reglene om interkommunalt samarbeid. (Utvalget skal vurdere om det er behov for å ha regler om interkommunalt samarbeid etter koml. § 27). Heller ikke reglene om statlig tilsyn skal endres på noen grunnleggende måte. Funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune og den kommunale og fylkeskommunale inndelingen faller eksplisitt utenfor utvalgets mandat. Utvalget skal i tillegg til å se på reglene i kommuneloven vurdere ordningen(e) med statlig overprøving av kommunale vedtak regulert i forvaltningsloven og spesiallovgivningen. Det skal også vurdere om det er behov for lovendringer i kommuneloven eller annet regelverk for å sikre at kommunenes virksomhet er organisert og utøves i overensstemmelse med internasjonale avtaler. (EØS-regler om offentlig støtte, offentlige anskaffelser etc.)

2.5.2 Danmark

Den kommunale styrelsesloven er opprinnelig utarbeidet på grunnlag av utkast fra Kommunallovskommissionen som avga sin betenkning i 1966.⁷⁵ Loven, som trådte i kraft i 1970, avløste to tidligere lover fra 1933; købstadkommunalloven og landkommunalloven. Loven inngikk som en del av den tids store kommunalreform idet kommissionens betenkning også la opp til en endret kommuneinndeling, jf. omtale foran i punkt 2.2.2. Nytt i loven sammenholdt med de tidligere kommunelovene var innføring av ensartede styreformer i alle kommuner og amtskommuner og en sentrering av «udvalgsstyret» omkring et obligatorisk økonomiudvalg og et begrenset antall stående (faste) utvalg.

Loven er siden vedtakelsen endret en rekke ganger blant annet på bakgrunn av;

- bet. 798/1977 om Kommunalt nærdemokrati (L 655/1977)
- bet. 894/1980 om Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbeidsvilkår mv. (L 629/1980)
- bet. 996/1983 om Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret (L 210/1984)
- bet. 1027/1984 om Kommunale diæter og vederlag (L 729/1989)
- bet. 1143/1988 om Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder (L 220/1989)

⁷⁵ Kommuner og kommunestyre (bet. 420/1966).

- bet. 1168/1989 om De kommunale opgavers fordeling og finansiering (L 259/1993)
- bet. 1268/1994 om Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor (L 380/1995)
- bet. 1271/1994 om Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår (L 380/1995)
- bet. 1307/1995 om Hovedstadsområdet fremtidige struktur (L 231/1997)
- bet. 1395/2000 om Statens tilsyn med kommunerne (L 381/2003)
- bet. 1425/2002 om Indsigt i den kommunale administration (L 381/2003)
- bet. 1487/2006 om Kommunal og regional revision (L 510/2007).

I forbindelse med kommunalreformen av 2007 da amtskommunene ble omdannet til fem regioner, ble styrelseslovens virkeområde begrenset til kommunene. De nye regionene blir nå regulert i en egen lov; regionsloven.⁷⁶ (Regionsloven henviser i stor utstrekning til reglene i styrelsesloven.) Det ble også gitt en særskilt lov om regionenes finansiering.⁷⁷ Samtidig fikk de nye regionale statsforvaltningene tilsynet med kommuner og regioner. Hver regionale statsforvaltning hadde ansvaret for kommunene innenfor sin regions grenser. Ved lovvedtak i juni 2013 ble Statsforvaltningene omdannet til en Statsforvaltning, lovvedtaket trådte i kraft 1. juli 2013.⁷⁸

I tillegg er det vedtatt to særlover som bør nevnes i denne sammenheng, lov om forpliktende kommunale samarbejder⁷⁹ og lov om kommunale borgerservicecentre.⁸⁰

Det skjer ikke store reformprosesser på det kommunalrettslige området i Danmark for tiden. Kommunalreformen av 1997 er evaluert, jf. omtale foran. Denne berører i liten utstrekning regler i styrelsesloven, men fokuserer på (mindre) endringer i oppgavefordelingen mv. mellom forvaltningsnivåene. I tillegg til denne prosessen har et utvalg nedsatt av Indenrigsministeriet sett på reglene om avsettelse av borgmesteren og forberedelse av byrådsmøter på bakgrunn av den såkalte «Farum-saken».⁸¹

⁷⁶ L 537/2005; Lbk 561/2009.

⁷⁷ L 543/2005; Lbk 797/2011.

⁷⁸ LOV nr 647 af 12/06/2013.

⁷⁹ L 541/2005; Lbk 50/2010.

⁸⁰ L 544/2005.

⁸¹ Bet. 1538/2013 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøter.

<http://oim.dk/media/502916/Betaenkning-om-afsættelse-af-borgmesteren-og-forberedelse-af-byrådsmøder.pdf>.

2.5.3 Finland

Finlands kommunallag av 1995 ble forberedt av en lovkomite som avga sin betenkning i 1993.⁸² Det skjedde mange endringer i lovprosessen fram til Riksdagen vedtok loven. Det kanskje viktigste med dagens kommunallag sammenholdt med tidligere kommunelover er at den, i tillegg til å løfte fram det kommunale selvstyret, tilbyr muligheter i stedet for å pålegge kommunene løsninger.⁸³ Det har også vært et mål at særlovgivningen ikke skal regulere spørsmål som er regulert i kommunallagen, kommunallagen skal være den grunnleggende loven om kommunene. En tredje målsetting har vært at kommunallagen skulle minske skillet mellom kommunenes alminnelige og spesielle kompetanse. Det ble også etterstrebet et tydeligere politisk ansvar for den kommunale virksomheten samt å sikre innbyggerne innflytelse. Sist men ikke minst var det en målsetting at statlig tilsyn og kontroll skulle skje i form av lovlighetskontroll. Kommunallagen har ikke lenger bestemmelser om statlige godkjenningsordninger. Lovlighetskontroll skal først og fremst skje gjennom retten til å søke endring av beslutningen gjennom rettelse eller kommunalbesvær.

Kommunallagen er revidert en rekke ganger etter vedtakelsen. Her nevnes de mest sentrale i sammenheng med denne rapporten;

- Oppheving av en rekke av reglene om kommunale tjensteinnehavere i kommunallagen og vedtakelse av en ny lov om kommunale tjensteinnehavere i 2003
- Innføring av en mulighet til å velge en borgmästarmodell i stedet for å ha en ansatt kommundirektör i 2006.⁸⁴
- Regler om kommunkoncern og kommunale affärsverk i 2007.⁸⁵
- Nye regler om intern kontroll og risikohåndtering i 2012.⁸⁶
- Nye regler om at kommuner som hovedregel skal selskapsorganisere virksomhet som drives på et marked i konkurranse med andre.⁸⁷

I Finland skjer det nå en stor kommunereform. Denne omfatter kommunestrukturlagen, reform av tjenestestrukturen innen helse og sosialomsorgen, reform av statsandelssystemet, en

⁸² Kom.bet. 1993:33.

⁸³ Harjula og Prättala (2004) s. 8-11.

⁸⁴ RP 8/2006 rd.

⁸⁵ RP 263/2006.

⁸⁶ RP 24/2012.

⁸⁷ RP 32/2013.

totalrevidering av kommunallagen og en kartlegging av kommunenes oppgaver. Kommunestrukturen er årsaken til at kommunallagen revideres.⁸⁸ En parlamentarisk oppfølgingsgruppe, et arbeidsutvalg og fire «beredningsseksjoner» skal forberede en total revidering av loven. Disse skal være ferdige med sitt arbeid 15. april 2014. Intensjonen er at regjeringens forslag til ny lov skal sendes på høring våren 2014 og at en proposisjon kan fremmes for riksdagen høsten 2014 slik at ny lov kan tre i kraft i begynnelsen av 2015. Arbeidet samordnes med pågående lovarbeid innenfor ulike sektorer.

Kommunallagen skal fortsatt være en generell lov om kommunenes forvaltning, beslutningsprosedyrer og økonomi. Ett formål er å redusere behovet for særlovgivning. I arbeidet skal en sikre at de språklige rettighetene blir ivaretatt. De fire «beredningsseksjonene» forbereder ulike temaområder. «Seksjonen for organ og ledning» skal primært utarbeide forslag som gjelder den politiske og profesjonelle ledelsen av kommunen, organene og styringen av kommuneconsernet og samarbeidsorganisasjonene. Disse har sett på spørsmål som når kommunfullmæktiges funksjonsperiode skal begynne, registrering av de folkevalgte «bindingar», behovet for å regulere den kommunale partifinansieringen og ordfører i kommunestyrelsen sin stilling og oppgaver, direktørvtaler, ansvaret for organiseringen og produksjon av tjenester, vertskommunemodellen og e-forvaltning

«Demokratiseksjonen» skal primært utarbeide forslag som gjelder det representative demokratiet og innbyggenes påvirkningsmuligheter. De ser på spørsmål som flytting av tidspunktet for kommunevalg, partifinansiering og spørsmål knyttet til de folkevalgte situasjon for å forbedre denne. Også regler om kommunedelsforvaltning og valg til kommunedelsorgan vurderes samt hvordan innbyggerne kan gis bedre muligheter til å få informasjon og bedre påvirkningsmuligheter i forhold til kommunen. Folkeavstemninger og elektronisk stemmegivning er også spørsmål som vurderes.

Økonomiseksjonen skal primært utarbeide forslag som gjelder styringen av kommunens økonomi, samarbeidsøkonomien og konsernstyringen, balanseringen av økonomien samt

⁸⁸ Finansdepartementets bakgrunnsnotat om kommunallagsreformen av 1. juli 2013. http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/03_ovriga_dokument/20130702Enkaeto/Enkaet_kommunallagen_bakgrundsmemorandum_1.7.2013.pdf lest 26.9.2013.

revisjonen av forvaltningen og økonomien. Spørsmål som vurderes er hvor bindende kommunens økonomiplan bør være, reglene om inndekning av underskudd og behovet for å presisere revisionsnämndens rolle i forhold til kommunestyrelsen og revisjonen. Hjemkommunefakturering og kommunens betalingsandeler i kommunenes samarbeidsorgan vurderes også. Alle seksjonene skal se på mulighetene for en forsterkning av konsernperspektivet i kommunallagen, men slike bestemmelser er ikke minst nødvendig for håndteringen av kommunens økonomi som helhet. Økonomiseksjonen har vurdert muligheten til å innføre strengere regler om kommunale utgifter, låneopptak og skattesatser, men har kommet til at slik lovregulering ikke er hensiktsmessig.

Seksjonen för kommunen och marknaden skal primært utarbeide forslag til nødvendige bestemmelser for å avklare den innvirkningen EUs konkurranseret har på kommunal virksomhet. Det gjelder spesielt i forhold til interkommunalt samarbeid og kommunenes adgang til å støtte «företagsverksamhet»

2.5.4 Sverige

Kommunallagen fra 1991 avløste kommunallagen fra 1977. Hovedformålene med loven av 1991 kan oppsummeres i fem utgangspunkter;

- De folkevalgte skulle gis bedre arbeidsvilkår og bedre muligheter til å styre
- Innbyggerne skulle garanteres gode muligheter til innsyn og innflytelse
- Kommuner og landsting skulle få økt organisasjonsfrihet
- Kommuner og landsting skulle få muligheter til å effektivisere virksomheten
- Loven skulle gi tydelig beskjed om hvilke prinsipper som ligger til grunn for den kommunale virksomheten, og om de grunnleggende demokratiske spillereglene.

Kommunallagen er revidert en rekke ganger etter vedtakelsen i 1991, det er blant annet gitt regler om;

- Självförvaltningsorgan og gemensamma nämnder i 1997
- Fireårig mandatperiode for fullmäktige og kommunestyrelsen og om ekstra valg til fullmäktige i perioden, sistnevnte lovvedtak ble truffet i 2010
- Offentlighet ved nämndsmøter i 2009

- Adgangen til å ta brukerbetaling for kommunale tjenester og selvkost som avgiftstak i 1998
- Innbyggerforslag
- Regler for å styrke fullmåktiges kontroll i kommunale selskaper i 2012
- Regler som skal gjøre det mulig for kommuner å sette av midler til dekning av fremtidig underskudd i 2012

Også den svenske kommunallagen er revisjon. Loven skal moderniseres, men skal fortsatt være en rammelov der innbyggerperspektivet står sentralt. I mandatet heter det at;

«Utredningen ska genomföras som en bred översyn med målsättning att åstadkomma en ändamålsenligt utformad lagstiftning. I uppdraget ingår vidare att göra en översyn av lagteknisk karaktär av kommunallagen. Utredaren ska bl.a.

- beskriva hur kommunernas och landstingens huvudmannskap för verksamhet som bedrivs i privat regi är reglerat, särskilt i fråga om kommunernas och landstingens ansvar för kontroll och uppföljning respektive statens ansvar för tillsyn,
- analysera hur gränsdragningen mellan det kommunala ansvaret och det ansvar statliga tillsynsmyndigheter har för verksamhet som utförs i privat regi (kommunal entreprenad) kan tydliggöras,
- utreda förutsättningarna för att tydliggöra det kommunala ansvaret för ökad insyn i kommunala entreprenader och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till en generell reglering som ålägger kommunerna en skyldighet att tillförsäkra allmänheten sådan insyn,
- överväga behovet av en generell reglering som syftar till att ge medborgarna tillgång till information som Dir. 2012:105 2 behövs för att kunna välja utförare av kommunalt finansierad verksamhet,
- överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt,
- se över regelverket gällande laglighetsprövning av kommunala beslut och utreda om nuvarande bestämmelser är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av reglerna,
- analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten,

- särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet,
- göra en utvärdering av den fria nämndorganisationen, och
- vid behov lämna författningsförslag.»

Oppdraget er avgrenset blant annet i forhold til å foreslå noen grunnleggende forandringer i det statlige tilsynet, spørsmål om beskyttelse av varslere og i forhold til forslag om at private foretak skal omfattes av offentlighetsprinsippet.

Første delutredning som gjelder kommunalt ansvar i forhold til privat utført virksomhet ble lagt fram i slutten av juni 2013.⁸⁹ Utredningen foreslår blant annet at fullmæktige skal vedta et «program» med overgripende mål og retningslinjer for virksomheter som overlates til private utførere. Offentlighetens innsyn i de private utførernes virksomhet skal også forbedres. Den resterende delen av oppdraget skal være avsluttet senest 31. mars 2015.

Også spørsmål av betydning for å vitalisere det kommunale demokratiet har vært utredet i Sverige.⁹⁰ Utredningen Vital kommunal demokrati har resultert i en proposisjon som nettopp er fremlagt for Riksdagen.⁹¹ Innholdet i denne er nevnt under noen punkter, men er ikke systematisk innarbeidet i rapporten. I det følgende gjengis sammendraget i proposisjonen; «I denna proposition lämnas förslag till ändringar i kommunallagen (1991:900). Syftet med förslagen är att förbättra den kommunala demokratins funktionssätt. Förslagen innebär i huvudsak följande.

Bestämmelserna om kommunernas och landstingens befogenhet att lämna partistöd ändras. Det s.k. representationskravet – som innebär att partistöd endast får ges till partier som är representerade i fullmäktige – preciseras genom att det i en särskild bestämmelse anges att ett parti är representerat om det fått mandat i fullmäktige och vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837) för mandatet. Det ändamål för vilket partistöd får lämnas, nämligen att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin, anges uttryckligen i kommunallagen. Ett nytt krav för att få lämna partistöd införs som innebär att fullmäktige måste besluta att mottagare av partistöd ska lämna en skriftlig redovisning som visar att stödet

⁸⁹ SOU 2013: 53 Privata utförare - kontroll och insyn.

⁹⁰ SOU 2012: 30. Vital kommunal demokrati.

⁹¹ Prop. 2013/14:5 Vital kommunal demokrati.

har använts för det nämnda ändamålet. Redovisningen ska ges in till fullmäktige och blir därigenom offentlig.

Det minsta tillåtna antalet fullmäktigeledamöter sänks från 31 till 21 ledamöter i kommuner med 8 000 eller färre röstberättigade invånare. I kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska antalet ledamöter i fullmäktige vara minst 31.

Mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige inleds den 15 oktober i stället för den 1 november valåret.

Ledamöter får delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden i den utsträckning som kommunen eller landstinget bestämmer, under förutsättning att det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Vid fullmäktiges val till geografiska nämnder ska bestämmelserna om proportionella val inte tillämpas om två tredjedelar av de närvarande vid inrättandet av den geografiska nämnden har röstat för att nämnden ledamöter ska utses på annan grund än partipolitisk.

Det införs en möjlighet för fullmäktige att återkalla nämndpresidiernas uppdrag om det har skett en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2014.»

3 Det kommunale selvstyre, kommunenes kompetanse, og andre grunnleggende prinsipper i kommunalretten

3.1 Introduksjon

I dette kapitlet ser vi på i hvilken utstrekning det kommunale selvstyre har rettslig vern i de nordiske landene. Kommunenes kompetanse behandles også med hovedfokus på den alminnelige kompetansen. I tillegg til dette behandles noen andre grunnleggende kommunalrettslige prinsipper.

Først behandles det kommunale selvstyre. Kommunalt selvstyre handler som Sigrid Stokstad skriver grunnleggende sett om kommunenes rett til å styre seg selv. Slikt selvstyre må utøves innen nasjonalstatens rammer.⁹² Den nasjonale reguleringen av det kommunale selvstyre må ses i lys av det europeiske charteret om lokalt selvstyre (Charteret).⁹³ Alle de fire nordiske landene har sluttet seg til dette Charteret. Det er adgang til å reservere seg mot bestemmelser i Charteret, noe Danmark gjort for sine regioners vedkommende, se omtalen senere under Danmark. Charteret legger folkerettslige forpliktelser på landene som har ratifisert det. I folkerettslig sammenheng skiller Charteret seg ut ved at det gjelder forholdet mellom offentlige organer innen den enkelte stat. Samtidig er lokalt selvstyre løftet fram i Europarådets organer blant annet fordi det anses som en forutsetning for gjennomføring av demokrati og menneskerettigheter.⁹⁴ I Charteret sies følgende om begrepet lokalt selvstyre i art. 3;

«1. Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.

2. Denne rett skal utøves av råd og forsamlinger hvis medlemmer er fritt valgt ved hemmelige valg på grunnlag av direkte, lik og alminnelig stemmerett, og som kan ha utøvende organer som er ansvarlige overfor seg. Denne bestemmelsen skal ikke ha innvirkning på bruken av borgerforsamlinger, folkeavstemninger eller noen annen lovlig form for direkte borgerdeltagelse.»

⁹² Stokstad (2012) s. 2.

⁹³ European Charter of Local Self-Government. Charteret er en traktat utarbeidet i Europarådets regi.

⁹⁴ Stokstad (2012) s. 17-18.

Charteret setter krav til lovfesting, eventuelt grunnlovfesting av prinsippet om lokalt selvstyre, se art. 2. Andre spørsmål av betydning for det lokale selvstyret som Charteret regulerer er spørsmålene om det lokale selvstyrets rekkevidde, herunder kommunenes kompetanse og nærhetsprinsippet i art. 4, om beskyttelse av lokale myndigheters grenser i art. 5 og om lokale myndigheters tilgang til økonomiske ressurser som de fritt kan disponere til å prioritere og til å påta seg oppgaver, jf. art. 9. Også spørsmål knyttet til lokale myndigheters adgang til rettslig overprøving i domstolene av spørsmål som angår kommunenes kompetanse er regulert i Charteret, se art. 11. Det samme gjelder administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet, se art. 8 og kommuners adgang til å samarbeide med andre i art. 10.

I dette kapitlet ser vi først og fremst på i hvilken utstrekning prinsippet om det kommunale selvstyret er vernet i grunnlov, formell lov eller ulovfestede rettsregler samt spørsmål knyttet til rekkevidden av det kommunale selvstyret. Det gis også en oversikt over reguleringen av kommunale selvstyrespørsmål. Andre sentrale spørsmål av betydning for det lokale selvstyret er behandlet senere i rapporten. Det gjelder kommunenes frihet til å organisere seg selv, se i sær kapittel 4 om folkevalgte organer, kommunenes frihet til å ilegge skatter og andre inntekter, se kapittel 10, statlige myndigheters adgang til å kontrollere kommunale beslutninger etter klage, se kapittel 12 og adgangen til judisiell overprøving i saker som angår kommunenes kompetanse, også behandlet i kapittel 12. Spørsmål knyttet til kommunenes frihet til å samarbeide med andre kommuner er behandlet i kapittel 9 i rapporten.

Også EØS-retten, forpliktelser vi har påtatt oss etter ulike miljøkonvensjoner, og internasjonale menneskerettigheter har betydning for det kommunale selvstyret. Slike problemstillinger nevnes bare i denne rapporten.⁹⁵ Konkurranserettslige problemstillinger som følger av EØS-retten og som kan begrense det kommunale selvstyret faller som omtalt foran i kapittel 1, punkt 1.1 utenfor oppdraget.

Etter å ha sett på hvordan det kommunale selvstyret er regulert i Norden behandles rettslige spørsmål knyttet til kommunenes kompetanse. Systematisk har det vært vanlig å dele kommuners kompetanse inn i kommuners alminnelige kompetanse og spesielle kompetanse.

⁹⁵ For noe mer om dette, se blant annet Stokstad (2012) s. 26-33.

Den spesielle kompetansen er den kompetansen kommuner er tillagt ved bestemmelser i særlovgivningen. Reglene om kommuners oppgaver etter særlovgivningen og den spesielle kompetanse behandles i liten utstrekning i denne utredningen. Den alminnelige kompetansen kan beskrives som den kompetansen kommuner har i kraft av at de er egne rettssubjekter med bestemmelsesrett over seg selv. Det er regler og prinsipper om denne kompetansen og grensene for den vi ser på i dette kapitlet. Spørsmålet om hvilken alminnelig kompetanse kommunene i Norden har kan også formuleres som et spørsmål om hvilken initiativrett, hvilken bevilgningsfrihet og hvilken avtalefrihet kommunene har.⁹⁶ Hovedfokuset i dette kapitlet vil være hvilken initiativfrihet kommunene i de nordiske landene har.

Det følger av Europarådskarakteret om lokalt selvstyre art. 4 nr. 1 at lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov, og av nr. 2 at så langt loven tillater, skal lokale myndigheter stå fritt til å ta initiativ på hvilket som helst område som ikke ligger utenfor deres kompetanse eller hvor myndigheten ikke tilligger andre instanser. Charteret anerkjenner nasjonale myndigheters adgang til å begrense lokale myndigheters kompetanse, men forutsetter også at kommuner skal ha kompetanse til å handle på eget initiativ.⁹⁷ At kommunene har initiativrett er en viktig side av det lokale selvstyret.

Til slutt i dette kapitlet gjøres det rede for noen andre grunnleggende kommunalrettslige prinsipper i de nordiske landene. For ikke å få for mye dobbeltbehandling av ett og samme spørsmål er det her valgt en litt annen systematikk enn ellers i rapporten. Først ses det på prinsipper som gjelder i alle de fire landene. Deretter behandles enkelte prinsipper som er unike for ett land.

⁹⁶ Se Stokstad (2012) s. 169.

⁹⁷ Stokstad (2012) s. 170.

3.2 Det kommunale selvstyret

3.2.1 Norge

3.2.1.1 Begrepet kommunalt selvstyre i Norge

«Kommunalt selvstyre» er ikke et klart rettslig definert begrep i Norge. Uttrykket er ikke benyttet i Grunnloven og heller ikke i kommuneloven. Grunnloven forutsetter at Norge skal ha kommuner, jf. bestemmelsene i Grunnloven § 58 om valgting, og i § 100 femte ledd som gir rett til innsyn i kommunens akter, og sier at møter i folkevalgte organ skal være offentlige. Disse grunnlovsbestemmelsene sier imidlertid ikke noe om hva kommuner skal være eller hva slags selvstyre de skal ha.⁹⁸ Skal kommuner fjernes fra styringsordningen må imidlertid grunnloven endres.⁹⁹ I kommuneloven brukes uttrykket kommunalt «folkestyre» i formålsbestemmelsen i § 1. Det at kommuner skal styres av folkevalgte innebærer imidlertid ikke det samme som at det foreligger et kommunalt «selvstyre». Kun to steder er begrepet kommunalt selvstyre benyttet i lovtekster, i forvaltningsloven § 34 andre ledd og i pasient- og brukerrettighetsloven § 7-6 første ledd. Bestemmelsene, som gjelder statlig klagebehandling over kommunale enkeltvedtak, sier at klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen av det frie skjønn. Betydningen av hva som menes med selve begrepet kommunalt selvstyre forklares ikke, verken i lovtekstene eller i forarbeidene til klagereglene. Klagereglene behandles for øvrig nærmere i kapittel 12 i denne rapporten.

I Charteret (om lokalt selvstyre), omtalt i introduksjonen, brukes uttrykket «lokalt» selvstyre og ikke «kommunalt» selvstyre.¹⁰⁰ Charteret forutsetter, jf. art 3 nr. 1 gjengitt foran, at lokale myndigheter, dvs. kommunene, må ha visst omfang av oppgaver, «en betydelig del» eller «a substantial share of public affairs» som det heter i den engelske teksten. Omfanget av kommunale oppgaver i Norge er omfattende, og langt mer omfattende enn i de fleste land i Europa. Dette kan uttrykkes som at desentraliseringen til kommunalt nivå er mer omfattende i Norge enn i andre land.¹⁰¹ Det at oppgavene er mange innebærer ikke nødvendigvis at det

⁹⁸ Meld. St. 12(2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel punkt 5.3 (s. 40).

⁹⁹ Stokstad (2012) s. 74.

¹⁰⁰ European Charter of Local Self-Government. Charteret er en traktat utarbeidet i Europarådets regi som Norge sluttet seg til i 1989 som vi er folkerettslig forpliktet til å følge. Norge undertegnet og ratifiserte Charteret 29. mai 1989 og traktaten trådte i kraft 1. september samme år. I Norge innarbeides slike folkerettslige forpliktelser i den nasjonale lovgivningen. Norsk lov går foran våre folkerettslige prinsipper i tilfelle motstrid (det dualistiske prinsipp), men slik at norsk rett presumeres å være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

¹⁰¹ Smith (2011) Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? i boka Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre s. 51.

kommunale selvstyret står sterkt i Norge. Det kan også reises spørsmål om kommunene har fått for mange oppgaver.¹⁰² Mange oppgaver kombinert med en omfattende rettighetslovgivning kan innebære at det blir liten frihet til å prioritere oppgaver utover de lovpålagte, noe som kan være en trussel mot det kommunale selvstyret.

Begrepet «selvstyre» kan som Eivind Smith skriver erstattes med begrepet «autonomi», dvs. selvbestemmelse.¹⁰³ Et spørsmål som reiser seg her er hvilken valgfrihet lovgivningen gir norske kommuner. Valgfrihet handler dels om frihet til å påta seg oppgaver og til å la være å gjøre oppgaver, og dels om frihet til å løse oppgaver på forskjellige måter. Eivind Smith sier følgende om det siste; «Selvstyre» eller «autonomi» for kommune A forutsetter for det første at den har frihet til å velge andre løsninger enn kommune B eller C. For det andre må det være opp til kommunen selv, ikke til andre (for eksempel statlige forvaltningsorganer), å avgjøre om ulikheter som følge av slike valg skal korrigeres. Uten et minimum av slik valgfrihet blir det ikke meningsfylt å snakke om kommunal «autonomi». Men frihetsgraden kan selvsagt variere fra område til område».¹⁰⁴

Artikkel 3 nr. 1 i Charteret sier at kommunene må ha «rett og evne» til å regulere og administrere sine oppgaver på eget ansvar. Dette innebærer som Sigrid Stokstad skriver rettslig handleevne så vel som at faktiske ressurser stilles til disposisjon. Formuleringen «på eget ansvar» er sentral i et selvstyreperspektiv.¹⁰⁵

3.2.1.2 Grunnlovsværn av det kommunale selvstyret?

Som foran nevnt er ikke det kommunale selvstyret regulert i Grunnloven. Det er også lagt til grunn at det kommunale selvstyret ikke har noe vern etter konstitusjonell sedvanerett.¹⁰⁶ En

¹⁰² Dette påpekes blant annet i den foran omtalte stortingsmeldingen om forholdet mellom kommune og stat, og spesielt av mindretallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen under behandlingen av meldingen, se Innst. 270 S (2011-2012) s. 42-43.

¹⁰³ Se Eivind Smith (2011) Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? i boka Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre s. 50-52. I artikkelen diskuterer han blant annet hva som ligger i begrepet selvstyre.

¹⁰⁴ Smith (2011) s. 51.

¹⁰⁵ Stokstad (2011) En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre i Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre s.38-39.

¹⁰⁶ Se blant annet NOU 1990:13 s. 338 (i forarbeidene til kommuneloven). Den som drøfter dette spørsmålet grundigst er Sigrid Stokstad i sin avhandling om Kommunalt selvstyre (2012), se s. 92-110. Også hun konkluderer med at det kommunale selvstyret ikke nyter noe vern etter konstitusjonell sedvanerett. Det samme

gjennomgang av 25 europeiske grunnlover gjort av Ola Rambjør Heide i 2008 viser at Norge står alene om ikke å ha bestemmelser om lokale styrever (myndigheter) i grunnloven.¹⁰⁷ Her behandles spørsmålet om Norge er folkerettslig forpliktet til å sikre det kommunale selvstyret et grunnlovsmessig vern. Hvis Norge ikke har en slik forpliktelse blir spørsmålet om det kommunale selvstyret allikevel bør reguleres i Grunnloven. Stortinget selv har en rekke ganger sagt nei til slik grunnlovsregulering, i 1988, 1999, 2003, 2007 og senest i juni 2012 og lagt til grunn at vi ikke er folkerettslig forpliktet til det. Motstanden på Stortinget mot slik grunnlovsfesting har dels vært begrunnet i at det er unødvendig med slike bestemmelser fordi det kommunale selvstyret står sterkt og dels fordi slike bestemmelser kan begrense statens handlefrihet og fleksibilitet.¹⁰⁸

Den norske oversettelsen av art. 2 i Charteret lyder: «Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre». I originalteksten sies det om grunnlovsfesting at det skal skje «where practicable». Da Norge ratifiserte Charteret i 1989 la Regjering og Storting til grunn at norsk rett var i samsvar med Charteret uten grunnlovsregulering.¹⁰⁹ Heller ikke kommunelovutvalget mente at grunnlovsregulering var påkrevet på grunn av Charteret, men det mente at prinsippet om lokalt selvstyre burde reguleres i Grunnloven. Utvalget kunne ikke se noen tungtveiende prinsipielle motforestillinger knyttet til slik regulering, og viste til at det er fullt mulig å finne formuleringer for en slik lovtekst uten at en dermed låser eksisterende forvaltningsstruktur for all fremtid. Grunnlovsregulering kunne, slik kommunelovutvalget så det, markere en holdning fra statens/sentrale myndigheters side som på sikt kan bidra til å styrke kommuners/fylkeskommuners posisjon og derved bidra til å prioritere arbeidet med å opprettholde og utvikle et aktivt folkestyre på dette nivået. Lovutvalget fremmet ikke forslag om slik grunnlovsregulering fordi det falt utenfor utvalgets mandat.¹¹⁰

gjør Eivind Smith i Hinderløypa: Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? I Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre? s. 53. I rettspraksis er spørsmålet vurdert i Oslo byretts dom av 23. mai 1995 som også kom til det samme. Saken gjaldt en tvist mellom KS og Staten om retten til å forhandle om lønns- og arbeidsvilkår for lærere i grunnskolen. Denne dommen har imidlertid relativt liten vekt i kraft av at det er en underretts dom.

¹⁰⁷ Heide (2008). Storbritannia var ikke med siden landet ikke har noen konstitusjon.

¹⁰⁸ Se omtale av tidligere behandlinger i Dok. Nr. 12:13 (2007-2008) s. 43.

¹⁰⁹ St.prp. nr. 19 (1988-89) s. 4 sammenholdt med Innst. S nr. 110 (1988-89) s. 2-3.

¹¹⁰ NOU 1990:13 s. 338-339.

Også Valglovutvalgets flertall kom i 2001 med forslag om å grunnlovsfeste det kommunale selvstyre som en del av arbeidet med valgloven vi fikk i 2002. Hovedbegrunnelsen for flertallets syn var at det lokale selvstyret hører til verdigrunnet for det norske styringssystemet og at Norge etter utvalgets syn er folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen. Utvalget gikk ikke inn på om vi er folkerettslig forpliktet til å innføre slikt vern i Grunnloven. Mindretallet mente spørsmålet om grunnlovsfesting burde vurderes av en eventuell forfatningskommisjon.¹¹¹ Forslag om å grunnlovsfeste det lokale selvstyret ble også fremmet av en enstemmig Lokaldemokratikommisjon.¹¹²

Spørsmålet om Norge er forpliktet til å grunnlovsfeste prinsippet om kommunalt selvstyre er bredest drøftet i den juridiske teorien. Eivind Smith mener vi er forpliktet til å grunnlovsfeste det kommunale selvstyret i Norge, men at Charteret ikke pålegger oss noen folkerettslige forpliktelser i forhold til det fylkeskommunale nivået. Når det gjelder hvorfor vi har en slik folkerettslig plikt argumenterer han med at unntaket «where practicable» i art. 2 først og fremst tar sikte på land som ikke har noen skreven konstitusjon, slik som Storbritannia. Han mener også at Norge ikke kan påberope seg at grunnlovsendringer krever 2/3 flertall. Land som ikke ønsker seg eller ser seg i stand til å oppfylle kravet om grunnlovsfesting må ta forbehold om det, noe Charteret åpner for i artikkel 12. Noe slikt forbehold har Norge ikke tatt.¹¹³ For øvrig mener han det er et minstekrav etter Charteret art. 2 at det kommunale selvstyre kommer til uttrykk i formell lov, og påpeker at vi ikke en gang har lovfestet det kommunale selvstyret i kommuneloven. For mer om hans argumentasjon, og hvordan en slik bestemmelse kan utformes, vises det til artikkelen.

Ola Rambjør Heide mener Norge ikke er forpliktet til å grunnlovsregulere det kommunale selvstyret. Han argumenterer blant annet med at forbeholdet «where practicable» er ment å gi statene en viss skjønnsmargin. Han viser herunder til «Explanatory report» til Charteret. Heide anfører at forbeholdet gjenspeiler det grunnleggende poeng at å forplikte seg til å endre grunnloven i mange stater er kvalitativt noe annet og mer enn å forplikte seg til å endre

¹¹¹ NOU 2001:3 s.101–102.

¹¹² NOU 2005 kapittel 7 (s.80-83).

¹¹³ Eivind Smith i Hinderløypa: Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge? I Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? Dersom en skulle akseptere fravær av slikt grunnlovsmessig flertall som en grunn god nok til å hindre traktatbrudd mener Smith at i hvert fall regjeringen har en plikt til å forsøke å overbevise at Norge har folkerettslig bundet seg på dette punktet. (Regjeringen kan fremme forslag om grunnlovsendringer jf. Grl. § 76).

lovgivningen. Han viser også til at Storbritannia, som ikke har noen formell grunnlov, ikke har tatt noe forbehold mot Charteret art. 2. Heller ikke Norge må avgi noen reservasjon for å påberope seg dette forbeholdet mener han.¹¹⁴

Spørsmålet om Norge er forpliktet til å grunnlovsregulere det kommunale selvstyre er senest drøftet av Sigrud Stokstad i hennes avhandling om kommunalt selvstyre. Hun synes å helle til at Norge har en forpliktelse til å grunnlovsfeste det kommunale selvstyre og sier følgende om spørsmålet, etter først å ha gjennomgått en rekke argumenter, herunder gjort rede for behandlingen av spørsmålet i tidligere teori;¹¹⁵

«Svaret på spørsmålet om Charteret innebærer en forpliktelse til å grunnlovsfeste prinsippet om kommunalt selvstyre er ikke opplagt i situasjoner der grunnlovsfesting ikke skjer fordi grunnlovsmyndigheten ikke ønsker slik regulering. Formuleringen «where practicable» er ikke klar, men ordlyden trekker likevel i retning av at manglende vilje til å grunnlovsfeste ikke er tilstrekkelig innenfor et regime for grunnlovsendring som det norske. Selv om grunnlovsfesting innebærer noe mer enn lovfesting, er ikke traktatmyndigheten underlagt en formell begrensning med hensyn til nye bestemmelser i grunnloven. Spørsmålet om hva som er «gjennomførbart» beror altså på andre forhold enn hva grunnlovgiver og lovgiver ønsker så lenge Norge er forpliktet av Charteret art. 2». Dersom Norge ikke skulle være forpliktet mener hun at det opplagt vil være i tråd med formålet med Charteret og praksis i øvrige medlemsland å gjennomføre slik grunnlovsfesting.

Som nevnt innledningsvis under dette punktet har Stortinget senest ved behandling i juni 2012 avvist et forslag om grunnlovsfesting av lokalt selvstyre.¹¹⁶ Forslaget til ny GrL. § 49 a som lå til grunn for behandlingen brukte ikke begrepet selvstyre, men var formulert slik innledningsvis; «Innbyggerne har rett til å styre anleggenger som er av lokal karakter gjennom organer som er utpekt ved frie og direkte valg». Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og SV) argumenterte som ved tidligere Stortingsbehandlinger med at lokaldemokratiet har fungert selv om prinsippet om lokalt selvstyre ikke er grunnlovsfestet og med at det har vært bred enighet om overføring av

¹¹⁴ Heide i Lov og Rett (2008) s. 389-382.

¹¹⁵ Stokstad (2012) s. 119. Spørsmålet om konstitusjonell beskyttelse av det kommunale selvstyret i Norge og en eventuell plikt til grunnlovsfesting av dette drøftes på s. 71-120 i avhandlingen.

¹¹⁶ Innst. 298 S (2011–2012).

oppgaver gjennom årene til det lokale nivå og at de ikke kunne se at spørsmålet står i noen annen stilling nå enn under tidligere stortingsbehandlinger. Flertallet mente også at forslaget som var til behandling ikke klargjorde hvilken type lokaldemokrati som blir lovfestet, dagens kommune, forvaltningskommunen eller den autonome kommunen og fryktet at den dynamiske relasjonen mellom forvaltningsnivåene kan bli frosset. Usikkerheten om man gjennom slik grunnlovsfesting kan begrense lokaldemokratiet ved å gripe inn i et eksisterende normsett var tungtveiende for flertallet. Norge er etter flertallets syn ikke rettslig forpliktet av charteret til å grunnlovsfeste det kommunale selvstyret.

Mindretallet i komiteen (Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet) gikk inn for å grunnlovsfeste det lokale selvstyre. Tidligere er det partiene Venstre og Senterpartiet som har ønsket seg slik grunnlovsbestemmelse, nå er konstellasjonen utvidet. Disse partiene (unntatt Senterpartiet som hadde en særlig begrunnelse) viste til at Norge er i en særlig situasjon i Europa som det eneste av 26 land som ikke har lovfestet noe om lokalt selvstyre i sin konstitusjonelle lovgivning og til at spørsmålet om slik lovfesting i sin tid fikk tilslutning av kommunelovsutvalget, flertallet i valglovutvalget og KS. Dette mindretallet viste også til at slik grunnlovsfesting vil stadfeste den viktige rollen lokaldemokratiet har og innebære et vern av dette, og sikre innbyggerne mulighet til demokratisk deltakelse og innflytelse. Slik dette mindretallet så det ville ikke Stortingets handlefrihet verken når det gjelder muligheten til å løse viktige nasjonale oppgaver eller til å videreutvikle det lokale selvstyret bli begrenset av forslaget. Begrunnelsen fra dette mindretallet tyder på at de mener Norge er folkerettslig forpliktet til å grunnlovsfeste det kommunale selvstyret; se s. 3 der de blant annet sier at art. 2 i Charteret «legger klare føringer for medlemslandene, også Norge».

Stortingspolitikere fra de borgerlige partiene fremmet i 2012 på nytt forslag om å grunnlovsfeste det lokale selvstyre.¹¹⁷ At forslagene er fremmet innebærer at det vil være mulig å endre Grunnloven på dette punktet i stortingsperioden 2013-2017.

¹¹⁷ Dokument 12 (2011–2012). Grunnlovsforslag 5.

3.2.1.3 De kommunale folkevalgte organene - demokratiet

I Norge ledes kommunene av kommunestyret og dette er direkte folkevalgt. Det er fastslått i koml. § 6 at kommunestyret er kommunens øverste organ. Regler om sammensetningen av kommunestyret er gitt i koml. § 7 mens regler om valg er gitt i valgloven. (Valgloven regulerer valg til Stortinget, fylkestinget og kommunestyret). I Norge er det også åpnet for direkte valg til kommunedelsutvalg i kommuneloven. Reglene om at kommuner skal ha en lokal folkevalgt ledelse er ikke sikret noe konstitusjonelt vern.

Demokratiseringen av det kommunale selvstyret har utviklet seg gradvis i Norge. Norge fikk sine første kommunelover i 1837, formannskapslovene. Formannskapslovene av 1837 var et resultat av brytningene mellom embetsverket og lokalt selvstyre.¹¹⁸ Ved vedtakelsen av disse lovene ble grunnlaget for det kommunale selvstyret lagt i Norge.¹¹⁹ Det demokratiske aspektet var imidlertid ikke tungt inne i starten. Formannskapslovene innførte riktignok direkte valg til de overordnede politiske organene i bykommunene og i landkommunene, men disse organene møttes relativt sjelden. Formannskapene var de sentrale organene. Også formannskapet var direkte valgt, men disse organene var små og bare en liten del av borgerne hadde stemmerett. Gradvis forskjøv maktforholdet mellom formannskapet og kommunestyret seg. Fra og med 1879 skulle kommunestyret velge ordfører. I den någjeldende kommunelov er så og si all vedtakskompetanse lagt til kommunestyret som selv bestemmer hvor kompetansen skal ligge i kommuneorganisasjonen. Sentrale beslutninger må treffes av kommunestyret selv. Lovgiver har gitt kommunene i Norge stor frihet i forhold til å organisere seg selv og stiller få krav til oppretting av bestemte organer eller stillinger. Reglene om valg til folkevalgte organer, organisering og kompetansefordeling er nærmere behandlet i kapittel 4 punkt 4.2 senere i rapporten.

3.2.1.4 Kommuners grenser

Kommuneinndelingen i Norge nyter intet grunnlovsværn.¹²⁰ Det er heller intet krav om slik grunnlovsfesting etter det europeiske charteret om kommunalt selvstyre art. 5. I koml. § 3 nr. 2 sies det at endringer i den kommunale inndeling skal avgjøres etter regler fastsatt i lov.

¹¹⁸ Bernt mfl. (2002) s. 33-34.

¹¹⁹ NOU 1990: 13 s. 33-34.

¹²⁰ I grunnlovsforslaget fremmet høsten 2012 og omtalt foran foreslås det en grunnlovsregel som blant annet sier at: «Nærmere bestemmelser om valg, stemmerett og geografisk avgrensning fastsettes ved lov».

Lovregler om den kommunale inndelingen er, som nevnt i kapittel 2, punkt 2.4.1.1, gitt i inndelingslova, og de berørte kommunene er i loven gitt rett til å uttale seg, jf. inndelingslova § 9 siste ledd. Regjeringen treffer vedtak om kommunesammenslåing, grensejusteringer etc. Inndelingslova gir hjemmel til å slå kommuner sammen med tvang, jf. inndelingslova § 4, men slik tvangssammenslåing har ikke vært aktuell politikk i Norge på mange år.¹²¹ Dersom noen av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing må vedtak om sammenslåing treffes av Stortinget, jf. inndelingslova § 4.

3.2.1.5 Oppgaver og finansiering

Kommuneloven gir ikke regler om kommunenes oppgaver og kompetanse. Enkelte bestemmelser i kommuneloven begrenser kompetansen, for eksempel er det forbudt for kommuner å stille garantier for andres næringsvirksomhet, jf. koml. § 51. Kommunenes oppgaver og kompetanse i Norge er regulert i den lovgivningen som Stortinget til en hver tid gir. Tradisjonelt er dette gjerne blitt uttrykt som at kommunenes myndighet er avledet av statens myndighet. Det kommunale selvstyret beror på bestemmelser gitt i lov og innebærer overføring av offentlig kompetanse til kommunene, myndighet som statlige organer ellers ville hatt.¹²² Samtidig trenger staten trenger hjemmel i lov for å kunne gripe inn overfor kommunene. I forarbeidene til kommuneloven omtales kravet om lovhjemmel som et alminnelig ulovfestet rettslig prinsipp.¹²³ Kravet til lovhjemmel utgjør et kjerneelement i det kommunale selvstyres rettslige vern skriver Sigrid Stokstad.¹²⁴ Dette kravet har ikke vært sett på som noe hinder for at Stortinget gir fullmakslover der nærmere regler om kommuners oppgaver og plikter og kompetanse gis i forskrifter.

¹²¹ Meld. St. (2011-2012) s. 28. Spørsmålet om tvangssammenslåing av kommuner er på nytt aktualisert etter Stortingsvalget høsten 2013.

¹²² Bernt mfl. (2002) s. 23

¹²³ Se Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 244. Kravet til hjemmel i lov kan begrunnes med enten med prinsippet om kommunalt selvstyre eller med legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet kommer inn fordi kommuneloven etablerer kommunene som egne rettssubjekter, inngrep overfor egne rettssubjekter krever hjemmel i lov eller annet rettsgrunnlag av lovs rang. I Rt. 2003 s. 670 (note 37)) ble de to betraktningssmåtene likestilte. Saken gjaldt spørsmål om en avtale inngått av staten om lønns- og arbeidsvilkår for kommunalt ansatte førskolelærere var bindende for kommunene. Høyesterett kom i dommen til at avtalen ikke bindende fordi staten ikke hadde hjemmel i lov for slik forhandlingskompetanse. For mer om dette, se Stokstad (2012) Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen i Det norske flernivådemokratiet s. 67-69 og Eckhoff/Smith (2010) s. 361.

¹²⁴ Stokstad (2012) (Abstrakt) s. 68.

Kommunenes kompetanse i Norge er negativt avgrenset, noe som innebærer at de kan påta seg oppgaver/ansvar såfremt ikke lov eller ulovfestede rettsregler forhindrer det. Det at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset er et uttrykk for at kommunene i Norge prinsipielt sett har et kommunalt selvstyre. Dette utgangspunktet må imidlertid ses i lys av at lovgivningen pålegger kommunene en rekke oppgaver, og at kommunene er avhengige av økonomiske overføringer fra staten, noe som innebærer store begrensninger i det kommunale selvstyret.¹²⁵ Spørsmålet om norske kommuners kompetanse og grensene for denne kompetansen er nærmere behandlet i dette kapitlet punkt 3.3.1.

Kommunene i Norge kan i liten utstrekning påvirke sine egne inntekter. Kommunene har formelt frihet til å ilegge inntektskatt, men det er satt et tak på størrelsen av denne skatten. Alle norske kommuner har lagt seg på maksimalbeløpet. Riktignok kan kommunene ilegge eiendomsskatt, men denne har relativt sett liten betydning for kommunenes inntekter. Den kommunale friheten i Norge er på dette punktet reelt sett liten. Kommunestyret vedtar selv eget budsjett og prioriterer. Budsjettene skal ikke gjennom noen statlige godkjenningsordninger. For kommuner som er i økonomisk ubalanse skal imidlertid årsbudsjettet gjennom en statlig lovlighetskontroll etter regler gitt i kommuneloven. De rettslige spørsmålene om kommunenes beskatningsrett og reglene om årsbudsjett og budsjettfrihet er nærmere behandlet i kapittel 10 senere i rapporten.

3.2.1.6 Statlig tilsyn og kontroll

Fylkesmannen er i stor utstrekning den instansen som utøver tilsyn og kontroll med kommuner i Norge. Det er gitt regler om hvordan statlig tilsyn med kommuneplikter skal skje i kommuneloven kapittel 10 A. Kommuneloven gir ikke hjemmel til å føre tilsyn på et område, regler som gir statlig myndighet adgang til eller som pålegger statlig tilsyn med kommuneplikter må gis i særlov. En god del særlover har slike regler om statlig tilsyn. Fylkesmannen fører slikt tilsyn, jf. koml. § 60 b og kan bare føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov. Regler om statlig tilsyn er ikke behandlet i rapporten, de faller utenfor oppdraget.

¹²⁵ Bernt m.fl. (2002) s. 43 flg.

Fylkesmannen er også i stor utstrekning klageinstans over kommunale enkeltvedtak. Fylkesmannen er ikke uavhengig av den sentrale statsforvaltningen og kan normalt prøve påklagede kommunale enkeltvedtak fullt ut, også skjønnet, noe som reiser problemer i forhold til det kommunale selvstyret. I tillegg til dette er fylkesmannen klageinstans over kommunale avgjørelser som kommunestyrerepresentanter bringer inn for lovlighetskontroll (minimum tre) etter regler i koml. § 59. Bestemmelsen om lovlighetskontroll åpner også for at fylkesmannen tar kommunale avgjørelser opp til kontroll av eget tiltak. I og med at fylkesmannen her skal vurdere lovligheten av en avgjørelse reiser reglene i kommuneloven om fylkesmannens lovlighetskontroll i utgangspunktet ikke problemer i forhold til det kommunale selvstyret. Samtidig er mange av bestemmelsene i særlovgivningen som pålegger kommunene plikter og oppgaver og gir innbyggerne rettigheter skjønsmessig utformet. Fylkesmannens overprøvingsadgang kan også på disse områdene reise utfordringer i forhold til det kommunale selvstyret. Det samme gjelder ikke minst fylkesmannens rolle i kommunale planprosesser.¹²⁶ Se for øvrig behandlingen av klageordningene i kapittel 12. Fylkesmannen skal også kontrollere årsbudsjett og godkjenne låneopptak i kommuner som er i økonomisk ubalanse, disse er registrert i et eget register, RoBEK-registeret. Disse ordningene er behandlet i kapittel 10 punkt 10.2 senere i rapporten.

3.2.2 Danmark

3.2.2.1 Den konstitusjonelle forankringen av det kommunale selvstyret

Det kommunale selvstyret er regulert i den danske grundloven § 82 som sier: «Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov». Ordlyden i bestemmelsen er ikke endret siden Danmark fikk sin første grunnlov i 1849. Bestemmelsen er plassert i den danske grundlovens kapittel om frihetsrettigheter noe som indikerer at det kommunale selvstyret, i hvert fall opprinnelig, har hatt rot i oppfatninger om at det kommunale selvstyret skulle betraktes som en form for motvekt til statsstyret. En slik forståelse var for så vidt i tråd med datidens oppfatninger om at statsstyret skulle begrenses til de mest nødvendige funksjoner. Disse oppfatningene har, med utviklingen av et omfattende statsstyre, neppe noen større betydning i dag og kan i hvert fall ikke tas til inntekt for noen bestemt plassering av det kommunale selvstyret i rettslig forstand.

¹²⁶ For mer om dette, se Hansen mfl. (2009), i sær kapittel 3 om de rettslige problemstillingene.

Av større betydning i så henseende er forekomsten av rettslige sedvaner der det er lagt til grunn at disse har «kontitutionel kraft». Også betraktninger ut fra «forholdets natur» (kulturtradisjonen) kan være relevante som en fortolkningsfaktor. I begge sammenhenger har det betydning at lokalt selvstyre bygger på lang tradisjon i Danmark med røtter tilbake i middelalderens købstadsprivilegier og opprettelsen av fattigkommissioner og skolekommissioner på begynnelsen av 1800-tallet. En annen fortolkningsfaktor av særlig betydning er også utviklingen i internasjonal rett. Danmark tiltrådte Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre av i 1988.¹²⁷ I forbindelse med kommunalreformen i 1997 tok Danmark forbehold med hensyn til konvensjonens anvendelse på de nye regionene.

Den konstitusjonelle forankringen av det kommunale selvstyret behandles i det følgende på grunnlag av disse rettskildene og slik disse er tolket i den kommunalrettslige teori, herunder med hensyn til de konstitusjonelle forutsetningene om henholdsvis de kommunale organer og det folkelige mandatet, de kommunale oppgaver og deres finansiering samt det statlige tilsynet med kommunene.

3.2.2.2 De kommunale folkevalgte organene - demokratiet

Bestemmelsen i grl. § 82 er etter sitt innhold en «løftebestemmelse». Allerede ved vedtakelsen av bestemmelsen i 1849 var den delvis oppfylt med «kommunalanordningene» av 1837, 1840 og 1841 for købstædene og landkommunene en hadde den gang samt Københavns Kommune. Først med kommunallovne av 1867 og 1868 ble imidlertid selvstyret lagt i fastere rammer og realisert mer konsekvent, herunder med kommunale styringsorganer som var sammensatt helt eller i stor grad på grunnlag av et folkelig mandat, og som hadde det fulle ansvaret for alle kommunens anliggender. Styringen av kommunene var etter denne lovgivningen opprinnelig organisert forskjellig i by- og landkommunene. I kommuner som hadde status som «købstæder» ble kommunene dels styrt av folkevalgte (valgt av borgere i kommunen), og dels av et kongevalgt magistrat som ble ledet av en kongevalgt borgmester. Landkommunene var organisert i to geografiske nivåer med sognekommunene som det lokale nivå og amtskommunene som det regionale nivå. Købstædene sto utenfor amtskommunene. Sogne- og amtskommunene ble styrt av organer som var sammensatt av

¹²⁷ Bkg. 104/1988.

folkevalgte og statlige representanter. Sognerådene hadde opprinnelige statlige embetsmenn som medlemmer ex officio, mens amtsrådene ble ledet av amtmanden.

Utviklingen av styringssystemet i danske kommuner har siden båret preg av en gradvis demokratisering av sammensetningen av de kommunale organene og i stemmeretts- og valgbarhetsreglene. Det statlige innslaget i sognerådene forsvant allerede i 1855 mens købstædene fikk anledning til selv å velge «rådmænd» til magistratet i 1860. Fra 1919 fikk købstædene også rett til selv å velge borgmester. Det siste statlige innslag i det kommunale styringssystemet forsvant med kommunalreformen i 1970. Ved denne reformen ble ordningen med amtmanden som medlem og leder av amtsrådet og den amtskommunale forvaltning opphevet. Samtidig ble oppdelingen i købstads- og sogne- og amtskommuner erstattet av en kommunestruktur bestående av kommuner og amtskommuner med tilnærmedesvis like styringsordninger.

Selv om den danske grundloven ikke i seg selv sikrer danske kommuner en demokratisk ordning i noe bestemt omfang må den ovenfor beskrevne historiske utvikling, ut fra betraktninger om «forholdets natur» og kulturtradisjonen, kunne tas til inntekt for at prinsippet om at kommunene styres av folkevalgte organer på alle nivåer er beskyttet av konstitusjonen. I den kommunalrettslige teorien uttrykkes dette gjerne som at det har formodningen mot seg at det kan settes statlige eller ikke-valgte representanter inn i kommunenes styringsorganer. En slik fortolkning er for øvrig i tråd med det europeiske charteret om lokalt selvstyre art. 3 nr. 2 som klart forutsetter at kommuner skal styres av organer med et folkevalgt mandat. Regler om folkevalgt organisering er gitt i lov om kommunernes styrelse mens regler om den kommunale valgordningen er regulert i en egen lov om kommunale og regionale valg.¹²⁸ Disse reglene er behandlet i kapittel 4 punkt 4.3 senere i rapporten.

¹²⁸ L 140/ 1989; Lbk 105/2011.

3.2.2.3 Kommuners grenser

Det er ikke gitt regler om kommuneinndelingen i den danske styrelsesloven. I Danmark er den nåværende kommunale inndeling regulert i inndelingsloven av 2005¹²⁹ Endringer i denne inndelingen må skje med hjemmel i lov om ændringer af landets inndeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunalesamarbejder.¹³⁰ Indenrigsministeren kan med hjemmel i sistnevnte lov foreta kommunesammenslåinger og delinger og mindre og større grenseendringer. Slike endringer forutsetter enighet blant de berørte kommunene, jf. § 2 stk.1, men slik at mindre grenseendringer kan foretas uten samtykke, jf. nr. 2. Ministeren kan også med hjemmel i loven oppløse forpligtende kommunale samarbejder og foreta endringer av den kommunale inndeling som slik oppløsning gjør nødvendig. Som alternativ til endringer av den kommunale inndeling kan det også, med de berørte kommunalbestyrelses tilslutning, treffes beslutning om instituering av et nytt forpliktende kommunalt samarbeide i forbindelse med oppløsning av et eksisterende samarbeide.

3.2.2.4 Oppgaver og finansiering

Gr. § 82 sikrer i utgangspunktet ikke det kommunale selvstyret i noe nærmere bestemt omfang. Staten kan således med hjemmel i lov både legge oppgaver til kommunene i det omfang som finnes hensiktsmessig og frata kommunene oppgaver de tidligere har hatt. Artikkel 4 nr. 2 i det europeiske charteret om lokalt selvstyre gjør i så henseende ingen forskjell. Derimot kan det muligens antas at det for visse av de lovbestemte oppgavens vedkommende har dannet seg en rettsedvane om at oppgavene skal ivaretas av kommunene. Det gjelder undervisning på grunnskolenivå (folkeskoler) og visse oppgaver på det sosiale området (forsørgelse og eldrepleie). Disse oppgavene har alltid vært kommunale, også før selvstyret på midten av 1800-tallet ble lagt i fastere rammer.

Spørsmålet om det eksisterer kommunale oppgaver som lovgiver ikke kan ta fra kommunene er først og fremst et spørsmål av teoretisk interesse. Lovgiver har med årene overlatt de fleste offentlige driftsoppgavene til de danske kommunene. Statens overtakelse av ansvaret for de videregående skolene («gymnasierne») i Danmark i forbindelse med kommunalreformen av

¹²⁹ L. 540/2005 om revision af den kommunale inndeling; jf. bkg. 656/2005.

¹³⁰ Lov nr. 382 af 03/05/2006.

2007 illustrerer imidlertid at spørsmålet kan få fornyet betydning. Ved denne overtakelsen ble gymnasene omdannet til selveiende institusjoner og underlagt et automatisk bevilgningssystem («taxameterstyring»), et prinsipp for finansiering som også vil kunne innføres for folkeskolenes vedkommende. Det vil imidlertid neppe være forenlig med den konstitusjonelt betingede tradisjonen med kommunalt ansvar for grunnskoleundervisningen om lovgiver vil overføre denne oppgaven til staten. Noen tilsvarende tradisjon kunne ikke anføres i forhold til gymnasiene. Staten har også tidligere, før kommunalreformen av 1970, hatt ansvaret for gymnasene.

Det kommunale selvstyrets rettslige betydning for de lovbundne oppgavenes vedkommende viser seg ved at kommunene i utgangspunktet ivaretar disse oppgavene som rettslig uavhengige myndigheter. Kommunene er ved utførelsen av de lovbundne oppgavene ikke underlagt statlig instruksjon, hverken generelt eller konkret. Kommunale avgjørelser kan heller ikke påklages til statlige myndigheter uten hjemmel i lov (i tråd med det europeiske charteret om lokalt selvstyre art. 4 nr. 4 og 5). Men som det vil fremgå i kapittel 12 punkt 12.3 senere i rapporten er det i stor utstrekning etablert ordninger der kommunale avgjørelser kan påklages til statlige klageorganer. Det hører imidlertid til unntaket at statlige myndigheter har instruksjonsrett.

I tillegg til de lovbundne oppgavene har kommunene en konstitusjonell betinget rett til på eget initiativ å påta seg oppgaver som tjener lokalfellesskapets interesser. (Se det europeiske charteret om lokalt selvstyre art. 4 nr. 2). Rammene for denne initiativretten, «kommunalfuldmagten» er behandlet i punkt 3.3.2 i dette kapitlet i rapporten. Som det fremgår der hører de frivillige oppgavene historisk sett til kjernen i det kommunale selvstyre, jf. formuleringen i grundloven «deres (egne) anliggender». Nå når hoveddelen av de kommunale oppgavene er lovbundne spiller kommunens adgang til å påta seg oppgaver på frivillig grunnlag en mindre rolle. Adgangen er imidlertid prinsipielt viktig og danner en yttergrense for hva slags kompetanse som kan fratras kommunene. Dette forhindrer ikke at det vil være adgang til å lovregulere kommunalfuldmagten. Slik lovregulering har også skjedd i

nyere tid på noen punkter, primært med sikte på å presisere eller utvide grensene for den kommunale initiativretten, se punkt 3.3.2 i dette kapitlet.¹³¹

Initiativretten har nær sammenheng med at kommunene, i hvert fall fra kommunallovene av 1867/68, er selvstendige rettssubjekter med en egen økonomi basert på innkreving av skatter hos lokalbefolkningen. Danske kommuner har prinsipielt sett fri beskatningsrett. Se omtale av kommunenes beskatningsrett og det kommunale inntektssystemet senere i rapporten i kapittel 10 punkt 10.3.2. Der er enighet i den kommunalrettslige teorien om at kommunenes beskatningsrett ikke nyter noen konstitusjonell beskyttelse, restriksjoner i beskatningsretten er derfor rettslig sett uproblematisk. Den kommunale beskatningsretten kan imidlertid neppe helt fjernes uten at kommunene kompenseres i form av andre inntekter i et omfang som i hvert fall gjør det mulig for dem å ivareta egne anliggender.¹³²

3.2.2.5 Statlig tilsyn og kontroll

Kommunene er etter den danske grunnloven § 82 undergitt statlig tilsyn. Opprinnelig var dette tilsynet plassert hos amtmanden med Indenrigsministeriet som overtilsynsmyndighet. Ved kommunalreformen i 1970 ble tilsynet lagt til en særlig regional myndighet, Tilsynsrådet, som besto av amtmanden og et antall amtsrådsmedlemmer. Denne ordningen foranlediget ikke konstitusjonelle overveielser fordi tilsynet ut fra en fra det mer til det mindre betraktning utvilsomt kunne organiseres som et blandet statlig og kommunalt tilsyn. Ved gjennomføringen av en klagerreform i 2004 ble det regionale tilsynet igjen overført til statsamtene, men slik at tilsynskompetansen ble samlet hos de fem største amtene. Disse ble ved kommunalreformen i 2007 omdannet til (fem) regionale statsforvaltninger under ledelse av en direktør. Fra og med 1. juli 2013 er de regionale statsforvaltningene samlet til én Statsforvaltning.

¹³¹ Ved omdanningen av amtskommunene til regioner ble disse uttrykkelig fratatt initiativretten. Samtidig tok Danmark forbehold etter det europeiske charteret om lokalt selvstyre art. 13 og 16 med den virkning at charteret bare gjelder for kommuner, se bkg. 104/1988). Regionene anses etter dette i konvensjonsmessig sammenheng ikke for å være en del av det kommunale selvstyre.

¹³² Ved kommunalreformen av 2007 ble beskatningsretten for de nye regionene fjernet som et motstykke til fratagelsen av initiativretten som omtalt i forrige note. Dette forhold var en annen del av bakgrunnen for det danske forbehold i forhold slik at det nå bare er kommuner som anses som omfattet av det europeiske charteret om kommunalt selvstyre. Det er lagt til grunn i den kommunalrettslige teori at grundloven ikke sikrer et kommunalt selvstyre i noen nærmere bestemt utforming, jf. forutsetningen i grl. § 82 om at selvstyret «ordnes ved lov». Grundloven sikrer således heller ikke et lokalt selvstyre i to nivåer. Fjerningen av initiativ- og beskatningsretten fra regionene ble ikke ansett å stride mot den danske forfatningen.

Omdannelsen av tilsynet til et rent embetstilsyn i statlig regi skjedde blant annet på bakgrunn av at en gradvis fjernet det såkalte «hensigtsmæssighedstilsynet» der en rekke kommunale enkeltdisposisjoner skulle godkjennes av tilsynsmyndighetene. Etter de någjeldende reglene i kommunestyrelsesloven kapittel VI og VII er tilsynet hovedsakelig et rent legalitetstilsyn. Statsforvaltningen ivaretar tilsynet med kommuner og regionene. Indenrigsministeriet har fortsatt en form for overtilsyn, men dette er i hovedsak begrenset til saker av mer prinsipiell karakter. I tillegg har også andre sentrale myndigheter (ministerier) ansvaret for sektortilsyn på kommunale ansvarsområder. Eventuelle rettsbrudd som konstateres i forbindelse med slikt sektortilsyn må forfølges gjennom de alminnelige tilsynsmyndighetene (Statsforvaltningen og Indenrigsministeriet) og med de sanksjonsmuligheter som styrelsesloven åpner for. Mange tilsynssaker oppstår på bakgrunn av klager til Statsforvaltningen, denne tilsynsordningen er derfor behandlet i kapittel 12 punkt 12.3.4 i denne rapporten. For mer om dette vises det til omtalen der.

3.2.3 Finland

3.2.3.1 Grunnlovsvern av det kommunale selvstyret

Hvor omfattende det kommunale selvstyret skal være har variert opp gjennom den kommunale forvaltnings historie i Finland. Siste halvdel av 1800-tallet ble dominert av en svært statssentral oppfatning av kommunen.¹³³ Det kommunale selvstyret har vært beskyttet i den finske grunnlagen siden 1919. Ulike tolkingstradisjoner har preget tolkingen av bestemmelsen i grunnloven før Finland fikk sin någjeldende grunnlov vedtatt i 1999.¹³⁴ Noen la stor vekt på hensynet til staten og velferdssamfunnet, mens andre la større vekt på hensynet til innbyggernes selvstyre. I grunnloven av 1999 er det gitt regler om det kommunale selvstyret i 121 §. Et viktig siktemål med denne grunnlovsbestemmelsen var å forsterke det kommunale selvstyret ved at prinsippene det kommunale selvstyret hviler på ble regulert i grunnloven.¹³⁵ (Åland har som nevnt i kapittel 2, punkt 2.2.3 foran, et eget selvstyrevern regulert både i den finske grunnloven 120 § og i självstyrelseslagen för Åland.¹³⁶)

¹³³ Harjula og Prättälä s. 30-31.

¹³⁴ Grundlag 731/1999. Loven trådte i kraft 1. mars 2000.

¹³⁵ Reg.prp. 1/1998 s. 61 og s. 175.

¹³⁶ Lag 16.8.1991/1144.

Bestemmelsen i grunnlagen 121 § har regler om det kommunale selvstyret, de kommunale oppgavene, kommuners beskatningsrett og samers rett til språklig og kulturell autonomi. Selvstyrebestemmelsen har to hovedsider; en om forholdet til innbyggerne og en om forholdet til staten. Grunnlovens betydning i forhold til det kommunale selvstyret innskrenker seg ikke til bestemmelsen i 121 §. De grunnleggende prinsippene som den finske grunnloven bygger på, fremfor alt demokrati- og rettsstatsprinsippene, virker også inn på det kommunale selvstyret.¹³⁷ Også de grunnleggende rettighetene innbyggerne har, og som er regulert i 2. kap. i grunnlagen, påvirker kommunene på mange områder.

Den finske grunnloven beskytter kommunene mot lovgivning som griper inn i kjernen av det kommunale selvstyret og mot lovgivning som begrenser det kommunale selvstyret. Riksdagens grundlagsutskott skal etter grunnlagen 74 § gi uttalelser om hvorvidt lovforslag og andre saker som forelegges utskottet er i samsvar med grunnloven, og er i praksis den høyeste autoriteten i spørsmål om hvorvidt formelle lover er i samsvar med grunnloven. Det gjelder også i spørsmål om hvordan lover forholder seg til det grunnlovsbeskyttede kommunale selvstyret. Dersom en lovbestemmelse ikke er i samsvar med grunnlovsbestemmelsene må loven endres noe som er den vanlige og anbefalt endringsmåten. Alternativet er å vedta reglene i grunnlovs form, det innebærer blant annet at lovvedtaket må vedtas med kvalifisert flertall.

3.2.3.2 De kommunale folkevalgte organene - demokratiet

Kommuneforvaltningen skal etter prinsippene i grunnlagen bygge på det kommunale demokratiet. Kommunens innbyggere har rett til å velge fullmåttige ved valg, og det folkevalgte organet som innbyggerne velger skal ha en sentral maktposisjon i kommunen. Ikke bare det representative demokratiet betones i grunnloven. Også andre direkte påvirkningsmuligheter skal sikres, se grunnlagen 2 §, 14 § og 20 §. I Grunnlagen 20 § siste ledd heter det eksempelvis; «Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön».

¹³⁷ Harjula og Prättälä (2004) s. 26-27.

Det kommunale selvstyret er tett knyttet til «kommuninvånarnas självstyrelse». I grunnloven 121 § første ledd er det fastslått at Finland er delt inn i kommuner og at deres forvaltning skal bygge på selvstyre for kommunens innbyggere. Prinsippet om en demokratisk kommunal forvaltning og prinsippet om at det øverste organet i kommunen, fullmaktige, skal velges ved direkte valg kommer til uttrykk i dette leddet av grunnlovsbestemmelsen. Det følger av grunnloven 14 § andre ledd at alle finske statsborgere og utlendinger som er «stadigvarende» bosatt i Finland har rett til å delta i kommunevalg. Kommuneinnbyggernes muligheter til å påvirke kommunale beslutninger sikres blant annet gjennom at fullmaktiges beslutningsrett er generell og primær. De viktigste beslutningene i kommunen skal treffes av ett organ som velges direkte av innbyggerne. Til innbyggernes påvirkningsmuligheter hører også at den kommunale forvaltningen skal være åpen og offentlig. Kommunens innbyggere har også mulighet til å påklage beslutninger som treffes i kommunen (ved kommunalbesvær) og overvåker på denne måten kommunens virksomhet. Besværsretten kan ses på som en garanti for innbyggernes påvirkningsmuligheter.

I andre ledd i grunnloven 121 § sies det at de alminnelige bestemmelsene om kommunal forvaltning skal gis i lovs form. Dette lovforbeholdet i den finske kommuneloven er ikke til hinder for å gi kommuner stor frihet til å organisere sin egen organisasjon og forvaltning gjennom reglementer. Uttrykket som er valgt i andre ledd; at bestemmelser om de «almänna grunderna gis ved lag» viser at lovgivningen skal gi kommuner tilstrekkelig handlingsfrihet samtidig som grunnloven også gir lovgiver i oppdrag å gi alminnelige bestemmelser om organisering av den kommunale forvaltningen.¹³⁸ Betoningen av innbyggernes rett til selv å bestemme om sine forvaltningsorgan i første ledd innebærer at lovgiver ikke kan gi staten eller andre aktører noe mer enn en begrenset rett til å bestemme innretningen av den kommunale organisasjonen og de folkevalgte organenes sammensetning.

Nærmere regler om politisk organisering i kommunene og valg til fullmaktige i Finland er gitt i henholdsvis kommunallagen og vallagen. Kommunene i Finland har stor frihet til å bestemme egen organisering og til å bestemme hvor kompetanse skal ligge i kommuneorganisasjonen, men slik at kommunestyrelsen er gitt en særlig stilling i kommunallagen som ikke kan fratras styrelsen. Reglene om organisering og

¹³⁸ Harjula og Prättälä (2004) s. 33.

kompetansefordeling på politisk nivå er nærmere behandlet i kapittel 4 punkt 4.4, og vi viser til dette kapitlet.

Kommunenes rett til å bestemme hvordan den administrative organisasjonen skal se ut hører også inn under det kommunale selvstyret. Viktig å merke seg i Finland er at finske kommuner har to typer ansatte, tjänsteinnehavere og ansatte. Bare tjänsteinnehavere kan utøve myndighet. Grundlagen 80 § første ledd sier at bestemmelser om individers rettigheter og plikter skal gis i lovs form. Denne bestemmelsen gir også et vern for kommunale «tjänsteinnehavere», noe som følger av forarbeidene til grunnlagen og regler om kommunale tjänsteinnehavere er gitt i en egen lov. Disse reglene setter visse begrensninger og betingelser i forhold til hvordan finske kommuner kan organisere administrasjonen sin. For mer om organiseringen av administrasjonen viser vi til kapittel 8 punkt 8.4.

Kommune kan, etter KomL. 2 § tredje ledd, ivareta sine lovpålagte oppgaver selv eller i samarbeid med andre kommuner. Bestemmelsen åpner også for at tjenestene som utøvelsen av de lovpålagte oppgavene forutsetter («produksjonen av tjenestene») kan kjøpes av private. Grundlagen 124 § setter grenser for privatisering av offentlige oppgaver, herunder kommunale oppgaver, og oppgaver som innebærer betydelig utøvelse av «offentlig makt» kan bare gis myndigheter. For mer om denne bestemmelsen viser vi til kapittel 11, punkt 11.4.6.2 senere i rapporten. Grunnlovsbestemmelsen setter ikke begrensninger for interkommunalt samarbeid i form av etablering av samkommuner, samkommuner er offentlige myndigheter. Reglene om finske kommuners adgang til interkommunalt samarbeid er behandlet i kapittel 9 punkt 9.4. Som det fremgår der pålegges finske kommuner å samarbeide på visse områder. Slike pålegg kan reise problemstillinger i forhold til det kommunale selvstyret og grundlagsutskottet har behandlet flere slike spørsmål opp i gjennom årene.¹³⁹

3.2.3.3 Kommuners grenser

Kommuneinndelingen som gjelder i dag i Finland er ikke beskyttet av grunnloven, men de grunnleggende reglene om kommuneinndelingen må gis i lovs form, jf. Grundlagen 122 § andre ledd. Det følger av første ledd i denne bestemmelsen at når forvaltningen organiseres,

¹³⁹ For mer om dette, se Harjula og Prättälä (2004) s. 35-37.

herunder kommunene, skal en inndeling mellom «förenliga områden» etterstribes slik at den finskspråklige og den svenskspråklige befolkningens muligheter til å motta tjenester på eget språk tilgodeses på lik linje. Også mange andre bestemmelser i grunnlagen knyttet til de «grunnleggende fri- og rettigheterna» påvirker kommuneinndelingen.

Nærmere regler om kommuners inndeling er gitt i kommunstrukturlagen.¹⁴⁰ Denne loven er nylig endret og har skiftet navn, jf. foran i kapittel 2 punkt 2.5 om denne lovprosessen. Regjeringen treffer beslutning om kommuneinndelingen, jf. kommunstrukturlagen 21 §. Etter loven har kommuner som oppfyller bestemte vilkår plikt til å utrede kommunesammenslåinger. Kriteriene er knyttet til befolkningsunderlag, «självförsörjningsgrad» med hensyn til arbeidsplasser, pendling og samfunnsstruktur og kommunens økonomiske situasjon, se bestemmelsene i 4b-4 f §§. Det er også gitt regler om unntak fra utredningsplikt. Det gis økonomisk støtte til kommunesammenslåinger. Beslutning om kommunesammenslåing skal som hovedregel bygge på et felles forslag fra de berørte kommunene. Regjeringen har imidlertid adgang til å beslutte sammenslåing selv om fullmaktige i en kommune motsetter seg det dersom en kommune befinner seg i en spesielt vanskelig økonomisk situasjon.

3.2.3.4 Oppgaver og finansiering

Grundlagen 121 § andre ledd lyder; «Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag». Demokratiet som den kommunale forvaltning bygger på forutsetter at kommunene kan ivareta oppgaver som er i innbyggernes felles interesse, altså at kommuner kan påta seg oppgaver på frivillig grunnlag. Kommunenes oppgaver kan ikke begrenses til bare lovpålagte oppgaver. Bestemmelsen i andre ledd tillater lovgiver å pålegge kommunene oppgaver, men sier at det i så fall må skje i lovs form. Også kommunallagen har en tilsvarende bestemmelse. I KomL 2 § første ledd sies det at kommuner ikke får gis nye oppgaver eller fratras oppgaver eller rettigheter på annet sett enn gjennom lovvedtak. Kommunallagen er ikke til hinder for at lovgiver i lovs form delegerer retten til å utferdige bestemmelser om kommuners oppgaver, men det er derimot grunnlagen. Det er imidlertid lagt til grunn at en forskrift gitt med hjemmel i en lov kan presisere en kommunal oppgave. Lovgiver har benyttet sin rett til å

¹⁴⁰ Lag 29.12.2009/1698 med senere endringer.

pålegge kommuner oppgaver i stor utstrekning. Finske kommuner er som det framgikk foran i kapittel 2 punkt 2.3.3 pålagt en rekke oppgaver i spesiallovgivningen.

Det følger av grunnlagen 121§ tredje ledd at kommunene har beskatningsrett. Bestemmelser om vilkårene for skatteplikt og hvordan skatten bestemmes samt om de skattepliktiges rettsbeskyttelse skal gis i lovs form. Beskatningsretten er en form for garanti for at det kommunale selvstyret kan fungere i praksis og for at kommunene kan påta seg frivillige oppgaver og ikke bare lovbestemte oppgaver. Dersom kommuneskatten i sin helhet behøves for å ivareta de lovpålagte oppgavene vil det kommunale selvstyret miste sin betydning.

3.2.3.5 Statlig tilsyn og kontroll

Kommunale myndigheter er ikke underlagt staten, noe som innebærer at statlige myndigheter ikke i kraft av noe forvaltningsorganisatorisk forhold har rett til å styre eller føre tilsyn med kommunene. Slikt tilsyn krever hjemmel i lov. Grunnloven 121 § setter grenser både for hva slags innhold slikt tilsyn kan ha og for på hvilket nivå slike regler kan gis, se første og andre ledd.¹⁴¹ Slikt tilsyn må være tilstrekkelig avgrenset. Lovgiver kan ikke gi generelle og alminnelige regler om tilsyn. Jo dypere et slikt tilsyn går i forhold til kjerneområder i det kommunale selvstyret, for eksempel på områder som kommunens økonomiske selvstendighet og kommunenes alminnelige kompetanse, dess mer begrenset må slikt tilsyn være. Det er for eksempel lagt til grunn at en kommune ikke gjennom vanlig lov kan bli underlagt statlig myndighet med hensyn til kommunens budsjettmyndighet. Eventuelle lovregler som begrenser kommunens adgang til å ta opp lån eller stille garantier anses å stå i en annen stilling. Grunnloven tillater nok at det gis lovregler med mer inngående tilsyn på saksområder der kommunene har lovbestemte oppgaver enn på områder der beslutninger treffes med hjemmel i den alminnelige kompetansen.¹⁴²

¹⁴¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 46.

¹⁴² Harjula og Prättälä (2004) s. 46.

3.2.4 Sverige

3.2.4.1 Det kommunale selvstyret i den svenske grunnloven

I 1974 ble det gjennomført en svensk grunnlovsreform som innebar en ganske omfattende regulering av kommunenes stilling. Disse reglene er gitt i den svenske regeringsformen (RF).¹⁴³ Det kommunale selvstyret er nevnt allerede i RF s første bestemmelse, en bestemmelse som er en av det svenske demokratiets hjørnesteiner. I 1. kap. 1 § første ledd fastslås det at all offentlig makt i Sverige utgår fra folket. Andre ledd lyder «Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse». Selvstyrets innhold er ikke nærmere presisert i RF, derimot er det gitt regler om hvordan selvstyret påvirker for eksempel øvrig regulering. Regeringsformen er senere revidert. Ved grunnlovsendringene som trådte i kraft 1. januar 2011 ble kommunenes særskilte stilling ytterligere markert ved innføringen av et særlig kapittel om kommunene, se RF kap. 14. I dette kapitlet er det gitt regler om at kommuner skal styres av folkevalgte organer, kommuners oppgaver og kompetanse, beskatningsrett og kommuneinndelingen. Også i RF kapittel 8 finner vi grunnlovsregler av betydning for det kommunale selvstyret. Den konstitusjonelle beskyttelsen av det kommunale selvstyret ble styrket gjennom grunnlovsreformen i 2010. Det er ikke gitt noen definisjon av det kommunale selvstyret i regeringsformen, og beskyttelsen er derigjennom fortsatt relativt svak i rettslig forstand. Den politiske respekten for det kommunale selvstyret er dog gjennomgående svært stor i Sverige. Prinsippet om kommunalt selvstyre er også løftet fram i kommunallagen. I KomL 1 kap. 1 § sies det om kommuner og landsting at; «Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter»

I RF 1 kap. 7 § sies det at det skal finnes kommuner både på lokalt og regionalt nivå i riket. Hvor mange kommuner det skal være på de to nivåene vil være opp til lovgiver å bestemme. Det fremgår av RF 14 kap. 6 § at det kreves lovs form i forhold til å gi regler om vilkårene for endringer i kommuneinndelingen. I RF 1. kap 8 § fastslås det at det for den offentlige forvaltningen skal finnes både statlige og kommunale forvaltningsmyndigheter.

¹⁴³ Regeringsformen (1974:152)

I RF 14 kap. 3 § fastslås det at innskrenkninger i det kommunale selvstyre ikke «bör» gå lenger enn hva som er nødvendig i forhold til formålet. Det lovfestes altså et proporsjonalitetsprinsipp. Hensikten med denne grunnlovsbestemmelsen var ikke å utvide det kommunale selvstyre gjennom reformen, men heller å betone at det kommunale selvstyre skal iakttas og respekteres på en tydeligere måte i lovgivningsprosessen.

I RF 7 kap. 2 § er det gitt regler om forberedelse av saker i regjeringen. Her sies det at i «regeringsärenden ska behövlige upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter». I andre setning er det uttrykkelig spesifisert at det skal innhentes opplysninger og uttalelser fra kommuner i regjeringssaker i den utstrekning det er nødvendig.

I 2 kapittel i RF er det gitt regler om borgernes grunnleggende rettigheter. Kommunene er i likhet med staten, domstolene etc. forpliktet til å ivareta disse rettighetene. Disse rettighetene vil legge begrensinger på det kommunale selvstyre.

3.2.4.2 De kommunale folkevalgte organene

I RF 14 kap. 1 § fastslås det at beslutningsretten i kommunene utøves i valgte forsamlinger. Nærmere regler om valg til fullmaktige (svenske kommuners øverste og direkte valgte politiske organ) gitt i vallagen.¹⁴⁴ I RF 8 kap. 2 § nr. 3 sies det blant annet at regler om «grunderna» for kommunenes organisasjon og virksomhetsformer skal gis i lovs form. Det er altså Riksdagen som gir nærmere regler om den kommunale organisasjonen. Slike regler er gitt i kommunallagen. Reglene om de folkevalgte organene og deres kompetanse i Sverige og valg til disse er nærmere behandlet i kapittel 4 punkt 4.5 senere i denne rapporten. Her kan vi imidlertid fastslå at organisasjonsfriheten er stor både på politisk nivå og administrativt nivå. Det er ikke gitt regler om kommuneadministrasjonen i kommunallagen i Sverige. Fullmaktiges kompetanse er imidlertid en del beskåret. Riktignok skal fullmaktige treffe beslutninger i en rekke prinsipielle og sentrale saker, men kommunestyrelsen er tillagt en del oppgaver i loven som fullmaktige ikke kan frata kommunestyrelsen. Fullmaktige har stor frihet i forhold til å opprette nämnder. Når slike er opprettet har imidlertid fullmaktige meget

¹⁴⁴ Lag 2005:837.

begrenset adgang til å gripe inn på nämndenes områder, noe som følger av RF. Se omtale av denne bestemmelsen senere i punkt 3.4.10.1 i dette kapitlet og i kapittel 4, punkt 4.5.

3.2.4.3 Kommuners grenser

Som nevnt foran fremgår det av RF 14 kap. 6 § at det kreves lovs form i forhold til å gi regler om vilkårene for endringer i kommuneinndelingen. Slike regler er gitt i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.¹⁴⁵ Etter denne loven treffer regjeringen beslutning om endringer i rikets inndeling i kommuner, jf. 1 kap 1 § første ledd. Slik beslutning kan treffes dersom endringen kan antas medføre en «bestående fördel» for en kommune eller en del av en kommune eller dersom det foreligger andre fordeler fra et «allmän synpunkt». Ved prøving av spørsmålet om inndelingsendringer skal det etter andre ledd tas særlig hensyn til ønskemål og synspunkter fra den den eller de kommuner som nærmest berørt av endringen. Motsetter en kommune seg en inndelingsendring kan beslutning om endring bare skje i ekstraordinære situasjoner (det må foreligge «synnerliga skäl»). Det skal også tas særskilt hensyn til befolkningens ønskemål og synspunkter. Det har som det framgår av kapittel 2, punkt 2.2.4 foran, ikke skjedd noen vesentlige endringer i den svenske kommunestrukturen de siste tiårene.

3.2.4.4 Oppgaver og finansiering

I RF 14 kap. 2 § sies det at kommunene ivaretar lokale og regionale oppgaver av allmenn interesse på «den kommunala självstyrelsens grunn». Nytt i og med grunnlovsreguleringen av kommunene i RF kap. 14 er at det kommunale selvstyret også gjelder når kommunene ivaretar oppgaver de har fått i lovs form.

I RF 8 kap. 2 § er det fastslått at regler om kommunenes kompetanse og plikter skal gis i lovs form. Det forhindrer ikke at regjeringen, med hjemmel i RF 8 kap. 3 §, i lovs form kan få hjemmel til å gi forskrifter også for kommunene på saksområder som i kommunal sammenheng omtales som «de specialreglerade». Regjeringen kan altså få hjemmel til å gi forskrifter som regulerer kommuners oppgaver og kompetanse på områder som gjelder beskyttelse av liv og helse, miljøvern, trafikk og orden, undervisning mm. Dette er oppgaver

¹⁴⁵ Lag 1979:411.

som på det lokale plan ivaretas av kommunens nämnder. Kompetansen til å gi normer på disse saksområdene kan også subdelegeres fra regjeringen til kommunene selv med hjemmel i RF 8 kap. 10 § hvis Riksdagen tillater det. Riksdagen kan også bemyndige en kommune til å gi forskrifter, jf. RF 8 kap. 2 §, hvis forskriftene gjelder avgifter eller skatt som har som formål å regulere trafikkforholdene i kommunen.

Nærmere regler om kommunenes kompetanse er gitt i kommunallagen kap. 2 om den alminnelige kompetansen og i en rekke særlover som pålegger kommunene oppgaver og som gir regler om utøving av den spesielle kompetansen. Reglene i kapittel 2 i den svenske kommunallagen (om den alminnelige kompetansen) behandles i dette kapitlet punkt 3.3.4. Den spesielle kompetansen er kort omtalt i kapitel 2 punkt 2.3.4 foran.

Den kommunale beskatningsretten fremgår nå av RF 14 kap. 4 §. Det sies også i RF 14 kap. 5 § at kommunene i lovs form kan pålegges å bidra til å dekke andre kommuners kostnader om det kreves for å oppnå likeverdige økonomiske forutsetninger. Ved en slik regulering i regeringsformen kan systemet for økonomisk utjevning mellom kommunene i Sverige fortsette uten å være i strid med regeringsformen. Kommunenes adgang til å ilegge skatter mv. er nærmere behandlet i kapittel 10, punkt 10.5.2 senere i denne rapporten. Det fremgår av RF 8 kap. 2 § at også regler om den kommunale beskatningen må gis i lovs form.

Det følger av RF 8 kap 20 § at det skal finnes et «lagråd» i Sverige der dommere og ved behov dommere i Högsta domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen skal sitte. Regjeringen eventuelt et riksdagsutskott er forpliktet til å innhente uttalelse fra dette lagrådet når det skal vedtas lover om kommunal beskatning eller lovgivning som innebærer plikter for kommunene, jf. RF 8 kap. 21 § andre ledd nr. 5. Det er gitt noen unntak fra pliktene i tredje ledd i RF disse går vi ikke inn på. Nærmere regler om hva lagrådets granskning skal gå ut på er gitt i RF 8. kap. 22 §.

3.2.4.5 Statlig tilsyn og kontroll

Som det fremgår av det foranstående må staten når den skal bestemme over kommunene bruke lovs form. Det er ikke gitt regler om statlig tilsyn og kontroll i den svenske

kommunallagen. Det eksisterer en del tilsynsordninger etter særlov, en del av disse er rettet mot kommuners oppfyllelse av kommuneplikter. De senere årene er imidlertid mange tilsyns- og kontrollordninger redusert og handlingsrommet for det kommunale selvstyret er økt.¹⁴⁶ Den vel viktigste kontrollen med kommunenes virksomhet skjer i forvaltningsdomstolene ved overprøving av kommunalbesvær og forvaltningsbesvær. Disse klageordningene er behandlet i kapittel 12 i rapporten.

3.2.5 Oppsummering

Som det fremgår av ovenstående er det bare Norge som ikke har et grunnlovsværn av det kommunale selvstyret i Norden. Det kommunale selvstyret i Sverige og Finland er sikret et klart sterkere rettslig vern i grunnloven sammenholdt med den danske grunnloven.

I alle landene styres kommunene av direkte folkevalgte organer. Det øverste folkevalgte organet, kommunestyret i Norge, synes formelt sett å være tillagt størst makt og kompetanse. Dette fordi kommunestyret er overordnet øvrige organer i enhver henseende og i utgangspunktet sitter med så å si all kompetanse og myndighet. Prinsipielt sett kan kommunestyret la være å opprette utvalg og treffe så å si alle beslutninger selv. Utvalgene har ingen kompetanse etter kommuneloven. Den rettslige situasjonen er annerledes i de øvrige nordiske landene. Riktignok er kommunalbestyrelsen det øverste organet i Danmark og kan forlange enhver sak lagt frem for seg, men utvalgene har, når de først er opprettet, omfattende kompetanse etter styrelsesloven. Denne kompetansen kan ikke kommunalbestyrelsen frata utvalgene. I Finland og Sverige er fullmäktiges rettslige stilling klart svakere enn i Norge og Danmark. For mer om dette, se kapittel 4.

Norge står prinsipielt sett friest til å påta seg oppgaver, for mer om det se neste punkt. Sverige og Finland står friest til å sikre seg egne inntekter i og med at beskatningsretten prinsipielt sett er fri og er tenkt for å sikre at kommunene har egne inntekter for å kunne påta seg oppgaver på frivillig grunnlag. Også i Danmark er beskatningsretten formelt sett fri, men her er kommunene i praksis gjennom inngåtte avtaler noe mer bundet opp. I Norge har kommunene i praksis liten anledning til selv å sikre seg egne inntekter. Beskatningsretten, utover adgangen til å ilegge eiendomsskatt, er i praksis bundet opp. For mer om beskatning mv, se kapittel 10.

¹⁴⁶ Bohlin (2011) s. 161.

Norge skiller seg også ut med hensyn til klage og tilsynsordninger. Fylkesmannen som statens representant på regionalt nivå ivaretar rollen både som klageinstans og tilsynsinstans. Fylkesmannen er underlagt instruksjonsrett fra diverse departementer avhengig av saksområde. Kommunene i de øvrige landene er underlagt tilsyns- og klageinstanser som er mer uavhengige av departementene og regjeringen sammenholdt med Norge. For mer om klage, se kapittel 12.

3.3 Den kommunale kompetansen

3.3.1 Norge

3.3.1.1 Kommunens kompetanse

Norske kommuner er egne rettssubjekter og har selvstendig ansvar og kompetanse i kraft av å være et eget rettssubjekt. Kommuners stilling som eget rettssubjekt går så langt tilbake som til 1837 da vi fikk formannskapslovene i Norge.¹⁴⁷ Etter koml. § 6 er kommunestyret kommunens øverste organ og treffer vedtak på kommunens vegne så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Staten har ingen generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene og statlig styring må skje med utgangspunkt i lovgivning, budsjettvedtak og forhandlinger. Kommunene har spesiell kompetanse hjemlet i en rekke særlover gitt av Stortinget, og de har alminnelig kompetanse. Den alminnelige kompetansen har tidligere vært beskrevet som den beslutningsmyndigheten som ligger innbakt i at kommunen er et selvstendig rettssubjekt og i prinsippet om kommunalt selvstyre.¹⁴⁸ I Sigrid Stokstads avhandling problematiseres dette utgangspunktet, og det rettslige grunnlaget for den generelle kompetansen (i avhandlingen kalt «kommunefullmakten») analyseres nærmere.¹⁴⁹ Det er imidlertid ikke tvilsomt at kommunene i Norge har alminnelig kompetanse og at denne kompetansen er negativt avgrenset. Det innebærer at norske kommuner kan påta seg oppgaver innenfor de virksomhetsområder de måtte ønske, såfremt ikke lov eller ulovfestede rettsregler eller prinsipper er til hinder for det. Denne «initiativfriheten» som Sigrid Stokstad omtaler den som, er begrunnet i det kommunale selvstyret.¹⁵⁰ Oppgaver kommunene kan påta seg er

¹⁴⁷ Bernt mfl. (2002) s. 74. Annerledes med fylkeskommunen, men den faller utenfor oppdraget.

¹⁴⁸ Bernt mfl.(2002) s. 146.

¹⁴⁹ Stokstad (2012) s. 146 flg.

¹⁵⁰ Stokstad (2012) s. 172.

eksempelvis drift av kino, museer eller kulturhus, boligbygging, næringsutvikling. Kommuner kan også drive næringsvirksomhet.

3.3.1.2 Begrensninger i den kommunale kompetansen

Et viktig ulovfestet prinsipp som begrenser den alminnelige kompetansen er legalitetsprinsippet. Kommuner kan ikke utøve myndighet overfor den enkelte uten hjemmel i lov. De kan heller ikke utøve myndighet overfor private bedrifter og selskaper uten hjemmel i lov.¹⁵¹

Kommuner kan heller ikke påta seg oppgaver som eksklusivt er lagt til statlig organ eller til fylkeskommunen. Kommuner kan for eksempel ikke drive utenrikspolitikk eller etablere militære enheter. Politivesenet er et annet område som anses eksklusivt lagt til staten.¹⁵² Det at fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring innebærer også en begrensning i kommunenes kompetanse på dette området. Lovgivning kan også begrense kommunenes kompetanse.

Det kan reises spørsmål om kommunenes kompetanse er begrenset av formålsbestemmelsen i koml. § 1. I forarbeidene til kommuneloven er det imidlertid uttrykkelig sagt at formålsbestemmelsen ikke legger noen begrensninger på den kommunale handlefriheten.¹⁵³ Sigrid Stokstad problematiserer hvorvidt formålsbestemmelsen begrenser kompetansen, men kommer til at den i liten utstrekning gjør det.¹⁵⁴ Det gjør heller ikke bestemmelsen i koml. § 2 om kommunelovens virkeområde.¹⁵⁵

Det at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset er et uttrykk for at kommunene prinsipielt sett har et kommunalt selvstyre. Dette utgangspunktet må imidlertid ses i lys av at særlovgivningen pålegger kommunene en rekke oppgaver, og at kommunene er avhengige av

¹⁵¹ Andenes og Fliflet (2006) s. 227.

¹⁵² Bernt mfl. (2002) s. 100.

¹⁵³ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 58-59

¹⁵⁴ Stokstad (2012) s. 171-176.

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 264.

økonomiske overføringer fra staten, noe som innebærer ganske store begrensninger i det kommunale selvstyret faktisk sett.¹⁵⁶

Kommunens kompetanse er også geografisk avgrenset. Reglene om kommuners grenser styrer altså hvilken kommune som har kompetanse knyttet til et geografisk område, et areal. Det har betydning for eksempel i forhold til hvilken kommune som er plan- og reguleringsmyndighet, eller i forhold til hvilke politivedtekter som gjelder hvor. Det kan også være avgjørende for den kommunale kompetansen etter særlov om en person er bosatt i en kommune eller ikke, eller om vedkommende oppholder seg i kommune.¹⁵⁷

Kommunene har i tillegg til å ha alminnelig kompetanse og kompetanse etter lovgivningen også privatrettslig kompetanse i kraft av å være eier av bygninger, arealer etc. eller i forhold til å inngå avtaler, for eksempel om kjøp av varer og tjenester. Her gjelder det ingen territorielle begrensninger, en kommune kan for eksempel eie eiendommer i en annen kommune eller drive elproduksjon lokalisert i en annen kommune.

3.3.2 Danmark

3.3.2.1 Kommunalfullmakten

Danske kommuner er også egne rettssubjekter. Kompetansen danske kommuner har følger dels av lov som i Norge (den spesielle kompetansen), og dels av den ikke lovregulerte initiativretten kommunene har (den alminnelige kompetansen). I utgangspunktet gir initiativretten danske kommuner adgang til å påta seg nye oppgaver uten særskilt lovhjemmel. Initiativretten er som i Norge begrunnet i det kommunale selvstyret. Det rettslige grunnlaget for initiativretten og grensene for den fremstilles i den kommunalrettslige teorien i Danmark under etiketten «kommunalfuldmagten».¹⁵⁸ Grunnlaget for kommunenes initiativrett bygger på at kommunene råder over egne økonomiske midler i form av formues aktiva og et eget skattegrunnlag. «Kommunalfuldmagtens genstand er da hovedsageligt også kommunernes økonomiske dispositioner i form af ydelser som stilles til rådighed for lokalsamfundet»

¹⁵⁶ Bernt m.fl. 2002 s. 43 flg.

¹⁵⁷ Bernt mfl. (2002) s. 68.

¹⁵⁸ Kommunalfuldmagten er i teorien blant annet behandlet av Sten Rønsholdt (2008) og Gaarde og Karsten Revsbech (2011) og Mogens Heide-Jørgensen Den kommunale interesse – studier over kommunalrettens utvikling.

skriver Rønsholdt.¹⁵⁹ Hovedfokuset når kommunalfuldmagten drøftes er imidlertid ikke grunnlaget for den, men grensene for den.

Styrelsesloven har ikke regler om danske kommuners generelle kompetanse. Kommunalfuldmagten er et rettsgrunnlag av ulovfestet karakter. Fastleggingen av grensene for initiativretten bygger i stor utstrekning på rettsregler utledet av tilsynsmyndighetenes praksis. Kommunene kan riktignok bringe tilsynsmyndighetenes avgjørelser inn for domstolene, i slike situasjoner vil det være de alminnelige domstolene som fastlegger gjeldende rett. Domstolenes avgjørelser har således stor prinsipiell betydning. Rent faktisk er imidlertid rettspraksis av mindre betydning fordi det er få slike avgjørelser og de er innholdsmessig av spredt karakter. Det samme gjelder ombudsmandspraksis.¹⁶⁰ Den dynamikken dette rettskildegrunnlaget åpner for har sitt substansielle utspring i den alminnelige samfunnspolitiske utvikling og i de økonomiske og materielle sider for øvrig.

Kommunalfuldmagten har samme trinnhøyde som formell lov, noe som innebærer at grensene for den kan fastsettes gjennom lovgivning.¹⁶¹ I nyere tid har lovgiver benyttet lovs form, hovedsakelig med sikte på en presisering eller utvidelse av kommunalfuldmagten. Et eksempel på en slik lov er lov om kommuners utførelse af oppgaver for andre offentlige myndigheter og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, se omtale av denne lovgivningen i blant annet i kapittel 9 punkt 9.3.4 og kapittel 11 punkt 11.3.5 senere i rapporten.

3.3.2.2 Rettslige grenser for kommunalfullmakten

Som annen uskreven rett gir kommunalfuldmagten i utgangspunktet bare hjemmel for ivaretagelse av oppgaver av faktisk preget karakter. Kommunene kan således ikke, eller kun i meget begrenset omfang, regulere lokalsamfunnets forhold på grunnlag av kommunalfuldmagten. Lovgivning setter viktige grenser for kommunalfuldmagten. Utgangspunktet er at kommunalfuldmagten gjelder kommunenes ulovfestede oppgaver og mange av kommunenes oppgaver er lovregulerte. Har lovgiver allerede regulert et kommunalt

¹⁵⁹ Rønsholdt (2008) s. 51.

¹⁶⁰ Rønsholdt (2008) s. 52.

¹⁶¹ Rønsholdt (2008) s. 51.

område må det vurderes hvorvidt kommunene med hjemmel i kommunalfuldmagten kan supplere eller begrense oppgaveivaretagelsen. Hvorvidt en oppgave er å anse som ny vil med et slikt utgangspunkt være sentralt.¹⁶² Har lovgiver regulert et område uttømmende er kommunene avskåret fra å påta seg, endre eller supplere oppgaven. For eksempel kan ikke kommunene endre eller bygge ut ytelsessystemet i seviceloven og annen sosiallovgivning, dette er uttømmende regulert i lovgivningen. Kommunene kan normalt heller ikke påta seg oppgaver som er lagt til andre myndigheter, f.eks. politimessige oppgaver. Det har formodningen mot seg at kommunene kan påta seg oppgaver som er overlatt andre myndigheter, men også her må det vurderes hvorvidt oppgaven er ny og om oppgaven er uttømmende regulert i den angjeldende lovgivning.

Alminnelige hjemmelsprinsipper kommer også begrensende inn. Har lovgiver valgt forbud og påbud som styringsmiddel kan ikke kommunene i stedet inngå avtaler, og betale seg til et ønsket resultat, for eksempel på forurensingsområdet. Har lovgiver ikke anvist noe bestemt middel vil imidlertid kommunene kunne ha kompetanse. Kommunene kan eksempelvis kjøpe arealer for å sikre kommunens innbygger rent drikkevann. For mer om dette henvises til dansk kommunalrettslig litteratur.¹⁶³

Det såkalte «fællesskabs- og almennytttekriteriet» er også et prinsipp som setter grenser for hvilke oppgaver kommunene kan påta seg på eget initiativ. I dette kriteriet ligger at kommunen bare kan påta seg oppgaver som tjener ivaretagelsen av lokalfellesskapets interesser. Kommunene kan ikke uten lovhjemmel ivareta enkeltpersoners eller enkeltvirksomheters interesser. For eksempel kan det ikke uten hjemmel i lov utbetales sosiale ytelser til enkeltpersoner. Det tillates imidlertid å yte tilskudd dersom en ordning favner alle i en gruppe, for eksempel alle eldre. For øvrig er almennytttekriteriet nokså upresist og har relativt lite selvstendig innhold sammenholdt med de øvrige kriteriene og prinsippene som presiserer kommunalfuldmagten nærmere.¹⁶⁴ Andre sentrale prinsipper som på forskjellige måter presiserer kommunalfuldmagten nærmere er «indgrepsprinsippet» (legalitetsprinsippet), «lokalitetsprinsippet» og forbudet om at kommunal virksomhet skal «tilstrebe økonomisk vinding».

¹⁶² Rønsholdt (2008) s. 53.

¹⁶³ Se Rønsholdt (2008) s. 54 flg. og Garde og Revsbech (2011) s.14-17.

¹⁶⁴ Garde og Revsbech (2011) s. 17-18 og Rønsholdt (2008) s. 56.

Legalitetsprinsippet er det mest vidtrekkende prinsippet som gjør begrensninger i kommunalfuldmagten. Prinsippet avskjærer kommunene fra å foreta inngrep i borgernes forhold både ved generell regulering og ved individuelle beslutninger. Legalitetsprinsippet innebærer også at kommunene ikke kan foreta disposisjoner som gjør inngrep i den frie omsetteligheten av eiendom, varer og tjenester mv. Prinsippet er imidlertid ikke til hinder for etablering av forsyningsvirksomheter som ikke har noe kommersielt formål eller produksjon og salg av varer og tjenesteytelser som ledd i en tillatt kommunal virksomhet (læren om biprodukter, overkapasitet og aksessorisk virksomhet). Tilsvarende gjelder generelle støtteordninger mv. til gagn for det lokale næringslivet.

Lokalitetsprinsippet setter grenser for kommunens virksomhet i forhold til andre kommunale eller statlige myndigheter. Initiativretten er således begrenset til oppgaver som kan ivaretas innenfor kommunens egne grenser. Tiltak som har virkninger ut over kommunegrensen eller som berører en regions eller en statlig interessesfære er ikke tillatt med hjemmel i kommunalfuldmagten. Ikke bare er kommunene avskåret fra utenriks- og mer nasjonalt orienterte aktiviteter, jf. foran, de er også avskåret fra å ivareta oppgaver for nabokommunen eller drive aktiviteter i nabokommunen med hjemmel i kommunalfuldmagten.

Lokalitetsprinsippet er ikke til hinder for at en kommune kan yte støtte til opprettelse og drift av statlige institusjoner som en gjerne ser tilknyttet kommunen. Prinsippet er heller ikke til hinder for inngåelse av interkommunalt samarbeid om etablering og drift av felles institusjoner eller avtaler der kommunen legger ansvaret for løsning av en oppgave til et felles styringsorgan etter reglene i ksl. § 60, se omtale i kapittel 9 punkt 9.3.3.

Danske kommuner kan som hovedregel eller ikke drive virksomhet som har som formål å oppnå «økonomisk vinding». Dette utgangspunktet har en rekke modifikasjoner. Den viktigste er at prinsippet ikke utelukker at en kommune rent faktisk oppnår fortjeneste på en virksomhet. Den kommunale virksomheten må imidlertid ikke være opprettet for å få økonomisk fortjeneste. Som hovedregel kan en kommune ikke drive handels- håndverks, industriell eller finansiell virksomhet. Det gjelder uansett hva som er formålet med virksomheten, forbudet retter seg mot aktiviteten. Kommunene kan imidlertid produsere til

eget bruk. Kommunene kan også i en viss, men begrenset utstrekning, selge overskuddskapasitet på markedet samt biprodukter.¹⁶⁵

Også prinsippet om at offentlig forvaltning skal drive forsvarlig virksomhet kommer begrensende inn i forhold til initiativretten. Kravet til forholdsmessighet innebærer at en kommunal støtte må stå i et rimelig forhold til den kommunale interessen av en virksomhet. Andre begrensninger er knyttet til at en kommune ikke kan gi støtte til partipolitiske eller «private» formål uten samfunnsverdi. Omvendt er det lovlig å yte støtte til private institusjoner med allmenntilgode formål, som f.eks. skolefritidsordninger («efterskoler») barnehager og (ikke-kommersielle) idrettsforeninger mv. Det er forbudt å yte støtte til privat næringsvirksomhet med hjemmel i kommunalfuldmagten. Forbudet mot støtte til kommersielle aktiviteter kan for så vidt også følge av andre regler, herunder de EU-rettslige reglene om offentlig støtte og den danske konkurranselovens forbud mot inngåelse av konkurransevridende avtaler. I visse situasjoner kan det foreligge en særlig kommunal interesse som gjør at forbudet mot støttet til privat næringsvirksomhet modifiseres, for eksempel kan det å gi støtte til privat ferge drift være en slik særlig kommunal interesse.¹⁶⁶

3.3.2.3 Lovgivning som presiserer og utvider den kommunale kompetansen

De grunnleggende prinsippene beskrevet over er på visse punkter blitt presisert og til dels utvidet i lovgivningen i nyere tid. Kommunene har i krisetider ønsket et større handlingsrom for å iverksette næringspolitiske støtteordninger og kunne delta i næringslivsvirksomhet. Disse ønskene er søkt imøtekommet blant annet ved vedtakelsen av erhvervsfremmeloven som åpner for kommunal medvirkning til generelle aktiviteter for å utvikle næringslivet,¹⁶⁷ og en samarbeidslov som gir hjemmel til å utføre oppgaver for andre myndigheter samt deltakelse i privat selskapsdrift.¹⁶⁸ Begge disse lovene springer ut av lovinitiativer fra begynnelsen av og midten av 1990 årene.¹⁶⁹ Erhvervsfremmeloven kodifiserer først og fremst allerede gjeldende prinsipper for kommunale næringslivsstøtteordninger, mens samarbeidsloven innebærer en utvidelse av grensene for lovlig kommunale virksomhet. Det

¹⁶⁵ Rønsholdt (2008) s. 60–65.

¹⁶⁶ Rønsholdt (2008) s. 70.

¹⁶⁷ L 602/2005, se kap. 6.

¹⁶⁸ L 548/2006

¹⁶⁹ Se bet. 1153/1998 «Kommunerne og Erhvervspolitikken» og Fornyelsesudvalgets bet. 1268/1994 «Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor».

gjelder ikke minst i forhold til adgangen til å utføre oppgaver for andre myndigheter. Adgangen til å delta i privat selskapsdrift er mer begrenset. Slik deltakelse gjelder bare selskaper etablert med sikte på kommersiell utnyttning av kommunal kunnskap om oppgaveløsninger til eksportformål; til gjengjeld kan deltakelse være både av finansiell og ledelsesmessig art.

I tillegg til disse to lovene har Danmark bestemmelsen i ksl. § 68 a) vedtatt i 1995. Den åpner for kommunal deltakelse i ledelsen av selskaper som kommunen kan ha en interesse i å samarbeide med selv om slikt selskap bare delvis ivaretar kommunale oppgaver. De kommunale representantene kan ikke utgjøre noe flertall i styret for slikt selskap. For selskaper, fond og lignende som ivaretar allmenntilgode formål kan kommunen – etter fast tradisjon og i overensstemmelse med kommunalfuldmagten – inngå i ledelsen av slikt selskap uten begrensninger, også hvis slikt selskap ivaretar ikke kommunale oppgaver. I begge situasjoner er kommunale deltakelse begrenset til medvirkning i selskapets ledelse, finansiell støtte ikke er tillatt.

3.3.3 Finland

3.3.3.1 Den alminnelige kommunale kompetansen

Det er gitt regler om kommunens oppgaver (den kommunale kompetansen) i 2 § den finske kommunallagen. I første ledd i denne bestemmelsen sies det at «Kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag». Kommunene kan altså med hjemmel i denne bestemmelsen påta seg oppgaver. Bestemmelsen sier også at kommunene kan pålegges oppgaver med hjemmel i lov. Staten kan etter andre punktum ikke gi kommunene nye oppgaver eller frata kommunene oppgaver eller rettigheter uten å bruke lovs form. Kommunale oppgaver regulert i ulike særlover lov kan være både lovpålagte og frivillige, men ofte er kommunene forpliktet til å ivareta oppgavene hjemlet i særlovgivningen. Se kort omtale av kommunenes lovpålagte oppgaver i kapittel 2 punkt 2.3.3 foran.

Etter KomL 2 § andre ledd kan kommunen også inngå avtaler om å ivareta andre offentlige oppgaver enn slike som faller inn under det kommunale selvstyret. Det er da tale om oppgaver

som etter lovgivningen hører til et annet forvaltningsnivå eller forvaltningsorgan enn kommunen, for eksempel staten. Kommunallagen gir altså kommunene kompetanse til å inngå avtaler om ivaretagelsen av slike oppgaver. Det er frivillig for den enkelte kommune å inngå slike avtaler.

Kommunallagen bruker ikke begrepet «kommunens allmänna kompetanse». Lovgiver valgte ved vedtakelsen av kommunallagen å løse noe opp i inndelingen av kommunens kompetanse i den alminnelige og den spesielle kompetansen sammenholdt med tidligere kommunelover. Denne utviklingen ble også fremmet av statsandelsreformen som ble gjennomført i forbindelse med at kommunallagen av 1995 trådte i kraft. Selv om kommunallagen har et slikt utgangspunkt er det også i Finland vanlig systematisk å dele kommunenes kompetanse inn i den alminnelige og den spesielle kompetansen. Til den alminnelige kompetansen hører de oppgavene kommunen med hjemmel i egne beslutninger kan påta seg å ivareta. Til den spesielle kompetansen hører de oppgavene kommunen har etter bestemmelser gitt i lov.¹⁷⁰ I det følgende behandles kommunenes alminnelige kompetanse.

Regler om kommunenes alminnelige kompetanse har vært gitt i kommunallagene siden hhv. 1865 (kommunallagsförordning) og 1873 (kommunallagsförordning for byene). Bestemmelsen i KomL 2 § om kommunenes alminnelige kompetanse er å betrakte som en generalklausul. I og med at kommunallagen ikke gir mer detaljerte regler om den kommunale kompetansen, er det opp til forvaltningsdomstolene, i siste ledd Högsta förvaltningsdomstolen, å fastslå om en oppgave faller innenfor eller utenfor kommunens alminnelige kompetanse. Kommunene i første hånd og deretter forvaltningsdomstolene bestemmer i hvilken retning den kommunale kompetansen skal utvikles.¹⁷¹ Rettspraksis har stor betydning i tolkningen av hvorvidt en oppgave faller innenfor eller utenfor kommunenes alminnelige kompetanse. Også den juridiske teori har en betydelig innvirkning på vurderingene av grensene for kommunenes frivillige virksomhet. Det samme gjelder reelle hensyn. Ikke bare kommunalretten tas i betraktning, men hele rettsordningen. Endringer i annen lovgivning kan bety endringer også i vurderingen av om en oppgave faller innenfor eller utenfor den kommunale kompetansen. Også EU-retten har betydelig vekt i vurderingen.

¹⁷⁰ Harjula og Prättälä (2004) s. 95.

¹⁷¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 96.

Kommunen kan i utgangspunktet påta seg oppgaver som den anser nødvendige med hjemmel i KomL. 2 § første ledd første setning. I og med at bestemmelsen fremhever kommunens egen beslutningsrett gir det kommunen handlingsrom og fleksibilitet. Målet er at kommunene skal kunne tilpasse sin frivillige virksomhet til de rådende behov og omstendigheter. Eksempler på frivillige oppgaver kommunene kan påta seg er næringspolitisk virksomhet, støtte til kultur og idrett som kommer kommunens innbyggere til gode, vennskapskommunesamarbeid og internasjonal virksomhet, rekreasjonsvirksomhet, stell og pleie av parker og utfluktsområder, etablering og drift av svømmehaller og idrettsbaner, allmenn trafikk, leveranse av energi og varme, tiltak for å fremme turisme og bedre boforhold.

Oppgavene som inngår i kommunenes alminnelige virkeområde skal være på saksområder som er av felles interesse for kommunens innbyggere. Det betyr ikke at alle innbyggerne skal kunne ha nytte av tiltakene eller virksomheten, men det må være allment akseptabelt og riktig at kommunen skal ivareta oppgaven. Kommunene skal sørge for å fremme innbyggernes velferd og trivsel og en bærekraftig utvikling i kommunen. Kommunene kan ikke påta seg oppgaver som ene og alene er lagt til staten, kirken eller annen selvstendig aktør. Denne begrensningen er begrunnet i arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og organene. Systemet er imidlertid fleksibelt og det foretas en konkret vurdering av den enkelte type oppgave og hvordan kommunen deltar i ivaretagelsen av oppgaven. Også spesielle faktorer knyttet til den enkelte kommune eller den enkelte situasjon blir tatt i betraktning. Noen tiltak kan være mer akseptabelt i små samfunn enn i store byer. Kommunene kan også privatisere, dvs. overlate ivaretagelsen av næringspolitiske oppgaver til privatrettslige aktører og ivaretagelsen av frivillige oppgaver kan overføres fra kommunen til ulike foretak og organisasjoner. Det har særlig vært vanlig å overføre næringspolitiske oppgaver og oppgaver knyttet til å sikre innbyggere i kommunen boliger til aksjeselskaper, stiftelser og foreninger.

3.3.3.2 Begrensninger i den alminnelige kompetansen

Visse vilkår må være oppfylt for at en kommune kan påta seg en oppgave, og i takt med samfunnsutviklingen har det skjedd en økning i slike betingelser. Vilkårene gjelder til dels hvilke formål en kommunal virksomhet kan ha. Selv om kommunene har relativt stor frihet til å påta seg oppgaver er denne friheten ikke ubegrenset. En faktor som påvirker den kommunale friheten er for eksempel de allmenne forvaltningsrettslige prinsippene som

gjelder for hele forvaltningen og som også styrer tolkningen av den i utgangspunktet fleksible bestemmelsen i KomL 2 § første ledd. Et viktig og begrensende prinsipp i så måte er «princippet om lagbunden förvaltning». Dette prinsippet er eksplisitt uttrykt i Grundlagen 2 § tredje ledd, og innebærer blant annet at kommunene (i likhet med andre forvaltningsorganer) har et særskilt ansvar for at innbyggernes grunnleggende og menneskelige rettigheter må respekteres (Grundlagen 22 §). Prinsippet om «lagbunden förvaltning» må hele tiden veies opp mot hensynet til det kommunale selvstyret.

Prinsippet om kommunalt selvstyre er løftet fram i KomL 2 § første ledd og innebærer at kommunen selv kan bestemme hvilke oppgaver den vil påta seg innenfor lovens rammer. I Finland anses det som en forutsetning for et selvstendig kommunalt selvstyre at kommunene har et bredt allment virksomhetsområde og at de frivillige oppgavene gjenspeiler uavhengigheten fra staten. På den andre siden forutsetter det at forvaltningen, også den kommunale, er bundet av loven at også frivillige oppgaver kommunene påtar seg skjer i samsvar med rettsordningen. De frivillige oppgavene kommunene påtar seg har ingen konstitusjonell status, men det grunnlovsbeskyttede kommunale selvstyret omfatter i en viss utstrekning også slike oppgaver. Den kommunale beskatningsretten er grunnlovsbeskyttet i Finland, se omtale i punkt 3.2.3 foran og i kapittel 10 punkt 10.4.2. Dette grunnlovsvernet er blitt løftet fram som en norm som sikrer at det blir rom for de frivillige oppgavene ved at disse er sikret økonomiske finansiering. Formålet med den kommunale beskatningsretten er først og fremst å dekke utgiftene nettopp til de frivillige oppgavene. Ut over at kommunene er bundet av loven begrenses kommunens frihet til å påta seg oppgaver av at staten i siste instans, i lovs form, har rett til å beslutte hvordan kommunene skal fremme statens interesser.

Prinsippet om lokal virksomhet legger visse begrensninger på den kommunale kompetansen. Dette er ikke lovregulert. En kommunes virkeområde er primært innenfor egne geografiske grenser og den kommunale virksomheten retter seg først og fremst mot kommunens egne innbyggere.¹⁷² Kommunens oppgaver skal således være regionalt tilknyttet til kommunens område eller innbyggere. Lokalitetsprinsippet kommer som oftest inn når en vurderer om det er forenlig med innbyggernes interesse at kommunen ivaretar en oppgave eller ikke. Prinsippet skal imidlertid ikke tolkes så snevert at kommunen bare kan virke innenfor sitt eget

¹⁷² Harjula og Prättälä (2004) s. 99.

område eller at kommunens handlinger eller tiltak bare kan fremme egne innbyggers interesser. Kommunene deltar for eksempel i regionalt samarbeid i stort omfang uten at det er i strid med lokalitetsprinsippet. Kommuner deltar også i internasjonal virksomhet og er medlemmer i sentrale organisasjoner uten at det er i strid med lokalitetsprinsippet. I noen spesiallover sies det også at en kommune kan utøve virksomhet utenfor sitt område.¹⁷³

Det er også forbudt å understøtte enkeltpersoner.¹⁷⁴ Innbyggerne skal behandles likt, og det er som hovedregel ikke tillatt å bevilge penger til enkeltpersoner eller organisasjoner uten at det foreligger særlige grunner. Saklig forskjellsbehandling er tillatt.

De grunnleggende rettighetene og menneskerettighetenes betydning har økt i den finske rettsordningen siden revideringen av reglene i 1995 og det påvirker også den kommunale virksomheten. Offentlige organer forutsettes å arbeide for en effektiv realisering av de grunnleggende rettighetene og Grundlagen pålegger det offentlige, herunder kommunene, å sikre at disse rettighetene blir ivaretatt. Ikke minst gjelder det de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene. De grunnleggende rettighetene bygger på grunnleggende verdier og prinsipper som ligger til grunn for hele rettssystemet i Finland. På grunn av prinsippet om «förvaltningens lagbundenhet» skal kommunene ta hensyn til disse rettighetene i forbindelse med at de påtar seg oppgaver. Utgangspunkt ved revideringen av reglene om de grunnleggende rettighetene i 1995 var at grunnlaget for det lokale selvstyret og sentrale trekk ved den grunnlovsbeskyttede autonomien skulle forbli uforandret. Ved innføringen av den generelle plikten til å garantere grunnleggende rettigheter ble det understreket at de oppgaver kommunene blir pålagt som følge av endringen ved revideringen av reglene om de grunnleggende rettigheter og friheter skal være regulert ved lov.

3.3.3.3 Begrensninger i kommunenes adgang til å fungere som aktør i markedet

Kommunen er i utgangspunktet en offentligrettslig juridisk person. Det forhindrer ikke at en kommune også kan fungere som privatrettslig aktør. I sin privatrettslige rolle likestilles kommunen med andre private aktører og skal opptre etter de samme prinsipper som andre fysiske og juridiske privatrettslige aktører. Samtidig skal kommunene, i motsetning til

¹⁷³ Se for eksempel elmarknadslagen (386/1995) 48 §.

¹⁷⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 100 flg.

privatrettslige aktører, ivareta innbyggerne i kommunen sine interesser. Det innebærer at finske kommuner bare kan utføre privatrettslige rettshandler i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta offentlige oppgaver. Formålet med den kommunale virksomheten skal være «offentligtråttsligt», men metodene for å nå formålet kan være privatrettslige. Finske kommuner kan eie andre virksomheter og aksjer eller etablere aksjeselskap, og de kan også delta i andelslag, stiftelser og foreninger. Kommuner i Finland har også adgang til å gi økonomisk støtte i form av tilskudd og garantier og kan selge kommunal eiendom.

I kommunens næringspolitiske virksomhet inngår også kommunal forretningsdrift. Kommunen skal iakttas EU-retten når den driver næringsvirksomhet eller annen økonomisk virksomhet. I egenskap av å være offentlig myndighet har kommunene plikt til å følge EUs bestemmelser blant annet om offentlige anskaffelser (upphandlingar), den frie bevegelsen av arbeidskraft samt reglene og offentlig støtte. Det finske regelverket om offentlige anskaffelser sørger i større utstrekning enn hva som tidligere var vanlig for åpenhet i konkurranseutsettingsprosesser samt til konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Den største endringen EU-retten har ført til med hensyn til kommunenes kompetanse er den økte betydningen av konkurranselovgevingen. Kommunenes næringsvirksomhet er regulert i konkurranselagen.¹⁷⁵ Når kommunen driver for eksempel energianlegg eller offentlig transportvirksomhet, gjelder blant annet konkurranseloven § 7 som forbyr misbruk av en dominerende markedsposisjon. Spørsmål som kan oppstå i praksis kan for eksempel være hvorvidt kommunen har misbrukt sin dominerende markedsrett for eksempel ved å kreve overpris når el- eller vannavgifter fastsettes. Offentlige myndigheter kan ikke ha spesialrettigheter når de opererer på markedet. Det alminnelige prinsippet om konkurranse må ivaretas og kommunen skal agere nøytralt på markedet slik at en unngår konkurransevridende effekter.

EUs regler om offentlig støtte reiser særlige problemstillinger. De går vi ikke inn på i dette prosjektet. Men også ut fra et kommunalrettslig perspektiv er støtteordninger problematiske. Støtteordninger er ofte selektive og når ikke næringsdrivende i alle bransjer. På grunn av likhetsprinsippet kan ikke en kommune støtte et enkelt foretak uten at det foreligger «særskilda grunder». En slik særskilt grunn kan være virksomhet som skal forbedre

¹⁷⁵ Lag 12.8.2011/948.

sysselsettingen i kommunen. Selv om en slik støtte er tillatt rent kommunalrettslig kan den stride mot EUs regler om offentlig støtte.

Også prinsippet som forbyr kommuner å drive spekulativ virksomhet legger begrensinger på kommunenes adgang til å delta i markedet. Virksomhet av industriell eller kommersiell karakter faller utenfor den kommunale kompetansen. Forbudet mot spekulativ virksomhet innebærer også at en kommune ikke kan ta risiko på samme måte som en privat virksomhet med sikte på å oppnå fortjeneste. Kommunens virksomhet skal kjennetegnes av kontinuitet. Forbudet mot kommuner deltar i spekulativ virksomhet innebærer at kommunen bare får delta i selskaper som driver virksomhet med et allmenntilgitt formål. Finske kommuner kan ikke delta i selskaper som har fortjeneste som formål. Det gjelder uansett hvordan virksomheten er organisert, altså uavhengig av om det er etablert et «affärsverk» (dvs. et kommunalt foretak) som er en del av kommunen, eller om kommunen deltar i virksomheten i et aksjeselskap eller annet selskap i egenskap av eier. I praksis har kommunenes mer forretningspregede virksomhet og virksomhet gjennom ulike selskaper ekspandert i de siste tiårene. Det er situasjonen selv om dette innebærer at en beveger seg i grenselandet for hva som faller innenfor og utenfor kommunenes kompetanse. Viktig å ta i betraktning i så henseende er at inntekter kommuner har for eksempel av energianlegg og havner utgjør en viktig del av mange kommuners inntekter.

Kommunene kan utøve forretningsmessig virksomhet som har som formål å ivareta innbyggernes mer allmenne interesser. For eksempel kan kommuner drive servicevirksomhet som for eksempel hotell- og restaurantvirksomhet. For at en kommune skal ha adgang til å drive den type virksomhet er det forutsatt i rettspraksis at det eksisterer et behov for denne type virksomhet i kommunen og at et slikt prosjekt har betydning for eksempel for turismen i kommunen. Kommunene får imidlertid ikke drive forretningsvirksomhet på områder som etter lov faller innenfor bestemte aktørers virksomhetsområder. Privatrettslig metoder blir også mer og mer benyttet for organiseringen av mer tradisjonell kommunal tjenesteproduksjon, gjerne begrunnet i at virksomheten ikke blir fleksible nok hvis den organiseres innenfor den tradisjonelle kommuneorganisasjonen.

Det er også ganske vanlig at kommunen etablerer «utvecklingsbolag» och «företagsservicebolag» sammen med private. Utvecklingsbolag er selskaper som utøver sin virksomhet gjennom å kjøpe opp foretak og deleierskap og gjennom å starte opp og utvikle ny forretningsvirksomhet. Företagsservicebolag er selskaper som har som formål å tilby utviklingstjenester som fremmer næringsvirksomhet. Når kommunen bruker selskapsformer som aksjeselskap for å iverksette sin næringspolitikk kan det bidra til å myke opp oppfatningene av hva slags virksomhet kommunale selskaper kan befatte seg med.

3.3.4 Sverige

3.3.4.1 Den kommunale kompetansen

I Sverige følger kommunenes kompetanse dels av kommunallagen og dels av særlovgivningen. I kommunallagen er det gitt generelle bestemmelser om kommunenes kompetanse i kapittel 2. Her er det gitt regler med allmenne prinsipper blant annet om hva en kommune kan drive med, dvs. hva fellesskapets midler kan benyttes til, og om hvordan kommunen skal behandle egne «kommunmedlemmar». Regler om den alminnelige kompetansen er gitt i kapittel 2 (1-3 §§), i 7. kap. 8 § og i 8. kap. 3 c §. Reglene om den alminnelige kompetansen, som kom inn i kommunallagen da denne ble vedtatt i 1991, er i stor utstrekning en kodifisering av tidligere rettspraksis i Regeringsrätten (nå Högsta förvaltningsdomstolen). Før 1991 hadde kommunallagen bare en generalklausul om den kommunale kompetansen.

I tillegg til reglene i kommunallagen og særlovgivningen er det gitt en relativt ny lov, lag om vissa kommunala befogenheter, som også regulerer den kommunale kompetansen.¹⁷⁶ Loven er i hovedsak en sammenslåing av flere mindre lover til en ny og felles lov og gir regler om den kommunale kompetansen på flere områder blant annet turisme, syketransport, «tjänsteexport» og internasjonal bistand. Lagen om vissa kommunala befogenheter innebærer en utvidelse av den kommunale kompetansen, jf. bestemmelsen i 1 kap 1 §. Loven åpner opp for kommunal aktivitet ut over kommunens geografiske område (lokaliseringsprinsippet), jf. 1. kap 2 §. Loven stiller også krav om at kommunene skal ta forretningsmessige hensyn når kommunen driver virksomhet som for eksempel kollektivtrafikk eller utleie av kommunale

¹⁷⁶ Lag 2009:47.

lokaler, jf. 1 kap. 3 §. Sistnevnte bestemmelse innebærer et brudd på prinsippene som kan utledes av regelen i KomL 2 kap. 7 §, og KomL 8 kap. 3c § (selvkostprinsippet). Lagen om vissa kommunala befogenheter har i de senere årene gradvis kommet til å spille en stor rolle med hensyn til den kommunale kompetansen.

Regler om den spesielle kompetansen er gitt i ulike særlover, se også KomL. 2. kap. 4 § som henviser til at slike regler er gitt i annen lovgivning. Særlovgivningen har mange regler om de kommunale virksomhetsområdene der kommunene pålegges å utføre bestemte oppgaver eller å yte ulike tjenester, ikke minst i forhold til den enkelte. Opplæringsområdet, sosialtjenesten og plan- og byggesaksområdet er eksempler på kommunale virksomhetsområder der kommunenes kompetanse og plikter utledes av særlovgivning. Særlovgivning innebærer til dels en utvidelse av kommunenes kompetanse, men den innebærer også en innskrenkning i den forstand at den regulerer hva kommunene skal gjøre og dermed kommunenes handlingsfrihet. I tillegg til at kommunene er pålagt å yte tjenester og utføre oppgaver i særlovgivningen er kommunene også ofte tilsynsmyndighet på lokalt nivå, den siste lenken i en hierarkisk ordnet tilsynsstruktur på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Reglene om den spesielle kompetansen behandles ikke i det følgende.

Ofte systematiseres reglene om kommunenes alminnelige kompetanse etter tanken om å angi den ytre rammen for kommunenes kompetanse mens andre regler styrer den interne kompetansen.¹⁷⁷ Kravet om at kommunal virksomhet skal ha en form for allmenn interesse hører i en slik systematikk til de ytre begrensende reglene mens kravet om likhet, forbudet mot tilbakevirkende beslutninger og selvkostprinsippet angir den indre kompetansen. Det er imidlertid vanskelig å rendyrke en slik systematikk. For eksempel har forbudet mot at kommunene skal drive virksomhet med profitt som formål, et forbud som systematisk hører til den ytre rammen av kommunenes kompetanse, og selvkostprinsippet, som hører til den indre kompetansen, svært store berøringspunkter og de bygger i prinsippet på den samme tanken. Til og med forbudet mot å gi støtte til enkeltpersoner, et forbud som faller inn under den ytre rammen for kommunenes kompetanse, og likebehandlingsprinsippet som hører inn under den indre, har sterke berøringspunkter. Også her er tankegangen bak begge regelsett i prinsippet den samme. Det avgjørende spørsmålet i en rettslig argumentasjon der det vurderes

¹⁷⁷ Se eksempelvis Bohlin (2011) s. 87 flg.

om en handling eller beslutning faller innenfor eller utenfor kommunenes kompetanse vil til syvende og sist være spørsmålet om hvilken lokal alminnelig interesse en handling, en virksomhet eller en beslutning har. Et eksempel kan belyse det ovenstående. Spørsmålet kan for eksempel være om det faller innenfor den kommunale kompetansen etter KomL 2 kap. 1 § å oppføre et badeanlegg, dvs. om slik bygging ligger innenfor det «lokala allmänintresset». Kommunen kan i stedet for å bygge et badeanlegg selv gå inn som deleier i et allerede eksisterende badeanlegg. Spørsmålet blir da om kommunen sammen med private interesser kan drive badeanlegget. Igjen er det regelen i KomL 2 kap. 1 § som regulerer forholdet. Kommunen kan også velge å gi tilskudd til et allerede eksisterende privateid badeanlegg uten krav om noen motytelse, aksjer eller lignende. I en slik situasjon må saken vurderes etter KomL 2 kap. 8 §, om støtte til næringslivet. Det samme gjelder dersom kommunen leier ut en tomt til subsidiert pris til et privat badeanlegg. For ytterligere å komplisere bildet reiser ulike måter for kommunal deltakelse spørsmål om selvkostprinsippets betydning og spørsmål om brudd på EUs regler om offentlig støtte. Rent kommunalrettslig er imidlertid det rettslige spørsmålet om handlingen/beslutningen ligger innenfor det «lokala allmänintresset». Dette spørsmålet er imidlertid ikke særlig relevant dersom den kommunale handlemåten er i strid med reglene om offentlig støtte. Kommunalretten blir således i takt med rettsutviklingen, ikke minst i EU, stadig mer kompleks.

I det følgende behandles prinsippene som begrenser den alminnelige kompetansen uten noen systematisering i ytre og indre grenser for kompetansen.¹⁷⁸ For å få en enhetlig systematikk på tvers av de nordiske landene er imidlertid selvkostprinsippet, likebehandlingsprinsippet og forbudet mot tilbakevirkende beslutninger skilt ut og behandles under særlige kommunalrettslige prinsipper, og ikke under den alminnelige kommunale kompetansen.

3.3.4.2 Den alminnelige kompetansen regulert i kommunallagen

Utgangspunktet for kommunenes alminnelige kompetanse er gitt i KomL 2 kap. 1 §. Her sies det at kommuner selv kan ivareta oppgaver av allmenn interesse som har tilknytning til kommunens område eller deres medlemmer og som ikke kun («enbart») skal ivaretas av andre. Kjernen i bestemmelsen er uttrykket «angelägenheter av allmänt intresse». Med det

¹⁷⁸ Pedagogiske instrumenter som et skille mellom ytre og indre kompetansbegrensninger innebærer kan forlede tanken. En slik systematisk oppdeling bygger heller ikke på klar og uttrykte tanker hverken fra lovgiver eller domstolens side.

sies det at kommunen virksomhet skal være i kollektivets interesse og at denne interessen skal gjelde kommunens egne medlemmer og ikke medlemmer i andre kommuner. Det er altså den lokale allmenninteressen som er avgjørende for kommunens alminnelige kompetanse. Dette prinsippet er «krumtappen» i svenske kommuners alminnelige kompetanse. Før kommunallagen av 1991 var det bare denne allmenninteressen som kom til uttrykk i lovteksten. Øvrige kompetansebegrensende prinsipper kan imidlertid fortsatt i hovedsak føres tilbake til grunntanken om at kommunen bare skal drive virksomhet som ligger innenfor den lokale allmenninteressen, virksomhet som er i kommunemedlemmenes interesse.

Kravet om at et bestemt tiltak eller en virksomhet skal ligge innenfor interessen til «kommunemedlemmene» innebærer også et krav til proporsjonalitet. Den økonomiske «innsatsen» bør være i samsvar med den nytte kommunen og kommunemedlemmene har av tiltaket eller virksomheten. Proporsjonalitetskravet kommer mer eller mindre tydelig fram når domstolene prøver spørsmål om kommunal virksomhet faller innenfor eller utenfor den alminnelige kommunale kompetansen. I en sak behandlet i regeringsrätten, som handlet om hvorvidt det falt innenfor eller utenfor kommunens kompetanse å gi støtte til en golfturnering kommer proporsjonalitetsprinsippet svært tydelig fram.¹⁷⁹ I saken viser domstolen til at formålet ved å gi støtten var å få PR for kommunen og sier at det «har inte visats att stödet skulle ha haft en omfattning som stått i missförhållande till den förväntade nyttan av evenemanget». Den begrensede kommunale støtten på 250 000 svenske kroner var etter domstolens oppfatning ikke uforholdmessig i forhold til den kommunale nytten.

I en annen sak prøvde Regeringsrätten spørsmålet om et kommunalt bidrag til en stiftelse som hadde i oppgave å bedrive virksomhet innen internasjonal vannforskning lå innenfor den alminnelige kompetansen eller ikke.¹⁸⁰ Bidraget var på ca. 60 mill. svenske kroner. Regeringsrätten mente at stiftelsens virksomhet (angitt i formålet for stiftelsen) nok innebar en viss nytte for kommunen. Således kunne kommunen i utgangspunktet gi tilskuddet med hjemmel i den kommunale kompetansen. (Kommuner i Sverige har oppgaver knyttet til vannforsyning). Retten mente imidlertid at bidragets størrelse ikke sto i forhold til fremtidig nytte. Risikoen for at et slikt bidrag først og fremst ble benyttet til internasjonal forskning og utredningsvirksomhet var stor og kommunens nytte av virksomheten begrenset. Domstolen

¹⁷⁹ RÅ 1993 ref. 35.

¹⁸⁰ RÅ 2006 ref. 81

peker på at kommunen ved tildeling av tilskuddet burde satt visse vilkår som sikret den kommunale interessen ved bruk av midlene. Avgjørelsen ble avsagt med dissens. Regeringsrättens flertall kom til samme resultat som kammarrätten. Mindretallet viste til at stiftelsens virksomhet bare delvis skulle bekostes av kommunen og til at stiftelsens virksomhet kunne generere turisme og det lokale næringslivet bl.a. gjennom konferansevirksomhet. Dommen viser at det kan være vanskelig å forutse hvordan domstolen i Sverige vil dømme i spørsmål om proporsjonalitet og den kommunale kompetansen.

«Allmänintressens» sterke stilling i vurderingen av spørsmål om kommuners kompetanse i Sverige kan dels forklares med at en kommune er en slags «tvångsassociation», og dels med at kommunene er svært viktige offentlige organer. Kommunemedlemmene må være med i kommunen, det er derfor viktig at kommunens virksomhet er til nytte for egne medlemmer. Dette kan også uttrykkes slik at en kommune har ingen egenverdi i seg selv, den eksisterer for sine egne medlemmer. Kommunene er ryggraden i den svenske velferdsstaten noe som innebærer at kommunens midler bør anvendes på en slik måte at de velferdsstatlige verdiene oppnås og opprettholdes gjennom den kommunale virksomheten.¹⁸¹ Dette forklarer betydningen av «det allmänna intresset» i svensk kommunalrett i forhold til begrensningene i den kommunale kompetansen. Selv om «allmänintresset» er et vagt begrep i yttergrensene utgjør det dog en relativt tydelig avgrensing i den kommunale kompetansen i svensk kommunalrett.

3.3.4.3 Begrensninger i den kommunale kompetansen

Utgangspunktet i svensk kommunalrett er at en kommune skal holde seg innenfor sitt geografiske område og drive virksomhet som har tilknytning til kommunens egne medlemmer. Interessen av virksomheten må ha tilknytning til kommunen. Kommunens fysiske territorium angir i prinsippet området for kommunens myndighet og kompetanse. Hovedregelen i svensk rett er at kommunen bare skal drive virksomhet innenfor kommunegrensen, jf. KomL 2 kap. 1 § som sier at en kommune kan ivareta oppgaver av allmenn interesse som har «anknytning til kommunens...område». Denne begrensningen gjelder så vel lovpålagte oppgaver som oppgaver kommunen påtar seg på frivillig grunnlag.

¹⁸¹ Derfor er det også forbudt å drive spekulativ virksomhet og det stille krav på god økonomisk «hushållning», se KomL 2 kap. 7 § og 8 kap.

Det gjelder flere unntak fra dette utgangspunktet. I en sak behandlet i Regeringsretten (I dag Høgsta domstolen) bygget en kommune en veg på en annen kommunes område.¹⁸² I den konkrete saken kom Regeringsretten til at dette var i tråd med kommunallagen fordi innbyggerne i kommunen som bygget vegen hadde nytte av vegen fordi de ved byggingen fikk tilknytning til en større veg.¹⁸³

Også grenseoverskridende samarbeid (over grensen mellom nasjonene) tillates i visse tilfelle. Det aksepteres at kommuner har såkalte vennskapsbyer i andre land. Det tillates også at svenske kommuner som ligger på grensen mot Norge eller Finland kan ha et visst samarbeid med en norsk eller en finsk kommune. Forutsetningen for å kunne godta slikt grenseoverskridende samarbeid er at samarbeidet eller tiltaket er til nytte for innbyggere i egen kommune.¹⁸⁴

Også bestemmelser i særlovgivning kan gi en kommune kompetanse til å virke utenfor kommunegrensene. For eksempel er det åpnet opp for kommunalt samarbeid innenfor miljøsektoren og redningstjenesten. Det er også gitt bestemmelser som åpner for at kommuner kan bistå hverandre uten hensyn til lokaliseringsprinsippet i visse ekstreme nødsituasjoner.¹⁸⁵ Et annet eksempel er lag om vissa kommunala befogenheter omtalt foran. I denne er det som omtalt før gjort flere eksplisitte unntak fra lokaliseringsprinsippet.¹⁸⁶

Kommunens alminnelige kompetanse må slik det framgår av KomL. 2.kap. 1 § avgrenses mot områder der andre har eksklusiv kompetanse. Det kan for eksempel være at en annen kommune har kompetansen (fordi virksomhet skal skje på denne kommunens territorium) eller det kan gjelde oppgaver som faller inn under landstingets kompetanse. Et praktisk eksempel på det siste er helse- og sykehusområdet. Slike tjenester er det i hovedsak landstinget som skal håndtere. Det kan også handle om oppgaver der staten har eksklusiv

¹⁸² RÅ 1977 ref. 77.

¹⁸³ Ytterligere eksempler som illustrerer samme tankegang finnes for eksempel i RÅ 1979 Ab 12. Se også RÅ 2006 ref. 81 der støtte til internasjonal vannforskning i utgangspunktet ikke ble ansett å være i strid med lokaliseringsprinsippet. Konkret kom imidlertid retten til at støtten som skulle ytes ikke sto i forhold til den nytten innbyggerne hadde av forskningen.

¹⁸⁴ I disse situasjonene er det egentlig ikke snakk om noe brudd på lokaliseringsprinsippet.

¹⁸⁵ Se Lag 2006:544 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁸⁶ Se omtale i prop 2008/09:21 s. 91.

kompetanse, for eksempel forsvars- eller utenrikspolitiske spørsmål. Det finnes en ganske omfattende rettspraksis der retten har kommet til at en kommune feilaktig har håndtert spørsmål som faller inn under statens ansvar for utenrikspolitikken. Det klassiske eksemplet er «Sydafrikafallet».¹⁸⁷ I den saken hadde fullmaktige i en kommune anbefalt nämndene i kommunen at de skulle unngå å kjøpe varer fra Sør-Afrika. Regeringsrätten så dette som en utenrikspolitisk manifestasjon og at den dermed falt utenfor kommunens kompetanse.

Når det gjelder forsvarsspørsmål fins det en rekke avgjørelser fra tiden rundt andre verdenskrig. I en sak behandlet av Regeringsrätten i 1990 utropte en kommune seg til kjernevåpenfri sone.¹⁸⁸ Regeringsrätten kom til at dette falt utenfor kommunens alminnelige kompetanse. Her hadde kommunen blandet seg inn i både utenrikspolitikken og forsvarspolitikken.

Forbudet mot å begi seg inn på et område der et annet forvaltningsorgan har kompetanse kan begrunnes dels med at lovgiver har ønsket å opprettholde kompetansefordelingen i samfunnet og dels i at det neppe er i kommunemedlemmenes interesse at en kommune benytter ressurser på et område der behovet allerede ivaretas av andre. I rettspraksis fins det eksempler på situasjoner der kommuner har overtrådt denne begrensningen. I forbindelse med den planlagte utbyggingen av Öresundbroen mellom Sverige og Danmark i sin tid bevilget Malmö kommune penger for å skape en opinion for gjennomføring av en slik broforbindelse. Regeringsrätten opphevet denne beslutningen. Retten mente at spørsmålet om denne utbyggingen var et spørsmål av infrastrukturell betydning for Sverige og dermed et spørsmål som bare staten kunne behandle.¹⁸⁹ Resultatet i saken er interessant fordi det naturligvis var relevant for Malmö kommune hvordan spørsmålet om bygging av broforbindelsen ble løst. Dommen viser imidlertid at statlige interesser kan ta over og «slå ut» den kommunale kompetansen. Det fins også noe rettspraksis fra tiden rundt andre verdenskrig som gjelder spørsmålet om kommunens bruk av sine økonomiske ressurser. I disse sakene satte kommuner inn økonomiske ressurser på rene forsvarsoppgaver. Disse beslutningene ble regelmessig opphevet av domstolene fordi forsvaret faller inn under statens eksklusive kompetanse.

¹⁸⁷ RÅ 1969 ref. 52.

¹⁸⁸ RÅ 1990 ref. 11.

¹⁸⁹ I RÅ 1993 ref. 32.

Det er også i strid med den alminnelige kommunale kompetansen å understøtte enkeltpersoner.¹⁹⁰ Dette prinsippet er ikke lovfestet i kommunallagen, men følger av en ganske tydelig rettspraksis. Det bærende hensynet bak forbudet er at det ikke ligger i det lokale kollektivets interesse å forbruke ressurser på enkeltpersoner.¹⁹¹ Iblant uttrykkes forbudet som at støtte til enkeltpersoner bare er tillatt dersom slik støtte har hjemmel i lov. (Det siste er egentlig ganske selvsagt. Det innebærer bare at de generelle kompetansereglene må vike for spesiell lovregulering.) Forbudet mot å gi støtte til enkeltpersoner har av og til forhindret reformer på det familiepolitiske området på kommunalt nivå. I en sak behandlet i Regeringsrätten hadde fullmæktige besluttet å gi økonomisk kompensasjon til barnefamilier som sørget for omsorg av sine barn på egen hånd.¹⁹² Denne beslutningen ble opphevet av domstolen fordi den var i strid med forbudet mot støtte til den enkelte. I dag er slik støtte lovlig fordi ordningen er lovregulert.¹⁹³

Forbudet mot støtte til enkeltpersoner er ikke absolutt. I visse situasjoner kan det være i allmennhetens interesse at støtte gis. Det har da vært spørsmål om støtte fra kommunens side for å forebygge framtidige krav mot kommunen fra de berørte. I en sak behandlet av retten hadde kommunen gitt tillatelse til å oppføre et særskilt kloakkavløp med WC på en eiendom. Eieren av naboeiendommen påklaget denne beslutningen og mente avløpet medførte forurensning på hans egen jordbrukseiendom. Klagen ble behandlet både i länsstyrelsen og kammarrätten uten at klager fikk medhold. Kammarrätten foreskrev imidlertid at kommunen fortløpende skulle kontrollere vannkvaliteten og gjøre andre nødvendige tiltak. Selv om klager tapte i retten bestemte fullmæktige å gi støtte på 100 000 svenske kr for å flytte avløpsanlegget. Denne beslutningen ble også påklaget, og klager påberopte at beslutningen innebar en ulovlig støtte til en enkeltperson. Regeringsrätten uttalte i saken at fullmæktige hadde hatt rimelig grunn til å anta at kommunen kunne bli erstatningsansvarlig senere dersom ikke tiltak, dvs. flytting av avløpsanlegget, ikke ble vedtatt.¹⁹⁴ Regeringsrätten mente derfor at utbetalingen lå innenfor den alminnelige kompetansen kommunen har. I den aktuelle saken forelå det ingen rettstvist da beslutningen om støtte ble truffet, kommunens handlemåte kan beskrives som å unngå en eventuell tvist. I økonomisk henseende var fullmæktiges beslutning

¹⁹⁰ Dette prinsippet er «brutt» i en rekke ulike rettighetslover i spesiallovgivningen. Se for eksempel sosialtjenesteloven der grunntanken nettopp er at kommunen skal bistå den enkelte.

¹⁹¹ Prop. 1990/91:117 s. 28.

¹⁹² RÅ 1985 2:79.

¹⁹³ Lag (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

¹⁹⁴ RÅ 1992 ref. 71.

fordelaktig både for bonden som ble berørt og kommunen fordi et eventuelt tvistemål i de allmänna domstolene kan bli både tidskrevende og kostbart. Det er fortsatt uklart hvor stor risikoen for en tvist mellom kommunen og en eller flere enkeltpersoner må være for at en kommunes bidrag til en enkeltperson vil være for at bidraget skal kunne falle innenfor kommunens kompetanse.

3.3.4.4 Forholdet til næringslivet og kommunal forretningsvirksomhet

En kommune kan drive næringsvirksomhet i Sverige dersom formålet er å tilby tjenester eller varer til «kommunens medlemmer». Kommunallagen forbyr uttrykkelig kommuner å drive virksomhet der formålet med virksomheten er å oppnå gevinst, jf. KomL 2 kap. 7 §. Det følger av bestemmelsen at kommunene kan drive næringsvirksomhet om denne drives uten noe formål om profitt og dersom den går ut på å fremskaffe allmenntilgjengelige anlegg eller tjenester til «kommunemedlemmene». Bestemmelsen gir bl.a. uttrykk for at det er forbudt å drive spekulative foretak, dvs. foretak med gevinstsiktemål.¹⁹⁵ Dersom det settes høye krav til avkastning til en virksomhet vil formålet med virksomheten, i det minste delvis, være å oppnå gevinst. Jo høyere krav til avkastning jo mer kommer selve virksomheten (formålet med denne) til å komme i bakgrunnen. På ett eller annet tidspunkt, dvs. når kravene til avkastning blir høye nok, slår forbudet mot spekulativ virksomhet inn. Denne grensen kan imidlertid ikke angis i matematiske termer, vurderingen må skje konkret i hver enkelt sak. Det finnes ingen rettspraksis om hvor denne grensen går. Det er heller ingen uttalelser i forarbeidene som sier noe om hvor grensene går.

Det følger av bestemmelsen i KomL 2 kap. 7 § at kommunene har adgang til å drive virksomhet innenfor kollektivtrafikken, vannverk, energiforetak, boligforetakstadsforetak m.m. Denne kompetansen har utviklet seg historisk og slik virksomhet pleier å bli betegnet som «sedvanlig» kommunal forretningsvirksomhet. Her er det snakk om virksomhet som har et allmenntilgjengelig formål og som dermed er lovlig etter bestemmelsen.

Å ha et rikt og aktivt lokalt næringsliv faller innenfor en kommunes interesse. Det genererer arbeidsplasser og skatteinntekter til kommunen. På denne bakgrunn er det tillatt for

¹⁹⁵ Prop. 1990/91:117 s. 151.

kommuner å støtte næringslivet med ulike tiltak. Eksempler på slik støtte er etablering av kommunale «næringsparker» der for eksempel industrieiendommer leies ut til subsidierte priser. Slik støtte er relativt vanlig. En kommune kan også støtte det lokale næringslivet på mer generelt grunnlag. Støtten skal i så tilfelle rette seg mot hele det lokale næringslivet eller i det minste en større gruppe. Individuell innrettet støtte er i prinsippet ikke tillatt. I KomL 2 kap. 8 § sies det at en kommune kan fremme næringslivet på generelt grunnlag. Individuell støtte er bare tillatt hvis det foreligger ekstraordinære grunner («synnerlige skäl»). Slik støtte skal i prinsippet bare kunne gis hvis det gjelder å opprettholde eller etablere en viss minimumsstandard på servicetilbudet i kommunen. I rettspraksis er det blitt akseptert at en kommune understøttet den eneste bensinstasjonen i kommunen og det eneste hotellet på tettstedet.¹⁹⁶

I lagen om vissa kommunala befogenheter omtalt foran er det gitt regler bl.a. i 3 kap. 6 § om støtte til næringslivet. En kommune kan etter bestemmelsen tilgodese små bedrifters behov for lokaler dersom virksomheten innrettes i forhold til slike bedrifter på generell basis. En kommune kan også tilgodese et enkelt foretaks behov hvis det foreligger særlige grunner. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av kommunenes kompetanse til å støtte næringslivet enn hva som følger av KomL 2 kap. 8 §. Den store forskjellen går ut på at kommunen med hjemmel i lagen om vissa kommunala befogenheter kan spesialtilpasse lokaler for et enkelt foretak. Særlige grunner innebærer, bl.a. i følge forarbeidene til loven, at det skal være klart at ingen privat aktør i det enkelte tilfellet kan tilfredsstillere det lokale behovet. Fortsatt skal private aktører primært dekke behovet for lokaler lokalt, kommunene kan komme inn i unntakssituasjoner.¹⁹⁷

Som påpekt innledningsvis kan en kommune som hovedregel bare drive virksomhet på næringslivets område hvis formålet er å sørge for varer og tjenester til «kommunemedlemmene». Fra denne hovedregelen er det gitt to unntak. De to unntakene bygger på to prinsipper som betegnes som «anknytningskompetens» og «överskotts-kompetens» og er unntak som har vokst fram i rettspraksis. Disse to prinsippene er behandlet i relativt få rettsaker, men har til tross for det kommet til å spille en stor rolle i forhold til hvordan kommunene opptrer.

¹⁹⁶ RÅ 1979 Ab 14 och RÅ 1995 ref. 98.

¹⁹⁷ Se prop. 2008/09:21 s. 57.

«Anknytningskompetens» innebærer at det iblant kan være tillatt å drive virksomhet som i utgangspunktet er ulovlig, men som har slik tilknytning til en lovlig virksomhet at en kommer til at virksomheten er lovlig. Et eksempel kan klargjøre dette. Drift av svømmehaller er i utgangspunktet en klassisk kommunal virksomhet der den historiske fremveksten er avgjørende. Det eksisterer svømmehaller som drives i kommunal regi i de fleste svenske kommuner. Bygging og drift av slike i kommunal regi faller innenfor den kommunale kompetansen, det er ikke omdiskutert. Imidlertid er det i de fleste svømmehaller også en kafe eller en mindre restaurant. Drift av slik virksomhet faller i utgangspunktet utenfor den kommunale kompetansen. Dersom slik virksomhet drives i tilknytning til en virksomhet som faller innenfor denne kompetansen og tilknytningen er tilstrekkelig sterk godtas kommunal drift av slik virksomhet. Har driften av kafeen i vårt eksempel tilstrekkelig tilknytning til svømmehallen godtas kommunal drift av slik virksomhet. Domstolene har akseptert slik virksomhet dersom det eksisterer en naturlig og nær sammenheng, av og til omtalt som en kvalifisert sammenheng mellom hovedvirksomheten og den tilknyttede virksomhet. Sammenhengen i eksempelet ligger i at de besøkende i svømmehallen synes det er naturlig og praktisk at det også fins en kafe i tilknytning til badet. Eksempler som er nevnt i forarbeidene på slik tillatt tilleggsvirksomhet er salg av grus fra kommunalt eide grustak og salg av planteskolevekster fra en kommunal hage.¹⁹⁸

I tillegg til at det må foreligge en kvalifisert forbindelse mellom hovedvirksomheten og den tilknyttede virksomheten må den tilknyttede virksomheten være av begrenset omfang. I en sak behandlet av Regeringsrätten gjaldt spørsmålet om en brann- og sivilforsvarsnämnd kunne drive konsulentvirksomhet i brannverspørsmål.¹⁹⁹ Regeringsrätten kom til at det var en kvalifisert sammenheng mellom den generelle brannsikkerhetsvirksomheten nämnden skulle bedrive og konsulentvirksomheten. I tillegg la domstolen vekt på at konsulentvirksomheten var av begrenset omfang, den utgjorde fem % av den forebyggende avdelingens virksomhet, og bare to promille av brannvesenets totale virksomhet. Virksomheten falt derfor innenfor den kommunale kompetansen mente Regeringsrätten. I tillegg til kravet om at den tilknyttede virksomheten skal være av begrenset omfang stilles det også krav om at den tilknyttede virksomheten ikke drives med gevinst som formål. Også dette vilkåret var oppfylt i saken om konsulentvirksomheten. Betalingen for konsulentvirksomheten tilsvarte nämndens kostnader

¹⁹⁸ Se prop. 1990/91:117 s. 152.

¹⁹⁹ RÅ 1992 ref. 61.

med rådgivningsvirksomheten og retten godtok at nämnden kunne drive konsulentvirksomhet i et visst omfang.²⁰⁰ Det er viktig å merke seg at unntaket gjort for tilknyttet virksomhet er et smalt unntak, unntaksregelen bør derfor anvendes med forsiktighet.²⁰¹

Overskuddskompetanse innebærer at det i noen situasjoner er anledning for en kommune til også å tilby tjenester til andre utenfor egen kommune. Den klassiske dommen i rettspraksis gjelder vaskeritjenester.²⁰² Et landsting hadde et vaskeri og vaskeriet som tilbød vaskeritjenester også til næringslivet. Utgangspunktet er at det å tilby vaskeritjenester på markedet faller utenfor kommunenes kompetanse. Imidlertid uttrykte kammeraten, et standpunkt Regeringsrätten sluttet seg til, at virksomheten måtte ses som en naturlig del av vaskerivirksomheten, bl.a. for å unngå at landstinget led et unødvendig kapitaltap i en overgangsperiode, og ved tilfeldig overkapasitet i mindre omfang. Landstinget hadde i den konkrete saken retten behandlet omstrukturert virksomheten sin og vaskeriet hadde derfor viss overkapasitet. Det er således tillatt for en kommune i en overgangsperiode å konkurrere på det private marked hvis det skjer i mindre omfang. Formålet med unntaket knyttet til overskuddskapasitet er å beskytte den kommunale økonomiske interessen og unngå unødvendig tap av kapital. En kommunal virksomhet kan ikke med hensikt overdimensjoneres med det formål å selge overskuddsproduksjonen til andre. Hva som skal bedømmes som tilfeldig og hva som er et overskudd må bedømmes konkret i hvert enkelt tilfelle.²⁰³

3.3.5 Sammenligning og oppsummering

3.3.5.1 Regulering og utgangspunkter – den alminnelige kompetansen

Reglene om kommunenes saklige alminnelige kompetanse følger av ulovfestet rett i Norge og Danmark. I den norske kommuneloven er det bare sagt at loven gjelder all virksomhet en kommune bedriver. Den gjelder virksomhet etter særlov såfremt særlov ikke sier noe annet og oppgaver kommunen påtar seg på frivillig grunnlag. Tilsvarende bestemmelse finner vi i den danske styrelsesloven. Den stedlige kompetansen kommunene har er heller ikke direkte

²⁰⁰ Se også RÅ 1980 Ab 479.

²⁰¹ Lindquist U.: Kommunala befogenheter s. 278-281. Lindquist anvender betegnelsen «sambandsregeln» når han drøfter tilknytningskompetansen, men synes å drøfte samme spørsmål.

²⁰² RÅ 1993 ref. 12.

²⁰³ For mer om dette, se prop. 1995/96:167 s. 57 f.

lovregulert i kommunelovene i disse landene. I Sverige og Finland er det gitt regler i kommunallagen om kommunenes kompetanse. Reglene om den kommunale kompetansen gitt i den svenske kommunallagen er langt mer omfattende enn bestemmelsen i den finske kommunallagen som har form av en generalklausul.

Kommunene i Norge står rettslig sett friest til å påta seg oppgaver på frivillig grunnlag. Det er få rettslige begrensninger for norske kommuners adgang til å påta seg oppgaver. (Men mange faktiske begrensninger.) I alle de fire nordiske landene gjelder det en regel om at kommunene ikke kan påta seg oppgaver som eksklusivt er lagt til annet organ, for eksempel staten. Dette prinsippet gjelder for alle med hensyn til utenrikspolitikk og forsvarspolitikk, men gjennomgangen viser at begrensningene som følger av prinsippet slår forskjellig ut. Det generelle trekket er at prinsippet, som en begrensning i hva kommuner kan og ikke kan gjøre, slår minst ut i Norge. For eksempel er det intet i veien for at norske kommuner engasjerer seg i spørsmål utenfor landets grenser ved å yte økonomisk støtte til både politisk og humanitær virksomhet. Norske kommuner står også fritt til å avgi uttalelser også på utenrikspolitiske områder. Handlingsrommet for svenske kommuner synes klart snevrere her. Etter svensk rett er det et krav om at økonomiske bevilgninger svenske kommuner gjør skal falle inn under den lokale interessen, og det faller utenfor kommuners kompetanse å gi utenrikspolitiske manifestasjoner. Danske og finske kommuner synes å være i en mellomposisjon.

3.3.5.2 Lokaliseringsprinsippet som begrensning i den kommunale kompetansen

I alle landene gjelder et lokalitetsprinsipp. Det ser ut til at prinsippet kommer mest begrensende inn i Danmark og Sverige og minst i Norge. I Norge har kommunene bestemmelsesrett innenfor sitt territorium og overfor innbyggerne, eventuelt de som oppholder seg, innenfor dette territoriet. Norske kommuners plikter etter særlovgivningen gjelder også innenfor territoriet, men territoriet setter ikke grenser for alle kommunale aktiviteter, for eksempel kommuners forretningsvirksomhet. En kommune kan for eksempel eie en eiendom eller et kraftverk beliggende i en annen kommune, kan drive næringsvirksomhet i en annen kommune og det er ikke alminnelige kommunalrettslige regler som hindrer en kommune i å yte tjenester for en annen kommune på avtalemessig grunnlag. (Anskaffelsesregelverket kan imidlertid komme begrensende inn). Lovgivningen åpner også

for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgave og frivillige oppgaver, herunder myndighetsoppgaver uten hinder av lokalitetsprinsippet.

I Danmark setter det ikke lovregulerte «lokalitetsprinsippet» grenser for kommunens virksomhet i forhold til andre kommunale eller statlige myndigheter. Foranstaltninger som har virkninger ut over kommunegrensen eller som berører en regions eller en statlig interessesfære er som hovedregel ikke er tillatt. Unntak gjelder for visse former for interkommunalt arbeid og lovbundne driftsoppgaver. Myndighetsoppgaver kan ikke uten særskilt lovhjemmel videredelegeres til organer utenfor kommunen og lokalitetsprinsippet utelukker også normalt at kommuner kan utføre ikke lovbundne driftsoppgaver for hverandre. Unntak gjelder dersom det dreier seg om biprodukter, aksessorisk virksomhet og overskuddskapasitet som oppstår som en naturlig følge av lovlig kommunal virksomhet.

Også i Finland gjelder også et ikke lovregulert lokalitetsprinsipp. En kommune virker i første hånd innenfor sitt eget geografiske område, og den kommunale virksomheten retter seg først og fremst mot kommunens egne innbyggere. Prinsippet tolkes imidlertid ikke veldig snevert og kommunene deltar i regionalt samarbeid i stort omfang uten at det er i strid med lokalitetsprinsippet.

I Sverige er utgangspunktet at en kommune skal holde seg innenfor sitt geografiske område og drive virksomhet som har tilknytning til kommunens egne medlemmer. Fra dette utgangspunktet er det gjort unntak hvis kommunemedlemmene har nytte av tiltaket. Prinsippet er relativt strikt fortolket.

3.3.5.3 Forbud mot understøttelse til den enkelte

I Norge gjelder intet forbud mot understøttelse av enkeltpersoner. I Danmark, Sverige og Finland gjelder i utgangspunktet et slikt forbud. Forbudet er ikke helt absolutt. Det tillates å gi støtte dersom det foreligger særlige grunner.

3.3.5.4 Forholdet til næringslivet og kommunal næringsvirksomhet

Danske, finske og svenske kommuner kan i utgangspunktet ikke drive virksomhet som har som formål å oppnå økonomisk vinning. Det er gitt flere unntak fra denne hovedregelen i alle disse tre landene. I Norge gjelder ingen slik hovedregel. Det er intet i veien for at norske kommuner driver forretningsvirksomhet med formål om å oppnå økonomisk gevinst. Hvor store forskjellene mellom Norge på den ene siden og de øvrige landene er i realiteten er usikkert. Det gjelder jo flere unntak fra denne hovedregelen i Danmark, Finland og Sverige. Trolig er det EUs konkurranseregelverk, især reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser, som legger størst begrensninger på kommunenes adgang til å opptre som aktør i forhold til næringslivet og med hensyn til kommunal forretningsvirksomhet/næringsvirksomhet. Dette regelverket er alle de fire landene underlagt.

3.4 Andre grunnleggende kommunale prinsipper

3.4.1 Utgangspunkter

Foran er en rekke prinsipper det kommunale selvstyret og reglene om kommunenes kompetanse bygger på behandlet, blant annet demokratiprinsippet, legalitetsprinsippet og lokaliseringsprinsippet. Disse prinsippene er i stor grad rettslige prinsipper. I dette punktet behandles noen andre grunnleggende prinsipper kommunalretten i de nordiske landene bygger på. Noen av disse er rettslige bindende, mens andre er prinsipper lovgivningen bygger på uten at prinsippene i seg selv er bindende. Andre igjen er prinsipper statlige organer har gitt uttrykk for at de ønsker å styre etter uten at de er rettslig forankret eller forpliktende på noen måte. Her omtales noen av de mest sentrale prinsippene uten at det er tatt sikte på å lage noe grunnleggende systematisk skille mellom dem etter prinsippenes karakter. (Det tillater ikke omfanget og bredden i dette prosjektet).

I hovedsak behandles kommunalrettslige prinsipper, og ikke alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Prinsipper som legalitetsprinsippet (betydningen i forhold til borgerne), proporsjonalitetsprinsippet, forbudet å ta utenforliggende hensyn, objektivitetsprinsippet, forutsigbarhet prinsippet etc. behandles ikke. Vi nevner imidlertid at legalitetsprinsippet er grunnlovsfestet i den finske grunnlagen 2 § tredje ledd. Likhetsprinsippet behandles imidlertid selv om det gjelder generelt for forvaltningen, i hvertfall i Norge, Danmark og Finland. Det er

gjort fordi prinsippet er lovfestet i kommunallagen i Sverige, og en redegjørelse for prinsippet kan være av interesse i forbindelse med den pågående revisjonen av den norske kommuneloven. I Sverige anses likhetsprinsippet som et kommunalrettslig prinsipp, og som et annet prinsipp enn det som i Sverige omtales som «objektivitetsprincipen» som er uttrykt i regeringsformen 1 kap. 9 §. Det gjelder selv om prinsippene har flere berøringspunkter.²⁰⁴ På denne bakgrunn har likhetsprinsippet i kommunallagen i Sverige, herunder den foreliggende rettspraksis, fått en bredere omtale sammenholdt med de øvrige nordiske landene. Også forbudet mot å treffe beslutninger av tilbakevirkende karakter er lovregulert i kommunallagen i Sverige. Dette omtales også på bakgrunn av det norske lovarbeidet

Det er de grunnleggende kommunalrettslige prinsippene som behandles i dette kapitlet. Åpenhetsprinsippet, som også må betraktes som et grunnleggende prinsipp er imidlertid behandlet i kapittel 13 og ikke her. Andre mer spesielle prinsipper omtales også andre steder. Det gjelder for eksempel klarhetsprinsippet, et prinsipp som gjelder for tilsynsmyndighetene i Danmarks adgang til å sanksjonere ulovligheter i form av annullasjon eller ved anvendelse av tvangsbøter ved tilsyn etter styrelsesloven, se omtale i kapittel 12 punkt 12.3.4. Først behandles prinsipper som er felles for flere land, deretter noen spesielle prinsipper i Finland og Sverige.

3.4.2 Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet er et begrep som benyttes i Norge, vanligvis om prinsippet om at alle kommuner har de samme oppgavene.²⁰⁵ Generalistkommuneprinsippet er ikke noe rettslig begrep og er i liten utstrekning benyttet i den kommunalrettslige litteraturen i de nordiske landene. I Norge er begrepet først og fremst benyttet i den statsvitenskapelige litteraturen og i ulike offentlige dokumenter.²⁰⁶ Norsk særlovgivning bygger på et generalistkommuneprinsipp. Alle kommuner skal ha de samme oppgavene og funksjoner uavhengig av størrelse. I noen få situasjoner «brytes» dette prinsippet i norsk lovgivning. Det

²⁰⁴ Se bl.a. Prop.1990/91: 117 s. 29.

²⁰⁵ Meld. St. 12 (2012-2013) s. 7.

²⁰⁶ Meld. St. 12 (2011-2012) s. 22.

gjelder for Oslo kommune som også har fylkeskommunale oppgaver. Oslo kommune er også tillagt oppgaver etter barnevernloven som ellers ligger til staten.²⁰⁷

Lovgivningen i de øvrige nordiske landene bygger også i hovedsak på generalistkommuneprinsippet ved at kommunene i all hovedsak har de samme funksjoner og oppgaver uavhengig av størrelse. I Finland er riktignok Åland i en spesiell situasjon, se omtale foran i kapittel 3. I Sverige er Gotland kommune ansvarlige for oppgaver landstinget ivaretar i andre län.

Generalistkommuneprinsippet utfordres av omfanget av interkommunalt samarbeid og fristilling og selskapsorganisering av kommunal virksomhet, se omtale i kapittel 9 av interkommunalt samarbeid. Omfanget av interkommunalt samarbeid synes spesielt omfattende i Finland og i Norge. Slikt samarbeid er til dels lovpålagt i Finland. Også i Danmark er en del av de minste kommunene pålagt å samarbeide med andre kommuner om sentrale oppgaver, slikt samarbeid skjer i form av delegasjon, se omtale også av dette i kapittel 9.

3.4.3 Prinsippet om kommunens frihet til å organisere seg selv og fordele kompetanse og prinsippet om enhetlig forvaltning

Et grunnleggende kommunalrettslig prinsipp i Norge er at lovgiver skal legge kompetanse til det øverste direkte folkevalgte organet som så selv bestemmer organiseringen og kompetansefordelingen i kommuneorganisasjonen.²⁰⁸ Den norske kommuneloven (og særlovgivningen) kjennetegnes ved at kompetanse i utgangspunktet er lagt til kommunestyret som så bestemmer hvor kompetansen skal plasseres, se omtale av dette i kapittel 4, pkt. 4.2.2.4 og 4.2.2.5 senere i rapporten. Særlovgivningen i Norge har i dag meget få regler der loven plasserer kompetansen hos andre enn kommunestyret.²⁰⁹

²⁰⁷ Etter barnevernloven § 2-3a kommer barnevernlovens bestemmelser om statlig regional barnevernmyndighets oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal statlig regional myndighets oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen.

²⁰⁸ Sigrid Stokstad ser kommunestyrets frihet til å styre kompetansefordelingen internt i kommunen som en annen side av generalistkommuneprinsippet i sin avhandling (under henvisning blant annet til St. meldingen om forholdet mellom stat og kommune), se s. 157.

²⁰⁹ Et unntak gjelder kompetanse etter barnevernloven, den ligger i utgangspunktet hos den administrative leder av barnevernet, jf. § 2-1 fjerde og femte ledd.

Prinsippet om at kommunens øverste organ har frihet til å organisere og styre kompetansefordelingen internt er også ivaretatt i Danmark, Finland og Sverige ved at kommunene selv bestemmer utvalgs- (nämnds-) strukturen og fordeler kompetansen. Særlovgivningen i de øvrige nordiske landene har i likhet med den norske i liten utstrekning pålegg om bestemte særlovsorganer som skal ivareta bestemte oppgaver. I Danmark er grunnprinsippet om kommunalbestyrelsen som øverste kompetente myndighet for alle kommunens anliggender, i likhet med i Norge, klart uttrykt i styrelsesloven, se ksl. § 2. Lovgivningen både i Danmark og de øvrige nordiske landene forutsetter imidlertid at utvalgene/nämndene (som det representative organet oppretter) har beslutningskompetanse på saksområder de har ansvaret for. Kommunalbestyrelsen (Danmark) og fullmåktige (i Sverige og Finland) har begrenset adgang til å utøve beslutningskompetanse (i første omgang). I Danmark kan riktignok utvalgenes beslutninger bringes inn for kommunalbestyrelsen til overprøving. I Finland og Sverige derimot er det normalt ikke adgang til å bringe nämndenes beslutninger inn for fullmåktige. Se omtale av disse spørsmålene i kapittel 4. Slik sett kan en si at generalistkommuneprinsippet, i betydningen det representative organets kompetanse til å styre den kommunale organisasjonens virksomhet, står sterkere i Norge enn i de øvrige nordiske landene. Se Sigrid Stokstad som kommer til en slik konklusjon etter å ha sammenlignet ordningene i Norge med ordningene i Sverige, Danmark og Frankrike på dette punkt. (Hun argumenterer først og fremst med borgmesterens posisjon og ikke med hvilken kompetanse utvalgene har i forhold til Danmark.)²¹⁰

I Norge og i Danmark råder et prinsipp om enhetlig styring og ledelse av administrasjonen. Administrasjonssjefen i en formannskapsstyrt kommune i Norge (kommunerådet i en parlamentarisk styrt kommune) er i kommuneloven tillagt oppgaven å lede administrasjonen samt forberede og iverksette beslutninger som er truffet. For at administrasjonen skal ha skal ha myndighet må kompetanse delegeres til administrasjonssjefen (eller kommunerådet). All kompetanse, med noen få unntak, skal delegeres til administrasjonssjefen i en formannskapsstyrt kommune. Han eller hun beslutter hvor i administrasjonen kompetansen skal ligge, det gjelder kompetanse etter særlov så vel som den alminnelige kompetansen. All kompetanse som utøves i administrasjonen utøves på vegne av administrasjonssjefen. Det er ikke adgang til å delegere myndighet direkte til ansatte under administrasjonssjefen.

²¹⁰ Stokstad (2012) s.163-164.

I Danmark gjelder et tilsvarende prinsipp; «prinsippet om den kommunale enhedsforvaltning». Borgmesteren er etter ksl. § 31, stk. 3 øverste daglige leder av den kommunale administrasjonen. Med det institueres prinsippet om den kommunale enhedsforvaltning. Prinsippet understrekes av borgmesterens stilling som leder av økonomiutvalget, jf. ksl. § 18, stk. 1. Borgmesteren fordeler i denne egenskap sakene til utvalgene og drar omsorg for at saker som krever beslutning i kommunalbestyrelsen forelegges denne med eventuelle uttalelser fra utvalgene. Borgmesteren skal også sikre at kommunalbestyrelsens beslutninger utføres samt for øvrig påse sakenes ekspedisjon mv. Borgmesteren skal også sørge for at kommunen ikke påføres utgifter eller oppebærer inntekter uten den nødvendige bevilgning. Borgmesteren har derimot ingen kompetanse i forhold til utvalgssakenes innhold. Prinsippet om den kommunale enhedsforvaltning utelukker heller ikke at det på kommunalt plan kan opprettes myndigheter med en selvstendig kompetanse. Kommunalbestyrelsen kan således som omtalt senere i kapittel 4. punkt 4.3.4 selv i en viss utstrekning nedsette lokalutvalg med selvstendig kompetanse, og kan også beslutte å etablere en borgerrådgiverfunksjon som i så tilfelle er direkte underlagt kommunalbestyrelsen, og som selvstendig ivaretar oppgaver i forbindelse med rådgivning og veiledning av borgerne samt tilsyn med kommunens administrasjon.

Som det fremgår av ovenstående er prinsippet om enhetlig forvaltning noe forskjellig utformet i Danmark og Norge. Det skyldes dels at borgmesteren i tillegg til å lede administrasjonen både er leder av kommunalbestyrelsen og økonomiutvalget og som sådan har mer omfattende kompetanse. På den andre siden har administrasjonssjefen i Norge også kompetanse som øverste leder av administrasjonen også på utvalgenes områder.

3.4.4 Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet (eller subsidiaritetsprinsippet som det også omtales som) innebærer at beslutninger bør tas på lavest mulig nivå, dvs. så nært som mulig dem beslutningene angår såfremt målet blir realisert. Dette prinsippet kommer til uttrykk i det europeiske charteret om lokalt selvstyre art. 4 nr. 3 som sier at; «Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi». Nærhetsprinsippet bygger opp om autonomivervdien

ved det kommunale selvstyret. Det kan også ses som et uttrykk for et effektivitetsprinsipp, det at beslutninger treffes nærmest innbyggerne sikrer en effektiv oppgaveløsning. Slik er prinsippet kommet til uttrykk i kommunelovens formålsbestemmelse i Norge som i første setning sier at; «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». Som det fremgår av redegjørelsen foran antas imidlertid formålsbestemmelsen ikke å ha selvstendig rettslig betydning, nærhetsprinsippet er således ikke et rettslig bindende prinsipp i kommuneloven.

I Danmark ble det inngått en avtale om kommunenes økonomi og service 2000-2002 mellom regjeringen og KL. I denne avtalen ble partene enige om at oppgavefordelingen mellom staten, amtskommuner (nå regioner) og kommuner i fremtiden bør være basert på fire prinsipper, nærhetsprinsippet er ett av disse prinsippene. (De øvrige var prinsippet om faglig og økonomisk bæredyktighet, prinsippet om demokratisk kontroll samt prinsippet om sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar). Bakgrunnen for inngåelsen av avtalen var en anbefaling av disse prinsippene i Opgavekommissionens betenkning om fordelingen af opgaver i den offentlige sektor.²¹¹ I hvilken utstrekning disse prinsippene antas fortsatt å gjelde etter kommunalreformen av 2007 og den påfølgende utvikling med til dels betydelige endringer i oppgavefordelingen i Danmark kan det stilles spørsmål ved. For eksempel kan det reises spørsmål om overføring av «gymnasieoppgaven» og den kommunale skatteligningen til staten og den senere henleggelse av den såkalte objektive saksbehandling i forbindelse med en rekke kommunale oppgaver til Udbetaling Danmark (en selveiende institusjon) er i samsvar med blant annet nærhetsprinsippet. På den andre siden medførte kommunalreformen også overdragelse av en rekke tidligere amtskommunale oppgaver til kommunene med det resultat at det kommunale oppgavefelt i dag fremstår som vesentlig mer omfattende enn på noe tidligere tidspunkt.

I Sverige kan proporsjonalitetsprinsippet i regeringsformen (RF) 14 kap. 3 § ses på som et uttrykk for (en - negativ - variant av) nærhetsprinsippet. En innskrenkning i det kommunale

²¹¹ bet. 1366/1998.

selvstyret bør ikke gå ut over hva som er nødvendig ut fra formålet som foranlediger innskrenkninger.²¹²

3.4.5 Prinsippet om en bærekraftig utvikling

Norge har forpliktet seg til som nasjon å medvirke til en bærekraftig utvikling der produksjon og forbruk skal skje innenfor naturens tålegrenser. I grunnloven § 110 b sies det at; «Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsæвне og Mangfold bevares». Prinsippet om bærekraftig utvikling kommer til uttrykk på denne måten; «Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten». Grunnlovsbestemmelsen er formulert som en rettighet.²¹³

Prinsippet om at det kommunale selvstyret skal utøves innenfor rammen av en bærekraftig utvikling er kommet til uttrykk i formålsparagrafen i koml. § 1. Det ble tatt inn i bestemmelsen under Stortingsbehandlingen av loven i 1992.²¹⁴ Flertallet som sto bak forslaget viste til at det er viktig å bygge miljø- og ressurs hensyn inn i lovens formål, og uttalte at hensynet til en bærekraftig utvikling «bør ligge til grunn for beslutninger i lokalforvaltningen både på politisk og administrativt plan. Dette angår fylkeskommuners og kommuners atferd både som forvaltningsmyndighet, verdiskaper og bruker av ressurser». Hvilket rettslig vern prinsippet om bærekraftig utvikling har etter grunnloven og kommuneloven går vi ikke inn på her. Rettslig bindende forpliktelser kan også følge av særlov.²¹⁵

Også i Finland er prinsippet om en bærekraftig utvikling kommet til uttrykk i formålsbestemmelsen i kommunallagen. I KomL 1 § tredje ledd sies det at «Kommunen skal sträva etter å fremja sina invånaras välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område». Bestemmelsen har som formål å fremheve kommunenes ansvar i den samfunnsmessige utviklingen. Prinsippet, som kan ses på som et paraplyprinsipp, har et økologisk, økonomisk og et sosialt aspekt. Det gjelder ikke bare i miljøspørsmål, men for all kommunal virksomhet. Prinsippet om en bærekraftig utvikling skal iakttas også i spørsmål om kommunenes frivillige oppgaver, noe som fremfor alt omfatter kommunens næringspolitiske virksomhet. Kommunallagen framhever betydningen av å fremme «invånarnas välmående och hållbar

²¹² Stokstad (2012) s. 38.

²¹³ Prinsippet er også nedfelt i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven.

²¹⁴ Innst O. nr. 95 (1991-92) s. 28.

²¹⁵ For eksempel naturmangfoldloven.

utveckling». Kommunen overskrider sin kompetanse om den påtar seg en sak som ikke på noe sett har å gjøre med innbyggernes «vålmående eller hållbar utveckling». Ut fra et rettslig perspektiv er dog dette vide begreper som gir stort rom for tolkning. For at kommunen skal anses å ha overskredet sin kompetanse på dette grunnlaget må kommunens handlinger/tiltak stå i åpenbar konflikt med disse prinsippene.

I Danmark og Sverige er det ikke tatt inn tilsvarende bestemmelser i kommunelovene.

3.4.6 Selvkostprinsippet

3.4.6.1 Norge

Selvkostprinsippet er et ulovfestet rettslig prinsipp i Norge. På enkeltområder er prinsippet lovfestet (i særlov). Kommunelovutvalget vurderte å lovfeste prinsippet, men kom til at det nærmere innholdet i og rekkevidden av prinsippet til dels var uklart. Før en eventuell lovfesting var aktuell mente utvalget det måtte vurderes om prinsippet skal gjelde generelt eller bare for bestemte tjenester, hvilke kostnadselementer som skal inngå og hvordan beregningen av disse elementene skal skje mv. Det må også vurderes sier utvalget hvordan man skal trekke grensen mot de tilfelle kommunen kan kreve vanlig markedspris.²¹⁶ I kommuneøkonomiproposisjonen for 1991 ble regelverket om fastsetting av kommunale gebyrer og egenbetaling gjennomgått og det ble konkludert med at det var behov for en nærmere avklaring av innholdet i selvkostprinsippet.²¹⁷ En arbeidsgruppe ble nedsatt, denne skulle klargjøre innholdet i, og praktiseringen av, selvkostprinsippet. Hensikten var et felles opplegg som kunne bidra til at nivået på brukerbetalingen kunne fastsettes ut fra ens prinsipper mellom kommunene og mellom betalingstjenester. Arbeidsgruppen fremla sin rapport i desember 1992 og dette resulterte i at det Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet en veileder for beregning av selvkost. Denne veilederen er senest revidert i 2003.²¹⁸ Selvkostprinsippet reiser en rekke problemstillinger i praksis både av faktisk og rettslig art. Se blant annet Sivilombudsmannens uttalelse om selvkost fra 2007.²¹⁹

²¹⁶ NOU 1990: 13 s. 96.

²¹⁷ St.prp. nr. 100 (1989-90).

²¹⁸ H-2140 KR.D.

²¹⁹ Somb. 2007/953.

Selvkost defineres i veilederen av 2003 som den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste (se s.7). Selvkostprinsippet innebærer enkelt sagt at en kommune ikke kan ha inntekter av forvaltningsvirksomheten sin. I mange tilfeller vil kommunen være forvalter/eier av varer eller tjenester som borgerne er forpliktet til å benytte seg av. I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne, og slike kan maksimalt gå til dekning av selvkost. Dette utelukker ikke at en ytelse kan bero på en avtale eller gis ved en frivillig disposisjon også uten at kommune er pålagt dette i lov. Er kommunen ved produksjon av slike tjenester i en monopolsituasjon gjelder selvkostprinsippet. Med hensyn til frivillige oppgaver for øvrig vil kommunene ikke være bundet av selvkostprinsippet. Grensegangen her er ikke alltid klar.

3.4.6.2 Danmark

Selvkostprinsippet, som i dansk rett behandles under etiketten «hvile-i-sig-selv princippet»²²⁰ gjelder også i Danmark. Det gjelder både som lovfestet prinsipp i særlovgivningen om kommunal forsyningsvirksomhet (jf. lovgivningen om el-, varme-, naturgass- og vannforsyning mv.) og som ulovfestet rettsprinsipp på områder som ikke er omfattet av særskilt lovgivning eller av særskilte regler. I tillegg inneholder styrelsesloven en særskilt hjemmel for (indenrig-)ministeren til å gi nærmere regler om mellomværende mellom kommuner og kommunale forsyningsvirksomheter, jf. ksl. § 58, stk. 2. Prinsippet er ikke til hinder for at det ved lov kan gis regler som forplikter kommunene til å ta seg betalt for sine ytelser enten etter markedspris eller etter en nærmere fastsatt andel av de faktiske omkostningene ved å produsere ytelsen, se for eksempel serviceloven med særlige regler om betaling for dagsinstitusjonsplasser.

Selvkostprinsippet springer ut fra ønsket om et klart skille mellom det brukerfinansierte og det skattefinansierte området.²²¹ Prinsippet har imidlertid særlig betydning innenfor forsyningsområdet, som skiller seg ut ved på den ene siden å være forbundet med en rett og plikt for kommunene til å finansiere utgiftene etter takster (brukerbetaling) og på den andre siden å skulle innrette nivået på takstene slik at utgifter og inntekter balanserer over tid. Det gjelder intet krav om at inntekter og utgifter skal balansere i det enkelte år, men bare et krav

²²⁰ Thomsen m.fl.(2010) s. 505, og med ytterligere henvisninger s. 507. Se også Mogens Heide-Jørgensen (1993), som behandler spørsmålet under overskriften «kostprincippet» (Kap. X og XI).

²²¹ Cf med diskusjon og kritikk av prinsippet Mogens Heide-Jørgensen (1993) s. 467 ff og s. 525 ff.

om at det skal tilstrebtes balanse over en årrekke. Dette gjelder uavhengig av om virksomheten drives av kommunen selv, av et kommunalt fællesskab eller av flere kommuner i selskapsform. Den foran omtalte adgangen til å gi nærmere regler om kommunale mellomværender med kommunale forsyningsvirksomheter er utnyttet med regler om innregning av kommunale «anleggsutgifter» i takstene, om forrentning av kommunal gjeld og tilgodehavender og om forholdet mellom kommunens gjeld og likvide beholdninger.²²² Disse forskriftene viker selvsagt dersom de er i strid med annen lovgivning, slik situasjonen er mht. selskaper som er omfattet av vandsektorloven.²²³ Selskaper omfattet av vandsektorloven er riktignok underlagt hvile-i-sig-selv prinsippet, men slik at vandsektorloven gir vedkommende minister adgang til at bestemme maksimumstak for de enkelte selskapene. Dette skaper et insitamant for selskapene til å begrense omkostningene og øke effektiviteten sin og sikrer at overskudd gjeninvesteres i selskapet eller benyttes til å senke takstene.

3.4.6.3 Finland

I Finland er det ikke gitt regler i kommunallagen om selvkostprinsippet. Noe selvkostprinsipp som gjelder på generell basis som i Sverige, kan heller ikke utledes av rettspraksis.²²⁴ Spørsmålet om hva som maksimalt kan tas i øvre avgift må dels løses ut fra om avgiften regnes som en offentligrettslig avgift eller en privatrettslig avgift, og, dersom det er en offentligrettslig avgift, ut fra om oppgaven er lovpålagt eller frivillig og hvorvidt den aktuelle lov sier noe om adgangen til å kreve betaling eller ikke.

For å kunne kreve egenbetaling for lovpålagte oppgaver må kommunen ha hjemmel i lov. Hvis en oppgave er lovregulert, men frivillig, vil det være avhengig av tolkingen av den enkelte lov om kommunen kan kreve inn avgifter og størrelsen på slike. Er det ikke gitt regler om fastsetting av avgifter i loven er utgangspunktet at avgiften bestemmes fritt, men slik at likhetsprinsippet må ivaretas.²²⁵ For oppgaver som kommunene påtar seg og som ikke er lovregulerte er det lagt til grunn at en virksomhet kan gå med et visst overskudd.²²⁶ En begrensing ligger imidlertid i at en avgift ikke kan stå i et slikt misforhold til kostnadene den skal dekke at avgiften i realiteten er å betrakte som en skatt. Skatter skal etter den finske

²²² Bkg. 918/2005, jf. Vejl. 16/2 2001.

²²³ Lov 469/2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.

²²⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 496.

²²⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 494-495.

²²⁶ Harjula og Prättälä (2004) s. 496.

grundlagen 121 § tredje ledd bestemmes i lov. I praksis vil konkurranselovgivningen, i større utstrekning enn kommunalrettslige prinsipper, påvirke hvor store de øvre avgiftene kan være i Finland. For mer om forholdet mellom offentligrettslige og privatrettslige avgifter vises det til kapittel 10 punkt 10.4 senere i rapporten.

3.4.6.4 Sverige

I Sverige er selvkostprinsippet lovfestet i KomL 8 kap. 3 c §. Prinsippet ble kodifisert og lovfestet i 1994.²²⁷ En kommune kan ta ut «avgifter» for varer og tjenester som den yter, jf. KomL 8 kap. 3 b § (bare hvis særlov hjemler det for lovpålagte tjenester). Når en kommune tar seg betalt for varer og tjenester den leverer gjelder altså selvkostprinsippet. Prinsippet gjelder uavhengig av om en tjeneste er frivillig eller lovpålagt. I bestemmelsen sies det at en kommune ikke har anledning til å «ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen ... tillhandahåller». Prinsippet er et uttrykk for en ganske enkle tankegangen at en kommune ikke skal ha gevinst på sine kommunemedlemmers behov. Selvkostprinsippet er ganske vagt utformet i loven. En viss gevinst i en kortere periode er blitt akseptert av rettssystemet. Når en vurderer om selvkostprinsippet er brutt eller ikke i forhold til en konkret kommunal virksomhet må vurderingen skje ut fra en lengre tidsperiode. Et et visst overskudd genereres til fremtidige investeringer, vedlikehold mm er ikke i strid med selvkostprinsippet. Det vesentlige er at dersom overskudd oppstår skal dette forbli i virksomheten og komme «avgiftskollektivet» til gode. Selvkostprinsippet betraktes ofte som ett slags målsettingsprinsipp pga. sin vaghet. Imidlertid innebærer prinsippet et tydelig forbud mot å overføre gevinst fra en virksomhet til en annen. Når slik overføring har skjedd er det i rettspraksis blitt betegnet som «olaga särbeskattning», dvs. at kommunemedlemmene bidrar til den allmenne virksomheten to ganger, dels gjennom kommuneskatten og dels gjennom å betale mer for tjenesten enn det den faktisk koster.²²⁸

²²⁷ Prop. 1993/94:188 s. 84. Se også Ds 1993:16 og SOU 1990:107.

²²⁸ Prinsippet's anvendelsesområde er omdiskutert. Et praktisk viktig spørsmål er om prinsippet skal anvendes på kommunal boligutleie. Det er gitt ulike svar i rettsteorien og motstridende dommer på underrettsnivå. Om prinsippet skal anvendes på slik utleie vil ikke boligforetakene kunne inngå i kommunale koncerner som «nettogivere», noe som fortsatt er vanlig, i hvert fall i de større kommunene. Leietakerne bidrar i disse situasjonene til den kommunale virksomheten dels gjennom kommunalskatt og dels gjennom leien. At prinsippet om selvkost ikke skal gjelde kommunal utleie av boliger bygger på tanken om at dette er å betrakte som økonomisk forvaltning. Et slikt synspunkt kan virke urimelig og gjør det dessuten vanskelig i forhold til den kommunale kompetansen å bygge nye boliger. Problemet er dog i en viss utstrekning løst ved lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

En klassisk sak behandlet i Regeringsrätten illustrerer dette.²²⁹ I saken opphevet retten Stadsfullmäktiges beslutning om avgift for et visst vannforbruk fordi avgiften oversteg kommunens selvkost og derigjennom innebar en «maskerad beskattning av vissa skattskyldiga».²³⁰ Selvkostprinsippet ble etter denne dommen opprettholdt og utviklet i rettspraksis i Sverige. Prinsippet regnes i dag som ett av de grunnleggende kommunalrettslige prinsippene i Sverige.

I en utredning av forholdet mellom kommune og stat defineres prinsippet på følgende måte; «Principens grundläggande innebörd kan t.ex. formuleras som att det summerade nuvärdet av verksamhetens intäkter inte får överstiga nuvärdet av de sammanlagda kostnaderna räknat över verksamhetens totala livslängd. Om avskrivningarna också inkluderar kompensation för den löpande försämringen av penningvärdet, s.k. meravskrivningar, förutsätts att avskrivningsmedlen hålls kvar i verksamheten. Uppkomna överskott som icke är väsentliga eller påtagliga godtas för enskilda år under förutsättning att överskotten så småningom kompenseras med motsvarande underskott andra år».²³¹

3.4.6.5 Oppsummering

Selvkostprinsippet er kun lovfestet som et generelt prinsipp i Sverige. I de øvrige nordiske landene har en del særlover lovregulert prinsippet på enkeltområder. Som gjennomgangen av prinsippets betydning foran viser setter prinsippet størst begrensninger for kommunene i Sveriges vedkommende fordi det også gjelder når kommunene påtar seg frivillige oppgaver. Slike oppgaver skal i det svenske systemet finansieres gjennom kommunenens beskatningsrett og ikke gjennom avgifter. Tilsvarende regler synes å gjelde også i Danmark. Med hensyn til lovregulerte pålagte oppgaver gjelder selvkostprinsippet også i Norge og i Finland selv om særlov ikke har regler om det. Vi har ikke sett på hvordan selvkost beregnes.

3.4.7 Fullfinansieringsprinsippet

Fullfinansieringsprinsippet innebærer at nye oppgaver kommunene blir pålagt skal finansieres fullt ut. Prinsippet er ikke lovfestet i Norge, men er kommet til uttrykk i diverse offentlige

²²⁹ RÅ 1910 ref. 160.

²³⁰ Se Hagman (1926) s. 233 og Sundberg (1964) s. 412 der saken kommenteres helt kort.

²³¹ SOU 1990:107 s. 37.

dokumenter, se blant annet siste Stortingsmelding om forholdet mellom kommune og stat.²³² Her sies det at nye oppgaver i «prinsippet» skal fullfinansieres. Uttalelsen gir uttrykk for hva som er regjeringens målsetting, fullfinansieringsprinsippet er ikke å betrakte som noen rettsregel eller noe rettslig prinsipp.

I Danmark har tanken vært at kommunalreformen av 2007 skulle understøtte kommunenes faglige og økonomiske bæredyktighet ved etablering av større kommunale enheter. Også prinsippet om sammenheng mellom kommunenes oppgaver og kompetanse og økonomisk ansvar ble søkt styrket ved finansieringsreformen som ble gjennomført som en oppfølging på kommunalreformen av 2007. Se kapittel 10 om kommunens økonomi og økonomiforvaltning punkt 10.3.3 for mer om dette.

I Finland gjelder også et fullfinansieringsprinsipp. Når staten gir kommunene nye oppgaver skal den også påse at disse oppgavene blir finansiert ut fra dette prinsippet. Grundlagsutskottet har i flere uttalelser minnet om at kommunene må ha faktiske muligheter til å ta hånd om nye oppgaver. I praksis er det ikke alltid like klart om finansieringsprinsippet etterlevs eller ikke. Kommunene og staten har ofte ulike oppfatninger i slike spørsmål.

I Sverige har man også et kommunalt finansieringsprinsipp som setter rammer for reformfinansiering. Prinsippet er heller ikke i Sverige lovregulert eller rettslig bindende. På Finansdepartementets nettsider sies blant annet dette om prinsippet;²³³

«Den kommunala finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting utan medföljande finansiering, t.ex. höjda statsbidrag. En förändring som leder till sänkta kostnader för kommunerna och landstingen medför i sin tur minskade bidrag.»

Prinsippet gjelder hvis Riksdagen, regjeringen eller statlige myndigheter vedtar reglendinger for virksomheter som drives av kommuner og landsting. Prinsippet gjelder ikke statlige beslutninger som mer indirekte får virkninger for kommunesektoren.

²³² Meld. St 12 (2011-2012) s. 7.

²³³ <http://www.regeringen.se/sb/d/13438/a/152469> lest 18.9.2013.

For en nærmere sammenligning av selvkostordningene i Danmark Sverige og Norge ved utløpet av 2010, se en rapport utarbeidet av PWC.²³⁴

3.4.8 Likebehandlingsprinsippet

3.4.8.1 Norge

Likebehandlingsprinsippet, eller forbudet mot usaklig forskjellsbehandling som det også omtales som, er et ulovfestet forvaltningsmessig prinsipp av lovs rang i Norge. Prinsippet gjelder for hele forvaltningen, ikke bare kommuner. Dersom det treffes et vedtak som medfører forskjellsbehandling av et individ til skade for dette individet vil vedtaket normalt være ugyldig. Prinsippet innebærer at det er tillatt med saklig forskjellsbehandling.

Kommunelovutvalget vurderte om likebehandlingsprinsippet burde reguleres i kommuneloven, men valgte ikke å fremme slikt forslag fordi en i så fall måtte ta inn også andre rettsikkerhetsgarantier for publikum i kommuneloven. Utvalget ønsket å beholde kommuneloven som primært en formell forfatningslov for kommuner.²³⁵

3.4.8.2 Danmark

I Danmark gjelder også som i Norge et generelt forvaltningsmessig likebehandlingsprinsipp. Prinsippet kan uttrykkes som at saker kan behandles forskjellig hvis det er saklige hensyn som gjør sakene forskjellige.²³⁶ Usaklig forskjellsbehandling er altså ikke tillatt. Dette prinsippet gjelder også for kommuner når de utøver forvaltningsmessig skjønn. Det er de saklige hensynene som er avgjørende for en saks bedømmelse. Forskjellige kommuner er ikke forpliktet til å følge hverandres praksis ut fra likhetsbetraktninger.²³⁷

3.4.8.3 Finland

Likebehandlingsprinsippet kommer til uttrykk i grunnlagen 6 § i Finland, her heter det at «alla är lika inför lagen». Prinsippet innebærer en plikt til lik og rettferdig behandling av

²³⁴ PWC (2010) Hvem tar regningen? <http://www.pwc.no/no/offentlig-sektor/publikasjoner/hvem.pdf>. Rapporten undersøker om statlige reformer i kommunene er fullfinansierte. Det gis en oversikt over norsk, svensk og dansk praksis. I tillegg gjennomgås tre reformer.

²³⁵ NOU 1990: 13 s. 96.

²³⁶ Bønsing (2012) s. 277.

²³⁷ Bønsing (2012) s. 278.

«förvaltningens kunder». Juridisk sett skal like saker behandles på samme måte. Likebehandlingsprinsippet skal anvendes i alle spørsmål knyttet til innbyggerne. Kommuneinnbyggerne kan ikke settes i ulik posisjon på grunn av for eksempel bostedsområde, og fysiske og juridiske personer kan ikke uten godtakbare grunner behandles ulikt. Det er i praksis mulig å fravike likebehandlingsprinsippet, men det må ikke skje på vilkårlig grunnlag og det må begrunnes med særlige og godtagbare grunner. Innenfor en kommunes frivillige virksomhet kan likebehandlingsprinsippet fragås med henvisning grunner som fremhever den generelle nytten. Av de mest sentrale er det å fremme eller opprettholde sysselsettingen.

3.4.8.4 Sverige

En kommune skal behandle sine medlemmer på en likeverdig og rettferdig måte. I KomL 2 kap. 2 § sies det eksplisitt at kommunen skal behandle sine medlemmer likt om det ikke finns saklige grunner for noe annet. Prinsippet bygger på en slags tanke om økonomisk rettferdighet. Alle som er kommunemedlemmer skal kunne nyte godt av felles oppsamlede midler på like vilkår og i samme omfang. Likebehandlingsprinsippet er opprettholdt ganske strikt i svensk rettspraksis.²³⁸

Kommunene i Sverige ble opprinnelig betraktet som en slags «associationsrättslig sammanslutning» (en selskapsrettslig forening) og i en slik sammenheng fremstår kravet om økonomisk rettferdighet som naturlig. Tilsvarende tankegang kan gjenfinnes i de fleste selskapsrettslige reguleringer. Etter hvert som kommunene fikk flere og flere oppgaver av offentligrettslig art ble også synet på kommunen som rettssubjekt endret. I dag utgjør kommunene sammen med staten en del av begrepet «det allmänna» (det offentlige) slik begrepet anvendes for eksempel i regeringsformen. Kommunene er i dag rendyrkede offentligrettslige subjekter og i det perspektivet har likhetsprinsippet sterke berøringspunkter med objektivitetsprinsippet i regeringsformen.²³⁹

Likhetsprinsippet i kommunalforvaltningen ble kodifisert ved vedtakelsen av kommunallagen i 1991. Lovgiver vektla kravet om at det skal foreligge objektive grunner for at en kommune

²³⁸ Se for eksempel i RÅ 1996 ref. 9 behandlet nedenfor.

²³⁹ Denne gjenfinnes i 1 kap. 9 §.

skal kunne særbehandle enkelte kommunemedlemmer, slik særbehandling må bygge på rasjonelle grunner og saklige overveielser. Viktigheten av at «det oeftergivliga kravet på objektivitet och rättvisa kommer till klart uttryck» er understreket i forbindelse med at prinsippet nå er kommet til uttrykk i lovteksten.²⁴⁰ Likhetsprinsippet innebærer et krav om at kommunemedlemmene er likestilte med hensyn til rettigheter så vel som plikter.²⁴¹ Prinsippet innebærer også at ett kommunemedlem ikke kan motta fordeler i noen større utstrekning enn andre kommunemedlemmer. Et kommunemedlem får heller ikke pålegges avgifter og lignende i større utstrekning enn andre kommunemedlemmer.

I en sak behandlet av Regeringsrätten hadde fullmäktige besluttet å gi en viss rabatt på båttrafikk till fastboende på øya Ven.²⁴² Disse kunne på denne måten få en rimeligere reise mellom Ven og fastlandet noe som ville medføre bedre tilgjengelighet til den kommunale servicen for denne gruppen. Kommunen mente at øybeboerne hadde høyere kostnader for å nyte godt av kommunal service enn øvrige kommunemedlemmer. Uten noen nærmere diskusjon underkjente Regeringsrätten kommunens resonnement og opphevet beslutningen fordi den stred mot likhetsprinsippet.

Kravet om likebehandling av kommunemedlemmene er ikke absolutt. Det fremgår av bestemmelsen at særbehandling tillates om det foreligger saklige grunner for særbehandling. Endringen av Kommunallagskommitténs formulering «annan särskild grund» til «sakliga skäl» hadde som formål å markere at det kreves objektivitet og saklighet ved bedømmelsen av grunnene for å kunne særbehandle (forutsatt at særbehandling ikke har støtte i loven).²⁴³ Det fins blant annet rettspraksis der kommunens virksomhetsansvar ble ansett å være en saklig grunn for forskjellsbehandling.²⁴⁴ I den konkrete saken fikk omsorgspersonalet fortrinnsrett på plass i barneomsorgen. Formålet med ordningen var å fremme rekrutteringen av slikt personell, noe som domstolen kom til at er en saklig grunn for forskjellsbehandling. Også organisatoriske grunner kan være saklige grunner for ulikt servicenivå innen en kommune uten

²⁴⁰ Prop 1990/91:117 s. 29 och 149.

²⁴¹ Se bl.a. RÅ 1995 ref. 24 I.

²⁴² RÅ 1996 ref. 9.

²⁴³ For mer se Lerwall (2005).

²⁴⁴ RÅ 1991 ref. 19.

at det innebærer at likhetsprinsippet krenkes.²⁴⁵ Utgangspunktet er imidlertid at kommunemedlemmene skal behandles likt.

Kravet om likebehandling innebærer også at ulike tilfeller skal behandlas ulikt. I en sak behandlet av Regeringsrätten tok en kommune ut planavgift etter takster gitt med hjemmel i plan- og bygglagstiftningen.²⁴⁶ Søker hadde hatt egne kostnader til detaljplanleggingen, noe kommunen ikke tok hensyn til. Beslutningen ble derfor opphevet på grunn av at den var i strid med likhetsprinsippet. Saken viser tydelig at de generelle kommunalrettslige prinsippene også gjelder på spesialregulerte områder.

I utgangspunktet omfattes all kommunal virksomhet og alle kommunale tiltak av likhetsprinsippet. Unntak er imidlertid gjort. I doktrine og forarbeider er det sagt at likestillingsprinsippet gjelder når kommunen kommer i direkte kontakt med kommunemedlemmene i deres egenskap av å være kommunemedlemmer.²⁴⁷ Prinsippet kan dermed ikke fravikes dersom det er spørsmål om innkjøp («upphandling») eller for øvrig når kommunen ivaretar sin formuesforvaltning.²⁴⁸ Et annet eksempel er når kommunen er i kontakt med de ansatte i deres egenskap av å være ansatte og ikke som kommunemedlemmer, for eksempel ved en lønnskonflikt.²⁴⁹ Kommunen opptre her i egenskap av å være arbeidsgiver. En arbeidstaker kan ikke med henvisning til likhetsprinsippet i kommunallagen kreve samme lønn som sine kolleger. Likhetsprinsippet rår heller ikke når kommunen kjøper eller selger eiendom.²⁵⁰ I slike situasjoner skal kommunen sørge for å få best mulig pris og opptre markedsmessig. Hensynene bak reglene 8 kap. om «ekonomisk förvaltning», med bl.a. krav om god avkastning tar i slike situasjoner over. Enkelt uttrykt kan anvendelsen av prinsippet beskrives som at fins det et nyttekollektiv skal likhetsprinsippet komme til anvendelse. I andre sammenhenger skal kommunens økonomiske interesser legges til grunn. Ytterligere viktige unntak fra hovedregelen finnes i spesialregler.²⁵¹

²⁴⁵ Se videre prop. 1990/91:117 s. 150.

²⁴⁶ RÅ 1997 ref. 66.

²⁴⁷ Prop. 1990/91:117 s. 150.

²⁴⁸ Prop. 1990/91:117 s. 150 og Madell (1988) s. 185.

²⁴⁹ Se prop. 1990/91:117 s. 150.

²⁵⁰ Se prop. 1990/91:117 s. 150.

²⁵¹ Når det gjelder for eksempel kommunale energiføretag sies det i 7 kap. 2 § i ellagen (1997:857) at virksomheten skal bedrives på forretningsmessig grunnlag. Med det er likhetsprinsippet å anse som «utkoblet».

3.4.8.5 Oppsummering

Likebehandlingsprinsippet, i betydningen at forskjellsbehandling skal være saklig begrunnet, står sterkt i alle de nordiske landene. Hvilken betydning prinsippet har i kommunal sektor, med hensyn til løsning av kommunenes oppgaver innenfor den alminnelige kompetansen, er i liten utstrekning drøftet i kommunalrettslig teori i Norge. Slike spørsmål drøftes gjerne i den generelle forvaltningsrettslige litteraturen under etiketten grensene for forvaltningens «frie skjønn». I Finland og i Sverige er slike spørsmål drøftet relativt grundig i den kommunalrettslige litteraturen, det fins også en del rettspraksis vedrørende spørsmålet i Sverige. I hvilken utstrekning prinsippet slår forskjellig ut i de nordiske landene er vanskelig å vurdere ut fra denne gjennomgangen. Utgangspunktet for prinsippet har imidlertid vært et helt annet i Sverige enn det eksempelvis er i Norge.

3.4.9 Noen særlige og sentrale prinsipper i Finland

3.4.9.1 Prinsippet om å fremme innbyggernes «välmående» samt forvaltningens sekundære natur.

Kommunene skal som omtalt foran i punkt 3.4.5 etter KomL 1 § tredje ledd fremme innbyggernes «välmående» samt en bærekraftig utvikling innen sitt område. Prinsippet om å fremme innbyggernes «välmående» får således institusjonell støtte gjennom bestemmelsen. På denne måten fremheves betydningen av velferdsstatens kontinuitet og mangesidighet i den kommunale virksomheten. Bestemmelsen gjelder hele den kommunale virksomheten, både lovpålagte og frivillige oppgaver. Formålet med den kommunale virksomheten skal være å fremme innbyggernes «välmående». Prinsippet begrenser derfor hvilke oppgaver en kommune kan påta seg. Prinsippet om «förvaltningens sekundära natur» henger tett sammen med prinsippet om å fremme innbyggernes «välmående». Spørsmålet som stilles er om kommunen har nytte av å ivareta oppgavene eller om det er mulig at innbyggerne mottar tjenesten av private virksomheter. Har ikke kommunen noen nytte av å ivareta en oppgave og oppgaven like gjerne kan løses av private innebærer prinsippet om forvaltningens sekundære natur at kommunen ikke kan påta seg oppgaven.

3.4.9.2 Prinsippet om «strikt kompetensgränser»

Etter grunnloven 2 § tredje ledd skal all utøving av offentlig makt bygge på lov (legalitetsprinsippet). Prinsippet gjelder for all offentlig virksomhet, også for kommuner i egenskap av selvstyrende virksomheter. Prinsippet om «strikt kompetensgränser» følger av prinsippet om forvaltningens «lagbundenhet» slik dette er utformet i Finland. Prinsippet om «strikt kompetensgränser» innebærer at innen den kommunale forvaltningen har hver myndighet rett og plikt til å utøve sin kompetanse. En høyere myndighet kan bare gripe inn i en sak som hører til en lavere myndighet med hjemmel i lov, på basis av dette prinsippet. Prinsippet innebærer at oppgaver lagt til kommunestyrelsen (hører inn under kommunalbestyrelsens kompetanse) har fullmaktige ikke adgang til å overprøve beslutninger truffet av kommunestyrelsen. Hører en sak inn under en nämnds kompetanse har heller ikke kommunestyrelsen rett til å ta en sak opp til behandling dersom ikke lov åpner for slik behandling. For mer om dette prinsippet og dets betydning i forhold til delegasjon av myndighet til nämnder vises til kapittel 4 senere i rapporten.

3.4.10 Noen særlige og sentrale prinsipper i Sverige

3.4.10.1 Prinsippet om kompetansefordeling i regeringsformen

I Sverige gjelder et generelt prinsipp på grunnlovs nivå om kompetansefordeling mellom det beslutende organ og det utøvende organ, jf. regeringsformen 12. kap. 2 §. Prinsippet gjelder generelt både for stat og kommune- Det innebærer en viktig begrensning i fullmaktiges kompetanse i forhold til nämndene i Sverige. Nämndene, herunder kommunestyrelsen, er i svensk lovgivning gitt beslutningsmyndighet i kommunale forvaltningssaker og i tilknytning til lovpålagte oppgaver. Nämndene er i prinsippet selvstendige når de behandler konkrete saker som vedrører den enkelte etter lover og forskrifter og fullmaktige kan ikke instruere nämndene i konkrete saker. Dersom nämndene utøver myndighet har de ingen lydighetsplikt i forhold til fullmaktige. Fullmaktige kan heller ikke overprøve nämndenes vedtak eller gripe inn i nämndenes saksbehandling.

3.4.10.2 Forbudet mot «retroaktiva beslut»

Forbudet mot å treffe beslutninger med tilbakevirkende kraft er nok ikke spesielt for Sverige, men det er bare Sverige som har lovregulert et slikt forbud i kommunallagen, og forbudet mot

«retroaktiva beslut» regnes som et kommunalrettslig prinsipp i Sverige. Av KomL 2 kap. 3 § følger at en kommune i prinsippet ikke får treffe beslutninger med tilbakevirkende kraft dersom slik beslutning er til ulempe for kommunemedlemmene. Beslutninger med tilbakevirkende kraft kan bare treffes dersom det foreligger ekstraordinære grunner («synnerliga skäl»).^252 Dette forbudet ble kodifisert ved vedtakelsen av den någjeldende kommunallagen. Bestemmelsen innebærer blant annet at en avgiftsbeslutning bare kan få virkning fremover i tid. Det innebærer videre at beslutninger om tildeling av fordeler ikke fritt kan tilbakekalles.^253 Dette illustreres av den klassiske snøryddingssaken fra 1973. Der hadde en mann ivaretatt snørydding av enkelte veger og mottatt et kommunalt bidrag for det. Fullmåktige traff ett år beslutning om at slikt bidrag ikke skulle utbetales fordi vinteren hadde vært så snøfattig. Regeringsrätten opphevet denne beslutningen fordi den var i strid mot forbudet mot retroaktive beslutninger.^254

²⁵² Se videre prop. 1990/91:117 s. 29 f.

²⁵³ Noe som jo også følger av den negative rettskraften innen forvaltningsretten i Sverige.

²⁵⁴ RÅ 1973:83.

4 Folkevalgte organer

4.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles reglene om organiseringen av de politiske organene i de nordiske kommunene, hvilke oppgaver og hvilken kompetanse de har, samt kompetansfordelingen mellom dem. Vi ser herunder, på bakgrunn av oppdragsbeskrivelsen, spesielt på reglene om konstituering av det øverste og direkte folkevalgte organet: Kommunestyret i Norge, kommunalbestyrelsen i Danmark og fullmåttige i Sverige og Finland.

Alle landene står ganske fritt i organiseringen av det politiske nivået, men slik at en må velge innenfor rammen av de organer kommunelovene gir anvisning på. I Norge kan kommunene velge mellom to styringsformer formannskap eller en parlamentarisk styringsform. I de øvrige landene fins ingen slik parlamentarisk styringsform. I Sverige har en komite som har utredet ulike måter å styrke det kommunale demokratiet på foreslått at det skulle vedtas en lov om forsøk med feltrallsstyre i kommuner- og landstingstyrelser for perioden 30. juni 2013–31 desember 2022.²⁵⁵ Slik lov er imidlertid ikke vedtatt, regjeringen har i en nylig fremlagt proposisjon kommet til at spørsmålet om innføring av slikt flertallsstyre som forsøk i i kommuner og landsting bør utredes ytterligere.²⁵⁶ Danmark har flere styringsformer. Disse omtales i dette kapitlet, men slik at hovedfokus både her og i resten av rapporten legges på «udvalgsstyre» som er styreformen de fleste danske kommuner er organisert etter. Også Finland har noen alternative styringsformer.

Vi behandler først og fremst de sentrale styringsorganene. Figur 4.1 nedenfor gir en oversikt over disse organene og hva de heter i de nordiske landene. Viktig å merke seg er at det øverste og direkte folkevalgte organet i Danmark heter kommunalbestyrelsen, og ikke må forveksles med kommunestyrelsen i Sverige og Finland som er betegnelsen på det sentrale organet under det øverste organet, fullmåttige, i disse landene. For oversiktens skyld er også ordfører (eller tilsvarende) og lovkrav til ledelse av administrasjonen inkludert i figuren selv om den rettslige reguleringen av ordførers (eller tilsvarende) rolle og administrasjonen først behandles henholdsvis i kapittel 7 og kapittel 8. Viktig å merke seg på dette punktet er at ordførervervet

²⁵⁵ SOU 2012: 30 s. 73-85.

²⁵⁶ Regeringens proposition 2013/14:5 s. 23-30.

i fullmäktige i Sverige og Finland ikke innehas av ordfører i kommunestyrelsen. I Finland og Sverige er det ordfører i kommunestyrelsen, og ikke ordfører i fullmäktige, som er den mest sentrale posisjonen av disse to faktisk sett.

Figur 4.1 Oversikt over styringsorganene / sentrale verv mv. i de nordiske kommunene

	Norge	Danmark	Finland	Sverige
Øverste styringsorgan (direkte valgt)	Kommunestyre	Kommunalbestyrelsen	Fullmäktige	Fullmäktige
Leder i øverste styringsorgan	Ordfører	Borgmester	Ordfører i fullmäktige	Ordfører i fullmäktige
Obligatorisk organ under det øverste organet	Formannskap	Økonomiudvalget	Kommunestyrelsen	Kommunestyrelsen
Leder i sentralt organ under øverste organ	Ordfører	Borgmester	Ordfører i kommunestyrelsen eller borgmästar	Ordfører i kommunestyrelsen
Frivillige utvalg	Faste utvalg	Stående utvalg	Nämnder	Nämnder
Leder administrasjonen	Administrasjons-sjef (rådmann)	Borgmester	Kommundirektör eller borgmästar	Ikke lovregulert

Alle landene har regler som åpner for å dele en kommune inn i kommunedeler med egne politiske styringsorganer i en eller annen form. Bruk av kommunedelsutvalg er nært knyttet til innbyggerinnflytelse og innbyggermedvirkning og kunne vært behandlet i kapittel 13 i rapporten. Siden dette er politiske organer, til dels også direkte folkevalgte organer (kan være det i Norge), har vi valgt å behandle dem her.

I tillegg ser vi, på bakgrunn av oppdragsbeskrivelsen, kort på hvilke regler som gjelder for avstemninger i folkevalgte organer. Hovedfokus er knyttet til hva slags krav lovgivningen stiller til flertall for et vedtak i folkevalgte organer, vi må derfor også se på reglene om vedtaksførhet. I dette oppdraget inngår bare noen sider av saksbehandlingsreglene i folkevalgte organer, reglene om åpne møter som behandles i kapittel 13 og reglene om avstemninger som behandles her.

4.2 Norge

4.2.1 Oversikt

Kommunestyret er det øverste folkevalgte organet og er direkte valgt. Kommunene kan velge mellom to styringsformer, en parlamentarisk og en med formannskap, den siste er den vanlige styringsformen. Formannskapet er obligatorisk i denne styringsformen mens kommuneråd (byråd er begrepet som benyttes i praksis) er obligatorisk i den parlamentariske styringsformen. Kommunerådet (byrådet) kan litt forenklet karakteriseres som «kommunens regjering» i den parlamentariske styringsformen.

Generelle regler om de folkevalgte organene finner vi i hovedsak i kapittel 2 i loven, mens de spesielle reglene som gjelder den parlamentariske styringsformen er gitt i kapittel 3. Ut over plikten til å ha formannskap vs kommuneråd (byråd) er det få rettslige forskjeller knyttet til hvilke politiske organer kommunene skal eller kan ha i de to styringsformene.

I alle kommuner skal det være et folkevalgt organ, et kontrollutvalg, som fører tilsyn med den kommunale forvaltning på kommunestyrets vegne jf. koml. § 77 nr. 1. Kontrollutvalget og dets rolle behandles senere i kapittel 11, se punkt 11.2.3.

Det skal også velges ordfører i begge styringsformene. Ordføreren er leder for både kommunestyre og formannskapet i formannskapsstyringsformen, jf. koml. § 9 nr. 1. Han eller hun kan ikke være medlem av kommunerådet (byrådet) i den parlamentariske styringsformen, men er også her leder av kommunestyret. Blir ordfører valgt inn i kommunerådet (byrådet)

må han eller hun fratre ordførervervet i funksjonsperioden, jf. koml. § 19 nr. 7.²⁵⁷

Ordførervervet behandles nærmere i kapittel 7 i rapporten.

Også det (de) partssammensatte utvalget/-ene (administrasjonsutvalg), regulert i koml. § 25, er som hovedregel obligatorisk. Administrasjonsutvalg er sammensatt av representanter for kommunen og ansatte, og skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, jf. koml. § 25 nr. 1. Slikt utvalg skal sikre de ansatte medvirking på arbeidsplassen. Formelt gjelder mange av reglene for folkevalgte organer for administrasjonsutvalg, jf. koml. § 25 nr. 4. Reglene om administrasjonsutvalg behandles ikke ytterligere i rapporten.

I Norge har vi så å si ikke regler om lovpålagte kommunale politiske organer i særlovgivningen lenger.²⁵⁸ Regler om organisering av kommunal virksomhet er i all hovedsak gitt i kommuneloven og kommunene har stor frihet. Adgangen til å opprette frivillige folkevalgte organer er i all hovedsak lik i begge styringsformer. Kommunene velger gjerne mellom en utvalgsmodell med flere faste utvalg (ofte med avgjørelsesmyndighet), eller en komitemodell der så å si hele kommunestyret deles inn i saksforberedende kommunestyrekomiteer, disse kan ikke ha avgjørelsesmyndighet. 82 % av kommunene har valgt en utvalgsmodell, 11 % benytter komitemodellen, mens i overkant av 7 % hverken opererer med faste utvalg eller kommunestyrekomiteer.²⁵⁹

Kommunene kan også opprette kommunedelsutvalg (bydelsutvalg), ad hoc-komiteer og styrer for institusjon. Ad hoc-komiteer, opprettet med hjemmel i koml. § 10 nr. 5, er komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv, her i betydningen oppdrag. For eksempel en byggekomité som opprettes i forbindelse med bygging av ny skole. Slike komiteer er ikke tenkt som en permanent del av kommunens organisasjonsstruktur og nedlegges når de er ferdige med oppdraget sitt. Ad hoc komiteer kan gis begrenset

²⁵⁷ Kommunelovutvalgets flertall, alle bortsett fra en, og departementet foreslo i lovprosessen at ordførervervet skulle utgå i den parlamentariske styringsformen og at en kun skulle velge en møteleder for kommunestyret. Flertallet i Stortinget ønsket imidlertid å beholde ordførervervet også i den parlamentariske styringsformen.

²⁵⁸ Vi har regler om to slike lovpålagte organer i valglovgivningen: valgstyre og stemmestyre samt regler om lovpålagte råd for eldre og råd eller annen representasjonsordning for funksjonshemmede. Se kort omtale i kapittel 11 punkt 13.2.6.

²⁵⁹ Blåå m.fl (NIBR-rapport 2012:21) s. 45-48. Tallene er, spesielt for komitemodellen, beheftet med en viss usikkerhet, antallet er trolig lavere.

avgjørelsesmyndighet knyttet til enkeltsaker innenfor sitt oppdrag. Disse behandles ikke i det følgende.

Kommunestyret kan i begge styringsformer også opprette kommunale foretak etter reglene i kommuneloven kapittel 11. Etablering av et kommunalt foretak innebærer en fristilling av en del av kommunens virksomhet uten at en etableres noe nytt rettssubjekt, jf. koml. § 61.

Kommunalt foretak er tenkt benyttet for kommunal virksomhet av mer forretningsmessig karakter, men kommuneloven er ikke til hinder for at formen også benyttes på andre områder. Kommunalt foretak omtales kort i kapittel 11 punkt 11.2.6 i rapporten.

Hovedreglene om saksbehandlingen i folkevalgte organer er gitt i kommuneloven kapittel 6. Nærmere regler gis i reglement for den enkelte kommune jf. koml. § 39.

4.2.2 Kommunestyret

4.2.2.1 Valg

I Norge er valg til kommunestyret regulert i valgloven.²⁶⁰ Nytt kommunestyre velges i september hvert fjerde år, jf. valgloven § 9-1 (2), valget gjelder for fire år jf. koml. § 7 nr. 1. Stemmerettsalderen er 18 år, men slik at det holder at vedkommende velger fyller år innen utgangen av valgåret, jf. valgloven § 2-1.²⁶¹ Stemmeberettigede er norske statsborgere, nordiske statsborgere registrert bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret og andre utenlandske statsborgere dersom de i henhold til folkeregisteret har vært bosatt i Norge de siste tre år før valgdagen, jf. valgloven § 2-2. For alle disse tre gruppene gjelder et krav om at de må være innført i manntallet i kommunen de skal stemme i på valgdagen.

Den som har stemmerett ved valget og som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen er både valgbar og pliktig til å ta imot valg, jf. valgloven § 3-3 (2). Unntak

²⁶⁰ Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

²⁶¹ Ved kommunestyrevalget i 2011 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år i 20 kommuner. Også Longyearbyen lokalstyre deltok i forsøket ved sitt lokalvalg. Forsøket er et ledd i tiltak for å styrke politisk deltakelse og engasjement blant ungdom. Evaluering fra forsøket vil foreligge i november 2013. Se omtale av forsøket på departementets nettsider; <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/forsok-med-stemmerett-for-16-aringer-2.html?id=581646> lest 6.8.2013.

gjelder for en del personer som kan komme i en dobbeltrolle ved samtidig å sitte i kommunestyret og inneha visse stillinger. Det gjelder fylkesmannen og assisterende fylkesmann, den øverste ledelsen for administrasjonen i kommunen, sekretæren for kommunestyret, den som er ansvarlig for regnskapsfunksjonen og den som er ansvarlig for revisjonen i kommunen, jf. valgloven § 3-3. Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen når kommunestyret trer i funksjon, jf. siste ledd i bestemmelsen.

For å bli valgt inn i kommunestyret må en stå på en valgliste som blir godkjent etter regler i valgloven kapittel 6. I utgangspunktet har en plikt til å stille til valg og til å ta imot valg. Rett til å kreve seg fritatt fra valg til kommunestyre har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på valglisten vedkommende er satt opp på, jf. valgloven § 3-4. Slik fritaksgrunn må påberopes innen visse frister og kan ikke påberopes etter at vedkommende er valgt til medlem av kommunestyret. Denne regelen er ny og trådte i kraft 1. januar 2012.²⁶² Etter at en er valgt inn i kommunestyret reguleres uttreden av reglene i kommuneloven.

4.2.2.2 Størrelse

Kommuneloven § 7 nr. 2 gir regler for hvor mange medlemmer et kommunestyre minimum skal ha avhengig av innbyggertallet i kommunen, maksimumstallet er ikke regulert. Tabellen under viser sammenhengen.

²⁶² Tidligere hadde de som var valgbare som hovedregel plikt til å stille til valg ved kommunestyrevalg (ombudsplikt). Denne regelen skapte særlig problemer i forhold til at enkeltpersoner kunne bli ført opp på valglistene uten å være forespurt og uten å ha andre muligheter til å kreve seg fritatt enn å melde seg inn i et annet parti enn det partiet / den grupperingen en var satt opp på liste for. Særlig oppsto slike problemer ved kommunestyrevalg og i forhold til små og ytterliggående partier. Se omtale i Prop. 64 L (2010-2011) kapittel 5 punkt 5.2.

Tabell 4.2 *Kommunestyrets størrelse*

Antall innbyggere	Representanter (minimum)
Ikke over 5000	11
5 000 – 10 000	19
10 000 – 50 000	27
50 000 – 100 000	35
Over 100 000	43

Tallet på kommunestyrerepresentanter skal være ulike tall. Dersom en kommune ønsker å endre antallet kommunestyremedlemmer må slik beslutning treffes av kommunestyret innen 31. desember året før det skal avholdes nytt kommunestyrevalg, jf. koml. § 7 nr. 3. Kommunestyret kan ikke delegere denne beslutningsmyndigheten. Det gjennomsnittlige antallet kommunestyrerepresentanter er 25.²⁶³

Det har vært diskutert om minimumsgrensene skal heves fordi en over tid har observert en nedgang i antall kommunestyrerepresentanter, men en har til nå ikke valgt å endre reglene på dette punkt.²⁶⁴

4.2.2.3 Konstituering

Etter valg skal det holdes et konstituerende kommunestyremøte. Avgående ordfører kaller inn til slikt møte med 14 dagers varsel så snart valgoppgjøret er avsluttet. Møtet skal holdes innen utgangen av oktober måned. Tidsfristen er satt blant annet fordi det er det nyvalgte kommunestyret som skal vedta neste års budsjett, jf. koml. § 17 if. noe som var en hovedbegrunnelse for at det nyvalgte kommunestyret skal tre i funksjon fra og med det

²⁶³ Blågå m.fl. (2012) (NIBR-rapport 2012:21) s. 33. Gjennomsnittlig antall har gått ned fra nærmere 30 i perioden 1991-95, men holdt seg stabilt siden 2003.

²⁶⁴ Se omtale i St.meld. nr. 33 (2007– 2008) s. 102.

konstituerende møtet.²⁶⁵ Det gjelder særlige krav til vedtaksførhet, det konstituerende kommunestyret er vedtaksført når minst 2/3 av medlemmene er til stede, jf. koml. § 17 nr. 1.

Det nyvalgte kommunestyret tar stilling til om valget er gyldig, jf. nr. 2 i samme bestemmelse. I det konstituerende møtet skal formannskapet velges dersom kommunen er styrt etter formannskapsstyringsformen. Ved videreføring av parlamentarisk styreform skal kommunestyret velge kommuneråd (byråd) i det konstituerende møtet, jf. koml. § 19 nr. 3. Ordfører, varaordfører og kontrollutvalg skal også velges i dette møtet, jf. koml. § 17 nr. 2 siste setning, det gjelder i begge styringsformer.²⁶⁶ Medlemmer i andre folkevalgte organer bør velges i det konstituerende møtet, jf. nr. 2 fjerde setning, men det er intet krav om at slikt nyvalg skal skje på det konstituerende møtet. Det nyvalgte kommunestyret og formannskapet trer i funksjon fra det konstituerende møtet, jf. koml. § 17 nr. 3. I den parlamentariske styringsformen tiltrer kommunerådet (byrådet) straks det er valgt, jf. koml. § 19 nr. 3 tredje setning. Dersom det ikke velges medlemmer til de øvrige folkevalgte organene i det konstituerende møtet forlenges funksjonstiden til medlemmene i slike inntil nyvalg foretas, jf. koml. § 17 nr. 4.

4.2.2.4 Ansvar, oppgaver og kompetanse

Kommunestyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. koml. § 6. Bestemmelsen gjelder oppgaver og kompetanse kommunen har både etter kommuneloven og særlov. Loven gjelder så vel frivillige som lovpålagte oppgaver. Den gjelder også instruksjon og organisering av den kommunale forvaltningen, herunder ansettelse av personell. Det er også kommunestyret som øverste organ som forvalter kommunale eiendommer og andre kommunale eiendeler og aktiva, og som inngår avtaler på kommunens vegne. Kommunestyret har også det øverste tilsynsansvaret for den kommunale forvaltning, jf. koml. § 76.

²⁶⁵ Ordningen er den samme som i Stortinget, se omtale i Ot.prp. nr. 42 (1991-92) punkt 5.1.3 og s. 272.

²⁶⁶ At kontrollutvalget skal velges i det konstituerende møtet er nytt, og henger sammen med at det er så mange som ikke er valgbar til å sitte i kontrollutvalget. Formålet er å sikre at minst ett medlem i kommunestyret kan sitte i kontrollutvalget, noe som er et krav etter koml. § 77 nr. 1. Se omtale i Prop. 119 L (2011-2012) punkt 3.2.

Kommunestyret har bevilgningsretten gjennom årlige budsjettvedtak, jf. koml. §§ 45-47, og treffer vedtak om satser for inntektsskatt etter skatteloven § 15-3 (1). Stortinget (staten) fastsetter hvert år maksimumssatser for skatt til kommunene av formue og inntekt jf. skatteloven § 15-2. Alle norske kommuner benytter seg av maksimalsatsene, kommunestyrets skattebeslutning er således mer en formalitet. Kommunestyret kan også fastsette eiendomsskatt etter lov om eiendomsskatt.²⁶⁷ Adgangen til å fastsette skatter behandles mer utførlig i rapporten kapittel 10 punkt 10.2.2.

4.2.2.5 Delegasjon

Den generelle norske delegasjonslæren er ulovfestet og gjelder for så vel kommunale som statlige myndigheter. I kommuneloven er det gitt en rekke regler om adgangen til delegasjon. Disse reglene gjelder som hovedregel kompetanse etter kommuneloven så vel som særlov. Kommuneloven bygger på at all myndighet i utgangspunktet ligger hos kommunestyret. Andre organer har normalt ikke myndighet i og med opprettelsen, men må få myndighet delegert fra kommunestyret.²⁶⁸ Loven gir kommunestyret vid adgang til delegasjon innenfor kommunen. Adgangen er videst til sentrale politiske organer som formannskap, kommuneråd (byråd), faste utvalg og kommunedelsutvalg, slike organer kan få tildelt myndighet «i alle saker hvor ikke annet følger av lov», jf. koml. §§ 8 nr. 3, § 20 nr. 3, § 10 nr. 2 og § 12 nr. 3. Kommunestyret kan delegere en nærmere angitt type saker. I praksis går delegasjonsvedtak ofte så langt at et politisk utvalg blir tildelt avgjørelsesmyndighet generelt i sakstyper som ligger under organet. Det er rettslig heller ikke noe til hinder for å tildele andre organer myndighet til å videredelegere til andre folkevalgte organer. (Slik delegasjon må selvfølgelig ligge innenfor kommunelovens rammer, for eksempel er det begrenset adgang til å delegere myndighet til et institusjonsstyre). Kommunestyret kan for eksempel gi formannskapet myndighet til å delegere avgjørelsesmyndighet videre til et fast utvalg på nærmere avgrensede områder.²⁶⁹ Har et fast utvalg fått delegert myndighet fra formannskapet, har formannskapet omgjøringskompetanse i samme utstrekning som formannskapet kunne omgjort et vedtak de

²⁶⁷ Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane [eigedomsskattelova].

²⁶⁸ Det finnes noen få unntak fra denne hovedregelen. Dersom det etableres et kommunalt foretak har styret og daglig leder kompetanse etter regler i kommuneloven kapittel 11 uten at myndighet delegeres fra kommunestyret. Formålet, vedtektene og budsjett-tildelingen til foretaket vil sette rammer for myndigheten. Unntak er også gjort i barnevernloven.

²⁶⁹ Rundskriv H-17/96 (KRD) sak 96/769 og Rundskriv H-13/98 (KRD) sak 98/1223.

selv har truffet. Dersom kommunestyret har delegert, har kommunestyret omgjøringskompetansen.

Adgangen til delegasjon til administrasjonen, herunder administrativt vertskommunesamarbeid, og enkeltpersoner/arbeidsutvalg innen et folkevalgt organ er snevrere. Slike kan få tildelt myndighet i «enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning», jf. blant annet koml. § 23 nr. 4, § 28-1b, § 20 nr. 3, § 10 nr. 4 og § 12 nr. 4. Med uttrykket enkeltsaker menes delegasjon av en individualisert sak, denne kan for så vidt være prinsipiell. Det andre alternativet er det som hovedsakelig benyttes som hjemmel for delegasjon. Hva uttrykket omfatter er avhengig av en konkret skjønnsmessig vurdering. Hva som er en prinsipiell sak eller ikke varierer mellom kommuner, blant annet pga. forskjeller i kommuners størrelse og ulik politisk sammensetning av kommunestyrene. Det er uproblematisk å delegere myndighet til å treffe vedtak til administrasjonen i kurante saker uten stor grad av skjønnsutøving. Det samme gjelder på saksområder der det skal utøves et faglig skjønn. Annerledes i saker som krever lokalpolitisk skjønn. Hvis en sak eller en sakstype krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn vil spørsmålet måtte vurderes ut fra om det finnes instruksjer, tidligere praksis eller politiske vedtak som snevrer inn skjønnsrommet. Formuleringen lovgiver har valgt gir et vidt spillerom for den enkelte kommune til å vurdere hva som er forsvarlig og hensiktsmessig.²⁷⁰ Hvis myndighet er delegert til administrasjonen har denne et selvstendig ansvar for å vurdere konkrete saker den behandler, ikke bare i forhold til delegasjonsvedtaket, men også i forhold til om saken må anses som prinsipiell. Det kan eksempelvis innenfor et saksområde der administrasjonen er delegert myndighet dukke opp enkeltsaker som er prinsipielle. I så fall har administrasjonen plikt til å forelegge saken for det politiske organet den har fått myndigheten fra.²⁷¹

All delegasjon til administrasjonen skal skje til administrasjonssjefen (rådmannen) hvis kommunen er organisert etter formannskapssystemet. I en parlamentarisk styringsform skal all delegasjon skje til kommunerådet (byrådet) som kan delegere myndighet i «enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning», til enkeltbyråder dersom slike har fått ledelsesansvar og kommunestyret ikke har bestemt noe annet. Kommuneloven bygger på et enhetlig ledelsessystem i administrasjonen.

²⁷⁰ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277.

²⁷¹ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 277.

Sentrale beslutninger må treffes av kommunestyret, og myndigheten kan ikke delegeres. Der kommuneloven og eventuelt særlov bruker ordet «selv» knyttet til myndigheten kommunestyret har, foreligger det et delegasjonsforbud, i slike tilfeller må kommunestyret treffe beslutningen. Det gjelder beslutninger om den politiske organiseringen av kommunen og om oppgave- og kompetansefordelingen mellom slike organer. Det gjelder for eksempel valg av styringsform, formannskap eller parlamentarisme, og valg til og delegasjon av myndighet til formannskap og kommuneråd (byråd) i de to styringsformene. Det gjelder også beslutning om oppretting, valg til og fordeling av myndighet mellom ulike frivillige politiske organer som for eksempel faste utvalg og kommunedelsutvalg. Også noen få sentrale beslutninger knyttet til administrasjonen må treffes av kommunestyret, det gjelder for eksempel ansettelse av administrasjonssjefen (rådmannen), jf. koml. § 22. Andre viktige beslutninger som må treffes av kommunestyret er vedtakelse av økonomiplan og årsbudsjett.

Det er gitt relativt få regler som innebærer delegasjonsforbud i særlovgivningen. Noen sentrale regler med delegasjonsforbud finner vi i plan- og bygningsloven (pbl.).²⁷² Kommunestyret må selv ha ledelsen av den kommunale planleggingen, og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen, jf. pbl. § 3-3 andre ledd. Det er kommunestyret som må vedta kommunal planstrategi, kommuneplan, jf. pbl. § 11-15 første ledd og reguleringsplan, jf. pbl. § 12-2 (mindre endringer kan delegeres). Kommunestyret organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen herunder oppretter utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen og kommuneplanen, jf. pbl. § 3-3 andre ledd.

Kommunestyret skal vedta et delegasjonsreglement, jf. koml. § koml. § 39 nr. 2. Reglementet skal vedtas innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert. Sist vedtatte reglement og eventuelle andre vedtak gjelder inntil nytt reglement er vedtatt. Denne bestemmelsen er ny og ble innført fordi omfanget av delegering fra kommunestyret til administrasjonen har økt slik den politiske organiseringen i kommunene har utviklet seg. Dette synes å ha medført at kommunale folkevalgte i mindre grad kommer i kontakt med saker som gjelder behovet den enkelte innbygger har for kommunale tjenester, noe som kan føre til svekkelse av politikernes ombudsrolle. Departementet viste i lovproposisjonen til at

²⁷² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

forslaget vil bidra til «ei bevisstgjøring om rolle- og maktfordelinga mellom kommunestyret og administrasjonen».²⁷³ Bestemmelsen pålegger kommunestyret å gi et reglement som skal gi en oversikt over hva slags avgjørelsesmyndighet kommunestyret delegerer til folkevalgte organer og administrasjonen. Det er intet lovkrav at alle delegeringer skal samles i et reglement og heller intet til hinder for at kommunestyret treffer vedtak om delegering i enkeltsaker.²⁷⁴

Adgangen til å delegere myndighet til egne rettssubjekter er begrenset. Utgangspunktet er at myndighet knyttet til særlovsoppgaver, det vi kan kalle klassisk forvaltningsmyndighet, bare kan delegeres til egne rettssubjekter dersom særlov åpner for slik delegasjon. Særlovgivningen åpner i liten utstrekning for slik delegasjon. I den senere tid er det imidlertid i kommuneloven åpnet for adgang til delegasjon av forvaltningsmyndighet etter særlovgivningen (forvaltningsmyndighet knyttet til lovpålagte oppgaver) til såkalt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 5A (ikke egne rettssubjekter). Det er også åpnet for overføring av kompetanse på særlovsområder til samkommuner etter kommuneloven kapittel 5B. (En samkommune er et eget rettssubjekt, jf. koml. § 28-2a nr. 2.) Disse samarbeidsformer omtales nærmere i rapporten kapittel 9 punkt 9.2.2 og 9.2.3.

Kommunale driftsoppgaver og lovpålagt tjenesteyting derimot kan i ganske stor utstrekning overlates til egne rettssubjekter.²⁷⁵ I slike situasjoner utøves i utgangspunktet ikke offentligrettslig myndighet. Med hensyn til frivillige oppgaver står kommunestyret fritt, men slik at kommunen må benytte seg av de organisasjonsformene det er tillatt for kommunene å benytte. Ved kjøp av tjenester mv. må imidlertid kommunen følge anskaffelsesregelverket, et regelverk som styrer og legger begrensninger på hvordan slike kontrakter kan inngås. Slike anskaffelser skal som hovedregel skje etter en forutgående konkurranse. Det å etablere kommunale selskaper alene eller sammen med andre kommuner vil kunne føre til at anskaffelsesregelverket må følges hvis kommunen skal inngå kontrakt med et slikt selskap.

²⁷³ Prop. 49 L (2011–2012) s. 87.

²⁷⁴ Prop. 49 L (2011–2012) s. 111.

²⁷⁵ Se omtale i Sletnes (2003).

4.2.3 Folkevalgte organer under kommunestyret

4.2.3.1 Styringsformene formannskap og parlamentarisme

Kommunene kan velge mellom formannskap og den parlamentariske styringsformen. Styringsformen med formannskap har eksistert fra vi fikk de første kommunelovene i Norge ved formannskapslovene i 1837. Den parlamentariske styringsformen ble innført ved en midlertidig lov i 1985 på bakgrunn av at Oslo kommune ønsket å drive forsøk med en slik styringsform.²⁷⁶ Styringsformen ble et likestilt alternativ til formannskapsformen ved vedtakelsen av kommuneloven i 1992. I tillegg til Oslo kommune har to andre større bykommuner innført den parlamentariske styringsformen, Bergen kommune i år 2000 og Tromsø kommune i 2011.²⁷⁷

Vedtak om innføring av parlamentarisk styringsform og eventuell tilbakegang til en formannskapsstyrt kommune må treffes av kommunestyret selv og ha tilslutning av minst halvparten av kommunestyrets medlemmer, jf. koml. § 18 nr. 1 sammenholdt med nr. 3.²⁷⁸ Forslag om slike endringer i styreform må fremmes og voteres over innen 31. desember året før det skal avholdes kommunestyrevalg, men forslaget trenger ikke få flertall i denne avstemningen, jf. koml. § 18 nr. 2. Flertallsvedtak om innføring av ny styreform må treffes av det nyvalgte kommunestyret og ordningen må være satt i verk innen utgangen av året etter valget, jf. samme bestemmelse. Det innebærer at styringsformen må være iverksatt innen 1 år og 3 måneder etter valget (innen 31.12). Begrunnelsen for disse prosedyrene er at dette anses som en såpass stor endring at innbyggerne skal få muligheten til å ta stilling til spørsmålet ved valget, ikke direkte, men ved å stemme på de partiene som går inn for forslaget eller ved å la være å stemme på slikt parti.

Formannskap er obligatorisk i den vanlige styringsformen i Norge. Det velges av og blant kommunestyrets medlemmer og er forholdsmessig sammensatt i forhold til den politiske sammensetningen i kommunestyret, jf. koml. § 8 nr. 2. Formannskapet velges for 4 år og kan

²⁷⁶ Lov 21. juni 1985 nr. 85 Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner.

²⁷⁷ I tillegg har fire fylkeskommuner et parlamentarisk styringssystem, se Blågård m.fl (2012) (NIBR-rapport: 2012:21) s. 31. Flere kommuner har vurdert å innføre styringsformen i løpet av årene som er gått, men endt på å beholde formannskapsformen.

²⁷⁸ Da kommuneloven ble vedtatt i 1992 var det krav om 2/3 flertall, dette ble endret i 1999 blant annet fordi Oslo kommune fortsatt var den eneste kommunen med slik styringsform. Se lovvedtak 16.4.1999 nr. 18.

verken «kastes» eller omorganiseres/utvides i løpet av perioden. I denne styringsformen skal det være en ansatt administrasjonssjef, ofte kalt rådmann, jf. koml. § 22 nr. 1 som er øverste leder for administrasjonen, jf. koml. § 23 nr.1.

I den parlamentariske styringsformen skal det være et kommuneråd, i praksis kalt byråd, jf. koml. § 19 nr. 1. Kommunerådet (byrådet) velges ved flertallsvalg, jf. koml. § 19 nr. 4, og vil representere det til enhver tid sittende flertall.²⁷⁹ Loven er ikke til hinder for mindretallsbyråd. Det er intet krav om at partiene som representerer det parlamentariske grunnlaget for byrådet må sitte i byrådet. I denne styringsformen leder byrådet administrasjonen, jf. koml. § 20 nr. 1, og ordningen med en ansatt leder av administrasjonen, en administrasjonssjef, faller bort, jf. koml. § 19 nr. 2. Kommunerådet (byrådet) sitter så lenge det har flertallet i kommunestyret bak seg. Dersom flertallet i kommunestyret vedtar mistillitsforslag mot byrådet må det fratre, jf. koml. § 19 nr. 5. Kommunerådet (byrådet) kan også selv velge å fratre.

Reglene om adgang til å etablere frivillige organer er i hovedsak like i de to styringsformene, se nedenfor om slike organer. Men fordi alle de frivillige organene ligger i styringslinjen under kommunestyret, og ikke kan legges under byrådet, kan spesielt etablering av faste utvalg og styre for institusjon være mindre hensiktsmessig i en parlamentarisk styringsform. I den parlamentariske styringsformen kan en også etablere et styre under byrådet etter regler i koml. § 20 nr. 4 forutsatt at kommunestyret har åpnet for slik organisering som et alternativ til § 11-styrer.

4.2.3.2 Formannskap

Formannskapet er forholdsmessig sammensatt og velges av og blant kommunestyrets medlemmer. Et kommunestyremedlem har plikt til å ta imot valg som formannskapsmedlem, jf. koml. § 14 nr. 1 a. Valget skal skje ved forholdsvalg eller ved avtalevalg (flertallsvalg etter forholdsvalgprinsippet), jf. koml. § 8 nr. 2 sammenholdt med koml. § 38 a. (Reglene om valg i koml. §§ 36-37 gjelder også.) Avtalevalg er utgangspunktet, men bruk av denne valgmetoden forutsetter enighet. Avtalevalg innebærer at en skal stemme over en på forhånd utarbeidet innstilling med forslag til sammensetning av hele formannskapet, jf. koml. § 38 a. Denne

²⁷⁹ At kommunerådet (byrådet) skal velges ved flertallsvalg fremgår ikke så tydelig av lovteksten etter revisjonen av parlamentarismereglene i 1999.

valgmåten innebærer at partiene blir enige om fordelingen av de politiske vervene før valg til formannskapet (og øvrige politiske organ/verv) foretas.²⁸⁰

Formannskapet skal minimum ha 5 medlemmer, jf. koml. § 8 nr. 1, loven regulerer ikke det maksimale antall medlemmer. Det er ikke noe lovkrav om at sammensetningen skal være et ulike tall, men det anbefales. Formannskapet skal behandle forslag til økonomiplan og årsbudsjett, jf. koml. § 8 nr. 3 og innstille overfor kommunestyret i disse sakene, jf. koml. §§ 44 nr. 6 og 45 nr. 2. Denne plikten innebærer at formannskapet må utarbeide forslag til fullstendig, selvstendig og realistisk økonomiplan og årsbudsjett. Formannskapet skal også behandle forslag til skattevedtak, jf. koml. § 8 nr. 3. I tillegg har formannskapet med hjemmel i koml. § 48 nr. 3 en lovbestemt plikt til å behandle årsregnskapet og innstille overfor kommunestyret. (Reglene om økonomiplan, årsbudsjett mv. er nærmere behandlet i kapittel 10.) Ut over dette har ikke formannskapet lovbestemte oppgaver eller kompetanse, hverken direkte i kommuneloven, eller i særlov. Det er opp til kommunestyret selv å bestemme området for formannskapets virksomhet. Adgangen til å delegerer myndighet til formannskapet er meget vid, formannskapet kan få tildelt myndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. koml. § 8 nr. 3. Betydningen av dette uttrykket er behandlet foran i punkt 4.2.2.5.

Historisk sett har formannskapet hatt en meget sentral stilling i norske kommuner. Hvor sentralt formannskapet skal være etter kommuneloven av 1992 er i stor utstrekning opp til det enkelte kommunestyre å bestemme. Her velger kommunene forskjellig, men fortsatt er formannskapet et meget sentralt organ i mange norske kommuner. Det er også opp til kommunestyret å bestemme hvorvidt formannskapet skal innstille i saker som skal behandles i kommunestyret ut over de situasjonene der formannskapet har en lovbestemt innstillingsrett.²⁸¹

²⁸⁰ Bestemmelsen om avtalevalg kom inn i loven i 2006 for å lovfeste en praksis som hadde utviklet seg i kommunene, se omtale i Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s. 62-64.

²⁸¹ Kommunelovutvalget og departementet foreslo at formannskapet ikke lenger skulle være et obligatorisk organ, men Stortinget ville det annerledes. Stortinget lot det imidlertid være opp til den enkelte kommune å bestemme betydningen av formannskapet. Blant annet ved at kommunene kan velge å ha et lite formannskap helt uavhengig av kommunestyrets størrelse, ved at formannskapet ikke lenger har ansvaret for å føre tilsyn med den kommunale forvaltning (den rollen har kontrollutvalget nå) og ved at det ikke lenger følger direkte av loven at formannskapet har myndighet til å treffe vedtak i hastesaker.

4.2.3.3 Kommuneråd (byråd)

Kommunerådet (byrådet), et obligatorisk organ i en parlamentarisk styrt kommune, skal bestå av minst 3 medlemmer. Det følger ikke direkte av lovteksten, men ligger i at rådet er et kollegialt organ, slike må ha minst tre medlemmer. Kommunestyret velger kommuneråd (byråd). Ved videreføring av slik styreform etter et kommunevalg skjer valget som foran nevnt i det konstituerende møtet, jf. koml. § 19 nr. 3. Hvis rådet må gå på grunn av mistillit eller etter eget ønske skal valget foretas senest i neste kommunestyremøte, jf. samme bestemmelse. Nytt råd tiltrer straks det er valgt.

Valg av kommuneråd (byråd) kan skje på to måter. Enten ved at det stemmes over hele rådet, herunder leder og nestleder etter regler i koml. § 19 nr. 4, eller ved en «utpekingsordning» der ordføreren på kommunestyrets vegne gir en lederkandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd (byråd), etter regler i koml. § 19 a.²⁸² I den sistnevnte situasjon setter den utpekte kandidaten selv sammen sitt kollegium, og det nye rådet konstituerer seg selv, jf. nr. 3. Utpekingsordningen er helt ny, lovreglene trådte i kraft 1. juli 2012.²⁸³ Lederen av kommunerådet (byrådet) bestemmer rådets sammensetning i utpekingsordningen og kan når som helst skifte ut medlemmer av rådet, jf. nr. 3. Funksjonstiden til kommunerådet (byrådet) er ved utpekingsordningen, i motsetning til valg av kommuneråd etter koml. § 19, uavhengig av kommunestyrets valgperiode, se nr. 5. Både ved utpekingsordningen etter koml. § 19 a og ved valg av kommuneråd (byråd) etter koml. § 19 kan enkeltråder trekke seg, eller få mistillitsvedtak mot seg, jf. koml. §§ 19 nr. 6 og 19 a nr. 8. Dersom leder går, går hele kommunerådet (byrådet) av i begge ordninger, jf. de samme bestemmelsene.

Det er ikke noe krav om at medlemmene som velges inn i kommunerådet (byrådet) skal velges blant kommunestyrets medlemmer.²⁸⁴ Velges en person inn i rådet må vedkommende fratrukke alle andre øvrige politiske verv i funksjonsperioden, jf. koml. § 19 nr. 7.²⁸⁵ Alle som er valgbar etter koml. § 14 nr. 1 kan velges inn i kommunerådet (byrådet). I utgangspunktet har en også plikt til å ta imot slikt verv. Retten til å trekke seg fra slikt verv innebærer imidlertid

²⁸² Fram til revisjonen av parlamentarismereglene i 1999 ble leder og nestleder valgt ved separate valg.

²⁸³ Oslo kommune har tidligere praktisert en slik utpekingsordning som en forsøksordning.

²⁸⁴ Slik var ordningen i den midlertidige parlamentarismeloven som Oslo styrte etter fram til 1990, i 1990 ble denne loven endret på dette punktet.

²⁸⁵ Etter parlamentarismeloven (før kommuneloven av 1992) kunne rollen som ordfører og byrådsleder kombineres, ordningen ble aldri prøvd ut i praksis av Oslo kommune.

at plikten har liten realitet. For alle andre verv enn kommunestyreverv kan det velges settemedlem for en person som sitter i kommunerådet (byrådet). (Dersom vedkommende som velges inn i kommunerådet (byrådet) sitter i kommunestyret rykker varamedlemmet opp.)

Kommunerådet (byrådet) er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med de unntak som følger av kommuneloven, jf. koml. § 20 nr. 1. Kommunerådet (byrådet) skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak som er truffet blir iverksatt. Rådet skal også sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf. nr. 2. Dette er de samme oppgavene som ligger til administrasjonssjefen (rådmannen) i en formannskapsstyrt kommune, jf. koml. § 23 nr. 1 og 2. Se omtale av disse oppgavene i kapittel 8 punkt 8.2.2 senere i rapporten.

Kommunerådet (byrådet) har, i tillegg til å være øverste leder av administrasjonen, de samme lovbestemte oppgavene formannskapet har, jf. koml. §§ 44 nr. 6, 45 nr. 2 og 48 nr. 2, se omtale over. Rådet kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. koml. § 20 nr. 3. Kommunestyrets delegasjonsadgang til kommunerådet (byrådet) tilsvarer altså delegasjonsadgangen til formannskapet.²⁸⁶ Kommunestyret kan også åpne for at kommunerådet (byrådet) organiserer seg i form av en «departementsstruktur» der den enkelte råd får ledelsen av sin del av den kommunale forvaltning, jf. koml. § 20 nr. 1. I en slik situasjon kan kommunerådet (byrådet) gi enkeltmedlemmene myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker forutsatt at kommunestyret ikke har sagt nei til det, jf. koml. § 20 nr. 3. Se punkt 4.2.2.5 foran mht. hva som ligger i denne delegasjonsadgangen. Kommunestyret kan ikke delegere myndighet direkte til slike ledere, eller kreve at kommunerådet (byrådet) videredelegerer.

Kommunerådet (byrådet) kan også som foran nevnt oppnevne styrer under rådet forutsatt at kommunestyret har åpnet for det, jf. koml. § 20 nr. 4. Slike styrer er et alternativ til styrer etter koml. § 11 som jo ikke kan legges i styringslinjen under byrådet. Eksempler på slike styrer kan være driftsstyrer på den enkelte skole.

²⁸⁶ Etter parlamentarismeloven var adgangen til delegasjon mer begrenset.

Medlemmene i kommunerådet (byrådet) har møteplikt i kommunestyrets møter. Lederen av byrådet har personlig, eller ved ett av de andre medlemmene i byrådet, som hovedregel møte- og talerett i andre folkevalgte organer.²⁸⁷ Dersom kommunerådets (byrådets) medlemmer har ledelsesansvar, gjelder møte- og taleretten også dem når et folkevalgt organ behandler saker under deres myndighetsområde. Unntak fra hovedregelen om møte- og talerett gjelder for møter i kontrollutvalget og møter i kommunestyrets egne organer dersom disse behandler saker som gjelder kommunestyrets egen organisering. Kontrollutvalgets møter skal fra 1. juli 2013 som hovedregel holdes for åpne dører, se omtale i kapittel 13 senere. Det betyr at medlemmene i kommunerådet, i likhet med enhver annen borger er, kan være til stede på kontrollutvalgets møter såfremt møtet er åpent etter hovedregelen.

4.2.3.4 Faste utvalg

Uttrykket «fast utvalg» i koml. § 10 brukes som et begrep for mer permanente politiske organer i kommunens organisasjonsstruktur som har ansvar for et saksområde og som har hele kommunen som virkeområde. Kommunestyret bestemmer selv om det vil opprette faste utvalg, hvor mange slike utvalg kommunen skal ha, hvilke oppgaver utvalgene skal ha og om slike utvalg skal ha avgjørelsesmyndighet eller ikke, herunder omfang av slik myndighet, jf. koml. § 10 nr. 1 og 2.

Kommunestyret velger også selv medlemmene, herunder leder og nestleder til faste utvalg, jf. koml. § 10 nr. 3. Det må være minst tre medlemmer i et slikt utvalg, jf. koml. § 10 nr. 1, loven angir ingen maksimalgrense. For å ha plikt til å ta imot slikt valg må en ha stemmerett (altså fylle 18 år i valgåret), og stå innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune når valget finner sted, jf. koml. § 14 nr. 1 a) første ledd. For å være valgbar er det tilstrekkelig å være innført i folkeregisteret i kommunen jf. koml. § 14 nr. 1 a) andre ledd, men intet krav om å ha nådd stemmerettsalder. Det er altså ingen aldersgrense for å kunne velges inn, men for å ha plikt til å ta imot slikt valg må en ha fylt 18 år. Det er heller intet krav om at medlemmene må utgå fra kommunestyret, men rollen som kommunestyremedlem kan kombineres med å sitte i faste utvalg. En del kommuner velger gjennomgående representasjon. Det gjaldt for 26 % av kommunene i 2012.²⁸⁸ Begrunnelsen for et slikt valg er

²⁸⁷ At leder også har talerett fremgår av koml. § 20 nr. 5 fjerde setning.

²⁸⁸ Blåka mfl (2012) (NIBR-rapport 2012:21). s. 52.

gjærne å sikre helhetstenkning og unngå sektortenkning. Gjennomgående representasjon forutsetter at alle partiene i kommunestyret er enige om det. Visse stillingsinnehavere er utelukket fra valg, jf. koml. § 14 nr. 1 b). Det gjelder fylkesmannen, assisterende fylkesmann, administrasjonssjefen i kommunen, dennes stedfortreder, sekretær for kommunestyret, leder av forvaltningsgren, den som har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller den som foretar revisjon for kommunen. Leder av enkeltstående virksomheter er likevel ikke utelukket fra valg. I kommuner med parlamentarisk styreform er ansatte i kommunerådet (byrådet) sekretariat som har fått myndighet delegert fra rådet heller ikke valgbare.

Selv om faste utvalg er tenkt som permanente politiske organer, kan kommunestyret omorganisere eller nedlegge faste utvalg midt i en valgperiode, jf. koml. § 10 nr. 6. Hele utvalget må i en slik situasjon velges på nytt, en kan ikke bare foreta nytt valg av en enkelt representant.

Faste utvalg kan få delegert myndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. koml. § 10 nr. 2. Utvalget kan, jf. koml. § 10 nr. 4, delegere myndighet til å treffe vedtak i «enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning» til leder eller et arbeidsutvalg, og kan også delegere slik myndighet til administrasjonen jf. koml. § 23 nr. 4. Forutsetningen for slik videredelegasjon er at kommunestyret ikke har forbudt det. Det er ingen forutsetning for oppretting av et fast utvalg at utvalget får delegert myndighet, det kan etableres faste utvalg som bare har forberedende oppgaver, men det er vanlig å delegere myndighet til slike utvalg. Kommunestyret kan, som omtalt under kommunestyret foran, beslutte at formannskapet kan delegere myndighet det selv har til et fast utvalg.

4.2.3.5 Kommunestyrekomiteer

Kommunestyrekomiteer er regulert i koml. § 10a, bruk av slike innebærer at kommunestyrets medlemmer deler seg inn i komiteer som forbereder saker før avgjørelse treffes i kommunestyret. Organiseringen kan minne om komitéinndelingen på Stortinget: saker tas opp til politiske behandling i en komité i forkant av en formell politisk beslutning i avgjørelsesorganet. Slik komitéinndeling har siden midten av 1990-tallet vært ganske vanlig i kommune-Norge uten at den var lovregulert. Dette skapte problemer i forhold til

åpenhetsprinsippet i kommuneloven. En del kommuner, blant annet Oslo kommune, mente således at de kunne lukke møtene i slike kommunestyrekomiteer, noe som ble kritisert blant annet av pressen og Sivilombudsmannen.²⁸⁹ Kommunal- og regionaldepartementet på sin side mente slike komiteer rettslig sett var arbeidsutvalg for kommunestyret, og ikke folkevalgte organer i kommunelovens forstand. Ved lovvedtak i 2006 ble kommunestyrekomiteene lovregulert og det fremgår nå klart av koml. § 29 nr. 1 at disse er folkevalgte organer og må følge hovedregelen i koml. § 31 nr. 1 som sier at møter i folkevalgte organer er offentlige. Begrunnelsen for i loven å åpne opp for slik organisering var dels at det kan vitalisere styringsprosesser i en kommune ved at politikerne selv tar initiativ til saker og ved at vedtaksmyndigheten flyttes tilbake til kommunestyret, og dels at gjennomgående representasjon kan bidra til helhetlig styring og tenkning. Det kan også bidra til klarere politiske ansvarsforhold og til en forenklet og mer effektiv saksgang.²⁹⁰

Kommunestyret bestemmer selv hvor mange kommunestyrekomiteer som skal opprettes og området for deres virksomhet. Kommunestyrekomiteer kan ikke få beslutningsmyndighet, jf. koml. § 10 a nr. 1. Får kommunestyrekomiteer tildelt beslutningsmyndighet er de rettslig sett faste utvalg. Som saksforberedende organ kan en kommunestyrekomité innenfor sitt område treffe beslutninger om selve saksbehandlingen av en sak for eksempel be administrasjonen utrede en sak nærmere og bestemme at det skal arrangeres debatter og høringer. Særlig viktig er at komiteene også kan ta opp saker på eget initiativ.²⁹¹

Hver kommunestyrekomité må ha minst tre medlemmer, jf. koml. § 10a nr. 1 siste setning. I utgangspunktet skal alle kommunestyremedlemmene sitte i en kommunestyrekomité, jf. koml. § 10a nr. 2, noe som er begrunnet i at ellers kan mindre partier bli satt på sidelinjen.²⁹² Unntak gjelder for ordfører, som kan fritas, og medlemmer av kontrollutvalget som ikke kan sitte i en komité (for å unngå at de kontrollerer seg selv). Det synes som om de fleste kommuner velger en ordning der ordfører ikke sitter i noen kommunestyrekomité.²⁹³ Bare kommunestyremedlemmer kan sitte i en kommunestyrekomité, ikke varamedlemmer til kommunestyret. Selv om komiteene er ment å være en permanent del av kommunens

²⁸⁹ Somb. 2003/8 s. 22.

²⁹⁰ Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s. 32-35.

²⁹¹ Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s. 45 og s. 80.

²⁹² Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s. 33.

²⁹³ Se Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s. 39 som diskuterer hvorvidt ordfører skulle utelukkes eller ikke.

organisasjonsstruktur, medlemmene oppnevnes for hele kommunestyreperioden, kan kommunestyret til enhver tid omorganisere eller nedlegge kommunestyrekomiteene, jf. kompl. § 10a nr. 6.

I en rendyrket kommunestyrekomité modell, omtalt i oversikten foran, vil de folkevalgte organene under kommunestyret være kommunestyrekomiteer, mens i en tradisjonell utvalgsmo­dell, vil kommunen ha etablert faste utvalg. Dette er i praksis de to hovedformene som benyttes i kommunene. Rettslig er det likevel ingen ting i veien for at en kommune opererer både med kommunestyrekomiteer og faste utvalg, eller for den saks skyld ingen av delene.²⁹⁴

4.2.3.6 Styrer for institusjon

Kommunestyret kan også opprette styrer for institusjoner og lignende som drives i kommunal regi, jf. kompl. § 11. Med begrepet «institusjon og lignende» siktes det til skoler, barnehager, sykehjem og lignende. Begrunnelsen for adgangen til å opprette slike styrer er at virksomhet som har en samfunnsmessig karakter, men som ikke representerer klassisk utøving av offentlig myndighet, kan være bedre tjent med å ha et eget styre med faglig og administrativ kompetanse i stedet for å styres av ordinære politiske organer. Slike styrer kan også sammensettes med brukere og ansatte, jf. kompl. § 11 nr. 2, formelt sett regnes de imidlertid som folkevalgte organer. Se for øvrig omtale av brukermedvirkning og brukerorganer i kapittel 13 punkt 13.2.6 i rapporten. Omfanget av kommunale driftsstyrer etablert etter kompl. § 11 kan være vanskelig å tallfeste.²⁹⁵ Som foran nevnt vil nok ofte parlamentarisk styrte kommuner opprette styrer under byrådet med hjemmel i kompl. § 20 nr. 4 fremfor å bruke institusjonsstyrer etter kompl. § 11.

Bare kommunestyret selv kan opprette styrer, jf. nr. 1. Styret må ha minimum 3 medlemmer, jf. nr. 1 siste setning. Styrer kan tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår

²⁹⁴ Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s. 37.

²⁹⁵ I NIBRs siste redegjørelse for kommunal organisering i 2012 (Blågå m.fl. NIBR-rapport 2012:21) har 22 % av kommunene oppgitt at de har etablert driftsstyrer. En meget stor andel av disse er imidlertid spesifisert til å være driftsstyrer uten beslutningsmyndighet innenfor områdene skoler og barnehager. Hvorvidt kommunene her har skilt mellom § 11-styrer og de lovpålagte samarbeidsorganene de skal etablere etter opplæringslov og barnehagelov (som ikke er folkevalgte organer i kommunelovens forstand) kan synes noe usikkert, det er en problemstilling NIBR ikke har berørt.

virksomhetens drift og organisering, jf. koml. nr. 3. Det er altså en begrenset adgang til å delegere myndighet til slike styrer, eksempelvis kan budsjett- og ansettelsesmyndighet delegeres. De vil også kunne få kompetanse til å beslutte opptak/tildeling av plass på institusjonen.

4.2.4 Særlig om kommunedelsutvalg (bydelsutvalg)

4.2.4.1 Oppretting

I Norge kan kommuner opprette politiske kommunedelsutvalg (bydelsutvalg) for deler av kommunen.²⁹⁶ Kommunestyret bestemmer selv om de vil opprette slike, og hvor mange slike utvalg kommunen ønsker å ha, jf. koml. § 12 nr. 1, denne myndigheten kan ikke delegeres. Kommunedelsutvalg kan etableres i formannskapsstyrte kommuner så vel som i parlamentarisk styrte kommuner. Det er intet lovkrav om at hele kommunen må deles inn i bydeler dersom kommunestyret ønsker å opprette bydelsutvalg. Adgangen til å opprette kommunedelsutvalg er gitt for å åpne opp for en hensiktsmessig organisering og gi muligheter for et styrket lokaldemokrati. Innbyggerne gis mulighet til å delta i politisk virksomhet lokalt og påvirke utformingen av tjenestetilbudet.²⁹⁷ Slik organisering kan være særlig praktisk i store kommuner med mange innbyggere, men også i kommuner med stor geografisk utstrekning. Oppretting av kommunedelsutvalg forutsetter, jf. forarbeidene, en administrativ desentralisering, men det er ikke stilt noe lovkrav om det.²⁹⁸ Desentralisering kan også skje på det administrative nivået uten oppretting av noe politisk organ, slik administrativ organisering er ikke lovregulert.

Kun noen få kommuner i Norge har, eller har hatt, kommunedelsorganisering. Vi kjenner til at Stavanger kommune, Sandnes kommune og Oslo kommune har slik organisering i dag.²⁹⁹ Oslo kommune er den kommunen som har hatt «bydelsorganisering» som kommunen betegner det som lengst. Kommunen hadde en rekke år 25 bydeler, antallet er i dag redusert til 15. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike utvalg, jf. koml.

²⁹⁶ Fylkeskommuner har ikke slik adgang.

²⁹⁷ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 75-77.

²⁹⁸ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 76.

²⁹⁹ Bergen kommune har hatt slik organisering i flere perioder, sist fra 2008-2010, jf. kommunens nettsider. <https://www.bergen.kommune.no/politikk/slik-styres-bergen/7005>, lest 5.11.2012. I 2000 oppga 9 kommuner at de som ledd i desentraliseringen av politisk myndighet hadde opprettet kommunedelsutvalg etter koml. §12, se blant annet omtale i Ot.prp. nr.45 (2001-2002) punkt 6.4.

§ 12 nr. 5, men dette gjelder ikke dersom kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, se omtale i neste punkt.

Såkalt områdebasert organisering har også blitt mer aktuelt i Norge. Idrettslag, velforeninger og borettslag setter i gang tiltak som kommer alle innbyggerne i et område til gode. Slik lokal virksomhet skjer gjerne i samarbeid med kommunen som kan gi tilskudd og/eller stille fysiske anlegg eller lokaler til disposisjon. I mange kommuner er også etablert såkalte lokalutvalg som har en sterkere formell tilknytning til kommunen enn de frivillige nærmiljøorganisasjoner. Disse kan være satt sammen på ulike måter, for eksempel ved utpeking fra lokale organisasjoner eller gjennom valg på et folkemøte. Det kan også være kommunalt utpekte representanter i utvalgene. Slike utvalg kan fungere både som høringsorganer overfor kommunen, som organisatorer av dugnader eller ivareta driftsoppgaver på vegne av kommunen.³⁰⁰ Disse lokalutvalgene er ikke en del av kommunens organisasjon og kommuneloven gjelder ikke for slike.

4.2.4.2 Valg og sammensetning

Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til kommunedelsutvalg, og blant medlemmene leder og nestleder, jf. koml. § 12 nr. 1 andre setning. Myndigheten kan ikke delegeres. De samme valgregler som omtalt i punkt 4.2.3.4 foran gjelder. Det er intet lovkrav at et medlem av et bydelsutvalg må bo i bydelen, selv om noe av begrunnelsen for kommunedelsutvalg faller bort dersom kommunestyret velger inn personer som ikke er bosatt i bydelen. Kommunedelsutvalg må bestå av minimum tre medlemmer, selv om det ikke fremgår eksplisitt av lovteksten. Det er ingen maksimumsgrense på størrelsen av slike organ.

Kommuneloven åpner i § 12 nr. 2 for at kommunestyret selv kan treffe vedtak om at medlemmene til ett eller flere av kommunedelsutvalgene i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel, altså velges ved direkte valg. Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder. I en slik situasjon velges kommunedelsutvalgene samtidig som valg til kommunestyret skjer, jf.

³⁰⁰ Se omtale blant annet i Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) s.49 flg.

forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg § 1.³⁰¹ Ordningen med adgang til direkte valg ble først innført i kommuneloven ved vedtakelsen av ny valglov i 2002, forut for det hadde Oslo kommune praktisert forsøk med direkte valg i noen bydeler. Spørsmålet om direkte valg har vært noe omstridt, blant annet fordi en ved slik valgordning åpner for at den politiske sammensetningen av kommunedelsutvalgene blir annerledes enn sammensetningen i kommunestyret. Flertallet i kommunelovutvalget foreslo adgang til direkte valg, men dette forslaget ble forkastet av regjeringen i 1991.³⁰² Først i 2002 var tiden moden til å lovfeste en slik ordning.

Ved direkte valg til kommunedelsutvalg bestemmer kommunestyret selv om valgbarheten skal begrenses til å omfatte kun de som er bosatt i vedkommende kommunedel, jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg § 2 (2). Det er gitt regler om listeforslag, stemmesedler, stemmegivning mv. i forskrift hjemlet i kommuneloven, for øvrig gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer, jf. koml. § 12 nr. 2.

4.2.4.3 Oppgaver og kompetanse

Kommunestyret må selv bestemme hvilke oppgaver kommunedelsutvalgene skal ha, jf. koml. § 12 nr. 3. Slikt utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i «alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov». Det er intet lovkrav at kommunedelsutvalg må få tildelt myndighet, men kommunelovutvalget uttalte at dersom slike utvalg skal fungere etter sin hensikt er det en klar forutsetning at de gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang.³⁰³ Kommunedelsutvalg kan altså få samme type oppgaver og myndighet som faste utvalg behandlet foran i punkt 4.2.3.4, men slik at arbeidsoppgavene og kompetansen deres er geografisk avgrenset til en del av kommunen, og ikke hele kommunen. Arbeidsoppgavene til et kommunedelsutvalg kan av den grunn i praksis bli mer sektorovergripende enn oppgavene til faste utvalg. Samtidig er det en del oppgaver som ikke egner seg for å bli desentralisert. Kommunelovutvalget løftet fram oppgaver som nødvendiggjør helhetssyn på forvaltning slik

³⁰¹ Forskrift 3. januar 2003 nr. 8 om direkte valg til kommunedelsutvalg.

³⁰² Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 77 sammenholdt med NOU 1990: 13.

³⁰³ Se omtale i Ot.prp.nr. 42 (1991-92) s. 76 og NOU 1990: 13 s. 123-124. Kommunaldepartementet har i et brev til NIBR 30.5.2000 uttalt at slike utvalg ikke trenger å få avgjørelseskompetanse, og at i realiteten er alle utvalg med geografisk virkeområde og hvor medlemmene er oppnevnt av kommunestyret kommunedelsutvalg etter koml. § 12.

som fysisk- og økonomisk planlegging og investeringsoppgaver som mindre egnet.³⁰⁴ På disse områdene har jo Norge også delegasjonsforbud i kommuneloven, jf. omtale foran i punkt 4.2.2.5. Det har særlig vært sosialtjenestene, helse- og omsorgstjenestene, samt oppveksttjenestene som har vært desentralisert til slike utvalg. I noen få kommuner hadde man (i 2000) valgt å legge betydelig politisk myndighet over disse tjenestene til lokale utvalg.³⁰⁵

Kommunedelsutvalget kan i likhet med faste utvalg delegere myndighet til å treffe vedtak i «enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning» til leder eller et arbeidsutvalg, jf. koml. § 12 nr. 4, se om betydningen av denne formuleringen i punkt 4.2.2.5. Utvalget kan også delegere myndighet til lederen av administrasjonen i kommunedelen. En forutsetning for delegasjonsadgangen etter nr. 4 er at kommunestyret ikke har bestemt noe annet. Kommuneloven bygger som omtalt foran på at all delegasjon av myndighet i en kommune med formannskap som styringssystem skal skje til administrasjonssjefen (rådmannen) som så delegerer myndigheten videre internt i administrasjonen. Delegasjonsadgangen kommunedelsutvalget har til administrasjonen i kommunedelen bryter med dette prinsippet. Imidlertid vil en slik ordning være helt nødvendig i praksis. Det vil være et lite hensiktsmessig styringssystem dersom kommunedelsutvalget hadde måttet delegere myndighet til administrasjonssjefen som så igjen skulle delegere den videre til administrasjonen i bydelene. Et av hovedformålene med kommunedelsorganisering har jo vært å videreutvikle lokaldemokratiet ved en reell desentralisering og nærhet for innbyggerne til de besluttede organene samt at slik organisering skal bidra til en mer effektiv bruk av ressurser. Delegasjonsadgangen til kommunedelsadministrasjonen ble først lovhjemlet i kommuneloven i 2006, forut for det har eksempelvis Oslo kommune delegert myndighet etter en egen forsøksordning.³⁰⁶

³⁰⁴ NOU 1990:13 s. 124.

³⁰⁵ Se blant annet omtale i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) punkt 6.4.

³⁰⁶ Se Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) kapittel 4.

4.2.5 Avstemninger i folkevalgte organer

4.2.5.1 Vedtaksførhet

Det er gitt regler om vedtaksførhet og avstemninger i koml. §§ 33 og 35, reglene gjelder for de fleste folkevalgte organer, jf. koml. § 29 nr. 1-3. Et folkevalgt organ kan som hovedregel treffe vedtak i en sak hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak, jf. koml. § 33. Ved delegasjon av myndighet kan kommunestyret stille strengere krav til vedtaksførhet, noe som følger av de alminnelige prinsippene om delegasjon. Det er tilstrekkelig at organet er vedtaksført før avstemningen skjer, kravet må ikke være oppfylt under hele behandlingen av en sak.³⁰⁷ Unntak gjelder ved konstituering av kommunestyret, på dette møtet må minst 2/3 av medlemmene være tilstede for at kommunestyret er vedtaksført, jf. koml. § 17 nr. 1.

Vilkåret om å være til stede innebærer fysisk å være til stede på møtet, jf. koml. § 30 nr. 1. Det er en viss adgang til fjernmøter og skriftlig saksbehandling i folkevalgte organer, men ikke for møter i kommunestyret. Nærmere regler om slike møteformer er gitt i forskrift om fjernmøter og skriftlig saksbehandling.³⁰⁸ Inntrykket er at slike møteformer benyttes lite

4.2.5.2 Avstemninger

Vedtak i folkevalgte organer treffes som hovedregel med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, jf. koml. § 35 nr. 1.³⁰⁹ Minst halvparten av de tilstedeværende må altså stemme for. Unntak gjelder dersom det skal treffes vedtak om innføring av parlamentarisk styringsform eller vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdelen av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer, jf. koml. § 18 nr. 1 og 3. Det har vært diskutert om en skulle stille krav om kvalifisert flertall i noen typer av vedtak, senest i forbindelse med lovvedtak i 2012 (ved etablering av samkommuner), men lovgiver valgte å følge hovedregelen.³¹⁰ Unntak fra hovedregelen gjelder også ved skriftlig saksbehandling. Ved slik saksbehandling kreves enstemmighet, jf.

³⁰⁷ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 284.

³⁰⁸ Forskrift 13 januar 1993 nr. 4035 om fjernmøter og skriftlig saksbehandling.

³⁰⁹ I valgloven § 9-2 annet ledd og § 9-3 annet ledd er det gitt noen særregler om avstemninger knyttet til utvidet åpningstid ved valglokale og mulighet for to dagers valg.

³¹⁰ Prop. 49 L (2011-2012) s. 35-36.

forskrift om fjernmøter og skriftlig saksbehandling § 4 andre ledd. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende. Ved stemmelikhet ved valg benyttes loddrekning, jf. koml. §§ 37 og 38, begge nr. 1.

Avstemningsmåten er i liten utstrekning lovregulert, og blir regulert i den enkelte kommunes reglement. Det følger av lovens bestemmelse om at vedtak treffes med alminnelig flertall at voteringstemaet må angis slik at en kan stemme ja eller nei. Det er lagt til grunn at hvert enkelt medlem i organet kan forlange særskilt votering over hvert enkelt spørsmål. Dette for å unngå at to eller flere forslag som hver for seg har støtte av et flertall av medlemmene blir forkastet fordi det bare er et mindretall som vil støtte begge forslagene. I alminnelighet må det stemmes enkeltvis over de fremsatte forslag.³¹¹ Medlem som er til stede når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme, jf. koml. § 40 nr. 2. For å sikre et flertall bak økonomiplan og årsbudsjett må det ved endelig avstemning stemmes over budsjettet som helhet. Er det framsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne, jf. koml. § 35 nr. 2. Begrunnelsen for denne særlige avstemningsmåten er å sikre at man faktisk får et flertall bak økonomiplan og årsbudsjettet. Det er også gitt særregler ved valg og ansettelser. Ved slike avstemninger kan et medlem kreve skriftlig avstemning, jf. koml. § 35 nr. 5. Ved valg er det også adgang til å stemme blankt, jf. koml. § 40 nr. 2, noe det ikke er adgang til ellers. Det er ikke tillatt med skriftlige avstemninger.

4.3 Danmark

4.3.1 Oversikt

De fleste reglene om de politiske (folkevalgte) organene er gitt i den danske styrelsesloven. I denne er det gitt bestemmelser om kommunalbestyrelsens og de øvrige politiske organenes konstituering og virkemåte. Etter styrelsesloven er kommunalbestyrelsen kommunens øverste myndighet, jf. ksl. § 2, stk. 1. De sentrale reglene om kommunalbestyrelsen er gitt i kapittel II.

³¹¹ Bernt og Overå (2011) s. 303

Styrelsesloven instituerer det såkalte «udvalgsstyre» som grunnform, men tillater også valg av avvikende styreformer. Med «udvalgsstyre» menes en styreform der den «umiddelbare forvaltning» er lagt til et antall (politiske) «stående» utvalg, dvs. faste utvalg. De «stående» utvalgene er sammensatt av medlemmene i kommunalbestyrelsen. I styreformen «udvalgsstyre» må en kommune ha et økonomiutvalg. Regler om de «stående» utvalgene og økonomiutvalget er gitt i styrelsesloven kapittel III, mens regler om de avvikende styreformene er gitt i kapittel VII §§ 64 flg. De avvikende styreformene er først og fremst aktuelle for noen av de store bykommunene, de aller fleste danske kommuner har «udvalgsstyre» som styreform. I denne rapporten behandles først og fremst styreformen «udvalgsstyre», men slik at vi i dette kapitlet i punkt 4.3.3.1 gir en oversikt over de alternative styreformene. Det er gitt få regler om lovpålagte politiske organer i særlov i dag, det var tidligere ikke uvanlig.

Den danske styrelsesloven pålegger kommunene å ha en borgmester. Borgmesteren er i en «udvalgsstyrt» kommune leder for kommunalbestyrelsen, økonomiutvalget og administrasjonen. Borgmesterens rolle kan være noe annerledes i de alternative styreformene. Regler om borgmesteren er gitt i styrelsesloven kapittel IV. Borgmesterens rolle behandles senere i rapporten, dels i kapittel 7 (rollen som leder av kommunalbestyrelsen og økonomiutvalget) og dels i kapittel 8 (rollen som leder av administrasjonen).

Styringsregler for den enkelte kommune skal gis i «styrelsesvedtægt» som det heter i styrelsesloven, jf. ksl. § 2, stk. 2. Det er gitt særlige regler om behandlingen av slik vedtekt. Denne skal vedtas av kommunalbestyrelsen, forslag samt endringer i vedtekten skal undergis to behandlinger i bestyrelsen med minst seks dagers mellomrom. Statsforvaltningen skal, som tilsynsmyndighet, underrettes om fastsettelse av og endringer i styrelsesvedtægten, jf. stk. 3.³¹² Vedtekten skal bare inneholde regler av mer generell og fast karakter. Loven angir i en rekke bestemmelser hva som skal reguleres i styrelsesvedtægten. Det gjelder bl.a. kommunalbestyrelsens medlemstall, borgmesterens oppgaver, nedsettelse av alminnelige utvalg (økonomiutvalg og stående utvalg) og deres sammensetning og oppgaver, vederlag til utvalgsformænd samt regler om eventuelt valg av avvikende styreform. Det kan ikke gis

³¹² Fram til 1989 skulle slike vedtekter stadfestes av indenrigsministeren. Da denne bestemmelsen ble opphevet falt også den tidligere ministerielt fastsatte normalstyrelsesvedtægt bort. Styrelsesvedtægten for magistratskommuner (en av de alternative styreformene) skal fortsatt stadfestes.

bestemmelser om delegasjon av kompetanse i styrelsesvedtægten.³¹³ Slike regler og retningslinjer for utvalgenes oppgaveivaretagelse gis i særlige regelsett.

Sentrale saksbehandlingsregler for behandling av saker i politiske organer er gitt i styrelsesloven, nærmere regler gis av den enkelte kommune i en forretningsorden. Indenrigsministeriet har utarbeidet en normalforretningsorden for kommuner, denne er ikke rettslig bindende.³¹⁴

4.3.2 Kommunalbestyrelsen

4.3.2.1 Valg

Kommunalbestyrelsen velges i november hvert fjerde år, jf. i lov om kommunale og regionale valg (kvl.) § 6 stk. 1.³¹⁵ Valgperioden regnes fra 1. januar året etter valget, de gamle medlemmene avgår 31. desember året nytt valg har funnet sted, jf. kvl. § 6 stk. 3.

Stemmerettsalderen er 18 år. Den som på valgdagen har fylt 18 år, jf. grl. § 86 og kvl. § 1 stk. 1 har stemmerett forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt. Enhver som har fast bopel i kommunen, og er dansk statsborger, har stemmerett. De nordiske landenes og andre EU-lands statsborgere har også stemmerett ved kommunestyrevalg, det samme gjelder alle andre utlendinger, som har hatt fast bopel i Danmark de siste fire årene før valget, jf. kvl. § 1, stk. 1.³¹⁶

Valgbar til kommunalbestyrelsen er enhver som har stemmerett, jf. kvl. § 3, utlendinger som har stemmerett, er dermed også valgbar. Det er ikke gitt regler i valgloven som forhindrer valg til kommunalbestyrelsen av habilitetsmessige grunner. Derimot følger det av skrevne og uskrevne regler at visse typer verv ikke kan innehas pga. dobbeltrolleproblematikk. For eksempel kan ikke en ansatt velges til borgmester, jf. ksl § 6 stk. 2, og personer med bestemte

³¹³ Thomsen mfl. (2010) s. 57.

³¹⁴ Indenrigsministeriets Normalforretningsorden for kommuner fastsatt i Cir. 129/1969, forkortet til NFO.

³¹⁵ Den kommunale valgordning i Danmark er regulert i lov om kommunale og regionale valg fra 1989 (Lbk. 144/2009).

³¹⁶ Ved en endring av loven i 1995 ble Rdir. 94/80 om valgtrett og valgbarhet ved kommunale valg for unionsborgere, som har bopel i en medlemsstat der de ikke er statsborgere gjennomført, (jf. TEF art. 19).

verv kan ikke samtidig sitte i kommunalbestyrelsen, det gjelder for eksempel en ansatt kommunaldirektør.³¹⁷

For å bli valgt inn i kommunalbestyrelsen må en være oppført på en valgliste, denne må anbefales av et visst antall velgere i kommunen. Antallet er avhengig av kommunens størrelse, normalt må 25-50 velgere stå bak en liste. Kandidater som er ført opp på en valgliste har plikt til å la seg oppføre. Unntak er gitt for kandidater som har fylt 60 år, som har vært medlem av kommunalbestyrelsen i to hele valgperioder eller som ikke er danske statsborgere, jf. kvl. § 5.

Valg til kommunale folkevalgte organer er et borgerlig ombud. Kommunalbestyrelsen kan etter søknad fra den det gjelder frita den som er valgt inn i kommunestyret av «helbredsmæssige eller andre rimelige grunde». Andre rimelige grunner kan være «andet offentlig hverv, forretninger eller lignende», jf. kvl. § 92.

4.3.2.2 Størrelse

Kommunalbestyrelsen bestemmer selv medlemstallet i kommunalbestyrelsen innenfor grensene fastsatt i kommunestyrelsesloven, jf. § 5. Det skal være et ulike tall. Hvis kommunalbestyrelsen vil endre antall medlemmer skal endringen vedtas senest 1. september i valgåret for å få virkning fra førstkommende valgperiode, jf. ksl. § 6 a). Senest 8 uker før valgdagen skal kommunalbestyrelsen kunngjøre antallet medlemmer som skal velges.

Medlemstallet skal fastsettes i kommunens styrelsesvedtægt og avhenger av kommunens størrelse. I kommuner med over 20.000 innbyggere skal medlemstallet være minst 19 og maksimalt 31, mens medlemstallet i mindre kommuner skal være minst 9 og maksimalt 31. De någjeldende reglene om medlemstall ble fastsatt som et ledd i kommunalreformen av 2007 og betydde for de større kommunene en forhøyelse av minstegrensen fra 9 til 19 medlemmer. Tall for gjennomsnittlig antall medlemmer i Danmarks kommunestyre har vi ikke, men inntrykket er en tendens til å fastsette medlemstallet tett på de tillatte minimumsgrensene. For Københavns Kommune gjelder en særregel, kommunalbestyrelsen som i København

³¹⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 246.

kommune betegnes som «borgerrepræsentationen», kan maksimalt bestå av 55 medlemmer.³¹⁸ For kommunene i Sør-Jylland er det også gitt særregler for å beskytte det tyske mindretallet, jf. stk. 3 og 4.³¹⁹

4.3.2.3 Konstituering

Reglene om kommunalbestyrelsens konstituering er gitt i ksl § 6. Etter stk. 1 i bestemmelsen avholdes det konstituerende møtet før valgperiodens begynnelse i tidsrommet 1-15. desember i valgåret. Det konstituerende møtet kan tidligst holdes etter at den avgående kommunalbestyrelsen har avgjort eventuelle valgklager.³²⁰ Innkalling foretas av det medlemmet i den avgående kommunalbestyrelsen som har vært medlem lengst (det eldste hvis flere har sittet like lenge).

På det konstituerende møtet velges formand og næstformand/næstformænd for kommunalbestyrelsen. Formanden kalles borgmester (i Københavns Kommune: overborgmester). I tillegg velges medlemmer til de politiske utvalgene: økonomiudvalget og de stående (faste) utvalgene, og medlemmer til andre utvalg, kommisjoner, bestyrelser og lignende som kommunalbestyrelsen eller kommunen etter annen lovgivning skal være representert i, jf. ksl. § 17 stk. 3. Fordeling av de politiske vervene avtales normalt umiddelbart etter valget. Slike konstitueringsavtaler kan ikke inngås i strid med kommunestyrelseslovens forutsetninger for vervene. Konstitueringsavtaler er ikke rettslig bindende for partene og kan fragås, i slike situasjoner må ny avtale må inngås. Hensikten er å sikre åpenhet om kommunalbestyrelsens konstituering, jf. reglene om møteoffentlighet som omtales senere i kapittel 13, se punkt 13.3.2 1.³²¹

³¹⁸ Regionsrådets medlemstall er til sammenligning maksimalt 45 medlemmer (jf. regionsloven).

³¹⁹ Ministeren kan med hjemmel i disse bestemmelsene bestemme medlemstallet i kommunalbestyrelsen for å beskytte det tyske mindretallet, og kan også gi regler om valg av en «tilforordnet» uten stemmerett som representant for det tyske mindretallet. Hjemmelen er benyttet, i Bkg. 869/2005 er det gitt slike regler for 4 kommuner.

³²⁰ Klage til ministeren over kommunalbestyrelsens avgjørelse av klager har ikke oppsettende virkning (kvl. § 94).

³²¹ For mer om dette, se rapport fra Økonomi- og Indenrigsministeriet om Kommunalbestyrelsens konstituering av 2012 med overveielser av forskjellige forslag til forebyggelse av avtalebrudd i forbindelse med de politiske forhandlinger om kommunalbestyrelsens konstituering. Her avvises bl.a. et forslag om at den første konstitueringsavtalen skal være rettslig bindende (for at hindre avtalebrudd). I stedet anbefales det at det i hver enkelt kommunalbestyrelse fastsettes en kodeks for god konstitueringskikk. Rapporten er tilgjengelig her: <http://oim.dk/media/300921/kommunalbestyr-konstituering.pdf>, lest 6.8.2013.

Kommunalbestyrelsen kan bare behandle saker som er angitt i loven på det konstituerende møtet.³²²

4.3.2.4 Ansvar, oppgaver og kompetanse

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighet jf. ksl. § 2, stk. 1 og har således det overordnede ansvaret for hele den kommunale virksomhet. Kommunalbestyrelsen har kompetansen til å treffe avgjørelse i enhver sak som vedrører kommunens forhold, ingen andre organer i kommunen har kompetanse til å etterprøve kommunalstyrelsens beslutninger. Borgmesteren og de øvrige politiske organene i kommunen er, med de begrensninger som eventuelt er fastsatt i særlovgivningen, i enhver henseende undergitt kommunalbestyrelsens beslutninger. Styringsregler for den enkelte kommune skal som foran omtalt fastsettes av kommunalbestyrelsen selv i en styrelsesvedtægt.

Kommunalbestyrelsens kompetanse retter seg dels mot interne forhold som kommunalbestyrelsens organisering og dels utad i forhold til kommunens virksomhet. I forhold til kommunalbestyrelsens organisering skal kommunalbestyrelsen foreta en fordeling av den umiddelbare forvaltning på de politiske organene i kommunen: økonomiudvalg og stående utvalg. Slik beslutning, herunder endringer av den bestående ordning, skal fastsettes i styrelsesvedtægten, jf. ksl. § 2, stk. 2. (Økonomiudvalget og de stående utvalgene har normalt beslutningskompetanse i alle sedvanlige løpende saker innenfor utvalgenes saksområde, jf. ksl. § 17 stk. 1.) Kommunalbestyrelsen skal også føre tilsyn med lovligheten og hensiktsmessigheten av den kommunale forvaltning og gripe inn med passende tiltak dersom det konstateres rettsstridig atferd. Kommunalbestyrelsen skal også treffe beslutning om innretningen av kommunens administrasjon og gi regler om ansettelse og avskjedigelse av kommunens ansatte etter ksl. § 17 stk. 7.³²³

I forhold til kommunens virksomhet ivaretar kommunalbestyrelsen en dobbelt funksjon. Dels opptrer kommunalbestyrelsen som forvaltningsmyndighet og skal treffe beslutning i de sakene som bringes inn for bestyrelsen. Det gjelder for eksempel vedtakelse av lokalplan,

³²² Thomsen mfl. (2011) s. 72-73.

³²³ Regler om avskjed (det skiller ikke mellom oppsigelse og avskjed) er typisk fastlagt ved lov eller kollektiv avtale (overenskomst).

meddelelse av byggetillatelse, godkjenning av forurensende virksomhet, dispensasjoner mv. Dels opptrer kommunalbestyrelsen også som fellesskapsmyndighet. Bestyrelsen skal treffe beslutning om oppkreving av skatter og fordeling av økonomiske midler til den virksomhet og de formål kommunen skal ivareta og har både rett og plikt til å prioritere den kommunale innsatsen ved løsningen av både lovbundne og frivillige oppgaver. Den kommunaløkonomiske prioriteringen av oppgavene foretas gjennom den kommunale plan- og budsjettprosessen. (Kommunalbestyrelsen skal vedta plan- og årsbudsjettet, jf. ksl. § 38.) I tilknytning til kommunens fellesskapsfunksjoner har kommunen selvstendig rettshandelsevne, kommunalbestyrelsen kan dermed tre inn i rettshandler som f.eks. kjøp og salg av fast eiendom og løsøre, opptak av lån, garantiforpliktelser, inngåelse av entreprisekontrakter og kontrakter om anskaffelse av varer og tjenesteytelser, ansettelse av medarbeidere mv.

Eierrådigheten over kommunale eiendommer og institusjoner gir også kommunalbestyrelsen myndighet, herunder adgang til å gi regler for hvordan eiendommer og institusjoner skal benyttes. Kommunalbestyrelsen kan også inngå avtaler om samarbeid med andre kommuner, herunder etablere kommunale fællesskaber (er et eget rettssubjekt) og opprette og delta i selskaper. Kommunalbestyrelsen må normalt i slike situasjoner avgi rådigheten over ivaretagelsen av oppgaven, det skjer således ingen delegasjon av kompetanse. Særlige spørsmål knyttet til interkommunalt samarbeid og oppretting og deltakelse i selskaper behandles senere i rapporten, og ikke her, se kapitlene 9 og 11.

4.3.2.5 Delegasjon

I utgangspunktet kan kommunalbestyrelsen delegere beslutningskompetanse til andre organer i kommunen. Kommunalbestyrelsen fraskriver seg ikke myndigheten ved slik delegasjon. Begrensninger i delegasjonsadgangen kan følge av styrelsesloven selv, av særlovgivningen eller av ulovfestede prinsipper. En del beslutninger som treffes etter styrelsesloven må treffes av kommunalbestyrelsen og myndigheten kan ikke delegeres. Når styrelsesloven særskilt legger kompetanse til kommunalbestyrelsen må dette normalt forstås som et delegasjonsforbud, og kompetansen kan ikke delegeres. Det gjelder blant annet beslutninger i forbindelse med kommunalbestyrelsens konstituering, fastsettelse og endring av kommunens styrelsesvedtekt og forretningsorden, jf. ksl. § 2, stk. 2 og 4, beslutning om innføring av alternative styreformer etter styrelseslovens regler §§ 64-65 c) og valg av medlemmer til de

politiske utvalg mv. etter ksl. §§ 17 og 18. En del økonomiske disposisjoner må også vedtas av kommunalbestyrelsen slik som beslutninger om godtgjøring for vervet som medlem av kommunalbestyrelsen (innenfor de statlig fastsatte rammene), jf. ksl. §§ 16 og 16 a, vedtakelse av årsbudsjett, jf. ksl. § 38, låneopptak og garantivedtak, jf. ksl. § 41, fastsetting av takster ved brukerbetaling, jf. § 41 a, antakelse og avskjedigelse av sakkyndig revisjon, jf. ksl. § 42 og godkjenning av årsregnskap, jf. ksl. § 45. Også beslutninger om inngåelse og opphevelse av avtaler om interkommunalt samarbeid, jf. ksl. § 60 og valg av medlemmer til et styre i et selskap, jf. ksl. § 68 a) må treffes av kommunalbestyrelsen.

Det gjelder et delegasjonsforbud også for visse andre beslutninger av særlig vidtrekkende karakter. Det gjelder beslutning om opprettelse av lokalutvalg etter ksl. § 65 d) og en borgerrådgivningsfunksjon etter ksl. § 65 e) og saker om en borgmesters utreden av sitt verv, se ksl. §§ 7, 33 og 66. Det kan også følge av en sakstype at kompetansen ikke kan delegeres. Saker som angår kommunalbestyrelsens egne medlemmers forhold er en slik sakstype, for eksempel saker om fritak for verv, inhabilitet ved behandling av enkeltsaker, godtgjøring mv. Også saker som på grunn av sin betydning eller karakter for øvrig forutsetter politisk behandling (f.eks. vedtakelse av utbyggingsplaner, beslutning om å overdra oppgaver til andre organer og ansettelse til ledende stillinger i kommunens administrasjon) må behandles av kommunalbestyrelsen. Sistnevnte begrensninger følger av ikke lovfestede regler.

Det kan også være gitt delegasjonsforbud i særlovgivningen. Det at særlovgivningen legger kompetanse til kommunalbestyrelsen innebærer i utgangpunktet ikke et delegasjonsforbud, men delegasjon kan være avskåret, f.eks. hvis det fremgår av særloven at beslutning skal treffes av kommunalbestyrelsen i «et møte». Det er bare et fåtall slike bestemmelser i særlovgivningen.

Selv om kompetanse er delegert kan et medlem av kommunalbestyrelsen bringe et hvert spørsmål om kommunens anliggender inn for kommunalbestyrelsen og fremme forslag til beslutning i saken, jf. ksl. § 11, stk. 1, se omtale av denne bestemmelsen i kapittel 6 punkt 6.3.6 senere. Dette er ikke et egentlig delegasjonsforbud, men kommunalbestyrelsen har etter bestemmelsen plikt til å behandle en sak som fremmes av et av bestyrelsens egne medlemmer.

Kommunalbestyrelsen trenger ikke selv treffe beslutning i slik sak, den kan nøye seg med å henvise saken til avgjørelse i et utvalg eller i administrasjonen.

Styrelsesloven inneholder i likhet med annen dansk lovgivning ikke regler om adgang til delegasjon. I forarbeidene til styrelsesloven henvises det til et i dansk retts alminnelig anerkjent prinsipp om at overdragelse av beføyelser innenfor forvaltningen er ulovbestemt. Delegasjonsregler kan på denne bakgrunn ikke gis i styrelsesvedtægten. Styrelsesvedtægten kan som foran nevnt kun omfatte regler av mer overordnet og fast karakter, delegasjonsregler er ikke av en slik karakter. Regulering av slike i vedtægten kan by på fortolkningsmessige problemer da de dels aldri kan bli uttømmende og dels friste til motsetningslutninger som det reelt sett ikke er belegg for.

Med de forbehold som er nevnt i forrige punkt er delegasjonsadgangen innen den kommunale organisasjonen i utgangspunktet fri. Det forhold at myndighet i særlovgivningen er lagt til kommunalbestyrelsen er normalt bare et uttrykk for at oppgavene skal løses i kommunal regi. Kommunalbestyrelsen har derfor adgang til å delegere myndighet den har til de stående (faste) utvalgene, til borgmesteren eller til administrasjonen i kommunen.

Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke overdra hele sin kompetanse til et utvalg, heller ikke for en kortere periode, for eksempel i sommerferien. Derimot er intet til hinder for at kommunalbestyrelsen overdrar den nærmere utførelse av en rammebeslutning til et utvalg. Kompetansefordelingen (oppgavefordelingen) mellom de stående utvalgene, som skal reguleres i styrelsesvedtægten, er formelt sett ikke et uttrykk for delegasjon. Styrelsesvedtægtens bestemmelser kan ikke omgås ved at kommunalbestyrelsen f.eks. delegerer sin kompetanse i en sak som hører til ett utvalg til et annet utvalg.³²⁴

³²⁴ Den kommunalrettslige teori svinger mellom å anta at utvalgenes kompetanse beror på stilltiende delegasjon og at utvalgene har en originær/lovbestemt, men betinget kompetanse. Teorien om at utvalgene har en lovbestemt kompetanse bygger på at styrelsesloven forutsetter utvalgenes eksistens og at styrelsesloven har lagt den endelige beslutningskompetansen til kommunalbestyrelsen. Nettopp fordi utvalgenes kompetanse er forutsatt i lovgivningen kan kommunalbestyrelsen ikke vilkårlig endre på den ved styrelsesvedtægtens fastsatte kompetansefordeling mellom utvalgene ved å delegere saker som hører inn under et utvalgs kompetanse til et annet utvalg.

Borgmesteren har, som det vil fremgå i kapittel 7 punkt 7.3.3 senere i rapporten en begrenset kompetanse til å avgjøre løpende saker, jf. ksl. § 31, stk. 1. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at borgmesteren kan få delegert myndighet ut over sin lovbestemte kompetanse. Det er tvert imot ganske vanlig og slik delegasjon kan godt være av en viss generell karakter, som når f.eks. borgmesteren gis faste bemyndigelser på nærmere fastsatte områder. Slik delegasjon vil ofte være uttrykt i skrevne retningslinjer, men kan også være gitt stilltiende. Det er antatt at kompetansedelegasjon til borgmesteren krever at alle i kommunalbestyrelsen er enige om slik delegasjon.³²⁵

Dersom hele saksområder delegeres til administrasjonen vil kommunalbestyrelsen ofte fastsette nærmere retningslinjer for forvaltningen av og avgjørelse av saker innenfor saksområdet. Administrasjonen har utover dette ingen særskilt kompetanse til å treffe beslutninger på egen hånd. Den er i ett og alt underlagt kommunalbestyrelsen og de stående (faste) utvalgene, og i organisatorisk og personalmessig henseende borgmesteren. Det betyr at administrasjonens beføyelser beror på hva kommunalbestyrelsen og de politiske utvalgene uttrykkelig eller stilltiende har delegert til dem, slik delegasjon skjer selvsagt i et stort omfang i praksis. Slik delegasjon skjer til administrasjonen, og ikke til borgmesteren.

4.3.3 Folkevalgte organer under kommunalbestyrelsen

4.3.3.1 Det kommunale utvalgsstyre

Styrelseslovens alminnelige styreform er som foran nevnt det som betegnes som et «utvalgsstyre». Dette var lenge den obligatoriske organisasjonsformen for de fleste kommuner etter styrelsesloven slik denne lød etter kommunalreformen i 1970. Styrelsesloven åpnet også mulighet for å innføre magistratsstyre i de den gang 5 største kommunene, men slik at magistratsstyret var obligatorisk for København kommune.³²⁶ Utvalgsstyret var opprinnelig lagt i faste rammer i kraft av den etablerte godkjennelsesordningen for kommunale styrelsesvedtægter. I 1989 gjennomgikk Danmark det som kan omtales som «en lille styrelsesreform». Denne åpnet for større valgfrihet innenfor utvalgsstyrets rammer. Kravet om godkjenning av de kommunale styrelsesvedtægtene ble opphevet, noe som

³²⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 257, som viser til Espersen Delegation s. 61.

³²⁶ Magistratsstyre er en slags etterlevning fra den tidligere styreform som gjaldt i byene (den købstadkommunale styreform). København var inntil 1997 var underlagt en egen styrings lov.

medførte at kommunene kunne organisere seg som de ville, og således ikke var bundet av den sentralt fastsatte «normalstyrelsesvedtægt» og reglene om antallet og arten av utvalg gitt i denne. Bare få år etter, fra 1993 av, ble kommunene gitt mulighet til å velge andre styringsformer som «melleformstyre», «udvalgs- eller melleformstyre med delt administrativ ledelse», «begrænset udvalgsstyre», «udvalgsløst styre», og med innenriksministerens godkjennelse, andre (midlertidige) styreformer herunder bl.a. «forretningsudvalgsstyre» og «finansudvalgsstyre». Det er kun et lite antall danske kommuner som har valgt noen av disse avvikende styreformene. En optelling fra 2012 viser at 89 av i alt 98 danske kommuner fortsatt har «udvalgsstyre».

I alle styringsformene velges borgmesteren (og viceborgmesteren) for hele funksjonsperioden. Slikt valg skjer ved flertallsvalg av kommunalbestyrelsen, se omtale av valg av borgmesteren i kapittel 7 punkt 7.3.1 senere i rapporten. Ved «udvalgsstyre» ivaretas «den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender», som det heter i lovteksten, av politiske utvalg (økonomiudvalget og de stående utvalgene), jf. ksl. § 17 stk. 1, mens borgmesteren har den øverste daglige ledelsen av den kommunale administrasjonen. Etter styrelsesloven skal det nedsettes et økonomiudvalg og minst ett stående utvalg. Alle de kommunale anliggender skal være lagt til disse utvalgene noe som innebærer at ikke noen områder kan ligge igjen hos kommunalbestyrelsen bortsett fra de beslutninger som må tas av kommunalbestyrelsen. jf. foran om delegasjonsforbud. Medlemmene av økonomiudvalget og de stående utvalgene skal velges av og blant medlemmene i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 17 stk. 2 sammenholdt med hhv. §§ 18 og 19, begge stk. 1. Borgmesteren er etter ksl. § 18 stk. 1 leder for økonomiutvalget, mens lederne av de stående utvalgene velges av utvalget selv ved flertallsvalg, jf. ksl. § 22 stk. 1. Medlemmene av de stående utvalgene har etter samme bestemmelse plikt til å ta imot slikt valg. Utvalgsstyringsformen er nærmere regulert i ksl. kap. III-IV, men slik at det kan gis dispensasjon fra en rekke av lovens regler med hjemmel i ksl. § 65 c, stk. 1. Særlov gir normalt ikke bestemmelser om de stående utvalgenes oppgaver, det er opp til kommunalbestyrelsen å bestemme. Enkelte særlover har imidlertid slike bestemmelser, det er tilfellet med beskæftigelsesoppgaven, som enten skal ivaretas av et særlig beskæftigelsesudvalg eller av økonomiudvalget.³²⁷

³²⁷ Også barn- og ungeudvalget et obligatorisk utvalg, men det er ikke et stående utvalg. Utvalget er regulert i rettsikkerhetsloven §§ 18-21 og er tillagt særlige oppgaver i forhold til beslutninger om bruk av tvang i forhold til barn og unge (barnevernsaker). Det er gitt særlige regler om sammensetningen, saksbehandlingen mv. Slike

Ved magistratsstyre ivaretas den umiddelbare forvaltning av kommunens virksomhet av et magistrat, og ikke stående utvalg. Magistratet velges av kommunalbestyrelsen og består av borgmesteren og flere medlemmer (rådmænd) som velges ved forholdstallsvalg.

Borgmesteren og de øvrige magistratsmedlemmene ivaretar den umiddelbare forvaltning av hvert sitt forvaltningsområde. Magistratet skal sammen koordinere det samlede magistratet og de enkelte magistratsmedlemmer forvaltning. Utvalg nedsatt av kommunalbestyrelsen kan i denne modellen ikke delta i den umiddelbare forvaltning og kan ikke få beslutningskompetanse. Slike utvalg behandler kun forslag som kommunalbestyrelsen videresender til nærmere undersøkelse/overveielse. Utvalgene kan for dette formålet forlange enhver opplysning som er nødvendig fra magistraten (eller magistratsavdelingen). Styringsformen, som er frivillig og hjemlet i ksl. § 64, kan bare benyttes av de 5 tidligere magistratskommunene. I dag har kun en kommune valgt denne styringsformen.³²⁸

Ved «melleformstyre», en styringsform hjemlet i ksl. § 65, har økonomiudvalget og de stående utvalgene ansvaret for den umiddelbare forvaltningen. I denne styringsformen skal lederne for de stående utvalgene samtidig være medlemmer av økonomiudvalget. Økonomiudvalget kan bestå av et ytterligere antall medlemmer av kommunalbestyrelsen. Borgmesteren er leder av økonomiudvalget også i denne modellen. Kommunalbestyrelsen velger ledere for de stående utvalgene (og ikke det stående utvalget selv), jf. ksl. § 65 stk. 2. Valget skjer ved forholdstallsvalg med virkning for hele kommunalbestyrelsens funksjonsperiode. «Melleformstyre» er valgt av 4 kommuner, 3 av disse (København, Odense og Ålborg kommune) har kombinert «melleformstyre» med den nedenfor omtalte styreformens med «delt administrativ ledelse».

I styringsformen «delt administrativ ledelse» har lederne for de stående utvalgene den øverste daglige ledelsen av den delen av kommunens administrasjon som ivaretar utvalgets virkeområde (forretningsområde). Borgmesteren har den daglige ledelse av den del av forvaltningen, som hører under økonomiudvalget. Utvalgslederne velges i denne styringsformen fortsatt ved flertallsvalg av utvalgene selv, med mindre styringsformen kombineres med styringsformen «melleformstyre» (i melleformstyre velges som omtalt

utvalg skal bestå av 5 medlemmer, tre fra kommunalbestyrelsen, ledes av en dommer og i tillegg ha et medlem med psykologisk fagkompetanse.

³²⁸ Aarhus kommune har valgt denne styreformens. Frederiksberg kommune, som tidligere hadde denne styringsformen, har gått over til alminnelig utvalgsstyre.

foran utvalgslederne av kommunalbestyrelsen). Styringsformen «delt administrativ ledelse», som er hjemlet i ksl. § 64 a, er også forbeholdt de tidligere magistratskommunene.

I styringsformen «begrænset udvalgsstyre», en styringsform som kan kombineres med «mellemformstyre» og «delt administrativ ledelse», ligger den umiddelbare forvaltning hos kommunalbestyrelsen, men slik at økonomiudvalgets kjerneoppgaver (med unntak av planlegging) ligger til økonomiudvalget.³²⁹ Styringsformen innebærer ikke en nedleggelse av utvalgene, men bare en avskaffelse av deres betingede beslutningskompetanse i løpende saker. Det er derfor forutsatt at kommunalbestyrelsen i stedet helt eller delvis overlater oppgavene til utvalgene eller administrasjonen ved delegasjon. Hermed muliggjøres en omstrukturering av utvalgene. Styringsformen, som er hjemlet i ksl. § 64 b, har således bl.a. vært benyttet til å nedsette utvalg med tverrgående funksjoner, som myndighets- og driftsutvalg og bestiller- og utførerutvalg. Denne styringsformen er valgt av 3 kommuner.³³⁰ Styreformen kan anvendes i kombinasjon med «mellemformstyre», herunder «mellemformstyre med delt administrativ ledelse», jf. stk. 3 i bestemmelsen.

I styringsformen «utvalgsløst styre», som er hjemlet i ksl. § 65 a, har en verken stående utvalg eller økonomiudvalg, det er heller ikke adgang til å opprette slike. Kommunalbestyrelsen ivaretar både den umiddelbare forvaltning og de koordinerende oppgavene som økonomiudvalget vanligvis tar seg av. Borgermesteren skal ivareta noen av økonomiudvalgets oppgaver, slik som innstilling (forelæggelse) til årsbudsjett og regnskap. Denne styringsformen har tidligere vært benyttet av en enkelt kommune og er nå på nytt tatt i bruk (i 2012) i en av de små øykommunene (Læsø kommune).

Med indenrigsministeriets godkjenning kan andre styringsformer innføres, men bare for en valgperiode. Forlengelse krever fornyet beslutning av den nyvalgte kommunalbestyrelsen og godkjenning (ministeriel godkjenning). Denne muligheten, som er hjemlet i ksl. § 65 c, stk. 2, har vært benyttet til opprettelse av et «forretningsudvalgsstyre», en styringsform der den umiddelbare forvaltning ble lagt til et enkelt utvalg. Muligheten er også benyttet til opprettelse av et såkalt «finansudvalgsstyre» der økonomiudvalgets medlemmer er avskåret

³²⁹ Ingen offisiell betegnelse, ble tidligere omtalt som «Skanderborgmodellen», med henvisning til den første kommunen som etter de dagjeldende reglene fikk dispensasjon til å innføre slik styreform.

³³⁰ Skanderborg Kommune, Bornholms Regionskommune og Faaborg-Midtfyn Kommune.

fra samtidig å være medlemmer av de stående utvalgene, eller slik at lederne av utvalgene er avskåret fra å sitte i økonomiudvalget (motsatt «melleformstyret» som er omtalt ovenfor).

En arbeidsgruppe nedsatt av indenrigsministeriet i 2008 (etter kommunalreformen i 2007) fikk i mandat å se på kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår.³³¹ Arbeidsgruppen skal herunder vurdere om det er behov for andre styringsformer enn de som allerede foreligger samt hvordan de særlige problemstillingene vedrørende styringsformer i landets største kommuner kan løses. Det sistnevnte spørsmål er blant annet aktualisert fordi kommunalreformen i 2007 medførte etablering av et par nye storkommuner som ikke har de samme valgmulighetene som de tidligere magistratskommunene har. (Magistratskommunene kan jo, jf. omtalen foran, velge mellom magistratsstyre eller delt administrativ ledelse.) En annen grunn til at utvalget skulle se på disse spørsmålene er at det i noen av magistratskommunene har vært manglende politisk tilfredshet med de foreliggende alternativene, spesielt ordningen med delt administrativ ledelse. Arbeidsgruppen hadde høsten 2012 ikke avgitt rapport om denne delen av mandatet sitt.

Det kommunale «udvalgsstyre» i sin «rene» form omfatter forskjellige typer utvalg der de stående utvalgene og økonomiudvalget er obligatoriske organer, mens de såkalte «særlige udvalg» er frivillige organer. Utenfor utvalgsstyrets formelle rammer, men i nær tilknytning til dette, hører også besettelse av en rekke politiske verv. I den følgende fremstilling behandles reglene om utvalgsstyret og ikke de avvikende styreformene.

4.3.3.2 Stående utvalg

Kommunalbestyrelsen står fritt til å bestemme antall stående utvalg, men slik at de må ha minst ett slikt utvalg. (Særlov pålegger kommunen å ha noen få stående utvalg, jf. omtale foran.) Bestyrelsen står også fritt til å bestemme type stående utvalg innenfor rammen av «utvalgsstyret». Som foran omtalt skal nærmere bestemmelser om utvalgene gis i styrelsesvedtægten. Variasjonen i den kommunale utvalgsstrukturen har siden 1989 vært økende, med en spennvidde som nådde opp til mellom 2 og 13 utvalg i 2006. De fleste av

³³¹ Arbeidsgruppens første rapport ble utgitt i mai 2009, se «Arbejdsgruppen» om kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår» <http://www.sum.dk/Indenrigs/~media/Files-dokumenter-IN/Kommuner-regioner/Kommuners-regioners-styrelse/Arbejdsgruppen.ashx> lest 11.11.2012.

kommunene (75 %) har mellom 5-7 utvalg med en (svakt) fallende tendens i de senere år (fra gjennomsnittlig 6,2 utvalg i 2006 til 5,7 utvalg i perioden 2006-2010). Den typiske utvalgsstrukturen omfatter et teknik- og miljøudvalg, et børne- og skoleudvalg, et kultur- og fritidsudvalg, et social- og sundhedsudvalg og et beskæftigelsesudvalg (lovbestemt jf. over).

Regler om stående utvalg er gitt i ksl. § 17. De stående utvalgene er i utgangspunktet ikke tillagt selvstendig kompetanse, men skal ivareta den «umiddelbare forvaltning af de kommunale anliggender» som det heter i stk. 1. Det innebærer at utvalgene er berettiget til å avgjøre alle sedvanlige løpende saker innenfor saksområdene utvalgene er tildelt i styrelsesvedtægten. Utvalgene har således en originær, men betinget kompetanse på kommunalbestyrelsens vegne. Det å ivareta den umiddelbare forvaltning innebærer også at utvalgene i utgangspunktet skal forberede saker som skal behandles av kommunalbestyrelsen (innenfor sine respektive saksområder).³³² De stående utvalgene er i enhver henseende underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger, jf. ksl. § 11, stk. 1 andre setning.

Bestemmelsen tydeliggjør at utvalgene ikke generelt er tillagt selvstendig kompetanse. Det betyr også at kommunalbestyrelsen er berettiget til å ta en hvilken som helst utvalgssak opp til behandling og avgjørelse. Særlovgivningen kan ha regler som innebærer unntak fra dette.³³³

Utvalgenes ansvarsområder er som tidligere omtalt fastlagt i styrelsesvedtægten. Av dette følger at kommunalbestyrelsen ikke vilkårlig, dvs. uten endring av styrelsesvedtægten, kan foreta innskrenkninger eller utvidelser av de enkelte utvalgs kompetanse.

Kommunalbestyrelsen kan heller ikke beslutte at alle eller de fleste utvalgssaker skal forelegges bestyrelsen til avgjørelse. Likeledes er kommunalbestyrelsen avskåret fra å foreta så vidtgående kompetansedelegasjon til administrasjonen at utvalgenes oppgaver blir vesentlig redusert.³³⁴ Alle kommunale anliggender skal i utgangspunktet være plassert hos et stående utvalg (eller økonomiudvalget som behandles i neste punkt). Nye oppgaver må plasseres under det utvalget oppgavene etter styrelsesvedtægten nærmest hører inn under. Kun saker om kommunalbestyrelsens egne forhold er helt unndratt utvalgsstyret og slike skal ikke forberedes av et utvalg før behandling i bestyrelsen, jf. ksl. § 21 stk. 1. Kommunalbestyrelsen

³³² Thomsen mfl. (2010) s. 180-181.

³³³ Socialudvalget (var inntil 1989 instituert som et selvstendig styringsorgan), og senere også det særlige personsagsudvalg skulle etter den (i 2010) opphevede bestemmelse i den sociale retssikkerhetslovs § 17, stk. 1, treffe endelig avgjørelse i alle personsaker innenfor det sosiale området.

³³⁴ Thomsen mfl. (2010) s. 180-181 sammenholdt med s. 108.

kan i styrelsesvedtægten beslutte å opprette en «borgerrådgivningsfunksjon», jf. ksl. § 65 e. Denne hører ikke under de stående utvalg (eller økonomiutvalgets) umiddelbare forvaltning. Det avskjærer imidlertid ikke kommunalbestyrelsen fra å legge forberedelsen av saker som borgerrådgiveren forelegger kommunalbestyrelsen til utvalget saken sorterer under.

De stående utvalgene sammensettes av medlemmer av kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 19, medlemmer av kommunalbestyrelsen har plikt til å motta valg til de utvalg kommunalbestyrelsen tildeler dem, jf. ksl. § 17, stk. 6. Utvalgenes medlemstall skal være ulike og slikt utvalg kan ikke bestå av flere enn halvparten av medlemmene i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 17, stk. 1. Et stående utvalg har typisk 5-7 medlemmer, men antallet er avhengig av størrelsen på kommunalbestyrelsen. Administrativt ansatte i kommunen som er umiddelbart ansvarlige for ledelsen av et forvaltningsområde, dvs. etatssjefer og deres stedfortredere er utelukket fra å sitte i et utvalg, jf. ksl. § 29, stk. 2. Utvalgsmedlemmer kan heller ikke yte tjenester mot betaling til den pågjeldende del av forvaltningen uten at oppgaven først har vært konkurranseutsatt (bragt i udbud), jf. ksl. § 29, stk. 1.

Valg av utvalgsmedlemmer foretas som foran nevnt på det konstituerende møte, eventuelt på et etterfølgende møte innen funksjonsperioden tar til. Fordelingen av verv, ikke minst lederverv for de stående utvalgene, er en viktig del av de politiske konstitueringsavtalene som inngås etter et valg. Valg av medlemmer foretas som forholdstallsvalg for hvert enkelt utvalg, jf. ksl. § 25. Selv om valg skal foretas særskilt for hvert enkelt utvalg er det i reglene innebygget en form for mindretallsbeskyttelse som innebærer at det reelt er snakk om et samlet forholdstallsvalg til disse utvalgene. En gruppe, som ikke har fått like mange medlemmer i utvalgene som den kunne fått ved et samlet valg, kan gjøre krav på å få tildelt det «manglende» antall plasser, jf. ksl. § 27.

Valg av utvalgsmedlemmer foretas med virkning for kommunalbestyrelsen funksjonsperiode, jf. ksl. § 17, stk. 3. De stående utvalgene velger selv leder og eventuell nestleder, nyvalg av disse kan foretas i løpet av perioden, jf. ksl. § 22. Utvalgene kan ikke rettslig forplikte seg til å avstå fra retten til slikt nyvalg i løpet av funksjonsperioden. Rettslig er intet til hinder for at

borgmesteren velges som leder av et av de stående utvalgene. Ethvert utvalgsmedlem er forpliktet til å ta imot et lederverv, jf. ksl. § 17, stk. 6.

Kommunalbestyrelsen har adgang til å foreta endringer i utvalgsstrukturen i løpet av valgperioden, herunder nedlegge og opprette nye utvalg, endre medlemstall eller endre utvalgenes oppgaver. (Endringer i utvalgsstrukturen forutsetter endring av styrelsesvedtægten). Ved slike endringer må styrelsen ikke forfølge usaklige formål som f.eks. å endre et utvalgs sammensetning for å utelukke eller redusere bestemte medlemmers eller grupper innflytelse. Dette følger av ulovfestet rett (almindelige rettsgrundsetninger).

Styrelsesloven har ikke regler om omkonstituering. Det antas at nyvalg til alle plasser må foretas dersom endringene objektivt sett medfører at forutsetningene for den opprinnelige konstitueringen svikter, og et medlem anmoder om det.³³⁵ Vesentlige endringer som begrunner omvalg er beslutning om opprettelse eller nedleggelse av utvalg, endringer av medlemstallet samt større endringer i utvalgenes oppgaveområder.

4.3.3.3 Økonomiutvalget

Foruten stående utvalg skal det være et økonomiutvalg i en kommune. (Utvalget kom inn som et obligatorisk utvalg ved kommunalreformen i 1970.) Økonomiutvalgets oppgaver er fastlagt i styrelsesloven, utvalget kan derfor ikke betraktes som et stående utvalg selv om det også ivaretar den umiddelbare forvaltning innenfor sitt område. Økonomiutvalgets hovedoppgave er å bidra til å styrke koordinering og sammenheng i den kommunale beslutningsprosessen. Utvalgets oppgaver er derfor hovedsakelig vendt mot den kommunale organisasjonens egne forhold.³³⁶

Økonomiutvalgets kompetanse er blant annet regulert i ksl. § 18, stk. 2-4. Økonomiutvalget skal etter disse bestemmelsene avgjøre innstillinger om administrative og økonomiske spørsmål i forbindelse med saker som skal avgjøres av kommunalbestyrelsen, ivareta kommunens kasse- og regnskapsvesen og lønns- og personalforhold samt forestå eller samordne kommunens

³³⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 194.

³³⁶ Thomsen mfl. (2010) s. 197.

planlegging. Utvalget skal også utarbeide budsjettforslag, jf. ksl. § 37, underrette om tilleggsbevilgninger, jf. ksl. § 40 og avlegge årsregnskap, jf. ksl. § 45. Økonomiudvalget kan også tillegges den umiddelbare forvaltning av andre anliggender, jf. ksl. § 18, stk. 5. Muligheten til å legge også andre oppgaver til økonomiudvalget, som ble innført i 1993, innebærer at den tidligere prinsipielle forskjellen mellom økonomiudvalg og stående utvalg i noen grad er modifisert. Med ivaretagelsen av kommunens kasse- og regnskapsvesen og personalforvaltning følger også den tilknyttede umiddelbare forvaltning, økonomiudvalget har dermed det som på dansk omtales som en «betinget avgjørelseskompetanse» i slike saker. I forhold til tilleggsbevilgninger har styrelsesloven en bestemmelse som åpner for at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget til å foreta omposteringer innenfor den samlede bevilgningsrammen. De øvrige oppgavene består først og fremst av forberedende oppgaver i forhold til kommunalbestyrelsen. På områder der økonomiudvalget ivaretar den umiddelbare forvaltning er det normalt forutsatt eller foreskrevet at de stående utvalgene skal bli hørt eller på annen måte trukket inn i økonomiudvalgets beslutninger (jf. den generelle forutsetningen om dette i ksl. § 21, stk. 2). Det gjelder eksempelvis for personalforvaltningen fordi denne ofte har stor betydning for løsningen av de stående utvalgenes oppgaver. Økonomiudvalget må derfor forhandle med det, eller de, berørte utvalg om slike spørsmål. Økonomiutvalgets betingede kompetanse gjelder løpende saker og ikke eksempelvis ansettelse av kommunaldirektør eller etatsledere. Slike ansettelser krever etter fast praksis beslutning i kommunalbestyrelsen.

Det beror på styrelsesvedtægten om økonomiudvalget bare skal samordne den kommunale planleggingen, eller om utvalget også skal forestå den kommunale sektor- eller arealplanleggingen. Hvis sektorplanleggingen ivaretas av økonomiudvalget må de respektive stående utvalg ha mulighet til å uttale seg om økonomiudvalgets planforslag. Dersom økonomiudvalget skal ivareta andre oppgaver må dette reguleres i styrelsesvedtægten.

Borgmesteren leder økonomiudvalget noe som innebærer at han eller hun ikke kan skiftes ut i løpet av kommunalbestyrelsens funksjonsperiode. Størrelsen på økonomiudvalget er ikke regulert i loven ut over hva som gjelder for stående utvalg, se foran. Økonomiudvalget er typisk litt større enn de stående utvalgene (6-8 medlemmer). Også utvalgsledere kan velges som medlemmer i økonomiudvalget. (Plikt til en slik ordning har kommunen bare dersom

kommunen har valgt «melleformstyre» som styreform, jf. omtale foran av denne styringsformen).

Ansatte som ivaretar kommunens saksområder vedrørende kasse- og regnskapsvæsen og den økonomiske forvaltning for øvrig, eller som har ledende funksjoner innenfor andre områder som forestås av utvalget, eller som er umiddelbart ansvarlige for ledelsen av et under et stående utvalg til hørende forretningsområde, kan ikke velges som medlemmer av økonomiudvalget, jf. ksl. § 29, stk. 3.

Valg av medlemmer til økonomiudvalget foretas som forholdstallsvalg uten noen form for mindretallsbeskyttelse slik som for valg av stående utvalg. Valget foretas for øvrig på samme måte som for stående utvalg, med virkning for hele funksjonsperioden til kommunalbestyrelsen, jf. ksl § 17, stk. 3. Ved endringer av økonomiudvalgets medlemstall eller større endringer av oppgaveporteføljen skal det foretas omkonstituering etter de foran omtalte reglene for stående utvalg.

Økonomiudvalgenes faktiske rolle kan variere ganske mye, avhengig av hvilke funksjoner som er lagt til utvalget ut over de obligatoriske i den enkelte kommune. Der utvalget ivaretar den samlede planleggingen og eventuelt har fått særlige oppgaver innenfor sentrale politikkområder i tillegg, f.eks. næringsutvikling, kan økonomiutvalget fungere som en type formannskap, som setter rammene for koordineringen og styringen av den samlede kommunale virksomhet. En optelling fra 2010 viser at 25 % av kommunene hadde lagt særlige oppgaver til økonomiudvalget, mens hele 75 % hadde samlet all planlegging i dette utvalget. Også andre forhold har imidlertid betydning for styrkeforholdet, jf. foran om «melleformstyre» som en måte å trekke stående utvalg inn og forplikte disse i forhold til oppgaver økonomiudvalget skal løse. «Forretnings- og finansudvalgsstyre» er en annen måte å styrke koordinering på tvers av sektorer. Under alle omstendigheter er økonomiudvalget tenkt som et sentralt utvalg i en kommune selv om også dette utvalget i likhet med de øvrige utvalgene i enhver henseende er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger. Økonomiudvalgets særlige posisjon understrekes også av reglene som er gitt om utvalgets sammensetning, medlemstall og valgmåte.

4.3.3.4 Særlige utvalg

Kommunalbestyrelsen kan også beslutte å sette ned særlige utvalg og gi retningslinjer om deres virksomhet, jf. ksl. § 17, stk. 4, slik beslutning kan ikke vedtas i styrelsesvedtægten. Særlige utvalg kan ha forberedende eller rådgivende funksjoner, men kan også få beslutningskompetanse innen for bestemte, nærmere avgrensede områder for «varetagelse af bestemte hverv». Slike utvalg kan ikke få alminnelige administrative oppgaver, f.eks. ansvar for drift av en institusjon. Praktiske eksempler på slike særlige utvalg er likestillingsutvalg, informasjonsutvalg, visitasjonsutvalg og, i kommuner med mange sommerhus, landliggerudvalg.³³⁷

Kommunalbestyrelsen kan ikke gjøre inngrep i stående utvalgs eller økonomiudvalgets kompetanse når den nedsetter særlige utvalg. Slike utvalg vil derfor normalt bli nedsatt som underutvalg under det utvalg som er ansvarlig for den pågjeldende del av den umiddelbare forvaltning. I en slik situasjon kan det stående utvalget (eller økonomiudvalget) legge administrative funksjoner til et underutvalg, men kan normalt ikke delegere beslutningskompetanse til slike utvalg, spesielt ikke dersom en slik ordning har en permanent karakter og/eller vedrører myndighetsoppgaver.³³⁸

Består det særlige utvalget av et flertall av et stående utvalgs medlemmer er delegasjon av beslutningskompetanse utelukket. Tilsvarende gjelder i forhold til underutvalg som (etter ikke lovfestet rett) nedsettes av et stående utvalg eller økonomiudvalget. Slike underutvalg, sammensatt av utvalgsmedlemmer, kan bare benyttes til forberedende eller rådgivende funksjoner.

Det fremgår av lovteksten at kommunalbestyrelsen selv bestemmer særlige utvalgs sammensetning. Slike kan bestå av medlemmer av kommunalbestyrelsen og andre, f.eks. ansatte i administrasjonen, særlig sakkyndige eller interesserepresentanter. Kommunalbestyrelsen kan herunder velge leder av utvalget, for eksempel borgmesteren eller en utvalgsleder. I mangel av slikt vedtak treffer utvalget selv avgjørelse om valg av leder. Styrelseslovens regler om utvalgs sammensetning og medlemstall gjelder ikke direkte for

³³⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 185-186.

³³⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 185.

særlige utvalg, et slikt utvalg må for eksempel ikke ha et ulike tall medlemmer. Derimot gjelder hensynet til å beskytte mindretallet. Etter «forholdets natur» som en sier i Danmark tilsier dette hensynet at medlemstallet ikke kan overstige halvparten av medlemstallet i kommunalbestyrelsen.³³⁹

Valg av medlemmer til særlige utvalg kan ikke foretas på det konstituerende møtet medmindre det er enighet i kommunalbestyrelsen.³⁴⁰ Det normale er at også nedsettelse av særlige utvalg inngår i konstitueringsavtalen. Fordelingen av verv blant kommunalbestyrelsens medlemmer skjer ved forholdstallsvalg. Eventuelle eksterne medlemmer utpekes av utvalget selv i overensstemmelse med kriterier bestemt av kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan ikke på forhånd begrense mindretallets mulighet til innflytelse på valg (utpeking) av slike medlemmer.

4.3.3.5 Andre politiske verv mv

Særlovgivningen inneholder også en del regler om etablering av selvstendige styringsorganer på kommunalt nivå, dvs. organer som faller utenfor kommunalbestyrelsens kompetanse, men som kan ha forberedende eller rådgivende funksjoner i forhold til kommunalbestyrelsen, eller selvstendig beslutningskompetanse uavhengig av kommunalbestyrelsen. Det kan typisk være bestemt at kommunalbestyrelsen skal velge representanter i slike organer. Eksempler på slike organer er barn- og ungdomvalg som treffer avgjørelse om tvangsanbringelse av barn og unge utenfor hjemmet (den sociale rettsikkerhetslovs § 18), beredskapskommisjoner (beredskapslovens § 9), folkeoplysningsudvalg (folkeoplysningslovens §§ 34-35), husleienemnd (boligreguleringslovens §§ 35-36) og brukerutvalg av forskjellig art innen sosial- og undervisningsområdet (ældreråd, handicapråd og forældrebestyrelser).

Til denne kategorien der kommunalbestyrelsen oppnevner medlemmer hører også valg av medlemmer i styrende organer i kommunale fællesskaber etter ksl. § 60, deltakelse i kommunale selskaper opprettet etter særlovgivning eller de (kommunale) samarbejds- og erhvervslovene, samt deltakelse i private selskapers ledelse etter ksl. § 68 a. Se omtale i

³³⁹ Thomsen mfl. (2010) s. 188.

³⁴⁰ Thomsen mfl. (2010) s. 182.

rapporten kapittel 9 og 11 (I slike situasjoner skal kommunen være representert i overensstemmelse med inngåtte avtaler og beslutninger).

Kommunalbestyrelsen må selv velge medlemmer til slike organer, jf. ksl. § 17, stk. 2. I utgangspunktet skal slike verv besettes med medlemmer fra kommunalbestyrelsen, men slik at også andre av kommunens innbyggere kan velges såfremt ikke annet er særlig bestemt, jf. stk. 6. Beboere har ikke plikt til å motta slikt verv.

Valg til utvalg mv., hvis eksistens kun beror på kommunalbestyrelsens egen beslutning, kan bare treffes på det konstituerende møtet hvis alle er enige. Også slike verv vil typisk være omfattet av en konstitueringsavtale. Valg av to eller flere medlemmer til eksterne utvalg mv. foretas som forholdstallsvalg for hvert utvalg, jf. ksl. § 25 og slik at en må ta hensyn til mindretallet, jf. suppleringsregelen i § 27.

4.3.4 Særlig om lokalutvalg mv.

4.3.4.1 Oppgaver og kompetanse

Etter ksl. § 65 d kan kommunalbestyrelsen opprette «lokalutvalg». Bestemmelsen kom inn i styrelsesloven i 1994 på bakgrunn av et frikommuneforsøk i en kommune og åpner for to typer lokalutvalg, henholdsvis med og uten selvstendig beslutningskompetanse.

Lokalutvalg vil være enten rådgivende eller ha begrenset beslutningskompetanse (etter delegasjon). Kommunalbestyrelsen står fritt til å opprette lokalutvalg uten selvstendig beslutningskompetanse, jf. ksl. § 65 d, stk.1. Lokalutvalg med selvstendig beslutningskompetanse kan bare opprettes innenfor saksområder angitt i ksl. § 65 d stk. 2, pkt. 1) -10). Eksempler på slike saksområder er lovbestemte oppgaver i forbindelse med lokalplanlegging, trafikk sikring, vedlikehold av veianlegg, forurensingsbekjempelse, styring av grunnskolen (folkeskolen) samt fritidsaktiviteter for barn og ungdom. Også oppgaver innenfor det ulovfestede område, som dekkes av kommunalfullmakten omfattes, se omtale av denne foran i kapittel 3 punkt 3.3.2.

Kommunalbestyrelsen må, hvis den skal opprette lokalutvalg med selvstendig beslutningskompetanse, vedta et regulativ for utvalget etter regler i ksl. § 65 d stk. 3 og 4. Slikt regulativ skal godkjennes av Indenrigsministeriet og skal angi hvilke av de foran nevnte oppgavene utvalget skal ha. Andre oppgaver, som eventuelt overlates lokalutvalget etter delegasjon og der utvalget ikke har selvstendig beslutningskompetanse, skal ikke reguleres i regulativet. Rent rådgivende funksjoner, f.eks. en rett til å uttale seg i saker av særlig betydning for lokalområdet, skal heller ikke reguleres i regulativet. Det er forutsatt at regulativet for øvrig svarer til styrelseslovens regler om kommunalbestyrelsens og utvalgenes virksomhet, herunder at utvalgets møter er offentlige, og at lovens mindretalls- og medlemsrettigheter i det vesentlige respekteres.³⁴¹

Bestemmelsen i ksl. § 65 d om lokalutvalg gir ikke regler om utvalgenes geografiske område, medlemstall mv. Slike forhold må kommunalbestyrelsen selv treffe beslutninger om. Hvis lokalutvalget tillegges selvstendig kompetanse som ovenfor nevnt, må også slike beslutninger også tas inn i regulativet.

4.3.4.2 Valg med mer.

Medlemmene til et lokalutvalg velges av kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan bestemme at valg skal skje etter innstilling fra andre, f.eks. lokale foreninger eller interesseorganisasjoner. Bestyrelsen kan også gi regler om at et visst antall personer skal få en observatørrolle på slike møter med møte- tale og forslagsrett, men uten stemmerett. Slike observatører kan eksempelvis være medlemmer av kommunalbestyrelsen eller representanter fra lokale interessegrupper.

Styrelsesloven hjemler ikke opprettelse av direkte valgte lokalutvalg. Spørsmålet om adgang til direkte valgte lokalutvalg ble drøftet i 1988 (for København kommune) uten at det den gang ble åpnet for en slik valgform.³⁴² I 1995 ble det åpnet for at København kommune kunne iverksette forsøk med direktevalgte «bydelsråd» for en periode fram til 2001.³⁴³

³⁴¹ Thomsen mfl. (2010) s. 589-590.

³⁴² Bet. 1114/1987. Spørsmålet ble drøftet i forbindelse med revisjonen av styrelsesloven en den gang hadde for København Kommune.

³⁴³ I styrelsesloven, ksl. § 65 e, som ble opphevet ved lov 381/2003.

Hjemmelsbestemmelsen ga adgang til oppretting av 2-4 bydelsråd med selvstendig eller betinget (avledet) kompetanse. Når lokalutvalg har selvstendig beslutningskompetanse har kommunalbestyrelsen ikke adgang til å instruere. Annerledes ved «betinget kompetanse», i slike situasjoner er lokalutvalget underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger i enhver henseende. København kommune opprettet 4 bydelsråd (ikke i hele kommunen), to fikk selvstendig kompetanse og to betinget kompetanse (tilsvarende den kompetansen de stående utvalgene kan få). Tre ble valgt ved direkte lokale valg, mens det fjerde ble valgt av kommunalbestyrelsen. Ved forsøkets avslutning holdt kommunen en rådgivende folkeavstemning der innbyggerne skulle ta stilling til om ordningen skulle utvides til hele kommunen med i alt 15 bydelsråd med selvstendig kompetanse. Ved avstemningen gikk 66 % imot forslaget og forsøket ble avsluttet. I stedet har København kommune opprettet 12 lokalutvalg etter reglene i ksl. § 65 d omtalt foran.

4.3.4.3 Klage

I det omfang lokalutvalgene har selvstendig avgjørelsesmyndighet etter ksl. § 65 d, stk. 2 pkt. 1) -10), kan beslutninger de treffer påklages på samme måte som om de ble truffet av kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 65 d, stk. 5. Lokalutvalgenes virksomhet er også underlagt statlig tilsyn, på samme måte som virksomhet som ligger under kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 65 d, stk. 6. Se omtale av klage mv. senere i rapporten i kapittel 12 punkt 12.3.4.

4.3.4.4 Andre lokale organer

Det er ikke uvanlig at det i større byer etableres lokale organer på lokalbefolkningens eget initiativ. Avhengig av kommunalbestyrelsens velvilje kan slike «lokalråd» oppnå status som rådgivende organer i saker som vedrører lokalmiljøet, kommunalbestyrelsen kan også yte økonomisk støtte til slike organer. Slike organer er ikke regulert i styrelsesloven og kommunalbestyrelsen kan ikke medvirke til valg til slike organer.

4.3.5 Avstemninger i folkevalgte organer

4.3.5.1 Krav til vedtaksførhet

Kommunalbestyrelsen og utvalgene er beslutningsdyktige når minst halvparten av medlemmene er til stede på møtet, jf. ksl. § 11, stk. 2, jf. normalforretningsordenen for kommuner (NFO) § 4, stk. 1.³⁴⁴ (Inhabile telles ikke med). Kommunalbestyrelsen er beslutningsdyktig selv om formanden eller næstformanden ikke deltar i avstemningen. Uteblivelse som forhindrer beslutning i en sak kan pådra medlemmet erstatningsansvar, i grovere tilfelle straffeansvar. Er avstemning påbegynt kan et medlem ikke forhindre beslutning ved å forlate møtet før avstemningen er ferdig.

4.3.5.2 Avstemninger

Beslutninger i kommunalbestyrelsen treffes i utgangspunktet ved alminnelig flertall, jf. ksl. § 11, stk. 3. Formell avstemning er ikke påkrevet, jf. NFO § 10, stk. 3, men avholdes avstemning skal den være åpen. Hemmelige avstemninger er ikke tillatt, heller ikke der forretningsordenen foreskriver skriftlig avstemning, jf. NFO § 10, stk. 4 (om valg). Stemmesedler ved valg skal derfor underskrives. Stemmelikhet medfører at forslaget anses bortfalt. Dersom kommunalbestyrelsen er forpliktet til å treffe en beslutning, for eksempel om plassering av et saksområde under et utvalg, må det ved stemmelikhet foretas loddtrekning.³⁴⁵ Er et forslag bortfalt på grunn av stemmelikhet kan saken gjenoptas på et senere møte.

4.3.5.3 Særlige regler ved endring av styrelsesvedtekten og vedtakelse av årsbudsjett

Vedtak kan normalt treffes etter en behandling i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 12. Unntak gjelder vedtak om endringer i styrelsesvedtægten og vedtakelse av årsbudsjettet. Skal slike vedtak treffes er det et krav om to behandlinger i kommunalbestyrelsen med henholdsvis 6 dagers og 3 ukers mellomrom, jf. ksl. §§ 2, stk. 2, og 38, stk. 1. Ved første gangs behandling stemmes det ikke over sakens realitet, men bare om saken skal gå over til andre gangs behandling, jf. NFO § 6, stk. 2. Bestemmelsene innebærer ingen innskrenkning i kommunalbestyrelsens adgang til å utsette en sak til et senere møte.

³⁴⁴ Indenrigsministerens cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969.

³⁴⁵ Thomsen mfl. (2010) som viser til Skr. af 18. november 1981.

4.4 Finland

4.4.1 Oversikt

Hvilke politiske organer finske kommuner kan og skal ha er regulert i KomL 17 §. Obligatoriske politiske organer er, foruten fullmåktige, kommunestyrelsen og revisionsnämnden, jf. KomL 17 § andre ledd. I tillegg må kommunene ha en centralvalnämnd, jf. vallagen 13 §.³⁴⁶ I tospråklige kommuner må en for undervisningssektoren også ha ett folkevalgt organ for hver av de to språkgruppene eller ett felles organ delt opp i underutvalg for hver språkgruppe, jf. KomL.16 § andre ledd.³⁴⁷ De frivillige politiske organene er nämnder, direksjoner og komiteer, jf. KomL 17 § første ledd. Kommunestyrelsen, nämndene og direksjonene kan ha seksjoner, dvs. arbeidsutvalg.

Fullmåktige er det øverste organet, og sentrale beslutninger må treffes av fullmåktige. Kommunestyrelsen har ansvaret for kommunens administrasjon og økonomi og for forberedelse og gjennomføring av beslutninger som skal treffes i fullmåktige. Kommunestyrelsen fører også tilsyn med lovligheten av beslutninger truffet av fullmåktige. De sentrale folkevalgte organene i kommunene er fullmåktige, kommunestyrelsen og nämndene. I utgangspunktet er det frivillig å opprette nämnder. Nämndene er organer «under kommunestyrelsen» som ivaretar oppgaver av permanent karakter. Fullmåktige bestemmer hvilke nämnder en kommune skal ha og fordeler oppgaver nämndene imellom.

Revisionsnämnden skal organisere revisjonen av den kommunale virksomhet, både mht. forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. Revisjonsnämnden kan også innenfor lovens grenser styre revisorenes arbeid. Denne nämnden behandles senere i kapittel 11 punkt 11.4.3. En direksjon er et organ som typisk har driftsoppgaver, for eksempel drift av en skole, en barnehage o.l. Slike kan også etableres for eksempel for å administrere et orkester. En komité settes ned for å ivareta en bestemt oppgave. Kommunestyrelsen, og andre organ kan opprette slike komiteer, forutsatt at de har fått adgang til det av fullmåktige.

³⁴⁶ Vallag 2.10.1998/714.

³⁴⁷ Medlemmene i slike organ eller underutvalg skal velges blant personer som hører til den respektive språkgruppen.

Det er ikke gitt regler i loven om hvor store de ulike politiske organene skal være. Det er opp til fullmåktige å bestemme størrelsen. Det er vanlig med ulikt antall medlemmer. Det kan også etableres ikke lovregulerte hjelpe- og forberedelsesorganer, for eksempel ledelsesgrupper og arbeidsgrupper. Slike grupper kan ikke få myndighet til å treffe beslutninger som berører innbyggerne.

Utover reguleringen i kommunallagen kan bestemmelser i spesiallovgivningen innebære at bare ett organ i kommunen kan ivareta visse oppgaver, men slik at kommunen selv kan bestemme hvilket organ dette kan være. For eksempel følger det av sosialvårdslagen 6 § at kommunen må ha et organ med flere medlemmer som skal ivareta oppgavene som gjelder gjennomføringen av sosialomsorgen i kommunen.³⁴⁸ Et annet eksempel finner vi i markanvändnings- og bygglagen 21 § første ledd som sier at det skal finnes et organ i kommunen, som ikke kan være kommunstyrelsen, som skal utøve byggetilsyn etter loven.³⁴⁹

Alle kommuner skal ha en kommundirektör som er øverste leder for administrasjonen, men slik at kommunallagen åpner for etablering av en borgmästarmodell der det velges en borgmästar som øverste leder av administrasjonen. En borgmästar er også leder av kommunstyrelsen, men ikke fullmåktige. To kommuner har valgt en slik styringsmodell. Reglene om borgmästaren og kommundirektören og den kommunale administrasjonen er behandlet senere i rapporten i kapitlene 7 og 8. Her nevner vi bare at Finland har to typer ansatte, bare de som er «tjänsteinnehavare» kan utøve myndighet, kommundirektören er en «tjänsteinnehavare».

Organiseringen av det politiske nivået og oppgave- og kompetansefordelingen mellom de ulike folkevalgte organene skal bestemmes av fullmåktige i reglementer, «instruksjoner» er betegnelsen som benyttes i lovteksten, jf. KomL 16 §. Slike reglementer er av permanent karakter og binder i utgangspunktet også fullmåktige. Skal fullmåktige endre kompetansefordelingen mellom organer må det skje ved endring av reglementet. Det er intet krav om at det skal vedtas et slikt reglement for hvert organ.

³⁴⁸ Lag 17.9.1982/710.

³⁴⁹ Lag 5.2.1999/132.

En kommune skal ha et reglement som kalles «förvaltningsstadga», det er gitt regler om dette reglementet i KomL 50 §. Förvaltningsstadgan er det eneste obligatoriske reglementet i kommunallagen. Kommunallagen setter minstekrav til hva förvaltningsstadgan skal inneholde bestemmelser om. Det gjelder bestemmelser om slikt som innkalling til møter i folkevalgte organer og saksbehandlingen i slike, gjennomføringen av saksbehandlingen når en sak tas opp til behandling i et høyere organ, bestemmelser om kommunens økonomi og om revisjon av den kommunale forvaltningen og økonomien.

Fullmäktige har rett til å tilbakekalle «oppdragene» (vervene) i de kommunale organene fullmäktige velger i løpet av mandattiden, jf. KomL 21 § første ledd. Det kan gjøres for ett organ eller for flere. Bestemmelsen er gitt for å sikre at slike organ skal ha fullmäktiges tillit. En beslutning om slikt tilbakekall må omfatte alle folkevalgte i et organ, et enkeltmedlems «oppdrag» (verv) kan ikke tilbakekalles.

4.4.2 Fullmäktige

4.4.2.1 Valg

I Finland reguleres valg til fullmäktige av vallagen og kommunallagen. Nytt kommunestyre velges fjerde søndag i oktober hvert fjerde år, jf. vallagen 144 §. Valget gjelder for de fire kalenderårene som følger etter valgåret, jf. KomL § 9 første ledd.³⁵⁰ Stemmerettsalderen er 18 år, men slik at en må ha fylt 18 år senest på valgdagen, jf. Grundlagen § 14 tredje ledd og KomL 26 § første ledd.³⁵¹ Stemmeberettigede er finske statsborgere, andre EU-lands statsborgere og norske og islandske statsborgere såfremt de er registrert bosatt i «hemkommunen» som det heter i loven senest ved utgangen av den 51 dagen før valget. Andre utlendinger har stemmerett om de har vært bosatt i en «hemkommun» i Finland i to år, jf. samme bestemmelse i kommunallagen. For å kunne stemme må personen være inntatt i valgregisteret som berettiget til å stemme. Begrunnelsen for at utlendinger kan stemme ved kommunevalg bygger tanken om at alle som bor i kommunen bør kunne påvirke sitt livsmiljø og sine egne livsbetingelser. I Finland er det i grundlagen 14 § tredje ledd sagt om dette: «Det

³⁵⁰ Valgperioden ble endret i 1995 fra 3 til 4 år. Siste kommunevalg var i 2012.

³⁵¹ Finlands Grundlag 11.6.1999/731.

allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.»

Valgbar til fullmäktige er enhver som har stemmerett i kommunen, er registrert som bosatt i den og som ikke står under formynderskap, jf. KomL 33 §. I utgangspunktet gjelder en plikt til å ta imot valg i Finland, men bare den som skriftlig har gitt sitt samtykke til å bli valgt kan stille opp som kandidat ved valg til fullmäktige, jf. siste ledd i KomL 33 §. Ingen blir i praksis tvunget til å ta imot valg. Bestemmelser om skriftlig samtykke er ikke gitt for de øvrige folkevalgte vervene i kommunen, men en kan i noen tilfeller få fritak fra å ta imot et folkevalgt verv, se omtale i kapittel 6 punkt 6.4.2. Visse stillingsinnehavere er ikke valgbare, dette er regulert i KomL 34 §. Det gjelder statlige ansatte som ivaretar tilsynsoppgaver som direkte berører kommunalforvaltningen og ansatte i ledende stillinger i kommunen.³⁵² Det gjelder også den som er ansatt i en samkommune kommunen er medlem av og som er i en ledende stilling som kan sammenlignes med en ledende stilling i en kommune. Også personer som er ansatt i et «samfund», dvs. et selskap, eller en stiftelse der kommunen har bestemmelsesrett, og der stillingen kan sammenlignes med en ledende stilling i en kommune, er utelukket fra valg. Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om ansettelsesforholdet opphører innen funksjonsperioden for fullmäktige tar til, jf. KomL § 34 siste ledd. For å kunne stille opp som kandidat ved valg til fullmäktige må en enten stå på et partis liste eller være satt opp på liste av en valmansforening (etablert av stemmeberettigede), jf. vallagen 146 §.

Etter at en er valgt inn i fullmäktige er en eventuell rett til å bli fritatt fra vervet regulert i KomL §§ 37 og 38. Taper en representant valgbarheten har en plikt til å fratre, for eksempel dersom en flytter til en annen kommune. Den som har gyldig grunn kan også bli fritatt fra vervet som medlem av fullmäktige. Fullmäktige treffer selv slik beslutning. For at fullmäktige skal kunne treffe slik beslutning må det foreligge en søknad.

³⁵² Dette gjelder ansatte innen kommunestyrelsens eller en nämnds oppgaveområde, eller en dermed sammenlignbar oppgave, se senere i kapitlet om forholdet mellom nämnder, kommunestyrelsen og fullmäktige.

4.4.2.2 Størrelse

Kommunallagen 10 § gir regler for hvor mange medlemmer fullmåktige skal ha, antall medlemmer er avhengig av innbyggertallet i kommunen, og er et ulike tall. Kommunen har som hovedregel ingen frihet i forhold til å bestemme medlemstallet. Tabellen under viser hvordan dette er regulert.

Tabell 4.3 *Fullmåktiges størrelse*

Antall innbyggere	Antall fullmåktigemedlemmer
Høyst 2000	17
2001-4000	21
4001-8000	27
8001-15 000	35
15001-30 000	43
30 001-60 000	51
60 001-120 000	59
120 001-250 000	67
250 001-400 000	75
Over 400 000	85

I kommuner med færre enn 2000 innbyggere skal fullmåktige i utgangspunktet ha 17 medlemmer, men her har fullmåktige frihet til å redusere tallet på medlemmer ned til 13. Slik beslutning må treffes i løpet av juni måned i valgåret. Særlige regler er gitt for samkommuner (en form for interkommunalt samarbeid), jf. kommunstrukturlagen § 26.³⁵³ Samkommuner behandles i kapittel 9 punkt 9.4.4 senere i rapportene.

³⁵³ Kommunindelingslag 29.12.2009/1698. Kommunindelingslagen ble endret ved lovvedtak av 18. juni 2013 og endringene trådte i kraft 1. juli 2013. Loven heter nå kommunstrukturlagen. Se omtale i RP 31/2013 rd; <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2013/20130031.pdf>.

4.4.2.3 Konstituering

Som foran nevnt holdes kommunevalget i slutten av oktober og den kommunale centralvalnämnden, hjemlet i vallagen 13 § godkjenner valgresultatet. Centralvalnämnden består av ordfører, varaordfører og minst tre andre medlemmer. Det nyvalgte fullmaktige begynner 1. januar året etter at valg er blitt avholdt, og skal ha sitt første møte i samme måned. I henhold til KomL 19 § andre ledd skal medlemmene i kommunestyrelsen, revisionsnämnden og andre nämnder velges i et møte fullmaktige skal holde i løpet av januar. Ordfører og viceordfører(e) skal velges samtidig, jf. KomL 12 §. Om kommunen har valgt borgmästermodellen (i denne styringsmodellen har en ingen ansatt kommundirektör (administrasjonssjef)) skal fullmaktige også velge borgmästare og borgmästaren skal være ordfører i kommunestyrelsen, jf. KomL 24 § første ledd. Reglene om borgmäster behandles som foran nevnt i kapittel 7 senere i rapporten.

4.4.2.4 Ansvar, oppgaver og kompetanse

Kommunens beslutningsmyndighet utøves av fullmaktige, jf. KomL 1 § andre ledd. Fullmaktige er kommunens øverste organ og har ansvaret for kommunens virksomhet og økonomi, jf. KomL 13 § første ledd. Beslutningsmyndighet utøves av fullmaktige så langt denne ikke er delegert eller det dreier seg om myndighet som kommunestyrelsen har i henhold til lovgivningen, eller utøving av offentlig myndighet i forhold til den enkelte. Sistnevnte type beslutninger må ofte treffes av en nämnd, noe som følger av spesiallovgivningen, eller av en «tjänstemann» på nämndens vegne, fullmaktige har ingen instruksjonsrett i forhold til nämnden i slike saker. (Kommunene i Finland har to typer ansatte, der bare «tjänstemenn» kan utøve myndighet, se om dette i kapittel 8 punkt 8.4 senere i rapporten.) Skillet mellom fullmaktiges kompetanse på den ene siden og kommunestyrelsen og nämndenes kompetanse omtales som «prinsippet om strikte kompetansesegrener». Dette er forklart med at det innen forvaltningen råder en regel om at en høyere myndighet ikke uten særlig hjemmel har rett til å befatte seg med en sak som en lavere myndighet har kompetanse til å avgjøre.³⁵⁴ Prinsippet er dog ikke til hinder for at en nämnd eller kommunestyrelsen etter regler i KomL 51 § første til fjerde ledd kan ta en sak som er avgjort av «underordnet» organ eller «tjänsteinnehavare» (en «tjänstemann») etter delegert myndighet opp til ny behandling. Reglene i KomL 51 § gjelder ikke alle typer saker. Særlig viktig er unntaket i femte ledd for saker innen

³⁵⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 177.

undervisningsvirksomhet, «hälsö og sjukvården» som det heter i bestemmelsen og sosialtjenesten, slike saker kan ikke bringes inn til ny behandling.

4.4.2.5 Delegasjon

Fullmäktige skal ta stilling til alle viktige saker, og slike beslutninger kan ikke delegeres.

Etter KomL 13 § andre ledd skal fullmäktige fastlegge de sentrale målene for kommunens og kommunkoncernets virksomhet og økonomi. Med sentrale mål menes de strategiske målene.

Med kommunconcern menes kommunens datterselskaper, disse utgjør tilsammen kommunkoncernet, jf. KomL 16 a §. Både konsernledelsen og personer som er kommunens representanter i ulike selskap og søsterselskap må styre etter disse målene.

Fullmäktige skal treffe grunnleggende bestemmelser om organiseringen av forvaltningen, jf. KomL 13 § andre ledd 2), både på politisk og administrativt plan. Her står fullmäktige svært fritt. Som foran nevnt er det er bare kommunestyrelsen og revisionsnämnden som er obligatoriske folkevalgte organer etter kommunallagen, jf. KomL 17 § andre ledd.

Fullmäktige kan bestemme at kommunestyrelsen bare skal bestå av medlemmer/varamedlemmer av fullmäktige, jf. KomL 18 § første ledd. Slik bestemmelse kan også treffes ved valg til visse nämnder. Denne myndigheten, som er lite benyttet i praksis, kan ikke delegeres. Fullmäktige bestemmer fordelingen av oppgaver og myndighet mellom de ulike organene, herunder om oppgaver skal løses innenfor den kommunale organisasjonen eller om tjenestene skal konkurranseutsettes (upphandlas) eller ytes av egne rettssubjekter etablert av kommunen.

Grunnleggende økonomibeslutninger, herunder det å godkjenne budsjettet etter KomL 13 § andre ledd 3), grunnleggende bestemmelser om kommunens og kommunkoncernets interne kontroll og risikohåndtering etter 3 a) og allmenne grunnleggende bestemmelser om avgiftsnivået for kommunale tjenester og andre ytelser etter nr. 4) skal vedtas av fullmäktige. For eksempel må fullmäktige bestemme om, og hvilke, tjenester som skal være gratis. Har fullmäktige truffet slik beslutning er det adgang til delegasjon på området. Kommunallagen er heller ikke til hinder for at kommunfullmäktige kan delegere myndigheten til å ta opp lån. Fullmäktige skal også treffe beslutninger om formål og økonomi for kommunens

forretningsvirksomhet etter 5) og beslutning om å stille kommunal garanti for andres gjeld eller virksomhet etter 6). Det er også fullmåktige som utpeker medlemmer i folkevalgte organer, jf. 7), men slik myndighet kan i en del tilfeller delegeres. Fullmåktige skal vedta godtgjørelser til de folkevalgte etter 8), oppnevne revisorer etter 9) og godkjenne regnskapet herunder beslutte ansvarsfrihet etter 10). I en rekke av alternativene i KomL § 13 står det at fullmåktige må treffe beslutning «om grunderna för», se 2), 3), 3 a) og 8) og 4) som bruker begrepet «allmänna grunder». Slike grunnleggende beslutninger må ikke være så allment utformet at realiteten er at fullmåktiges enekompetanse faktisk blir delegert nedover i den kommunale organisasjonen.

Dersom det ikke er delegasjonsforbud i kommunallagen eller i særlov, eller der myndighet ikke eksplisitt er lagt til annet organ etter særlov, kan myndighet delegeres til kommunens øvrige folkevalgte organer, til folkevalgte, og til administrasjonen, jf. KomL 14 § første ledd. Myndighet som alene og uttrykkelig er lagt til fullmåktige i kommunallagen eller særlovgivning kan, jf., den samme bestemmelsen, ikke delegeres. Det er gitt få bestemmelser med delegasjonsforbud i særlov. Delegering skal skje som en «instruksjon», dvs. at delegasjon må skje ved at det vedtas et delegasjonsreglement, delegering kan ikke skje som en enkeltbeslutning. Fullmåktige kan i delegeringsreglementet også gi en kommunal nämnd, en «tjänstemann» eller en folkevalgt kompetanse til å videredelegere myndighet som er tildelt. Retten til videredelegering må fremgå av delegeringsreglementet, men det trenger ikke fremgå av reglementet hvem myndigheten kan delegeres videre til. Videredelegeringsretten kan også begrenses i reglementet. En beslutning om videredelegering kan gjelde en enkeltsak eller grupper av saker. Det er ikke adgang til subsubdelegering.³⁵⁵

Beslutningsrett i en sak som innebærer bruk av administrativ tvang kan bare delegeres til ett folkevalgt organ og ikke til enkeltpersoner, jf. KomL 14 § siste ledd. Bestemmelsen kommer for eksempel anvendelse i saker der det treffes vedtak om bruk av tvang i forhold til barn i barnevernet, rusmisbrukere, psykisk syke eller i smittevernet.³⁵⁶

³⁵⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 178-180.

³⁵⁶ Harjula og Prättälä (2004) s. 182.

4.4.3 Folkevalgte organer under fullmäktige

4.4.3.1 Utgangspunkter

Som foran nevnt står kommunene svært fritt i valg av styringsformer. Det er ikke gitt regler i loven som åpner for parlamentariske styringsformer. En kommune kan velge en borgmästermodell, dvs. en politisk valgt ledelse av administrasjonen. To kommuner har valgt en slik modell i Finland. Dersom kommunen har valgt en slik organisasjonsform kan fullmäktige tilbakekalle oppdraget borgmästaren har fått dersom vedkommende ikke har fullmäktiges tillit, jf. KomL 21 § andre ledd. Det samme gjelder biträdande borgmästare. Slik sak kan reises på «framställning» av kommunstyrelsen eller dersom minst en fjerdedel av medlemmene i fullmäktige har tatt initiativ til det, jf. KomL 21 § tredje ledd.

Medlemmer i folkevalgte organer må i utgangspunktet ikke utgå fra fullmäktige, det er altså intet lovkrav om gjennomgående representasjon. Kommunallagen 18 § åpner for at fullmäktige i et reglement kan bestemme at bare medlemmer og varamedlemmer av fullmäktige kan velges som medlemmer i kommunstyrelsen og i visse nämnder. Dette kalles en utskottsmodell. Kommunallagen åpner også for at fullmäktige kan bestemme at de som velges som ledere (ordförandena) i nämnder skal være medlemmer i fullmäktige og at disse tilsammen utgjør kommunstyrelsen. Dette omtales som en «ministermodell».

Noen forvaltningsforsøk har vært gjennomført de siste årene i Finland. I Kempele kommune har en for eksempel i stedet for bruk av nämnder i forberedelsen av saker forberedt slike i underutvalg der både «tjänstemän» og folkevalgte er representert.

4.4.3.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har ansvaret for kommunens «förvaltning och ekonomi», jf. KomL § 23, men slik at fullmäktige har det overordnede ansvaret, jf. foran. At kommunstyrelsen har ansvaret for kommunens forvaltning innebærer at den har ansvaret for samordning av forvaltningen som hører inn under kommunstyrelsen samt for den praktiske forvaltningen. Kommunstyrelsen overvåker og samordner virksomhet i andre organer og «tjänsteinnehavarna». Kommunstyrelsen gir instruksjer, følger kommunens utvikling og har

ansvaret for kommunens personalpolitikk. Viktig i relasjon til dette koordineringsansvaret er den retten kommunestyrelsen har til å overta behandlingen av en sak som er avgjort i annet organ etter KomL 51 § første ledd. Kommunestyrelsen selv, kommunestyrelsens ordførende, kommundirektøren eller en tilordnet «tjänsteinnehavare» (tilordnet i et reglement) kan etter denne bestemmelsen bringe en slik sak inn for kommunestyrelsen. Ansvaret for økonomien innebærer anvisning, pengetransaksjoner («penningtrafik»), intern kontroll, risikohåndtering og annen økonomistyring. Bestemmelsen gir ikke kommunestyrelsen adgang til å ta opp lån hvis ikke slik myndighet er delegert til styrelsen.³⁵⁷

Kommunestyrelsen har også ansvaret for forberedelse og iverksettelse av fullmåktiges beslutninger. Forberedelsen av saker som skal behandles i fullmåktige er nærmere regulert i KomL 53 §. Kommunestyrelsen har plikt til å forberede saker som skal behandles i fullmåktige. Regelen er gitt for å sikre at medlemmene i fullmåktige skal ha tilstrekkelig kunnskap om spørsmålene i saken som skal behandles reiser, hvilke alternative måter en kan løse saken på og hvilke følger de forskjellige løsningene kan ha. Forberedelsesplikten innebærer at fullmåktiges egen rett til å ta en sak opp til behandling er begrenset. En enkeltrepresentant kan ikke foreslå at fullmåktige skal ta en sak opp til behandling, men må legge fram en fullmåktigemotion som skal behandles i henhold til fullmåktiges arbeidsordning. Unntak fra styrelsens plikt til å forberede saker gjelder saker om intern organisering av fullmåktiges virksomhet, saker som er forberedt av «tillfälliga utskott», jf. KomL 22 § eller av revisionsnåmnden. («Tillfälliga utskott» skal nedsettes for å forberede saker der fullmåktige skal tilbakekalle folkevalgtes oppdrag, eller dersom en skal behandle en oppsigelse av kommundirektøren, se omtale av det siste i kapittel 8 punkt 8.4.2.3.) Dersom en sak haster er det gitt regler i KomL 55 § om fullmåktiges adgang til å behandle en sak som ikke som ikke er tatt med på innkallingen til møtet. (Sak utenfor dagsordenen som ikke er forberedt av kommunestyrelsen.) Behandling av slik sak i fullmåktige forutsetter enstemmighet.

Kommunestyrelsen skal også føre tilsyn med lovligheten av fullmåktiges beslutninger etter regler gitt i KomL 56 §. Finner kommunestyrelsen at fullmåktige har truffet en ulovlig beslutning har den plikt til ikke å gjennomføre den og saken skal forelegges fullmåktige på

³⁵⁷ Harjula og Prättälä (2004) s. 218.

nytt. Fastholder fullmaktige beslutningen skal kommunestyrelsen reise spørsmålet om det foreligger en ulovlig beslutning for förvaltningsdomstolen, jf. KomL 56 § andre ledd. Det gjelder visse frister før domstolen kan ta en slik sak opp til behandling. Se om förvaltningsdomstolen i kapittel 12. I praksis skjer det ikke ofte at kommunestyrelsen griper inn på denne måten, noe som kan bero på fullmaktiges autoritet og at sakene gjerne er godt forberedt. Kommundirektören som jo har plikt til å være tilstede på møter i fullmaktige vil også kunne informerer om åpenbare ulovligheter.

Kommunestyrelsen overvåker kommunens interesser og representerer kommunen og fører «kommunens talan» som det heter for domstolen og øvrige myndigheter. Retten til å «føre talan» gir også rett til å inngå avtaler og foreta øvrige rettshandler på kommunens vegne. Retten gjelder såfremt ikke annet er bestemt i et reglement, jf. KomL 23 § første ledd. Inngår kommunestyrelsen en avtale og motparten er i god tro kan kommunen sjelden påberope seg mangler i egne beslutninger, for eksempel at kommunestyrelsen har overskredet sin myndighet.³⁵⁸ At kommunestyrelsen representerer kommunen og «fører talan» for kommunen innebærer at det er kommunestyrelsen som normalt velger kommunens medlemmer i selskaper kommunen eier etc. Kommunestyrelsen eller en annen myndighet bestemt i et reglement (en «instruksjon») har også instruksjonsmyndighet ved behov i forhold til den som representerer kommunen i de øverste styringsorganene i ulike selskaper, institusjoner og stiftelser i forhold til hvordan kommunen skal stille seg til spørsmål som behandles i disse styringsorganene, jf. andre ledd i samme bestemmelse. Slike instruksjoner er imidlertid ikke absolutt bindende.³⁵⁹

Etter KomL 25 a § utgjør kommunestyrelsen sammen med kommundirektören eller borgmästaren og eventuelt andre i et reglement bestemte myndigheter kommunens konsernledelsen. Konsernledelsen har ansvaret for å styre kommunkonsernen og tilsynet med denne, dvs. tilsyn med selskaper kommunen er involvert i, jf. omtale i kapittel 11 punkt 11.4.6.4.

Kommunestyrelsen har også muligheter til å utøve innflytelse utenfor den kommunale organisasjon. Den kan for eksempel styre kommunens næringspolitikk og slik til en viss grad

³⁵⁸ Harjula og Prättälä (2004) s. 221.

³⁵⁹ Harjula og Prättälä (2004) s. 223.

påvirke næringsstrukturen. Ofte er det kommunestyrelsens oppgave å utvikle samarbeidet mellom kommunene. Det samme gjelder ofte også kommunens informasjonsvirksomhet.³⁶⁰

Fullmåktige velger kommunestyrelsen. Flertallet av medlemmene i kommunestyrelsen skal være personer som ikke er ansatt i kommunen eller i samfund eller stiftelser der kommunen har bestemmelsesrett. Som nevnt foran i punkt 4.4.3.1 kan fullmåktige i et reglement bestemme at medlemmene i kommunestyrelsen bare kan velges blant fullmåktiges medlemmer, jf. KomL 18 §, men denne adgangen benyttes lite. Medlemmene i kommunestyrelsen velges for fullmåktiges valgperiode, hvis ikke fullmåktige har truffet beslutning om kortere mandattid, jf. KomL 19 §. Valget skjer i et møte i fullmåktige som skal holdes i løpet av januar etter valget, jf. foran om konstituering av fullmåktige, og er regulert i KomL 19 §.

Den som er valgbar til fullmåktige er i utgangspunktet valgbar til kommunestyrelsen, jf. KomL § 35, men slik at det gjelder noe flere utelukkelsesregler. Visse stillingsinnehavere er utelukket fra valg. Det samme gjelder visse rollekombinasjoner. Den som er ansatt i kommunens sentralforvaltning og som hører inn under kommunestyrelsen er for eksempel utelukket. Det samme gjelder den som er ansatt i kommunen og som er «föredragande» i en nämnd eller på annen måte forbereder saker som skal behandles i kommunestyrelsen, jf. KomL 35 §. Det samme gjelder personer i ledelsen for næringsdrivende selskaper som driver virksomhet i kommunen dersom kommunestyrelsen har ansvar for et saksområde som er sammenfallende med hva selskapet driver med. For at vedkommende ikke skal være valgbar til kommunestyrelsen i en slik situasjon må det næringsdrivende selskapet ha nytte eller lide skade av hvordan en sak avgjøres i kommunestyrelsen, og det private selskapet interesse skal være vesentlig. Det må også være normalt at styrelsen behandler slike saker. Denne bestemmelsen reiser en del tolkningsproblemer, men disse behandles ikke i denne rapporten. Også den som ivaretar «bevakningen av personalets interesser» er utelukket fra valg, dvs. ledere i lokale fagorganisasjoner og personer som forhandler på vegne av de ansatte, men ikke nødvendigvis hele styret i en fagforening. Denne regelen er begrunnet i at kommunalstyrelsen jo har hovedansvaret for kommunens personalpolitikk. Også denne bestemmelsen kan reise tolkningsproblemer.

³⁶⁰ Harjula og Prättälä (2004) s. 219.

4.4.3.3 Nämnder

Om ikke annet er bestemt kan kommunene fritt opprette nämnder som hører inn under kommunestyrelsen og som skal ivareta oppgaver av «bestående natur» som det heter i KomL 17 § tredje ledd 1). En nämnd er altså et organ under kommunestyrelsen som ivaretar oppgaver av permanent karakter på et spesielt område. Nämndene har ansvaret for et eller flere bestemte saksfelt. Fullmaktige bestemmer hvilke oppgaver og fullmakter den enkelte nämnd skal ha. Tidligere hadde en mange lovpålagte nämnder i særlov, frikommuneforsøket endret på dette. Antallet nämnder i kommunene er rent faktisk redusert sammenholdt med tidligere. Det kan for eksempel være 4-5 nämnder med omfattende oppgaver i en kommune. Selv om nämndene fortsatt er viktige organer hadde de en enda mer sentral rolle før. Hele den iverksettende organisasjonen, også nämndene, ligger under kommunestyrelsen.

Regler om valgbarhet til andre folkevalgte organer, herunder nämnder er gitt i KomL 36 §. Valgbar til en nämnd er den som er valgbar til fullmaktige. Også her er det gitt noen unntaksregler i tillegg for å unngå rolleuklarhet. Den som er ansatt i kommunen og «lyder under nämnden» er utelukket. Det samme gjelder den som er ansatt i kommunkoncernet og der kommunen har bestemmelsesrett i selskapet vedkommende er ansatt i forutsatt at selskapet virker innenfor nämndens ansvarsområde. Også personer som er i ledelsen for næringsdrivende selskaper kan være inhabile etter tilsvarende regler som foran omtalt under kommunestyrelsen. På organ som hovedsakelig ivaretar personalsaker gjelder reglene i KomL 35 § andre ledd.

Valgperioden for nämndene følger valgperioden til fullmaktige om ikke annet er bestemt av fullmaktige, jf. KomL 19 § første ledd. I likhet med valg av kommunestyrelsen velges nämndene på et møte fullmaktige holder i januar året etter at det har vært holdt valg til fullmaktige, jf. andre ledd i samme bestemmelse. Alle nämnder har en leder. Leder velges av fullmaktige samtidig som medlemmene i nämndene for å sikre forholdsmessighetsprinsippet i valget. Nämndene kan ha «seksjoner», dvs. arbeidsutvalg/underutvalg, slike velges av fullmaktige eller nämnden selv. Nærmere regler om slik oppnevning mv er gitt i KomL 16 og 17 §§.

4.4.3.4 Direksjoner

Om ikke annet er bestemt kan kommunene fritt opprette «direksjoner» (styrer) for drift av anlegg, for eksempel idrettsanlegg eller institusjoner, eller for andre eller driftsoppgaver, jf. KomL 17 § tredje ledd 2). Direksjoner kan altså ha altså ansvaret for driften av en kommunal virksomhet, eksempelvis en skole eller et daghjem. En slik direksjon kan legges i styringslinjen under både kommunestyrelsen og en nämnd.³⁶¹

En direksjon velges i utgangspunktet av fullmåttige, men slik at fullmåttige kan beslutte at et annet organ kan velge noen, eller alle medlemmene av direksjonen, jf. KomL 18 § andre ledd 1). Slik bemyndigelse må skje i et reglement, jf. KomL § 16 første ledd. Reglene om valgbarhet til fullmåttige gjelder ikke, jf. KomL 36 § tredje ledd, noe som henger sammen med hva slags oppgaver slike styrer kan få. For eksempel vil et medlem i en direksjon ikke måtte ha kommunen som sin hemkommun. Men et medlem av en direksjon må ha stemmerett i en kommune, og kan heller ikke være umyndig. Som medlemmer av en direksjon kan også velges ansatte i kommunen eller brukerne av tjenesten styret skal styre eller representanter som foreslås av disse, jf. KomL 18 § andre ledd 2). Også til en direksjon kan det velges en «seksjon», slike trenger ikke kun bestå av medlemmer av direksjonen.

4.4.3.5 Komiteer

Komiteer er organer som oppnevnes for å gjennomføre et oppdrag av mer prosjektmessig karakter, typisk et byggeoppdrag. Dersom komiteer oppnevnes er de en del av kommunens organisasjonsstruktur jf. KomL 17 § første ledd. Kommunestyrelsen og andre folkevalgte organer kan opprette komiteer, jf. 17 § siste ledd. Kommunestyrelsen kan opprette komiteer med hjemmel i loven, mens andre folkevalgte organer bare kan opprette slike hvis fullmåttige har gitt organet slik kompetanse. Slik rett til å opprette en komite kan gjøres generell, eller fullmåttige kan begrense retten, for eksempel til bare å gjelde byggeoppdrag. Komiteer opprettet etter KomL 17 § siste ledd fungerer aldri lenger enn funksjonstiden for kommunestyrelsen, dersom et annet organ har opprettet komiteen aldri lenger enn oppnevningorganets funksjonstid, jf. KomL 19 § første ledd siste setning.

For å bli valgt inn som medlem av en komité trenger en, i likhet med å bli valgt inn i en direksjon ikke være valgbar til fullmåttige, jf. KomL 36 § siste ledd.

³⁶¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 203,

4.4.3.6 Fellesregler

Hovedregelen er at folkevalgte har plikt å ta imot et folkevalgt verv, men det er gitt visse unntaksregler. Kommunallagen 38 § sier at en person har rett til å takke nei til et folkevalgtverv om han eller hun har fylt 60 år. Det samme gjelder dersom en folkevalgt de siste fire årene har innehatt det samme folkevalgtvervet eller et folkevalgt verv i samme organ, eller innehatt kommunalt folkevalgt verv i sammenlagt åtte år.

En person har også, hvis vedkommende har gyldige grunn, rett til å takke nei til et folkevalgtverv. Gyldige grunner kan i prinsippet være en hvilken som helst grunn såfremt den har betydning for gjennomføringen av folkevalgtvervet. Domstolene har imidlertid vært restriktive med å godta som gyldig grunn uenigheter i «procedyrefrågor» som slik gyldig grunn.³⁶² Det organ som velger personen treffer beslutning i saken.

Er en person valgt inn i et verv er hovedregelen at vedkommende ikke kan fratas vervet, jf. KomL 39 §. Unntak gjelde retter den foran omtalte bestemmelsen i KomL 21 § som åpner for at folkevalgtvervene kan tilbakekalles for hele organet ved manglende tillit til organet. En folkevalgt kan etter søknad fritas fra vervet av de samme grunner som vedkommende kunne nekte å ta imot verv på, jf. KomL 38 § tredje ledd.

4.4.4 Særlig om kommunedelsutvalg

Finlands kommunallag har ikke egne bestemmelser om politiske kommunedelsutvalg, men loven gir kommunene stor frihet til selv å beslutte en organisering av kommuneforvaltningen i form av en inndeling i kommunedeler. Fullmåktige kan velge et folkevalgt organ, eller en del av et slikt organ, for å behandle saker som vedrører en kommunedel. Slike organer går etter reglene om nämnder. Se foran om valg av nemnder, oppgaver mv. Fullmåktige kan, med hjemmel i KomL 18 § andre ledd punkt 3, beslutte at alle medlemmene i slikt organ, eller en del av medlemmene i organet, skal velges etter forslag fra innbyggerne i kommunedelen og at medlemmene skal være bosatt i kommunedelen. Men det er ikke adgang til direkte valg av slike.

Fullmåktige kan fritt, innenfor rammene av KomL 14 §, delegere beslutningsrett til kommunedelsnämnder, se omtale av adgangen til delegasjon til nämnder foran i punkt 4.4.2.5.

³⁶² Harjula og Prättälä (2004) s. 265.

Kommundelsnämnder kan få tildelt egne inntekter og utgifter i kommunens budsjett, og kan ut fra dette ivareta oppgaver nämnden har fått. Økonomien for en kommunedelsnämnd kan også ivaretas gjennom nettobudsjettering slik at fullmäktige bare treffer vedtak om forskjellen mellom utgifter og inntekter.

Fast innrettet kommunedelsforvaltning har vært mulig i Finland siden kommuneloven av 1977 trådte i kraft, men muligheten har i liten grad ikke vært utnyttet utover noen kortvarige forsøk. I noen byer velges likevel en slik organisering, bl.a. i Uleåborg (Oulu på finsk) og i Rovaniemi, som har kommunedelsnämnd.

Reglene om kommunedelsforvaltningen har en kobling til KomL 26 §, som pålegger kommunfullmäktige en plikt til å fremme innbyggernes og de som bruker kommunens tjenester muligheter for deltakelse og innflytelse på den kommunale virksomheten. Slik deltakelse kan fremmes ved å opprette kommunedelsforvaltning som det står i bestemmelsen punkt 2), se for øvrig omtale av KomL 26 § i kapittel 13 senere i denne rapporten.

4.4.5 Avstemninger i folkevalgte organer

4.4.5.1 Vedtaksførhet

Fullmäktige er beslutningsdyktig hvis minst to tredjedeler av medlemmene er til stede, jf. KomL 58 § første ledd. Andre folkevalgte organer er beslutningsdyktige hvis over halvparten av medlemmene er til stede, noe som følger av andre ledd. Som tilstedeværende regnes også medlemmer som deltar i møtet gjennom en videokonferanseforbindelse. Møtelederen og sekretærene må imidlertid fysisk være til stede, jf. tredje ledd. Det er møteleders (ordförandes) oppgave å konstatere organets vedtaksført. Ved slik konstatering tas det bare hensyn til tilstedeværende medlemmer og varamedlemmer. En person som stemmer blankt anses som til stede. Derimot anses ikke en person som er inhabil som tilstedeværende.

4.4.5.2 Avstemninger (omröstning)

I KomL 59 § er det gitt regler om avstemninger. Når en sak skal behandles i et folkevalgt organ i Finland foreligger det en «föredragning» samt et forslag til vedtak. «Föredragningen»

utarbeides av «föredragande». Det følger av KomL 50 § 8) at nødvendige bestemmelser om hvem som skal «föredra» saker for folkevalgte organer skal gis i kommunens «förvaltningsstadga». I Finland gjelder et allment prinsipp om at beslutninger i folkevalgte organer skal skje etter föredragning, noe som følger av Grundlagen 118 § som sier (i første ledd) at: «En tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt». I andre ledd sies det videre: «En föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet svarar för det som har beslutats på föredragningen».

Vanligvis baserer andre folkevalgte organer enn fullmäktige seg på en «föredragning» fra en «tjänsteinnehavare», (en ansatt med slik myndighet). Kommunstyrelsen skal forberede saker som skal behandles i fullmäktige, jf. KomL 53 §, men slik at det vanligvis er ordföreren som er den formelle «föredragande» i forhold til fullmäktige.³⁶³ «Föredragningen» er utarbeidet i forkant av møtet. Den som föredrar en sak for et folkevalgt organ har også plikt til å fremme forslag til vedtak. Forslag til vedtak, ofte kalt «utgångsförslag» foreligger ofte før møtet, men det er anledning til å fremsette slikt forslag først på selve møtet. Hvis det ikke fremmes motforslag, eller dersom slikt motforslag ikke har fått noen støtte, er vedtak truffet og det er ikke nødvendig med noen formell avstemning, jf. KomL 59 § første ledd. Hvis det derimot er fremsatt andre forslag ved siden av «utgångsförslaget» uten at noe forslag har vunnet fram, skal møteleder konstatere hvilke forslag som på grunn av manglende støtte ikke skal tas opp til avstemning samt hvilke det skal stemmes over. Møteleder forelegger organet stemmegivningsmetoden og, dersom det skal skje flere avstemninger, rekkefølgen på disse, for godkjenning. Møteleder må formulere et voteringstema som kan besvares med «ja» eller «nei», jf. KomL 59 § første ledd siste setning. Det forslaget som får flest stemmer er vedtatt, jf. andre ledd. Ved stemmelikhet er møteleders (ordföreren) stemme utslagsgivende, jf. samme bestemmelse. Ved stemmelikhet ved valg benyttes loddtrekning, jf. KomL 60 § fjerde ledd siste setning.

Når det stemmes gjelder det altså et krav om alminnelig flertall. I to situasjoner gjelder et krav om kvalifisert flertall. I utgangspunktet kan fullmäktige bare behandle saker som er forberedt av kommunstyrelsen i tråd med KomL 53 §. Dersom en sak haster kan fullmäktige ta en sak

³⁶³ Harjula og Prättälä (2004) s. 445.

opp til behandling uten at den er nevnt i innkallingen til møtet. Er ikke saken forberedt av kommunestyrelsen må alle være enige for at saken skal kunne tas opp til behandling utenfor dagsordenen, jf. KomL 55 §. Dersom fullmaktige skal si opp en kommundirektør eller forflytte vedkommende til andre oppgaver på grunn av manglende tillit kreves det støtte fra to tredjedeler av medlemmene i fullmaktige, jf. KomL 25 § første ledd, se omtale av kommundirektørens rolle i kapittel 8 punkt 8.4.2 senere i rapporten.

4.5 Sverige

4.5.1 Oversikt

I en av de svenske grunnlovene forutsettes det at beslutningsretten i kommunene utøves av valgte organer, jf. RF 14 kap. 1 §.³⁶⁴ Hvilke disse er fremgår av KomL 3 kap. 1 § som sier at i hver kommune skal det være et besluttende organ «kommunfullmaktige», i rapporten forkortet til fullmaktige. I tillegg til fullmaktige skal kommunen ha en eller flere nämnder hvorav en, kommunestyrelsen, er kommunens ledende forvaltningsorgan («kommunens regjering»)³⁶⁵ Kommunen skal også ha et visst antall valgte revisorer som skal velges av fullmaktige.

Frivillige organer kommunene kan velge mellom (innenfor den kommunale organisasjonen) er «beredningar», «utskott», «partssammensatte organ» og «självförvaltningsorgan». Beredningar vil si utvalg som får i oppdrag å forberede saker for hhv. fullmaktige og nämnder. Utskott er underutvalg/arbeidsutvalg som velges av og blant en nämnds medlemmer og som kan få forberedelsesoppgaver og i visse saker også beslutningsrett. Partssammensatte organ er regulert i KomL 7 kap., og er utvalg som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver, og de ansatte. Disse, som kan sammenlignes med det partssammensatte utvalget i Norge, jf. foran i punkt 4.2.1, behandles ikke nærmere.

Självförvaltningsorgan er organer som sorterer under en nämnd og som kan ha driftsoppgaver, for eksempel for en skole eller et kommunalt servicehus. Slike kan også få en

³⁶⁴ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

³⁶⁵ Bohlin (2011) s. 25.

viss rett til å treffe beslutninger på en nämnds vegne. Självförvaltningsorgan skal ha flertall av brukere og er behandlet i kapittel 13 punkt 13.5.6 senere i rapporten.³⁶⁶

Det er ikke gitt regler i kommunallagen om den kommunale administrasjonen. Viktig å være klar over i svensk kommunalrett er at de ansatte er ansatt av de enkelte nämndene kommunen har opprettet. Det er slik sett altså ikke en administrasjon i kommunen, men «flere». Det er nämndene i som kan instruere de ansatte både faglig og administrativt, men slik at hver nämnd bare kan instruere de ansatte under «seg».

4.5.2 Fullmäktige

4.5.2.1 Valg

I Sverige reguleres valg til kommunfullmäktige av vallagen og kommunallagen.³⁶⁷

Fullmäktige er det eneste direkte valgte organet i den kommunale organisasjonen. Nytt fullmäktige velges andre søndag i september, samtidig som valg til Riksdagen, jf. vallagen 1 kap. 2 § og 3 §. Valget gjelder for fire år, jf. KomL 5 kap 5 §. Neste kommunevalg skal skje 14. september 2014.

Fullmäktige har etter KomL 5 kap. 5 a § anledning til å beslutte ekstra valg mellom to ordinære valg. Regelen kom inn i kommunallagen i 2010 og er begrunnet med at det politiske flertallet i fullmäktige kan endre seg i perioden. Det kan skje ved at ett parti innleder samarbeid med opposisjonen slik at for eksempel en nämnd ikke vinner gehør for sine forslag i fullmäktige. I utgangspunktet er tanken at fullmäktige kan tilbakekalle alle oppdrag i nämnden, se punkt 4.5.3.2. Blir de politiske problemene svært store og ikke lar seg løse har imidlertid fullmäktige anledning til å beslutte nytt fullmäktigevalg. Minst to tredjedeler av de tilstedeværende medlemmene i fullmäktige må stemme for slikt forslag, og det må ha gått minst seks måneder fra det første fullmäktige hadde sitt konstituerende møte.³⁶⁸

³⁶⁶ Bohlin (2011) s. 25.

³⁶⁷ Vallag (2005:837).

³⁶⁸ Prop. 2009/10:80 s. 91-96.

Stemmerettsalderen er 18 år, en velger må fylle 18 år senest på valgdagen, jf. KomL 4 kap. 2 §. Stemmeberettigede ved valg til fullmäktige er svenske statsborgere («medborgare») eller statsborgere i et EU-land, eller statsborgere i Island eller Norge, eller annen utlending som har vært folkeregistrert som bosatt i Sverige i tre år. Bare fysiske personer kan ha stemmerett, mens kommunmedlemskap kan innehas også av en juridisk person, jf. 1 kap. 4 § i KomL.³⁶⁹ Se kapittel 12 punkt 12.5.3.2 om klage mv. for mer om kommunmedlemskap og betydningen av dette begrepet.

Valgbar til fullmäktige er den som har stemmerett i valget, jf. KomL 4 kap. 5 §. Stillingsinnehavere som har en ledende stilling i administrasjonen i kommunen er ikke valgbare til fullmäktige, jf. KomL 4 kap. 6 § første ledd. Det gjelder øverste leder av administrasjonen, en ikke lovregulert stilling gjerne kalt kommunedirektøren, og andre som etter en konkret vurdering innehar en ledende stilling. Vervet som revisor i kommunen kan heller ikke kombineres med å være representant eller vararepresentant i fullmäktige, jf. KomL 4 kap. 6 a §.

4.5.2.2 Størrelse

I hver kommune skal det være et fullmäktige som er det øverste besluttede organet i kommunen, jf. KomL 1. kap. 3 §. Antallet medlemmer i fullmäktige beror på hvor mange stemmeberettigede innbyggere kommunen har. Fullmäktige bestemmer selv hvor mange medlemmer det skal ha, jf. KomL 5 kap. 1 § første ledd, men slik at man må holde seg innenfor minimumsnivået angitt i andre ledd. Antallet skal være ulike tall, tabellen under viser hvordan dette er regulert.

³⁶⁹ Kommunmedlemskap gir blant annet rett til å fremme kommunalbesvær, se omtale i kapittel 12 punkt 12.5.3.2.

Tabell 4.4 *Fullmåktiges størrelse*

Antall stemmeberettigede innbyggere	Antall fullmåktigemedlemmer
Høyst 12 000	Minst 31
12 000–24 000	Minst 41
24 000–36 000	Minst 51
Mer enn 36 000	Minst 61

I Stockholms kommune skal antallet medlemmer i fullmåktige være minst 101, jf. tredje ledd. Det skal også velges varamedlemmer for medlemmene i fullmåktige, jf. KomL 5 kap. 4 §. Det er ikke gitt maksimalgrenser for antall medlemmer i fullmåktige, det er opp til fullmåktige selv å bestemme.

Regjeringen har nettopp fremmet et lovforslag der det foreslås at det minste tillatte antallet medlemmer i fullmåktige senkes fra 31 til 21 medlemmer i kommuner med 8 000 eller færre stemmeberettigede innbyggere.³⁷⁰ I kommuner med over 8 000 til og med 16 000 stemmeberettigede skal antallet medlemmer i fullmåktige være minst 31.

4.5.2.3 Konstituering

Valget av nytt fullmåktige gjelder fra og med 1. november i valgåret, jf. KomL 5 kap. 5 § første ledd. Unntak gjelder dersom valgprøvningsnemnden har besluttet omvalg, i slike situasjoner forlenges avgående fullmåktiges funksjonsperiode til omvalget er avsluttet, jf. andre ledd i samme bestemmelse. En særregel gjelder for Stockholm kommune der mandattiden regnes fra den 15. oktober i valgåret. Begrunnelsen for at det nyvalgte fullmåktige trer sammen før årsskiftet er som i Norge at det skal få mulighet til å påvirke budsjettet for kommende år.

³⁷⁰ Regeringens proposition 2013/14:5.

Det er ikke gitt særlige regler om konstituerende møte for fullmåktige i kommunallagen i Sverige. Regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer er spredt på flere kapitler, se kapittel 5 om fullmåktige og kapittel 6 om nämnder.

4.5.2.4 Ansvar, oppgaver og kompetanse

Det følger av regeringsformen (en av de fire grunnlagene i Sverige) 14 kap 1 § at beslutningsretten i kommunene utøves av valgte forsamlinger, dvs. fullmåktige. Fullmåktiges oppgaver og myndighet framgår primært av KomL 3 kap. 9 §. Bestemmelsen innebærer at fullmåktige er kommunens øverste organ og har ansvar for oppgaver som er lagt til kommunalt nivå. Fullmåktige har også bestemmelsesretten i saker som hører inn under kommunens allmenne kompetanse, se om denne i kapittel 3 punkt 3.3.4 foran. Fullmåktige er i utgangspunktet det kompetente beslutningsorgan i kommunen så langt kompetansen ikke er lagt til annet organ etter lov, eller myndigheten er delegert.

En viktig begrensning i fullmåktiges kompetanse følger av nämndenes oppgaver og myndighet. Nämndene, herunder kommunstyrelsen, er i svensk lovgivning gitt beslutningsmyndighet i kommunale forvaltningssaker og i tilknytning til lovpålagte oppgaver. Nämndene er i prinsippet selvstendige når de behandler konkrete saker som vedrører den enkelte etter lover og forskrifter som sociallagen og plan- og bygglagen. Fullmåktige kan ikke instruere nämndene i konkrete saker. Dersom nämndene utøver myndighet har de ingen lydighetsplikt i forhold til fullmåktige som heller ikke kan overprøve nämndenes vedtak eller gripe inn i nämndenes saksbehandling, jf. den svenske grunnloven (regeringsformen) 12. kap. 2 §.³⁷¹ Se omtale foran i kapittel 3 punkt 3.4.10.1 om dette.

4.5.2.5 Delegasjonsadgang og delegasjonsforbud

Fullmåktige skal treffe beslutninger i saker av prinsipiell betydning eller av annen stor betydning for kommunen, og denne myndigheten kan ikke delegeres, jf. KomL 3 kap. 9 §. I bestemmelsen eksemplifiseres typer av beslutninger som anses prinsipielle. Det gjelder beslutninger om mål og retningslinjer for virksomheten, slik som finanspolitiske retningslinjer og andre kommuneovergripende spørsmål. Viktige økonomiske beslutninger som budsjett- og

³⁷¹ Bohlin (2011) s. 37.

skattebeslutninger og avgifts finansiering må også treffes av fullmaktige. Hva som er viktige økonomiske beslutninger må vurderes konkret, bestemmelsen er for eksempel ikke til hinder for at myndigheten til å ta opp lån i en viss utstrekning kan delegeres. Også beslutninger om nämndenes organisasjon og virksomhetsområder skal treffes av fullmaktige. Slike treffes i reglements form, jf. KomL 6 kap. 32 §. Fullmaktige skal også velge medlemmer og varamedlemmer til nämnder og beredninger, revisorer og «revisorsersättare» og treffe beslutning om økonomisk godtgjørelse til de folkevalgte, årsregnskap og ansvarsfrihet samt om det skal holdes folkeavstemning i kommunen eller ikke om et spørsmål. Også særlov kan ha bestemmelser om delegasjonsforbud. Slikt delegasjonsforbud fins eksempelvis i 3 kap. Plan- og bygglagen der det sies at det er fullmaktige som skal vedta oversiktsplanen («fatta beslut i ärenden om översiktsplan»).

Andre oppgaver og annen beslutningsmyndighet kan delegeres til kommunstyrelsen og til nämndene, jf. KomL 3. kap. 10 §. Det gjøres vanligvis i reglement som vedtas av fullmaktige. En delegasjon kan trekkes tilbake når som helst ved særskilt beslutning av fullmaktige. En nämnd er i denne sammenheng å anse som et arbeidsutvalg for fullmaktige (fullmaktiges beredningsorgan), se KomL 3 kap. 14 §. Nämndene har ansvaret for å forberede saker for fullmaktige innenfor sitt saksområde og ansvar for at fullmaktiges beslutninger iverksettes.

Fullmaktige kan også «innrätta», dvs. opprette og velge en fullmaktigeberedning for forberedelsen av visse saker eller grupper av saker, jf. KomL 3 kap. 7 §.

Fullmaktiges eksklusive kompetanse etter KomL 3 kap. 9 § kan ikke delegeres, men for øvrig kan i prinsippet alt annet delegeres til kommunstyrelsen eller annen nämnd, dersom ikke annet følger av særlovgivningen.

4.5.3 Organer under fullmaktige

4.5.3.1 Utgangspunkter

Det er ingen særskilte styringsmodeller i den svenske kommunalretten. Derimot innebærer den store organisasjonsfriheten at ingen kommune er lik den andre. De rettslige

grunntrekkene hva gjelder styring av organisasjonen og virksomheten er imidlertid like. Under fullmaktige har en folkevalgte organer kalt nämnder. En av disse er nämndene er kommunestyrelsen som er en obligatorisk nämnd, noe som framgår av KomL 3 kap. 2 §. Kommunestyrelsen er et meget sentralt organ i svenske kommuner.

Fullmaktige bestemmer som foran omtalt hvilke nämnder en kommune skal ha ut over kommunestyrelsen, jf. KomL. 3 kap. 3 §. Etter kommunallagsreformen i 1991 ble den kommunale organisasjonsfriheten meget stor. Tidligere obligatoriske nemnder, eksempelvis socialnämnd, miljø- og helsoskyddsnämnd og plan- og byggnämnd, er det nå frivillig hvorvidt en kommune vil ha eller ikke, men slik at det i spesiallovgivningen stilles krav om at en eller flere nämnder har ansvar for virksomheten etter loven. Se for eksempel 2 kap. 4 § i socialtjänstlagen der det bestemmes at kommunens oppgaver etter loven skal oppfylles av den eller de nämnder som fullmaktige bestemmer.³⁷² Før 1991 fulgte det av socialtjänstlagen at det skulle finnes en sosialnämnd i hver kommune, denne typen lovregulering har en gått bort fra. Det er ikke lenger regler om obligatoriske nämnder i særlov med unntak av valnämnden som er obligatorisk etter vallagen 3 kap. 3 §. Kommunene er således gitt stor frihet til å organisere den kommunale virksomheten. Den kommunale organisasjonen kan i prinsippet kan se veldig forskjellig ut i ulike kommuner.

En begrensning i hvor få nämnder en kommune kan ha er gitt i KomL 3 kap. 5 §. En nämnd kan ikke treffe beslutning i saker om rettigheter og plikter der nämnden opptre som part for kommunen. En nämnd kan altså ikke utøve myndighet overfor seg selv. For eksempel kan ikke en nämnd som har i oppgave å ivareta kommunens eiendommer også treffe beslutninger knyttet til søknader om byggetillatelse etter plan- og bygglagen. Nämnden kan ikke søke om byggetillatelse hos seg selv. En nämnd kan heller ikke utøve tilsyn med seg selv, jf. samme bestemmelse. For eksempel kan ikke en nämnd som har ansvaret for skolens virksomhet, herunder skolekjøkkenet samtidig ha ansvar for å føre tilsyn etter livsmedelslagen.³⁷³

Fullmaktige kan bestemme at en nämnd kan underlegges en annen nämnd, jf. KomL 3 kap. 4 § nr. 4. Som omtalt i oversikten foran åpner kommunallagen også for å benytte blant annet

³⁷² Lag (2001:453).

³⁷³ Lag (2006:804).

utskott og nämndberedninger, jf. KomL 3 kap. 6 §. Det følger av KomL 6 kap. 20 § at fullmåktige kan beslutte at en nämnd skal ha ett eller flere slike utskott, det er vanlig å ha slike.³⁷⁴ Nämnder kan også selv opprette utskott etter samme bestemmelse forutsatt at fullmåktige ikke har bestemt noe om opprettelse av slike. Medlemmer i utskott skal velges blant nämndens medlemmer eller varamedlemmer, jf. KomL 6 kap. 22 §. Nämndberedninger er utvalgt som kun saksforbereder saker for en nämnd. Disse må ikke nødvendigvis velges blant nämndens medlemmer.

4.5.3.2 Valg til kommunestyrelsen og nämnder

Fullmåktige velger medlemmer til kommunestyrelsen og nämndene. Valg skjer etter forholdsmessighetsprinsippet, jf. KomL 5 kap. 46 § første ledd nr. 1. Valgbar er i prinsippet samme krets som er valgbar til fullmåktige, dvs. at den som har stemmerett ved valg til fullmåktige er valgbar, jf. KomL 4 kap. 5 §, men slik at det holder å være valgbar på tidspunktet for valget. Den som er ansatt i en ledende stilling i kommunen er ikke valgbar, jf. KomL 4 kap. 6 § første ledd. En forvaltningsleder kan heller ikke velges til medlem eller varamedlem av «sin» nämnd, en nämnd vedkommende er underlagt, jf. KomL 4 kap. 6 § andre ledd. Heller ikke den som er valgt til revisor er valgbar som medlem eller varamedlem i en nämnd jf. KomL 4 kap. 6a § tredje ledd. Vanligvis velges medlemmene i nämndene ut fra medlemmer i de respektive politiske partiene. Ikke sjelden innehar et fullmåktigmedlem også et annet oppdrag som medlem eller varamedlem i nämnd eller i en fullmåktigeberedning. I gjennomsnitt har ca. 80 % av fullmåktiges medlemmer andre verv i den kommunale organisasjonen.

Kommunestyrelsen skal bestå av minst fem medlemmer, jf. KomL 6. kap 9 § første ledd og er valgt for fire år fra 1. januar året etter valget. Kommunfullmåktige kan bestemme at funksjonsperioden kan begynne tidligere, jf. KomL 6 kap. 12 § første ledd. Antallet medlemmer i andre nämnder er ikke lovregulert, jf. KomL 6 kap 9 § første ledd, det bestemmes av fullmåktige. For disse bestemmer fullmåktige også funksjonsperioden, jf. KomL 6 kap. 13 §. Fullmåktige velger leder (ordførande) og nestleder(e) i nämndene etter at nämnden er valgt, jf. KomL 6. kap. § 15.

³⁷⁴ Bohlin (2011) s. 54.

En nämnd kan oppløses av fullmåktige under visse forutsetninger. Etter KomL 4 kap. 10a § kan fullmåktige beslutte å tilbakekalle samtlige verv i en nämnd dersom det politiske flertallet i nämnden ikke er i samsvar med det politiske flertallet i fullmåktige. Det kan for eksempel skje dersom de politiske partiene bryter samarbeidet med hverandre eller innleder et nytt samarbeid med andre partier. Det er blitt ansett som uhensiktsmessig at det politiske flertallet i en nämnd ikke er i samsvar med det politiske flertallet i fullmåktige. Den andre situasjonen som kan gi grunnlag for å tilbakekalle samtlige verv i en nämnd er dersom fullmåktige treffer beslutning om å endre nemndsstrukturen. Det kan for eksempel være aktuelt å legge ned en miljönämnd. Fullmåktige har således mulighet under en mandatperiode å oppløse nämnder og etablere nye.

4.5.3.3 Kommunstyrelsens oppgaver og kompetanse

Kommunestyrelsen er et svært sentralt organ i en svensk kommune. Hvor sterk kommunestyrelsens rolle er, kan variere avhengig av hva fullmåktige bestemmer med hensyn til øvrig nemndsorganisering. Kommunestyrelsens oppgaver framgår av bestemmelser i KomL 6 kap. 1-6 §§ og visse andre bestemmelser. Styrelsen skal lede og samordne forvaltningen av kommunens oppgaver og ha «oppsikt», dvs. overvåke øvrige nämnders og eventuelle «gemensamma» nämnders virksomhet, jf. KomL 6 kap. 1 §. Gemensamma nämnder benyttes som en interkommunal samarbeidsform og behandles i kapittel 9. Styrelsen skal også føre tilsyn med kommunal virksomhet som drives i kommunale foretak (kommunale selskaper), behandles i kapittel 11 og i kommunalforbund (interkommunal samarbeidsform) som kommunen deltar i, se kapittel 9. Kommunestyrelsen er således en form for samordnende organ og kontrollorgan hva gjelder den kommunale virksomheten og øvrige nämnder.

I 2013 trådte to nye bestemmelser i kommunallagen i kraft, se KomL 6 kap. 1 a § og 1 b §. 1 a §, som innebærer at kommunestyrelsen har fått mer detaljerte oppgaver i forhold til å føre tilsyn med de kommunale foretagene. Det gjelder spesielt tilsyn med hvorvidt de kommunale foretagens virksomhet er i samsvar og forenlig med grensene for den kommunale kompetansen. Ny 1 b § innebærer at kommunestyrelsen har plikt til å vedta nødvendige tiltak for blant annet å sikre at kravene til de kommunale foretagene blir oppfylt, bl.a. at kravet om et visst innsyn for allmennheten er oppfylt. Hensikten med disse nye bestemmelsene er å styrke det kommunale tilsynet med de kommunale foretagene.

Av KomL 6 kap. 2 § følger det videre at kommunestyrelsen skal følge utviklingen på områder som kan virke inn på kommunens utvikling og økonomiske stilling. Styrelsen skal også ta initiativ til nødvendige forandringer og tiltak i fullmaktige, øvrige nämnder og andre myndigheter. Bestemmelsene gir imidlertid ikke kommunestyrelsen noen overordnet rolle i forhold til nämndene bortsett fra i visse budsjett- og anvisningsspørsmål. Påvirkning på nämndene vil først og fremst være i kraft av politisk tyngde. Utover det må den formelle påvirkningen skje i form av initiativ i forhold til fullmaktige. For å kunne utføre de lovpålagte oppgavene har kommunestyrelsen krav på nødvendig informasjon fra nämnder og ansatte i kommuneorganisasjonen, jf. KomL 6 kap. 3 §.

Kommunestyrelsen skal også, med hjemmel i KomL 6 kap. 4 §, forberede og uttale seg i saker som skal behandles av fullmaktige, ivareta den økonomiske forvaltningen, iverksette beslutninger truffet av fullmaktige og for øvrig gjennomføre de oppdrag som fullmaktige gir kommunestyrelsen. Kommunestyrelsen er rettslig representant for kommunen i klageprosesser og andre rettslige saker, jf. KomL 6 kap. 6 §.

4.5.3.4 Nämnders oppgaver og kompetanse

Fullmaktige bestemmer nämndenes virkeområde og det innbyrdes forhold dem i mellom, jf. KomL 3 kap. 4 §. Fullmaktige kan også delegere myndighet til nämndene med hjemmel i KomL 3 kap. 10 § første ledd. Nämndene kan få oppgaver på et bestemt saksområde eller for flere saksområder, jf. samme bestemmelse, fullmaktige står ganske fritt her. Nämndene kan få ganske utstrakt budsjettmyndighet innenfor sitt saksområde etter KomL 3 kap. 12 §. De skal, jf. KomL 3 kap. 15 § første ledd, rapportere til fullmaktige hvordan de har løst de oppgavene de har fått med hjemmel i KomL 3 kap. 10 første ledd og 12 §§.

Nämndene beslutter i saker som «rør forvaltningen», dvs. den løpende driften av virksomheten, for eksempel distribusjon av vann, drift av fritidsanlegg etc. og i saker som de etter lov eller annen bestemmelse skal håndtere, jf. KomL 3 kap. 13 § første ledd. Fullmaktige kan som omtalt foran ikke treffe beslutninger som gjelder den enkelte etter spesiallovgivningen og kan heller ikke gi individuelle instruksjoner til en nämnd i slike saker, eksempelvis saker som gjelder tildeling av omsorgstjenester eller det å gi en byggetillatelse.

Denne kompetansefordelingen er som omtalt foran fastlagt i den svenske grunnloven. Nämndene beslutter også i saker som fullmaktige har delegert til dem, jf. samme bestemmelse andre ledd, for eksempel salg eller kjøp av eiendommer, låneopptak etc. Slike delegasjonsbeslutninger treffes gjerne i reglement for nämndene.

Nämndene skal også forberede saker for fullmaktige innenfor sitt virkeområde, og har ansvaret for å iverksette fullmaktiges beslutninger innenfor sitt virkeområde, jf. KomL 3 kap. 14 §. Nämndenes rett til å delta i slik forberedelse fremgår av KomL 5 kap 26 og 27 §§. Det kan være vanskelig å skille iverksettingsansvaret fra de fortløpende driftsbeslutningene.

4.5.3.5 Særlig om videredelegasjon fra nämnd

Adgangen til delegasjon er svært omfattende etter svensk kommunalrett. Det er gitt regler om nämnders adgang til å delegere beslutningsmyndighet i KomL 6 kap. 33-38 §§. Delegasjon kan skje til ett av nämndens «utskott», en eller flere folkevalgte eller ansatte, jf. KomL 6. kap 33 § første ledd.³⁷⁵ Det er gitt begrensninger i nämndenes delegasjonsadgang i KomL 6 kap. 34 §. Det gjelder i saker som gjelder virksomhetens mål, innretning, omfatning eller kvalitet, jf. nr.1, det gjelder «framställningar» og uttalelser til fullmaktige og uttalelser i forbindelse med at en nämnds- eller fullmaktigebeslutning er påklaget, jf. nr. 2. Det er heller ikke adgang til videredelegering i saker som gjelder myndighetsutøving i forhold til den enkelte som er av prinsipiell eller stor betydning, jf. nr. 3, i saker som er initiert gjennom et innbyggerforslag («medborgarförslag») og som er overlatt til nämnden, jf. nr. 4, eller i visse andre saker der dette er særlig regulert, jf. nr. 5. Alt annet kan delegeres, både til enkeltmedlemmer og varamedlemmer og til de ansatte. Myndighetsutøving kan således som hovedregel delegeres til de ansatte, noe som også skjer i praksis. Det er på dette nivået de fleste beslutninger som gjelder individet treffes.

Det følger av KomL 6 kap. 35 § at nämndene skal ha rapporter om beslutninger som er truffet etter delegasjon, nämndene bestemmer selv i hva slags form slik rapportering skal skje. Vedtak av forberedende eller iverksettende art er ikke beslutninger og ikke omfattet av tilbakemeldingsplikten. Delegasjonsreglene åpner også opp for delegasjon av

³⁷⁵ En nämnd kan også legge oppgaver til et utskott, jf. KomL 6 kap. 21 §, samt beslutte at utskottet skal være forberedelsesorgan for nämnden.

beslutningsmyndighet til «ordföranden» eller annet medlem av nämnden i hastesaker, jf. KomL 6 kap. 36 §. Slike beslutninger skal nämnden ha rapport om ved neste møte.

I KomL 6 kap. 37 § er det gitt bestemmelser om adgangen til videredelegasjon innen administrasjonen under nämnden. Hvis en nämnd eller en «gemensam nämnd» (se omtale av gemensamme nämnder i kapitlet om interkommunalt samarbeid) delegerer beslutningskompetanse til en forvaltningsleder som sorterer under nämnden kan nämnden tillate vedkommende å videredelegere denne myndigheten til andre ansatte i kommunen under lederen. Forvaltningslederen skal ha rapport om slike beslutninger. Bestemmelsen gir altså en mulighet til videredelegering internt i administrasjonen som sorterer under nämnden.

4.5.4 Kommundelsnämnder

Den svenske kommuneloven bygger på at kommunene skal ha svært stor organisasjonsfrihet. Fullmåktige har herunder kompetanse til å dele en kommune inn i kommunedeler og la nemndenes kompetanse gjelde innenfor det geografiske området kommunedelen utgjør, jf. kommunallagen 3 kap. 4 § nr. 2 KL. Slik beslutning må treffes av fullmåktige.

Fullmåktige kan beslutte at en nämnd skal ha ansvaret for en eller flere virksomheter innenfor et bestemt geografisk område. Slike kan for eksempel ha ansvaret for forvaltningsoppgaver innenfor sosialtjeneste og skole. I mange kommuner betegnes slike nemnder «kommundelsnämnder». Muligheten til å opprette slike nemnder er bare ett eksempel på at det fins ett nesten uendelig antall måter å organisere den kommunale virksomheten på. Det har vært adgang til å opprette slike kommunedelsnemnder i Sverige siden 1980.³⁷⁶

Det gjelder ikke særlige regler for «kommundelsnämnder». Valg, tildeling av oppgaver og delegering av myndighet til slike skjer etter de vanlige reglene i kommunallagen for nämnder, se omtale foran i punkt 4.5.3. Det innebærer for eksempel at det er fullmåktige som velger medlemmene av slike nemnder og som bestemmer oppgavene og myndigheten slike organer skal ha. Den svenske regjeringen har nylig fremmet forslag om at bestemmelsene om proposjonelle valg ikke skal gjelde ved valg til slik nämnd dersom fullmåktige «vid

³⁷⁶ Prop. 1990/91: 117 s. 9.

inrättandet av nämnden» har besluttet med kvalifisert majoritet at nämndens medlemmer skal «tillsättas» på annet grunnlag enn partipolitisk grunnlag.³⁷⁷ Regjeringen har imidlertid ikke ønsket å fremme forslag om adgang til direkte valg til slike organer.

4.5.5 Avstemninger i folkevalgte organer

Det er gitt relativt omfattende regler om vedtaksførhet og stemmegivning i den svenske kommunallagen, i 5 kap. om fullmäktige, og i 6 kap. om kommunstyrelsen, og andre nämnder. Utover disse reglene skal fullmäktige vedta et reglement med bestemmelser som trengs i tillegg for møter og gjennomføringen av møter, se 5 kap. 63–64 §§.

4.5.5.1 Vedtaksførhet

Minst halvparten av medlemmene må være til stede for at fullmäktige er vedtaksført, jf. 5 KomL kap. 18 §. De samme kravene til vedtaksførhet gjelder for nämnder, jf. KomL 6 kap. 23 §. Dersom et medlem i fullmäktige er inhabil i en sak kan fullmäktige behandle saken selv om antallet medlemmer på grunn av inhabiliteten ikke er minst halvparten, jf. KomL 5 kap. 19 §, det gjelder ikke nämnder. Interpellasjoner og forespørsler kan besvaras selv om færre er tilstede dersom fullmäktige tillater det.

4.5.5.2 Avstemninger i fullmäktige

Hovedregelen er at vedtak treffes ved alminnelig flertall, jf. KomL 5 kap. 43 § for fullmäktige. Ved stemmelikhet er ordførers stemme avgjørende i fullmäktige, jf. KomL 5 kap. 44 §, men slik at mindretallet er gitt et visst vern Etter KomL 5 kap. 36 § skal en sak «bordläggas», dvs. utsettes til et senere møte, normalt neste møte, eller «återremitteras», dvs. tilbakesendes for ytterligere forberedelse dersom minst en tredjedel av de tilstedeværende medlemmene krever det. Er saken tidligere «bordlagt» eller «återremitterat» kreves alminnelig flertall og saken kan ikke «bordläggas» eller «återremitterats» av et mindretall på nytt. Tidligere hadde en regler om kvalifisert flertall, for eksempel i forbindelse med salg av eiendom, men slike regler er opphevet. Flertallet beslutter i så godt som alle typer av saker. Det er gitt regler som stiller krav knyttet til kvalifisert flertall (2/3) dersom det skal besluttes

³⁷⁷ Prop.2013/14:5 s. 57 flg.

ekstraordinært valg til fullmåttige, jf. KomL 5 kap. 5 a §, se omtale foran i punkt 4.5.2.1. Saker som haster og som ikke er tatt med i innkallingen kan avgjøres om samtlige tilstedeværende medlemmer er enige i det, jf. KomL 5 kap. 40 §.

Selve avstemningen etter diskusjonen skjer ved at ordfører legger fram forslag til beslutning. Forslaget skal utformes slik at det kan besvares med ja eller nei. Ordfører redegjør deretter for sin oppfatning av hva som er besluttet og bekrefter det med et klubbeslag hvis det ikke begjæres avstemning. Begjæres avstemning skal den være åpen i alle saker med unntak av valg og ansettelsessaker. Ved likt antall stemmer i saker som gjelder valg eller ansettelser skal beslutning treffes ved loddtrekning, og ikke med ordførers dobbeltstemme, se KomL 5 kap. 41-44 §§. Noen generell plikt til å stemme har ikke representantene. Tvert imot er det gitt en regel i KomL 4 kap. 20 § at et medlem i fullmåttige eller i en nämnd har rett til å avstå fra å stemme i en avstemning eller ved en beslutning.³⁷⁸ Ordfører derimot har plikt til å stemme om det er nødvendig for å avgjøre saken.

Regler om avstemninger i kommunestyrelsen og øvrige nämnder er gitt i KomL i 6 kap. Reglene er sammenfallende med reglene i fullmåttige når det gjelder vedtaksførhet og avstemninger, se KomL 6 kap. 23 och 28 §§, men det er også forskjeller i saksbehandlingsreglene, for eksempel når det gjelder «bordläggning». I nämnder kreves det som i fullmåttige alminnelig flertall, jf. KomL 6 kap. 29 §.

4.6 Sammenligning

4.6.1 Styringsformer (styringsmodeller) og avgrensninger

- Sverige er det eneste landet som åpner for utskrivning av nyvalg til fullmåttige i perioden (Extra valg).
- Norge er det eneste nordiske landet som åpner for en parlamentarisk styringsform som et alternativ til styringsform med formannskap. Kommunene står rettslig fritt i sitt valg mellom disse to modellene, men bare tre bykommuner har valgt parlamentarisk styringsform, se omtale av denne foran i punkt 4.2.3.1.

³⁷⁸ Under avstemninger i nämnder har medlemmene stemmeplikt i saker som gjelder myndighetsutøving mot den enkelte, etter reglene i förvaltningslagen 18 §, se tredje ledd. (Lag 1986:223).

- Danmark har en rekke styringsformer, men slik at en form: «udvalgsstyret», er hovedmodellen og benyttes av de fleste kommunene, se punkt 4.3.3.1 foran med omtale av de øvrige styringsformene.
- I Finland kan kommunene velge en borgmästarmodell (i stedet for kommundirektör som leder av administrasjonen), men denne er bare benyttet av to kommuner. Det er også mulighet til å etablere en såkalt «utskottsmodell» og en «ministermodell», se omtale i punkt 4.4.3.1 foran om Finland.
- I Sverige er det ingen slike lovregulerte styringsformer å velge mellom, lovgiver har stilt kommunene svært fritt.
- I sammenligningen nedenfor tas det utgangspunkt i den vanligste styringsformen i Norge (formannskap med faste utvalg), «udvalgsstyre» som er den vanlige styringsformen i Danmark og tradisjonell styringsmodell med nämnder i Finland. I sammenligningen fokuseres det på reglene om av de sentrale kommunale organene ene kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmäktige, formannskapet/økonomiudvalget/kommunestyrelsen og faste/stående utvalg/nämnder, herunder kompetansefordelingen dem imellom. Det er vanskelig å foreta presise sammenligninger knyttet til de rettslige spørsmålene som reises i dette kapitlet, spesielt når det gjelder de ulike organenes kompetanse. En slik sammenligning vil kreve et helt annet dypdykk i begrepsbruk og det rettslige kildematerialet enn det som har vært mulig innenfor rammen av dette prosjektet. Sammenligningen i det følgende må leses med disse forbehold.

4.6.2 Kommunestyret/kommunbestyrelsen/fullmäktige

4.6.2.1 Valgperiode

- I alle landene er valgperioden fire år. I Sverige avholdes valg til fullmäktige samtidig som valg til nasjonalforsamlingen.
- I Norge skjer kommunevalget midt mellom to Stortingsvalg, valgperioden både til Storting, fylkesting og kommuner er 4 år slik at det er valg i Norge hvert annet år. I Danmark og Finland er det ingen sammenheng mellom kommunevalg og folketingsvalg.

4.6.2.2 Stemmerett

- Stemmerettsalder er lik i alle landene, men slik at det i Norge nok å fylle 18 år innen utgangen av valgåret. I Finland, Sverige og Danmark må en velger fylle 18 år innen valgdagen.
- Det er noen forskjeller i reglene om utenlandske statsborgeres stemmerett (fordi Sverige, Finland og Danmark er medlemmer av EU har EU borgere stemmerett).
- I Norge og Sverige er kravet til botid på tre år for utlendinger som ikke er nordiske statsborgere. Finland har krav til noe kortere botid for utlendinger enn kravene vi stiller i Norge (2 år), mens Danmark stiller lovgivningen noe lengre krav (4 år).

4.6.2.3 Valgbarhet

- I Danmark, Norge og Finland har valgare plikt til å ta i mot valg. I Finland er det en forutsetning at vedkommende skriftlig bekrefter at en er villig til å stå på listen. I Norge kan en kreve seg fritatt ved å avgi skriftlig erklæring om at en ikke ønsker å stille til valg på listen vedkommende er satt opp på. I Sverige er det ikke gitt regler om plikt til å ta imot valg.
- Det er gitt ganske sammenfallende regler i Norge og Finland med hensyn til hvem som ikke kan velges inn i hhv kommunestyret og fullmåktige på grunn av rollekombinasjoner. I Sverige kan ikke ledende ansatte og revisorene velges inn i fullmåktige. I Danmark er det ikke gitt regler om dette i valgloven, men det er fast antatt at kommunaldirektør ikke samtidig kan være medlem av kommunalbestyrelsen.

4.6.2.4 Størrelse

- I alle de fire nordiske landene har lovgiver valgt en «trappetrinns» -modell med hensyn til reguleringen av størrelsen på det øverste styringsorganet. I Danmark er det bare to «trappetrinn» og skillet går mellom kommuner med over 20 000 innbyggere og kommuner med færre innbyggere. I Norge og Finland er også trappetrinnene koblet til antall innbyggere, mens i Sverige er denne koblet til antall stemmeberettigede.

- I Finland har kommunene ingen frihet til å bestemme størrelsen på eget kommunestyre. I Sverige og Norge har lovgiver bare stilt minimumskrav til antall medlemmer. I Danmark er det gitt både minimums- og maksimumsgrenser i loven.
- Norge og Danmark har de laveste minimumskravene til antall medlemmer.

4.6.2.5 Konstituering

- Norge, Danmark og Finland har regler om det konstituerende møtet. Sverige har ikke slike regler.
- I Norge og Sverige trer det nyvalgte kommunestyret/fullmåktige i funksjon rett etter nytt valg. I Finland og Danmark trer den nyvalgte kommunalbestyrelsen / det nyvalgte fullmåktige i funksjon fra årsskiftet. Valget i Norge og Sverige skjer også tidligere, i september, i Finland i oktober og i Danmark i november. At det nyvalgte kommunestyret i Norge og det nyvalgte fullmåktige i Sverige trer i funksjon før årsskiftet etter et valg har betydning for budsjettet det nyvalgte organet styrer etter. I Danmark og Finland vedtar avgående kommunalbestyrelse/fullmåktige årsbudsjettet med virkning for de påtroppende. I Norge og Sverige treffer det nyvalgte kommunestyret/fullmåktige budsjettvedtak for kommende år.
- I Norge er det stilt skjerpede krav til vedtaksførhet ved det konstituerende møtet, minst 2/3 må være tilstede. I Finland stilles det alltid krav til at 2/3 må være til stede for at fullmåktige er vedtaksført. I Danmark er kommunalbestyrelsen beslutningsdyktig hvis minst halvparten er til stede, det er ikke gitt særregler for det konstituerende møtet. Også i Sverige er fullmåktige vedtaksført når minst halvparten er til stede.
- I Danmark tar det avgående kommunestyret stilling til gyldigheten av valget, i Norge tar det nye kommunestyret stilling til valget. I Finland skal slik beslutning treffes av en nemnd, et valgstyre, det samme gjelder i Sverige.
- På det konstituerende møtet skal valg til de sentrale politiske organene skje. I Norge skal medlemmene i de obligatoriske organene og ordfører velges. Det er intet lovkrav om at medlemmer i frivillige organer (for eksempel faste utvalg) skal velges på det konstituerende møtet, men det er vanlig. I Danmark skal medlemmer av økonomiudvalget og stående (faste) utvalg samt medlemmer til alle organer der medlemmer fra kommunalbestyrelsen skal være representert velges på det

konstituerende møtet. I Finland skal valg til kommunestyrelsen og nämnder og revisionsnämnden skje i det konstituerende møtet, det samme gjelder ledere (og vara for leder) i disse organene. Lovkravene på dette punktet er altså noe «strengere» i Danmark og Finland enn i Norge.

- Norge har lovregulert adgangen til å foreta avtalevalg. I Danmark er det vanlig å inngå konstitueringsavtaler, men slike er ikke rettslig bindende. Danske kommuner anbefales å fastsette en kodeks for god konstitueringsskikk.
- På det konstituerende møtet er det kun adgang til å behandle de lovbestemte sakene i Danmark.

4.6.2.6 Oppgaver, ansvar og kompetanse

- Kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige er det øverste styringsorganet og har det overordnede ansvaret for hele den kommunale virksomheten.
- Beslutningsmyndighet i prinsipielle saker knyttet til organisering av det politiske nivået og valg av medlemmer til slike organer er i alle landene lagt til disse organene uten adgang til delegasjon. Når det gjelder beslutninger om organiseringen av administrasjonen er det nok større variasjon, se omtale i kapittel 8 om administrasjonen.
- Sentrale styringsoppgaver som prioritering av kommunale oppgaver og planlegging, og andre viktige beslutninger knyttet til økonomistyring og kontroll, slik som vedtakelse av kommuneplaner, årsbudsjett, økonomiplan (langtidsbudsjett), årsberetning og årsregnskap og valg av revisor/revisjonsordning må vedtas av det øverste styringsorganet i alle landene. Det samme gjelder skattevedtak. Slik kompetanse kan ikke delegeres.
- Det er i liten utstrekning gitt regler i særlovgivningen i de nordiske landene som legger eksklusiv kompetanse til det øverste styringsorganet (uten adgang til delegasjon). Sentrale planbeslutninger etter plan- og byggesakslovgivningen må imidlertid i alle landene treffes av kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige, jf. over.

4.6.3 Politiske organisering under

kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmæktige - utgangspunkter organisasjonsstruktur

- I alle de fire landene står det øverste styringsorganet ganske fritt til å bestemme den politiske organisasjonsstrukturen i kommunen, men slik at en må benytte de organene kommunelovene gir anvisning på.
- Kommunelovene i alle landene pålegger kommunene å ha et obligatorisk organ under det øverste organet. Dette er kalt formannskap i Norge, økonomiudvalg i Danmark og kommunestyrelsen i Finland og Sverige. Disse organene har ikke de samme oppgavene eller den samme kompetansen, se om dette nedenfor.
- I Norge og Finland er det et lovkrav om kontrollutvalg/revisjonsnemnd, i Sverige stilles det lovkrav til valgte revisorer, regler om egenkontroll, herunder revisjon er behandlet i kapittel 11.
- Det stilles som hovedregel lovkrav til partssammensatt utvalg i Norge. Også i Sverige er det lovpålagt med partssammensatt utvalg for å sikre de ansattes medvirkningsrett.
- I Finland stiller kommunallagen spesielle krav til obligatorisk organ i tospråklige kommuner, se omtale under Finland.
- Det er i liten utstrekning gitt regler i særlovgivningen i Norden som pålegger kommunene å opprette bestemte politiske organer. I Norge er det lovkrav til eldreråd, råd for funksjonshemmede og valgstyre. I Danmark er brukerrepresentative organer obligatoriske på visse områder (for eksempel skolebestyrelser, forældreråd og ældreråd). I Sverige og Finland er det lovpålagt å ha «valnemnd» samt visse andre organer. I Sverige er det for eksempel et krav til pasientnemnd, mens det i Finland er gitt lovregler som pålegger eldreråd.
- Organisasjonsstrukturen skal i alle land vedtas av det øverste organet.
- I Danmark skal organisasjonsstrukturen (og oppgave- og kompetansefordelingen) bestemmes i en «styrelsesvedtægt». I Finland skal beslutninger om organiseringen og oppgave- og kompetansefordelingen treffes i reglements form («instruksjoner»). Det kan gis flere reglement. I Norge er det ikke stilt lovkrav til formen på slike beslutninger.

- Organisasjonsstrukturen kan endres i perioden i alle landene (forutsatt frivillige organer), i Danmark må det skje ved endring av styrelsesvedtægten og i Finland må reglementene endres.
- I Danmark må en i en «udvalgsstyrt» kommune ha minst ett utvalg, men styrelsesloven sier intet om hvor mange og fordelingen av saksområder mellom utvalgene. Også i Sverige og Finland må det være minst en nämnd fordi det i særlovgivningene ofte stilles krav om at det skal være en nämnd som skal ivareta en oppgave. I Norge står kommunestyret helt fritt til å ha faste utvalg eller ikke.
- I Danmark skal utvalgene bestå av medlemmer fra kommunalbestyrelsen, det er et lovkrav til «gjennomgående» representasjon som vi kaller det i Norge. Slik er det ikke i de øvrige landene. (I Norge kan kommunestyret en velge en såkalt «komitemodell» der kommunestyret deles inn i kommunestyrekomiteer, men disse kan ikke få beslutningsmyndighet, se omtale i punkt 4.2.3.5).

4.6.4 Formannskap/økonomiudvalg/kommunestyrelsen

4.6.4.1 Valg og sammensetning

- Formannskap/økonomiudvalg/kommunestyrelsen er obligatoriske i alle land (For Norge og Danmarks del gjelder det i de vanlige styringsformene).
- Formannskapet skal bestå av minimum 5 i Norge, det samme gjelder kommunestyrelsen i Sverige. I Danmark er det ikke gitt regler om hvor stort økonomiudvalget skal være, men det kan ikke være større enn halvparten av medlemstallet i kommunalbestyrelsen. Det er ikke gitt regler om hvor stor kommunestyrelsen i Finland skal være heller.
- Formannskapet/økonomiudvalget/kommunestyrelsen velges av kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige i alle land.
- I Norge skal formannskapet bestå av kommunestyremedlemmer. Tilsvarende regler er gitt i Danmark: økonomiudvalget skal bestå av medlemmer av kommunalbestyrelsen. I Sverige og Finland er det intet slikt lovkrav. Fullmåktige i Finland har adgang til å treffe beslutning om at kommunestyrelsen skal «utgå» fra medlemmene av fullmåktige, men denne adgangen benyttes lite. I Finland kan ikke flertallet i kommunestyrelsen

være ansatt i kommunen eller i selskaper eller stiftelser der kommunen har bestemmelsesrett.

- Formannskapet i Norge er forholdsmessig sammensatt, selve valget skjer ofte ved avtalevalg, se om dette foran under 4.2.3.2. Økonomiudvalget i Danmark er også forholdsmessig sammensatt, men det velges ved et selvstendig forholdstallsvalg. De andre utvalgene i Danmark velges reelt sett ved et samlet forholdstallsvalg, sammensetningen av økonomiudvalget vil derfor avspeile styrkeforholdet i kommunalbestyrelsen i større grad enn den gjør for de øvrige utvalgenes del. Også i Finland og Sverige er kommunestyrelsen forholdsmessig sammensatt.
- Ordfører (er også møteleder i kommunestyret) leder formannskapet i Norge. Borgmesteren (leder av kommunalbestyrelsen og øverste leder av administrasjonen) leder økonomiudvalget i Danmark. I Sverige og Finland er det ikke vervet som ordfører i fullmaktige sammenfallende med vervet som ordfører i kommunestyrelsen. Det er adgang til å velge en og samme person til de to vervene, i Finland er dette eksplisitt uttrykt i kommunallagen, men det er ikke vanlig. I Sverige er det heller ikke ansett som ønskelig.
- I Norge, Danmark og Sverige er formannskapet/økonomiudvalget/kommunestyrelsen valgt for hele funksjonsperioden til kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmaktige. I Finland velges kommunestyrelsen for fullmaktiges funksjonsperiode, men slik at fullmaktige har adgang til å bestemme en kortere funksjonsperiode. Dersom medlemmer i kommunestyrelsen ikke har fullmaktiges tillit kan vervene tilbakekalles i funksjonsperioden. Dette betegnes som en form for parlamentarisme i Finland («tillämpad parlamentarism»). Vervene for samtlige må da tilbakekalles for å sikre at forholdsmessighetsprinsippet ivaretas når nye medlemmer skal velges.

4.6.4.2 Oppgaver og kompetanse

- I Norge har formannskapet få lovpålagte oppgaver, men kommunestyret har adgang til å legge mange oppgaver og delegere omfattende myndighet til formannskapet. Formannskapet er historisk og rent faktisk et meget sentralt organ i mange kommuner i Norge, men trenger ikke være det etter lovgivningen. Formannskapets posisjon varierer derfor fra kommune til kommune.

- I Danmark har økonomiudvalget en rekke lovpålagte oppgaver, men som navnet sier først og fremst innenfor økonomiske og administrative spørsmål, egenforvaltning og samordning, den faktiske rollen varierer ganske mye. Ut over de lovpålagte oppgavene (med tilhørende myndighet), kan kommunalbestyrelsen også legge ytterligere oppgaver til økonomiudvalget.
- I Sverige har kommunstyrelsen en rekke oppgaver etter loven og er et meget sentralt organ. Sentrale oppgaver kommunstyrelsen har etter loven er å lede og samordne forvaltningen, overvåke nämndenes virksomhet, ivareta den økonomiske forvaltningen, forberede saker for fullmåktige innenfor sitt saksområde og iverksette fullmåktiges beslutninger innenfor sitt saksområde. Kommunstyrelsen kan også få andre oppgaver.
- I Finland har kommunstyrelsen en enda sterkere rettslig stilling enn i Sverige, alle nämnder hører inn under kommunstyrelsen og bare kommunstyrelsen kan forberede saker som skal legges frem for fullmåktige. (I Sverige forbereder nämndene saker for fullmåktige innenfor nämndenes saksområder). Kommunstyrelsen i Finland fører også tilsyn med det direkte og øverste folkevalgte organets beslutninger og kan reise sak for forvaltningsdomstolen dersom det mener fullmåktige har truffet en ulovlig beslutning.

4.6.5 Faste utvalg/stående utvalg/nämnder

4.6.5.1 Valg og sammensetning

- Nämnder og utvalg er forholdsmessig sammensatt i forhold til partiene i det øverste organet i alle de nordiske landene. I Danmark skal valget til utvalg skje som et samlet forholdstallsvalg som en særlig form for beskyttelse av mindretallet, se omtale under i punkt 4.3.3.2 foran.
- I Norge, Finland og Sverige trenger ikke medlemmene av nämnder og utvalg være medlem av hhv. kommunestyret eller fullmåktige. Dette i motsetning til Danmark der medlemmene i de stående utvalgene skal være medlemmer i kommunalbestyrelsen. Det er mulig å ha gjennomgående representasjon i faste utvalg i Norge også, men det forutsetter enighet i kommunestyret. I Finland kan fullmåktige, på samme måte som for kommunstyrelsen, treffe vedtak om «gjennomgående» representasjon i nämnder,

slik at medlemmene i nmnden «utgår» fra fullmäktige. (Slikt vedtak må treffes i reglements form.)

- I Danmark er det et lovkrav om at medlemstallet i utvalg/nämnder skal være et ulike tall. I Norge er det et lovkrav at faste utvalg skal ha minst 3 medlemmer. I Danmark, Finland og Sverige er ikke antallet lovregulert. I og med at det er krav om ulike tall i Danmark og det skal være et utvalg må organet ha minst tre medlemmer. Et stående utvalg i Danmark kan ikke være større enn halvparten av medlemstallet i kommunalbestyrelsen.
- I alle landene er visse stillingsinnehavere utelukket fra å være medlem i et utvalg eller en nämnd. I Danmark kan ikke en «tjenestegrenscheff» være medlem av et utvalg han eller hun er underlagt. Tilsvarende regler er gitt i den svenske kommunallagen. Også i Finland er det gitt tilsvarende regler, men her er i tillegg alle ansatte som «lyder under» nämnden utelukket. Også visse andre er utelukket i Finland, se omtale i punkt 4.4.3.6. I Norge er leder av forvaltningsgren utelukket fra valg til blant annet faste utvalg. Det gjelder helt uavhengig av hvor i kommuneorganisasjonen vedkommende er leder. Det er ikke gitt utelukkelsesregler for «vanlige» ansatte. For øvrige utelukkelsesregler, se omtalen foran under Norge.
- I Norge, Danmark og Finland gjelder en hovedregel om plikt til å ta imot valg. I Danmark består utvalgene av medlemmer av kommunalbestyrelsen slik at plikten gjelder bare disse.
- Norge det eneste landet som åpner for å velge inn medlemmer under 18 år, men disse har ikke plikt til å ta imot valg.
- I Danmark og Norge gjelder valg til faste og stående utvalg i utgangspunktet for hele valgperioden. Ved endring av utvalgsstrukturen kan det foretas omkonstituering i Danmark. Også i Norge kan faste utvalg omorganiseres i perioden. I Finland åpner kommunallagen, på samme måte som for kommunestyrelsen, for at fullmäktige kan bestemme kortere mandatperiode samt «kaste» hele nämnden om den ikke har fullmäktiges tillit.

4.6.5.2 Oppgaver og kompetanse

- Virkeområdet for utvalgene/nåmndene fastlegges og oppgaver fordeles av kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige i alle landene.
- Det er store forskjeller i de nordiske kommunelovene med hensyn til reguleringen av faste utvalg / stående utvalg / nåmnders kompetanse.
- Etter kommuneloven i Norge må kommunestyret delegere «myndighet» som det heter i kommuneloven til et fast utvalg for at utvalget skal kunne ha beslutningskompetanse. Faste utvalg har ingen beslutningskompetanse på et oppgaveområde bare i kraft av å være opprettet. Kommunestyret gir ikke med slik delegasjon fra seg kompetanse. Kommunestyret har full instruksjonsmyndighet både generelt og individuelt og kan trekke myndigheten tilbake, kan omgjøre vedtak etc. (Begrensninger i omgjøringsadgangen kan følge av andre regler for eksempel forvaltningsloven.)
- I Danmark bestemmer kommunalbestyrelsen hvilke saksområder de forskjellige utvalgene skal ha ansvaret for, fordeling av slike «myndighetsområder» på de forskjellige utvalgene skal skje i en styrelsesvedtekt. På saksområder som hører inn under et utvalg skal utvalget med hjemmel i styrelsesloven ivareta den «umiddelbare forvaltning. Utvalgene er også forberedende organ i forhold til kommunalbestyrelsen innenfor saksområdet sitt. Utvalg kan treffe beslutning i alle de til utvalget tilhørende anliggender såfremt disse er å anse som et nødvendig eller naturlig ledd i forvaltningen av et saksområde. Beslutninger treffes på kommunens/kommunalbestyrelsens vegne, men på eget ansvar. Utvalgene er altså ikke avhengig av å få slik kompetanse delegert, hører et saksområde inn under utvalget har utvalget kompetanse i kraft av styrelseslovens bestemmelser. Denne kompetansen kan ikke fratås utvalgene, men utvalgene er undergitt kommunalbestyrelsens endelige beslutningskompetanse og instruksjonsmyndighet. For at et utvalg skal ha beslutningskompetanse ut over dette er den avhengig av å få delegert slik myndighet fra kommunalbestyrelsen.
- I Finland får nåmndene tildelt beslutningskompetanse ved delegasjon fra fullmåktige (som i Norge). De har ikke kompetanse etter kommunallagen bare i kraft av å være opprettet. Slik delegasjon må gjøres i reglements form («instruksjon»), og fullmåktige har med reglementet fordelt kompetansen. Reglementet binder også fullmåktige, og fullmåktige kan ikke trekke tilbake kompetansen uten å endre reglementet.

Fullmåktige kan heller ikke instruere i enkeltsaker når kompetanse i reglementet er lagt til en nämnd. Enkelte særlover forutsetter at det er etablert en nämnd eller annet organ som ivaretar oppgaver og har beslutningskompetansen på et virksomhetsområde. Nämnder eller «tjänstemenn» treffer de individuelle beslutningene som gjelder utøving av myndighet i forhold til den enkelte, slike beslutninger treffes ikke av fullmåktige. Nämndene er imidlertid underlagt kommunestyrelsen og kommunestyrelsen kan som hovedregel, men først etter at avgjørelse i en sak er truffet, ta opp en sak der en beslutning er truffet av nämnden.

- I Sverige har nämndene med hjemmel i kommunallagen selvstendig kompetanse innenfor sitt saksområde i saker som gjelder «forvaltningen», det gjelder for eksempel ansettelser og innkjøp. De har også beslutningskompetanse innenfor det saksområdet fullmåktige har gitt nämnden i spørsmål de etter lov eller «annan författning» skal ivareta. Særlig viktig her er at bare nämnder og ikke fullmåktige kan treffe beslutninger som gjelder utøving av myndighet i forhold til den enkelte. Nämndene er også forberednings- og iverksettende organ for fullmåktige innenfor sitt saksområde. I Sverige gjelder et dualistisk prinsipp; fullmåktige er beslutningsorgan og nämndene er forvaltningsmyndigheter. Nämndene har i kraft av at de er opprettet og fått tildelt et virksomhetsområde altså beslutningsmyndighet på en rekke områder, og de kan treffe administrative beslutninger så vel som faglig beslutninger.

4.7 Oppsummering og vurderinger

4.7.1 Frihet til å organisere seg selv

I alle de nordiske landene står kommunene svært fritt til å organisere seg selv, både på politisk og administrativt nivå. I alle landene har det skjedd en utvikling fra slutten av 1980-tallet som har resultert i at en rekke pålegg om særlovsorganer i dag er opphevet. Det er få slike bestemmelser igjen i den kommunale særlovgivningen i Norden. Det er en viktig side av det kommunale selvstyret at kommunene har rett til selv å bestemme hvordan de ønsker å organisere seg. Organiseringen varierer i praksis blant annet fordi kommunene er ulike i innbyggertall og geografisk utstrekning.

4.7.2 Styringsformer, herunder parlamentarisme

Det øverste organet i kommunene i Norden er direkte valgt av folket for 4 år. I Norge, Danmark og Finland kan det ikke foretas nyvalg i perioden.

Kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige fungerer således ikke på et parlamentarisk grunnlag, selv om det politiske flertallet endrer seg i en periode kan ikke flertallet fremtvinge nyvalg. I Sverige har fullmåktige i ekstraordinære situasjoner anledning til å beslutte ekstra valg mellom to ordinære valg, etter regler i KomL 5 kap. 5 a §.

Bare den norske kommuneloven åpner for at kommuner kan velge en parlamentarisk styreform. Rettslig sett står kommunene helt fritt i et slikt valg, det er ingen krav til for eksempel kommunens størrelse. I denne styreformen velger kommunestyret et kommuneråd («en regjering») ved flertallsvalg. Kommunerådet leder administrasjonen og kan få delegert omfattende kompetanse fra kommunestyret. Kommunerådet må fratre hvis det ikke lenger har kommunestyrets tillit.³⁷⁹

Den vanligste styreformen er i alle landene er en form for «utvalgsstyre» der utvalg/nämnder er sentrale i forhold til å ivareta den kommunale virksomheten. Her skiller Norge seg ut i forhold til de øvrige landene ved kommunene rettslig står helt fritt i forhold til å etablere faste utvalg, eller la det være. En norsk kommune kan nøye seg med å ha et formannskap eller den kan velge for eksempel en komitemodell der kommunestyret deles inn i komiteer uten beslutningsmyndighet (komiteene fungerer som en type arbeidsutvalg for kommunestyret).

4.7.3 Formannskap vs. økonomiutvalg og kommunstyrelsen

Et fellestrekk er at ovennevnte organer er obligatoriske i alle landene (ikke i en parlamentarisk styrt kommune i Norge eller i en «udvalgsløs» kommune i Danmark), og at de er forholdsmessig sammensatt ut fra sammensetningen i kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige. I alle landene er dette «tunge» organer, i Norge riktignok ikke så tungt i rettslig forstand sammenholdt med «tilsvarende» organ i de øvrige landene fordi formannskapet har få lovpålagte oppgaver og ingen

³⁷⁹ En form for «miniparlamentarisme» finner vi i Finland. Folkevalgte organ kan bli «avskedad», noe som er begrunnet i et ønske om å gjøre det politiske ansvaret mer effektivt, men dette er ingen styreform.

beslutningsmyndighet etter kommuneloven. En viktig oppgave formannskapet har etter kommuneloven er imidlertid å behandle forslag til økonomiplan og årsbudsjett og innstille overfor kommunestyret. Rent faktisk er formannskapet et sentralt organ i mange kommuner i Norge, men hvor sentralt varierer. Av betydning her er selvsagt den betydningen formannskapet har hatt i norske kommuner rent historisk, men også at det er obligatorisk, og skal sammensettes av medlemmer i kommunestyret, og at ordfører leder organet.

I Danmark har økonomiudvalget sentrale oppgaver fastlagt i styrelsesloven ved at det er tillagt en koordinerende rolle, og skal avgi innstilling til kommunalbestyrelsen i administrative og økonomiske spørsmål, utarbeide budsjettforslag og ivareta kommunens kasse- og regnskapsvesen og lønns- og personalforhold samt forestå eller samordne kommunens planlegging. Økonomiudvalget kan også tillegges andre oppgaver. Økonomiudvalget er således etter den danske styrelsesloven et «tyngre» organ rettslig sett enn formannskapet er i Norge, men også økonomiudvalgenes faktiske rolle varierer.

Kommunestyrelsen i Sverige (som formelt er en nämnd, men med særlige oppgaver og kompetanse) er også et meget sentralt organ. Kommunestyrelsen har, i likhet med økonomiudvalget i Danmark, en sentral koordineringsrolle og skal forberede og uttale seg i saker som behandles av fullmåttige, overvåke nämndenes virksomhet, ivareta den økonomiske forvaltningen, forberede saker for fullmåttige innenfor sitt saksområde og iverksette fullmåttiges beslutninger innenfor sitt saksområde. Kommunestyrelsen kan også få andre oppgaver. Oppgavene og kompetansen kommunestyrelsen i Sverige har etter kommunallagen ser ut til å være nokså sammenfallende med de lovbestemte oppgavene og kompetansen økonomiudvalget i Danmark har. I Danmark er økonomiudvalget overordnet de stående utvalgene i økonomiske og planmessige anliggender, men ikke i andre spørsmål. Kommunestyrelsen i Sverige kan kun gi råd, anvisninger og forslag til nämndene bortsett fra i visse budsjett- og anvisningsspørsmål, her er det noen forskjeller.

Kommunestyrelsen i Finland har en klart sterkere rettslig stilling enn formannskapet i Norge, økonomiudvalget i Danmark og kommunestyrelsen i Sverige har. Kommunestyrelsen har ansvaret for kommunens forvaltning og økonomi og for forberedelse av alle saker til fullmåttige samt for gjennomføring av beslutninger i fullmåttige, og fører også tilsyn med

fullmaktigebeslutninger (lovligheten). Hertil kommer at nämndene er underlagt kommunestyrelsen i administrative og økonomiske spørsmål.

4.7.4 Kompetanseforholdet mellom kommunestyret/-

kommunalbestyrelsen/fullmaktige vs. utvalg/nämnder

I Norge og i Danmark er det eksplisitt uttrykt i hhv. kommuneloven og styrelsesloven at kommunestyret/kommunalbestyrelsen er det øverste styringsorganet, og disse organene kompetanse til å treffe avgjørelse i enhver sak som vedrører kommunens forhold (det eksisterer noen unntak i særlov). Faste utvalg i Norge (i likhet med andre politiske organer under kommunestyret) er avhengig av å få delegert kompetanse fra kommunestyret for å ha beslutningsmyndighet. Dette er annerledes etter dansk rett. Etter den danske styrelsesloven ivaretas «den umiddelbare forvaltning» av kommunens anliggender (i en kommune med «utvalgssyre») av de stående (faste) utvalgene og økonomiudvalget. Alle kommunale områder skal være lagt til disse organene med unntak av saksområder der beslutninger etter lovgivningen skal treffes av kommunalbestyrelsen selv. Intet saksområde skal ligge igjen i kommunalbestyrelsen, og utvalgene er ikke avhengig av at beslutningsmyndighet er delegert fra kommunalbestyrelsen for å ha beslutningsmyndighet innenfor saksområdet de er ansvarlig for. Utvalgene er imidlertid underlagt kommunalbestyrelsen, og kommunalbestyrelsen er berettiget til å ta en hvilke som helst utvalgssak opp til behandling og avgjørelse. (Utvalgene kan i tillegg til kompetansen de har etter loven ha myndighet på grunnlag av delegasjon fra kommunalbestyrelsen.

I Sverige og Finland er forholdet mellom fullmaktige på den ene siden og kommunestyrelsen og nämndene mer komplisert. Etter svensk rett (grunnloven) er det gjort et skille mellom besluttende organ (fullmaktige) og forvaltningsorgan (nämndene, herunder kommunestyrelsen). Det følger av grunnloven i Sverige at fullmaktige i konkrete saker ikke kan instruere eller overprøve nämndene når de treffer beslutning i en sak som gjelder myndighetsutøving mot den enkelte eller anvendelse av lov. I det svenske systemet har altså fullmaktige og nämndene i forhold til hverandre eksklusiv kompetanse, dvs. at i visse saker kan bare fullmaktige treffe beslutning og i visse saker kan bare en nämnd treffe beslutning.

I Finland har i utgangspunktet fullmaktige all kompetanse, men det følger ofte av særlovgivningen at utøving av myndighet i forhold til den enkelte må skje i et kommunalt organ, for eksempel en nämnd, og ikke kan skje i fullmaktige. All delegasjon av kompetanse til andre organer skal skje i reglements form, og dette reglementet binder også fullmaktige. Fullmaktige kan således ikke overprøve, instruere mv. i forhold til konkrete beslutninger som skal treffes i andre organer etter delegasjonsreglementet(ene). Fullmaktige kan selvfølgelig endre delegasjonsreglementene og gi generelle regler og retningslinjer for hvordan kompetansen som delegeres skal utøves. Denne måten å regulere på bygger på prinsippet om «strikta kompetensgränser» som det kalles i Finland, se omtale foran i kapittel 3 punkt 3.4.9.2 og gjelder også i forholdet mellom fullmaktige og kommunestyrelsen.

4.7.5 Kommunedelsutvalg/lokalutvalg

I alle de nordiske landene er det adgang til å opprette kommunedelsutvalg. Bare den norske kommuneloven åpner for direkte valg av slike. I Norge, Finland og Sverige åpner kommunelovene opp for at slike kan få omfattende oppgaver og kompetanse. I Norge er det gitt egne regler om kommunedelsutvalg. I Finland og Sverige er slike organer nämnder, og reglene omtalt foran gjelder for slike kommunedelsnämnder. I Danmark står ikke kommunene like fritt. Lokalutvalg kan på lovregulerte områder kun få selvstendig beslutningskompetanse på områder som er opplistet i styrelsesloven. De kan også få selvstendig beslutningskompetanse innenfor det ulovfestede området som dekkes av kommunalfullmakten. Kommunalbestyrelsen må, hvis den skal opprette lokalutvalg med selvstendig beslutningskompetanse, vedta et regulativ for utvalget som må godkjennes av Indenrigsministeriet.

I Finland har et problem med hensyn til kommunedelsförvaltning vært at slike organ ikke har fått, og kommunene ikke har kunnet tildele dem oppgaver som i praksis interesserer innbyggerne i kommunen. I stedet for å være et reelt beslutningsorgan har de ulike kommunedelsorganene nærmest fungert som premissgivende organ i saker som berører kommunedelen. Kommunstrukturen, omtalt foran i kapittel 2 punkt 2.5.3, kan innebære at behovet for en kommunedelsförvaltning øker siden et av målene med reformen er å skape betydelig større kommuner enn dagens kommuner. Om slike muligheter utnyttes kan en bedre sikre behovet for et nærdemokrati og kan gjøre det lettere å gjennomføre frivillige kommunesammenslåinger. Men en forutsetning for dette er at kommunedelsorganene får reell

innflytelse i spørsmål som er viktige for kommunedelen, og at man i storkommunens budsjett bevilger tilstrekkelige midler for å kunne utføre de oppgavene et slikt organ får. I Norge er ikke kommuneloven til hinder for å etablere sterke kommunedelsutvalg. Slike kan, etter kommunestyrets bestemmelse, velges ved direkte valg og kan få delegert omfattende myndighet. Men de folkevalgte i kommunestyret kan vike tilbake for omfattende delegasjon av myndighet i og med at en kan risikere at kommunedelsutvalget kan få en annen politisk sammensetning enn kommunestyret. Oslo kommune har imidlertid som foran nevnt valgt en ordning med direkte valg (fra 2007) og har lagt omfattende oppgaver til bydelene, som helse- og sosialomsorg, barnevern, barnehager, kommunale kultur- og ungdomstiltak samt fritidsaktiviteter for barneskoletrinnet. Vi har derimot sett lite av kommunedelsorganisering i kommuner som er store i geografisk utstrekning i Norge.

4.7.6 Avstemninger

I Finland er det et krav om at to tredjedeler skal være til stede på møter i fullmaktige for at det skal være vedtaksført, i Norge har vi slike regler kun på det konstituerende møtet. I all hovedsak gjelder et krav om alminnelig flertall i avstemninger i de nordiske landene. Følgene dersom en avstemningen resulterer i stemmelikhet er dog forskjellige. I Norge, Sverige og Finland er som hovedregel leders stemme utslagsgivende (ved valg loddrekning), i Danmark faller forslaget.

5 Kjønnsmessig sammensetning av folkevalgte organer

5.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles den kjønnsmessige representasjonen i kommunale politiske organer i de nordiske landene. Det kan oppstilles en presumsjon for at organer som i sin sammensetning representerer befolkningen, vil gjenkjenne befolkningens behov, ønskemål og krav og dermed bidra til å styrke demokratiet. Vi kan også gå ut fra at organets beslutninger vinner større legitimitet nå det er representativt sammensatt. En sentral dimensjon i så henseende er den kjønnsmessige sammensetningen i de folkevalgte organene. Her kunne en også sett på andre demografiske faktorer av betydning for representativiteten, for eksempel andelen eldre, unge eller innvandrere i de folkevalgte organene, eller i forhold til faktorer som inntekt, utdanning, offentlig eller privat ansatt etc. På bakgrunn av oppdragsbeskrivelsen

forholder vi oss her kun til den kjønnsmessige fordelingen i de folkevalgte organene. Den kjønnsmessige dimensjonen er jo også en faktor som er sentral og gjennomgående på tvers av alder, klasse etnisitet etc.

Vi ser først på hvorvidt det er gitt lovregler om den kjønnsmessige sammensetningen av folkevalgte organer. Norge og Finland har lovregler som skal sikre den kjønnsmessige balansen i folkevalgte organer under hhv. kommunestyret og fullmåktige og det redegjøres for innholdet i disse. Danmark og Sverige har ikke slike lovregler.

Vi redegjør også for hvordan den kjønnsmessige sammensetningen rent faktisk er i de nordiske landene i den utstrekning vi har funnet fram til slikt tallmateriale. På bakgrunn av oppdragsbeskrivelsen ser vi også på eventuelle stimuleringsiltak som er satt i gang for å styrke representativiteten i de ulike landene.

Norge og Finland har lovregler, også om den kjønnsmessige sammensetningen i kommunale selskaper. Disse reglene er gitt en kort omtale.

5.2 Norge

5.2.1 Krav til kjønnsmessig balanse

Regler som stiller krav til kjønnsmessig balanse i kommunale folkevalgte organer kom inn i kommuneloven i 1992. I kapittel 6 i loven er det gitt regler om den kjønnsmessige fordelingen i politiske organer under kommunestyret, herunder styringsorganer i interkommunalt samarbeid som er organisert etter regler i kommuneloven.³⁸⁰ Også styringsorganer for interkommunale selskaper, kommunale aksjeselskaper og stiftelser skal etter lovgivningen ha en kjønnsmessig balanse. Slike regler, som er vedtatt senere, er gitt i kommuneloven for kommunale aksjeselskaper, for de øvrige i henholdsvis lov om interkommunale selskaper og i stiftelsesloven.

³⁸⁰ Reglene henger sammen med likestillingsloven (Lov 9. juni 1978) § 21 som stiller krav til kjønnsmessig balanse når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder mv. Likestillingslovens regler gjelder ikke utvalg mv. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger, jf. tredje ledd. For utvalg mv. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven, jf. fjerde ledd.

Reglene om valg i kommuneloven, herunder krav til kjønnsmessig sammensetning, gjelder ved valg til alle folkevalgte organer under kommunestyret. De gjelder for organer angitt i koml. § 29 nr. 1, herunder for felles folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid, jf. koml. §28-1c nr. 5 som viser til at reglene om faste utvalg gjelder så langt de passer. De gjelder også for organer som ikke er omfattet av kapittel 6, slik som kommunalt foretak, jf. koml. § 29 nr. 4, og for organer som kan unntas fra kapitlet, slik som styrer for institusjoner, komiteer og styrer i § 27-samarbeid, jf. koml. § 29 nr. 3. Det er ikke gitt regler som stiller krav til kjønnsmessig balanse for kommunestyrevalg. Ved kommunestyrevalg er det opp til partiene hvorvidt de vil nominere for å sikre kjønnsmessig balanse, de fleste partiene i Norge søker å sikre slik nominasjon både ved lokalvalg så vel som ved Stortingsvalg.

Ved valg til folkevalgte organer som skjer som forholdvalg stilles det krav til kjønnsmessig balanse innen det enkelte listeforslag og ved regler om valgoppgjøret innenfor den enkelte liste i hhv. koml. §§ 36 og 37. Tilsvarende regler er gitt for valg som skjer som avtalevalg i koml. § 38 a. Skal valg til folkevalgte organer skje som forholdvalg skal hvert kjønn være representert på den enkelte liste hvis det skal velges to eller tre medlemmer, jf. koml. § 36 nr. 2 første setning. Skal det velges fire eller fem medlemmer skal hvert kjønn være representert med minst to og skal det velges seks til åtte medlemmer skal hvert kjønn være representert med minst tre, jf. andre og tredje setning. Hvis det skal velges ni medlemmer skal hvert kjønn være representert med minst fire, skal det velges flere skal hvert kjønn være representert med «minst» 40 %, jf. fjerde setning. Kravet til kjønnsmessig fordeling er knyttet til de enkelte listeforslag og valgoppgjør innenfor denne listen og ikke til sammensetningen av organet, bestemmelsene gir derfor ingen sikker garanti for kjønnsmessig balanse i et organ.³⁸¹

Hvert parti eller hver gruppering kan bare levere inn ett listeforslag, jf. koml. § 36 nr. 1 andre setning, en regel som er gitt for å forhindre omgåelser av reglene som stiller krav om kjønnsmessig balanse.³⁸² Valgoppgjøret bygger d' Hondts metode, dersom det viser seg at et kjønn vil bli representert med færre medlemmer fra en liste enn det som følger av kravene i koml. § 36 nr. 2 rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn så langt mulig opp på

³⁸¹ Bernt og Overå (2011) s. 313-314.

³⁸² Se Ot.prp. nr. 20 (1998-99) s. 74-75. Melder noen seg ut av en liste eller en gruppering vil de ha rett til å fremme eget listeforslag, jf. Innst. O nr. 47 (1998-99) s. 14.

listen i det omfang som er nødvendig for å oppnå kjønnsmessig balanse, jf. koml. § 37 nr. 3. Tilsvarende regler er gitt for valg som skjer som avtalevalg, jf. koml. § 38a nr. 3.³⁸³

Gjennomføres valg i strid med disse reglene og slikt brudd har konsekvenser for sammensetning av organet som velges må det gjennomføres fullt omvalg og slik at alle listene er lovlige.³⁸⁴ Vedtak som treffes av et ulovlig sammensatt organ vil, slik Jan Fridthjof Bernt vurderer det, i utgangspunktet og som hovedregel være ugyldige. (Har en privat part innrettet seg i god tro kan situasjonen være annerledes.) Bernt legger til grunn at slik ugyldighet også vil kunne inntre selv om vedtaket er truffet med så stort flertall at den uriktige sammensetningen av organet ikke kan ha vært avgjørende for utfallet av voteringen. Han argumenterer i så henseende med at debatten frem til et vedtak vil kunne få betydning for utfallet. Terskelen for å legge til grunn at uriktig sammensetning av organet ikke kan ha noen betydning for utfallet, tilsvarende regelen i fvl. § 41, må i alle fall være høy mener han.³⁸⁵

5.2.2 Særregler for visse organer

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyret, slik som ved valg av formannskap etter koml. § 8, skal reglene som stiller krav til kjønnsmessig balanse følges så langt det er mulig, jf. koml. § 36 nr. 2 femte setning. Tilsvarende gjelder for valg av medlemmer til arbeidsutvalg. Valg av kommunestyrekomiteer etter koml. § 10 a er unntatt fra reglene i koml. § 36-38, jf. koml. § 29 nr. 6. Velges en kommunestyrekomitemodell vil som omtalt i kapittel 4 punkt 4.2.3.5 alle kommunestyrets medlemmer (med unntak av ordfører og medlem av kontrollutvalget) bli delt inn i kommunestyrekomiteer. Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer til kommunestyrekomiteene, denne vedtas med alminnelig flertall. Kommunestyrekomiteene skal etter koml. § 10 a nr. 4 sammensettes forholdsmessig etter den kjønnsmessige fordeling blant de som skal velges.

5.2.3 Krav til kjønnsmessig balanse i selskaper

Det er også gitt regler om representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper som er eid

³⁸³ Avtalevalg vil si at et valg gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer til organet som vedtas enstemmig av kommunestyret, jf. koml. § 38a nr. 2.

³⁸⁴ Se Kommunaldepartementet i sak 96/2660.

³⁸⁵ Bernt og Overå (2011) s. 316.

av kommuner og fylkeskommuner i fellesskap, jf. koml. § 80a, en regel som kom inn i kommuneloven i 2009.³⁸⁶ Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon i aksjeselskapers styre der staten eier alle aksjene gjelder tilsvarende for aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredjedeler av aksjene i selskapet. Aksjeloven § 20-6 er utformet på samme måte som koml. § 36 nr. 2 og likestillingslovens § 21 med hensyn til hvor mange representanter det lavest representerte kjønn minimum skal ha. Kravene gjelder ikke for ansattrepresentantene, jf. aksjeloven § 20-6 andre ledd. For disse er reglene om kjønnsmessig representasjon utformet slik at en blant annet tar hensyn til at bedrifter kan ha en svært skjev kjønnsmessig fordeling blant de ansatte. Tilsvarende regler er også gitt for interkommunale selskaper i inntomsel. § 10 første ledd, denne henviser også til reglene i aksjeloven § 20-6. Også stiftelsesloven har regler om krav til kjønnsmessig representasjon i § 27a når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner medlemmer av styret.³⁸⁷

5.2.4 Oversikt over kjønnsmessig fordeling i folkevalgte organer

Tabell 5.1 Kvinneandel i kommunestyre og formannskap 1999-2015.

Gjennomsnitt, minimum og maksimum

	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015
Kommunestyrene - gjennomsnitt	34,1 %	35,1 %	37,2 %	37,8 %
- maksimum	61,5 %	61,5 %	60,0 %	61,3 %
- minimum	8,0 %	17,2 %	11,0 %	4,8 %
Formannskapene - gjennomsnitt	37,6 %	37,9 %	42,0 %	40,4 %
- maksimum	60 %	80 %	80 %	71,4 %
- minimum	0	0	0	0

Kilde: NIBR Kommunal organisering 2012 (NIBR-rapport 2012:21) s. 53.

³⁸⁶ Tilføyd ved lov 19.6.2009 nr. 91.

³⁸⁷ Lov 15.juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven). Bestemmelsen sier at bestemmelsene i likestillingsloven § 21 første, annet og femte ledd gjelder tilsvarende når staten, en fylkeskommune eller kommune oppnevner hele styret i en stiftelse. Når staten, en fylkeskommune eller en kommune oppnevner deler av styret i en stiftelse, gjelder første punktum tilsvarende i forhold til styremedlemmene dette gjelder.

Tabellen viser at kvinneandelen i kommunestyrene har økt svakt i gjennomsnitt de siste 14 årene både i kommunestyre og i formannskap. Den har økt mye de siste 50 årene, i 1967 var 10 % av kommunestyremedlemmene kvinner. Det er stor variasjon mellom kommunene.³⁸⁸ I 2010 var 22,2 % av ordførerne i norske kommuner kvinner. I 1986 var kun 4,5 % av Norges ordførere kvinner.³⁸⁹ Denne andelen holdt seg stabilt etter kommunevalget i 2011. I følge statistikken fra SSB var andelen kvinnelige ordførere på 22 % i 2011 (antallet gikk ned fra 97 til 96). Når det gjelder kvinnelige varaordførere viser tallene fra 2011 en nedgang på om lag 6 prosentpoeng fra 175 til 152 siden forrige valg.³⁹⁰

Tabell 5.2 *Kvinneandel i utvalgene i kommunene 2000-2012*

	2000	2004	2008	2012
Antall kvinner	3787	2689	2243	2502
Antall totalt	8705	6321	5028	5567
Andel kvinner	44 %	43 %	45 %	45 %

Kilde: NIBR Kommunal organisering 2012 (NIBR-rapport 2012:21) s. 55.

Tabellen viser at kvinneandelen i overordnede utvalg ligger stabilt på 45 %. Overordnede utvalg vil typisk si faste utvalg. Utvalg som administrasjonsutvalg, personalutvalg, kontrollutvalg, klagenemnder, klientutvalg, landbruksnemnd, skogstyre, havnestyre er ikke med.³⁹¹

NIBR har også sett på sammenhengen mellom kvinnerepresentasjon i kommuner som har gjennomgående representasjon (utvalgene består kun av kommunestyrerepresentanter), og finner liten forskjell sammenholdt med de generelle tallene. I 2008 og i 2012 er kvinneandelen kun 1 % høyere i utvalg uten gjennomgående representasjon. Uavhengig av om det er gjennomgående representasjon i utvalgene eller ikke er kvinneandelen høyere i

³⁸⁸ NIBR-rapport 2012:21 s. 53.

³⁸⁹ Buck og Willumsen (med Helge O. Larsen) (2012) s. 24.

³⁹⁰ Se SSB <http://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalgform/hvert-4-aar> lest 20.8.2013.

³⁹¹ NIBR-rapport 2012:21 s. 54.

utvalgene enn i kommunestyrene, og NIBR konkluderer med at dette tyder på at kommunene tar ulike virkemidler i bruk for å oppfylle lovens krav til kjønnsbalanse i politiske organer.³⁹²

Tabell 5.3 *Andel kommuner med ulik andel kvinnelige ledere i faste overordnede utvalg 2008 og 2012* 2008: N=265; 2012: N=273

Andel kvinnelige ledere i utvalg	Andel kommuner i %	
	2008	2012
Ingen kvinnelige ledere	47,5 %	42,9 %
Mellom 1 og 49 % kvinnelige ledere	19,3 %	18,7 %
50 % kvinnelige ledere	20 %	14,3 %
Mellom 51 og 99 %	6,8 %	13,2 %
100 % kvinnelige ledere	6,4 %	11 %

Kilde: NIBR Kommunal organisering 2012 (NIBR-rapport 2012:21) s. 56.

Tabellen viser små endringer fra 2008 til 2012 ut over at andelen kommuner som har utvalg med kvinnelige ledere har økt noe, og andelen kommuner der over halvparten av utvalgene har kvinnelig leder økte med 11 prosentpoeng og utgjorde 24,2 % i 2012. Fremdeles har over 40 % av kommunene ingen kvinnelige utvalgsledere.³⁹³

5.2.5 Stimuleringstiltak

Likestillingsloven § 1a første ledd pålegger offentlige myndigheter, herunder kommuner, å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Bestemmelsene innebærer at både sentrale og lokale myndigheter har plikt

³⁹² NIBR-rapport 2012:21 s. 55.

³⁹³ Blåka m.fl. (2012) NIBR-rapport 2012:21 s. 55-56.

til å arbeide blant annet for å sikre kjønnsmessig balanse også der det ikke er lovregulert (i kommunestyret).³⁹⁴

I valgperioden 2007-2007 gjennomførte Regjeringen prosjektet «Utstillingsvindaue for kvinner i lokalpolitikken» som hadde som formål å oppnå en jevnere fordeling av kvinner og menn i kommunestyrene - spesielt i leiande verv. 22 kommuner deltok i prosjektet som er evaluert av forskere ved Uni Rokkansenteret.³⁹⁵ Se også rapporten «Nominering og konstituering i norske kommuner», også denne fra Uni Rokkansenteret.³⁹⁶

Vi er ikke kjent med noen konkrete statlige tiltak igangsatt for å fremme deltakelsen blant kvinner i lokalpolitikken i Norge p.t. Det mest nærliggende å nevne er et vi i 2013 feirer 100 årsjubileet for kvinners stemmerett, og i den forbindelse er det satt fokus på arbeidet for allmenn stemmerett, deltakelse, demokrati og likestilling med en rekke arrangementer. På nettsidene til jubileet sies det blant annet følgende: «Feiringen i 2013 vil markere dette viktige året i norsk historie, og demokratiutviklingen som har skjedd siden dette. Men den vil også rette blikket framover og spørre hva som kan gjøres for å utvide demokratiet i vår egen tid. Her vil deltagelse ved valg og representasjon i politikken være viktige stikkord. Dette gjelder spesielt for grupper som er dårlig representert eller har lav valgdeltakelse, som unge og personer med innvandrerbakgrunn».³⁹⁷ Det er altså ikke den kjønnsmessige representasjonen alene som har hovedfokus i forhold til politisk representasjon i forbindelse med stemmerettsjubileet.

³⁹⁴ Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven, jf. tredje ledd. Etter koml. § 48 nr. 5 skal den kommunale årsberetningen både redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i kommunen og for tiltak som er eller planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven.

³⁹⁵ Aars og Christensen (2012) Rapport 2 2012 UNI Rokkan senteret; se http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/utstillingsvindu/uni_rokkansenteret_utstillingsvindu_f_ or_kvinner.pdf lest 5.11.2013.

³⁹⁶ Aars og Ringkjøb (2009) Foreløpig rapport Rokkan-senteret http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/nominering_og_konstituering_i_norske_kommunar.pdf lest 5.11.2013.

³⁹⁷ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/kampanjer/allmenn-stemmerett/om-jubileet.html?id=652797>, lest 2. april 2013.

Det nevnes også at Regjeringen har varslet at den vil sette i gang tiltaket «Lokalvaldag» for å sikre bedre kjønnsbalanse i kommunestyrene i forkant av neste kommunestyrevalg.³⁹⁸

5.3 Danmark

Dette punktet er for Danmarks vedkommende lite omfattende fordi Danmark ikke har lovregler om kjønnsmessig representasjonen i folkevalgte organer, og vi har funnet relativt lite data om den faktiske kjønnsmessige fordelingen i kommunale folkevalgte organer. Spørsmålet om den kjønnsmessige sammensetningen i folkevalgte organer har heller ikke vært mye diskutert i Danmark, men er nå tatt opp som del av en bredere problematikk knyttet til hvorvidt kommunalbestyrelsene er demografisk representative. I det påfølgende kapittel i denne rapporten omtales en rapport vedrørende kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår (1. delrapport). I den rapporten foretas det noen vurderinger av behovet for og mulighetene for å styrke den sosiodemografiske representativiteten, herunder kvinnerepresentasjonen i kommunalpolitiske organer.³⁹⁹

Kvinner har sammen med unge, privatansatte og eldre vært underrepresentert i kommunalbestyrelsene sammenholdt med velgersammensetningen. Forut for valget i 2009 lå kvinneandelen på 27 %, en andel som hadde vært uendret siden 1989 og kvinneandelen har vært lavere enn i de øvrige nordiske landene. I rapporten vises det til at den større andelen kvinnerepresentasjonen i andre land må tilskrives blant annet kvotering, men arbeidsgruppen mente at en eventuell anvendelse av kvoter må bestemmes i de enkelte politiske partier. Arbeidsgruppen foreslo på denne bakgrunn at «partierne oppfordres til at sette særligt fokus på den kønsmæssige ligestilling i forbindelse med opstillingen af kandidater», idet «målet er, at flere kvinder opstilles med en højere placering på listerne end hidtil» (s. 30). Arbeidsgruppen bemerket i den forbindelse at den daværende minister for ligestilling i mars 2009 avholdt en konferanse med fokus på å øke antall kvinner på listeforslagene.

³⁹⁸ Se pressemelding fra KR D 21.5 2013; http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressemeldinger/2013/vil-sikre-betre-kjonnbalanse-i-kommunes.html?id=727100&WT.tsrc=epost&WT.mc_id=epostvarsel_krd lest 20.8.2013.

³⁹⁹ Rapport fra Arbeidsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår, Indenrigs- og Socialministeriet 2009, se kapittel 5.

Ved valget i 2009 økte kvinnerepresentasjonen, og Danmark har i dag en kvinneandel på 32 % i kommunalbestyrelsene.⁴⁰⁰ Kvinneandelen blant borgmesterene utgjør i dag 14,3 %, den høyeste andelen som noen gang har vært, og innebærer en fordobling i forhold til valget i 2005.⁴⁰¹

I neste kapittel (kapittel 6) behandler vi de folkevalgtes rettigheter og plikter, herunder rett til vederlag (godtgjøring). Som omtalt der ble det i 1995 innført et tilleggsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med hjemmeværende barn under 10 år. Tilleggsvederlaget ble sett på som en forutsetning for at foreldre med små barn kan delta aktivt i kommunalpolitikken, men ble også begrunnet som «et bidrag til fremme af mere ligelig repræsentation af mænd og kvinder» i de lokalpolitiske organer.⁴⁰² Den foran omtalte arbeidsgruppen har med den samme begrunnelsen fremmet forslag om en forbedring av dette tilleggsvederlaget (1. delrapport s. 82).

Det er så vidt vi erfarer ikke tatt andre eller flere initiativer om den kjønnsmessige representasjonen i kommunale folkevalgte organer etter dette.

5.4 Finland

5.4.1 Krav til kjønnsmessig balanse

I den finske kommunallagen er det, sammenholdt med reglene i jämställdhetslagen, gitt bestemmelser som stiller krav til kjønnsmessig balanse i politiske organer under fullmaktige. Det er også gitt regler med krav om kjønnsbalanse for styringsorganer i samkommuner og visse selskaper eid av det offentlige.

Det fremgår av KomL 18 § femte ledd at bestemmelsene i jämställdhetslagen skal ivaretas ved valg av medlemmer til folkevalgte organer. I alle kommunale organer, med unntak av fullmaktige, samt i samkommuners organer skal både kvinner og menn være representert med

⁴⁰⁰ <http://www.kvinno.dk/side/1174/> lest 7.4.2013.

⁴⁰¹ Det er pt. 14 kvinnelige borgmestere i Danmark (antall kommuner er 98). Det er den høyeste andelen som noen gang har vært. Andelen kvinnelige borgmestere var i i 2009 før valget på 7,1 %, lest 7.4.2013.

⁴⁰² bet. 1271/1994, s. 65

minst 40 %, jf. 4 a § i jämställdhetslagen.⁴⁰³ Hovedregelen kan fravikes i særskilte tilfeller. Kvotestemmelsen gjelder ikke fullmæktige fordi fullmæktige velges ved direkte valg, kjønnsfordelingen der er derfor avhengig av resultatet i kommunevalget. Bestemmelsen gjelder heller ikke valg til enkeltstående verv som valg av ordförande.

Bestemmelsen i jämställdhetslagen stiller et krav om at hvert kjønn skal være representert med minimum 40 %, det er ikke anledning til å avrunde nedover. For å bestemme minimum må en først regne ut hvor mye 40 % utgjør av organets medlemmer. I organ av ulik størrelse skal fordelingen skje på følgende måte: Er medlemstallet fire skal fordelingen være to kvinner og to menn. Når medlemstallet stiger skal fordelingen være slik: 5 medlemmer (minimum 2 kvinner og menn), 6–3, 7–3, 8–4, 9–4, 10–4, 11–5, 12–5, 13–6, 14–6, 15–6, 16–7, 17–7, 18–8, 19–8, 20–8, 21–9 osv. I ett organ med tre medlemmer kan ikke kvoten oppfylles, da holder det at begge kjønn er representert.⁴⁰⁴

Kravet til kjønnsmessig fordeling må oppfylles både for de ordinære medlemmene og for varamedlemmer, men slik at det ordinære medlemmet og vedkommendes personlige varamedlem ikke trenger være av samme kjønn. Kvoten gjelder ikke separat for presidentskapet i et organ.⁴⁰⁵ Er sammensetningen i et organ ikke i overensstemmelse med 4 a § i jämställdhetslagen skal det foretas nytt valg. Ordförer skal før valget foretas konstatere hvilke krav som gjelder for sammensetningen av organet samt hvilken betydning dette får på valgresultatet.⁴⁰⁶ I praksis kan det være vanskelig å oppfylle kvoten hvis ikke valget er enstemmig. (En trenger ikke gjennomføre noen egentlig valgforretning i en slik situasjon med Finlands stemmeordning.)⁴⁰⁷

Myndigheter, og alle parter som skal foreslå kandidater til organ som omfattes av jämställdhetslagen 4 a §, skal, dersom det er mulig, foreslå både en mann og en kvinne til vervet, jf. jämställdhetslagen 4 a § tredje ledd.

⁴⁰³ Lagen om jämställdhet 609/1986 skal forhindre kjønnsdiskriminering og fremme likestilling mellom kvinner og menn samt forbedre kvinners stilling fremfor alt i arbeidslivet.

⁴⁰⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 208-209.

⁴⁰⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 205-206.

⁴⁰⁶ Harjula og Prättälä (2004) s. 208.

⁴⁰⁷ Harjula og Prättälä (2004) 208 og s. 452.

5.4.2 Unntaket fra kravet til kjønnsmessig balanse

Kravet til kjønnsmessig balanse kan fravikes om det foreligger særskilte grunner. For eksempel dersom det skal velges medlemmer til et organ innenfor et spesialområde og det bare fins mannlige eller kvinnelige eksperter eller tjänsteinnehavere/arbeidstakere. Kjønnkvoten skal ikke medføre at en person utsettes for diskriminering eller stå i konflikt med noen grunnleggende rettigheter eller menneskerettigheter. I rettspraksis har en lagt til grunn et en kommune har rett til å fravike hovedregelen om kjønnkvoter dersom medlemskap i et folkevalgt organ bygger på et bestemt folkevalgt verv eller en tjänstestilling, oftest i forbindelse med valg til «kommittéer».⁴⁰⁸ I nämnder kan kjønnkvoten bare fravikes dersom fullmäktige har bestemt at kommunestyrelsen og/eller visse nämnder skal sammensettes av medlemmer av fullmäktige slik det er anledning til etter KomL 18 § første ledd, jf. omtale foran i kapittel 4 punkt 4.4.3.2.

Det anses ikke som en særlig grunn at ulike partigrupper skal ha rett til representasjon i komiteer der majoriteten skal bestå av folkevalgte. Heller ikke argumenter som at medlemmene har tidligere erfaring fra liknende oppdrag, eller at organet skal ha en viss «verdighet» godtas. Derimot har en godtatt som en særlig grunn at gruppeledere i fullmäktige i denne egenskap ble valgt til en «kommitté» som skulle arbeide for utvikling av strategier for en by.⁴⁰⁹

Den som påberoper seg at det foreligger en særlig grunn til å fravike kjønnkvoten må begrunne dette. Dersom reglene om kjønnkvoter fravikes må dette begrunnes i valgbeslutningen.⁴¹⁰

5.4.3 Selskaper med kommunal «majoritet»

Kjønnkvoten gjelder også for selskaper som har kommunal «majoritet». Dersom et selskap som har kommunal «majoritet» har et förvaltningsråd, ett styre (en direktion) eller et annet ledelses- eller förvaltningsorgan og slikt organ består av folkevalgte skal dette organet ha en jevn representasjon av kvinner og menn om ikke særskilte hensyn taler for noe annet, jf.

⁴⁰⁸ Harjula og Prättälä (2004) s. 206-207.

⁴⁰⁹ HFD 1997:49, se omtale i Harjula og Prättälä (2004) s. 207-208.

⁴¹⁰ Harjula og Prättälä (2004) s. 206.

jämställdhetslagen 4 a § andre ledd. I praksis ligger dette kvotekravet nær kvoteprinsippet i første ledd, jevn representasjon forutsetter vanligvis at det er nesten like mange kvinner som menn i de styrende organer.⁴¹¹ For kommuners del er bestemmelsen først og fremst aktuell for aksjeselskaper. Et selskap med kommunal «majoritet» er et selskap der en eller flere kommuner tilsammen har aksjemajoritet, dvs. over 50 % av selskapets aksjer. Bestemmelsen gjelder for valg til styrelser i bolag selv om slike ikke er særskilt nevnt. I et selskap med kommunal «majoritet» gjelder likestillingskravet bare representanter for kommunen eller kommuner, ikke andre eiere i bolagsstyrelsen eller andre organ.

Aksjeeierne i et aksjeselskap utøver sin beslutningsrett ved stemmen sin på generalforsamlingen der styringsorganene i selskapet velges. Etter aktiebolagslagen kapittel 5 3 § andre ledd 4) velger generalforsamlingen medlemmene i styret og i «förvaltningsrådet» (dersom selskapet har et slikt organ).⁴¹² Kommunestyrelsen, eller annen kommunal myndighet som har fått slik kompetanse i et reglement, gir anvisninger til kommunens representant på generalforsamlingen, jf. KomL 23 § tredje ledd. Kravet om at begge kjønn skal være likestilt i jämställdhetslagen må ivaretas i de anvisninger som gis knyttet til valg av medlemmer i styringsorganene i aksjeselskapet. Representanten for kommunen på generalforsamlingen (og også andre enn kommunens representant) skal følge jämställdhetslagen også uten at det foreligger særskilte anvisninger fra kommunestyrelsen. Det kan fremmes kommunalbesvær i forhold til beslutninger som gjelder slike anvisninger.⁴¹³

5.4.4 Oversikt over kjønnsmessig fordeling

Tabellen under viser kvinneandelen i de ulike politiske organene, i presidiet samt for ordførervervet i perioden 2009-2012 i Finland. Det ble avholdt kommunevalg i 2012, men data for sammensetningen av de ulike organene etter valget forelå ikke da kartleggingen ble gjennomført høsten 2012.

⁴¹¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 210.

⁴¹² 21.7.2006/624.

⁴¹³ Harjula og Prättälä (2004) s. 209 sammenholdt med s. 223.

Tabell 5.4 *Kvinneandel i politiske organer og verv i Finland 2009-2012*

Organ/verv	Andel kvinner
Fullmäktige	37 %
Ordfører fullmäktige	27 %
Viceordfører fullmäktige	25 %
Kommunstyrelsen	46 %
Ordfører kommunstyrelsen	21 %
Første og andre viceordfører kommunstyrelsen	35 %

Som tabellen foran viser var kvinneandelen innvalgt i fullmäktige på landsbasis i gjennomsnitt på 37 % ved kommunevalget i 2008 (i 2012 sank den til 36 %). Kvinneandelen er lavere i små kommuner enn i store. I kommuner med færre enn 5500 innbyggere var den i snitt på 34 % mens den var på 48 % i byer med flere enn 100 000 innbyggere. I begynnelsen av fullmäktigeperioden 2009-2012 hadde 13 kommuner kvinnelig majoritet i fullmäktige. Andelen kvinner som velges til presidiet er lavere enn hva som kan forventes med tanke på antall kvinnelige medlemmer i fullmäktige. Kvinnene utgjorde 27 % av ordførerne og ca. en fjerdedel av vice ordförande i fullmäktige i perioden.⁴¹⁴

Andelen kvinnelige medlemmer i kommunstyrelsene var i gjennomsnitt på 46 % i perioden, samme andel som i foregående fullmäktigeperiode. Nærmere 4/5 av kommunstyrelsene har mannlig majoritet. Ca. 12 % av kommunene har kommunstyrelser med kvinnelig majoritet. Kvinner velges forholdsmessig oftere til vice ordförande enn til ordförande i kommunstyrelsen. Av kommunstyrelsenes ordførere var ca. 21 % kvinner, mens den kvinnelige andelen av første og andre vice ordförande i kommunstyrelsene var ca. 35 %. Sammenlignet med perioden 2005-2008 holdt andelen kvinnelige ordførere og første ordfører seg på samme nivå, mens andelen kvinnelige andre vice ordførere sank. Av de største partiene hadde Centern i Finland flest ordførerverv i kommunstyrelsene i 2009-2012, sammenlagt 185. Av disse var 20 % kvinner. Samlingspartiet innehadde 83 ordførerverv, 23 % av disse var

⁴¹⁴ Tallene er hentet fra http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiafilastot/tietoja_kuntien_hallituksista_jasenista/hallituksen_jasenet_sukupuoli_2009/Sivut/default.aspx, finnes bare på finsk.

kvinner. Finlands Socialdemokratiske Parti hadde 38 ordførerverv, over halvparten av disse (24) hadde kvinner.⁴¹⁵

5.4.5 Stimuleringstiltak

Jämställdhetslagen forutsetter at kommunene skal arbeide på et bredt plan for å realisere likestilling mellom kjønnene, det er en del av kommunens oppgaver. Loven forplikter kommunene til å fremme likestilling på en systematisk og målrettet måte i all virksomhet herunder i tjenestetilbudet, som arbeidsgiver og i utdanning og undervisning. Målet om likestilling understøttes av kvotebestemmelsene i jämställdhetslagen.

Likestillingen er også søkt fremmet gjennom ulike prosjekter. Et slikt prosjekt er TASE-prosjektet som ble gjennomført i 2010-2012. Dette er et prosjekt som søker å fremme likestillingen mellom kjønnene ved hjelp av den europeiske deklarasjonen om likestilling mellom kvinner og menn på lokalt og regionalt nivå.⁴¹⁶ Prosjektets mål er å øke kunnskapen om deklarasjonens betydning for kommunene og hjelpe dem til å dra nytte av den når de treffer beslutninger. Kunnskapen om likestillingsbetydning i de kommunale tjenestene når beslutninger treffes og planlegging av økonomien og virksomheten skal styrkes. Det overgripende målet er å styrke likestillingen av kvinner og menn, jenter og gutter i kommunene. Prosjektet utvikles i pilotkommunene Esbo, Salo, Vanda og Åbo. Andre kommuner og landskapsforbund som har godkjent likestillingsdeklarasjonen er innbudt til å delta i prosjektarbeidet for å dele tanker og erfaringer. I tillegg henter en inn erfaringer fra andre europeiske kommuner. For mer om dette prosjektet, se Finska kommunförbundets sine hjemmesider.⁴¹⁷

5.4.6 Betydningen av kvotebestemmelsen

Kvotebestemmelsen i jämställdhetslagen har vært omstridt fra den ble foreslått, og den løftes fram i sammenheng med hvert kommunevalg. Statistikken viser at kvotebestemmelsen tas på

⁴¹⁵ Tallene er hentet fra http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/tietoja_kuntien_hallituksista_jasenista/hallituksen_jasenet_sukupuoli_2009/Sivut/default.aspx finnes bare på finsk.

⁴¹⁶ Deklarasjonen er utarbeidet i samarbeid mellom de europeiske kommuneorganisasjonene og kommunene og styret i Kommunförbundet i Finland (Finlands KS) har anbefalt kommunene og landskapsförbunden å godkjenne den.

⁴¹⁷ <http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/fou/projekt/tase/Sidor/default.aspx>, lest 23. mars 2013.

alvor, de kommunale organene under fullmaktige har en ganske jevn kjønnsfordeling. Det gjelder både nämnder og kommunestyrelsen. Aktørene er selv overbevist om effekten av kvotebestemmelsen. I følge en doktorgradsavhandling fra 2006 opplyser bare 9 % av informantene at bestemmelsen ikke har noen påvirkning på personvalg.⁴¹⁸ En betydelig majoritet på 83 % sa imidlertid at bestemmelsen vanskeliggjorde valg til folkevalgte organer, majoriteten av informantene fra alle partier mente det. Kommunestørrelse hadde ingen betydning i forhold til informantenes oppfatninger på dette punkt. Bare 17,4 % støttet en påstand om at kvotebestemmelsen gjør personvalg enklere, men slik at en klar majoritet blant kvinnene støttet en slik påstand. Blant mennene mente en større andel at kvotebestemmelsen vanskeliggjør valget. Før kvotebestemmelsen trådte i kraft i 1995 var den kjønnsmessige fordelingen i de kommunale folkevalgte organene svært skjev. Kvinnene var representert i organ med ansvarsområder som utdanning, kultur og sosial- og helse, mens menn var overrepresentert på de tekniske områdene. I følge doktorgraden fra 2006 har kvotebestemmelsen bidratt til at den kjønnsmessige fordelingen har jevnet seg ut i organene, men fortsatt kan en se spor av den tradisjonelle fordelingen på visse områder der kvinner er overrepresentert. Dette gir i følge doktorgraden holdepunkter for å anta at kjønnsfordelingen ville vært i tråd med den tradisjonelle fordelingen dersom en ikke hadde hatt kvotebestemmelsen. Over halvparten av informantene (53,8 %) trodde ikke at en ville fått en jevn fordeling mellom kjønnene uten en særskilt kvote.

Tilpasningen av kvotebestemmelsen synes uproblematisk i forhold til organ regulert i KomL 17 §. Derimot har det forekommet grensdragningsproblemer i kommittéer og arbeidsgrupper, især når slike ikke har hatt beslutningsrett i saker som behandles. Selv om den egentlige beslutningen treffes i nämnder og i kommunestyrelsen legges viktige premisser i en sak ved behandling i de forberedende organene. For å sikre en jevn representasjon av menn og kvinner inklusive deres synpunkter og ekspertise er det i følge doktorgraden nødvendig å la bestemmelsen ha et bredt virkeområde. På basis av den allmenne plikten i til å fremme likestilling i jämställdhetslagen ønsker en å etterstrebe en kjønnsmessig balanse også i organ der bestemmelsen ikke gjelder direkte. Det framgår av avhandlingen at 45,5 % av informantene anså kvotebestemmelsen som ytterst viktig. Av disse mente 74,2 % av kvinnene at bestemmelsen var ytterst viktig, mens bare 37,1 % av mennene mente det samme.

⁴¹⁸ Mervi Parviainen (2006) Tasa-arvoa laskimella Tutkimus tasa-arvolain kiintiösäännöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa, denne er ikke tilgjengelig på svensk eller engelsk.

Kvotestemmelsen gjelder som omtalt foran ikke for presidentskapet i de ulike organ. Kvinner velges oftere til medlemmer eller viceordfører i et organ enn til ordfører, og de er klart underrepresentert i organenes presidier. Kvinnelige ordførere fungerer heller ikke alltid i hele mandatperioden til fullmäktige. Data kan tyde på at kvinneandelen i et organ er lavere dess større politisk betydning organet har. Som følge av kvotestemmelsen har kvinnenes representasjon økt, men det er en risiko for at organ med høy kvinnerepresentasjon mister innflytelse og at beslutningsmyndigheten forflyttes til et annet organ i følge den foran omtalte doktorgraden.

Ett argument som fremføres som en kritikk mot kvotestemmelsen er at det kan bli for mange folkevalgtverv på de kvinnelige politikerne, og at det kan være en grunn til at de ikke engasjerer seg i lokalpolitikken eller at de trekker seg ut av denne. I følge avhandlingen omtalt over mente over halvparten (59,9 %) at kvotestemmelsen ikke fører til en opphopning av verv på de kvinnelige folkevalgte. Også her var det variasjon mellom kjønnene. En årsak til at det kan bli mange folkevalgtverv på enkelte er for eksempel mengden av nämnder i mindre kommuner. På den andre siden har kommunene i den senere tid avviklet nämnder eller slått slike sammen. En slik utvikling kan imidlertid føre til at det etableres supernämnder med omfattende virkeområder noe som kan føre til at det blir vanskelig for en vanlig folkevalgt å beherske et så bredt saksområde. I slike tilfeller risikerer en at beslutningsretten lettere glir over fra de folkevalgte til tjensteinnehavere i administrasjonen.

5.5 Sverige

Det er ikke gitt regler om kjønnsmessig sammensetning av de ulike kommunale organene i Sverige. Spørsmålet om det skal gis rettsregler om dette har ut fra det vi kjenner ikke blitt diskutert. Derimot kan de politiske partiene iblant uttrykke ambisjoner om at de etterstreber en jevn eller i det minste en jevnere kjønnsfordeling i de folkevalgte organene.

En undersøkelse utarbeidet av Statistiska Centralbyrå (SCB) og Sveriges kommuner och landsting (SKL) fra 2011 gir en del opplysninger om den kjønnsmessige fordelingen blant lokale politikere.⁴¹⁹ Tabellen i det følgende gir en oversikt.

Tabell 5.5 *Oversikt kvinneandel i sentrale folkevalgtverv i svenske kommuner 2011*

Organ/Verv	Prosentandel kvinner
Fullmäktige	43 %
Kommunstyrelsen	41 %
Ordfører kommunstyrelsen	29 %
Ordfører nämnder	33 %

Andelen kvinner blir mindre jo høyere opp i det kommunalpolitiske hierarkiet en kommer.⁴²⁰ Kjønnsfordelingen er jevnere blant yngre politikere enn eldre. Blant dem under 30 år utgjør kvinneandelen 47 % sammenholdt med 36 % blant dem på 65 år og eldre. En kjønnsfordeling der andelen kvinner og menn ligger mellom 40 og 60 % bruker en gjerne å si at de er likestilte. Om en benytter den målestokken viser kjønnsfordelingen mellom de folkevalgte totalt sett likestilling i kommunene. Men kvinneandelen varierer mellom de enkelte kommunene. I totalt 82 av landets 290 kommuner er andelen folkevalgte kvinner i fullmäktige lavere enn 40 %.

Kjønnsfordelingen i kommunalpolitikken i Sverige er en sak for de politiske partiene. Lovgiver har ikke involvert seg i dette spørsmålet. De politiske partiene etterstreber normalt en jevn kjønnsfordeling i nomineringsprosessene. På socialdemokraternas i Göteborgs hjemmeside sies det for eksempel at ut over en jevn kjønnsfordeling etterstrebes det at andelen innvandrerepresentanter i hver nämnd skal være på minst 20 %. Videre at hva gjelder utnevning av styrelser er målet å øke andelen kvinnelige gruppeledere og innvandrere (andre generasjons innvandrere) til minst 20 %. Vi har ikke funnet noen særskilte forskningsrapporter på dette punkt.

⁴¹⁹ Förtroendevalda i kommuner och landsting, utgiven av SCB och SKL 2011, Demokratistatistikrapport 12, se http://www.scb.se/statistik/publikationer/ME0001_2011A01D_BR_ME09BR1202.pdf ..

⁴²⁰ Se rapporten s. 8.

5.6 Sammenligning

5.6.1 Rettslig regulering

- I alle landene er det opp til partiene og velgerne å sikre den kjønnsmessige balansen i det direkte valgte øverste organet (kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige).
- Norge og Finland har lovregler som stiller krav til kjønnsmessig balanse i politiske organer under hhv. kommunestyret og fullmåktige, Sverige og Danmark har ikke slike regler.
- Reglene i Norge og Finland er i hovedsak like med hensyn til kravene som stilles: Begge kjønn skal være representert med minst 40 % i folkevalgte organer, men slik at reglene tilpasses dersom organet skal bestå av medlemmer i kommunestyret og i enkelte andre situasjoner (for eksempel dersom organet skal bestå av tre medlemmer). Hvordan valget skal skje (valgreglene) er forskjellig utformet.
- Norge og Finland har også lovregler som stiller krav til kjønnsmessig balanse i interkommunale samarbeid som har styringsorganer, herunder egne rettssubjekter (samkommuner).
- Det er også stilt krav til kjønnsmessig balanse i styrer mv. i kommunale aksjeselskaper. I Norge må kommuner og eller fylkeskommuner eie minst 2/3 av aksjene i selskapet for at reglene om kjønnsmessig balanse skal gjelde. I Finland stilles det krav om en eierandel på mer enn 50 % av aksjene.

5.6.2 Kjønnsmessig balanse i praksis

- Tabellen under gir en oversikt over kvinneandelen i de mest sentrale politiske organer i de nordiske landene i inneværende periode samt kvinneandelen mht. ordfører/borgmesterverv.

Tabell 5.6. Oversikt over kvinneandelen i en del organ og noen verv

Organ	Norge (2011-2015)	Danmark (2009-2013)	Finland (2009-2013)	Sverige (2010-2014)
Kommunestyret/ kommunalbestyrelsen/ fullmåktige	37,8 %	32 %	36 %	43 %
Ordfører/ borgmester Ordfører fullmåktige	22,2 % 1)	14,3 %	27 %	
Formannskap/ kommunestyrelsen	40,4 %		46 %	41 %
Ordfører og borgmester Ordfører kommunestyrelsen 2)	22,3 %	14,3 %	21 %	29 %

1) Tall fra 2010

2) I Norge og Danmark leder ordfører og borgmester både hhv. kommunestyret og kommunalbestyrelsen og formannskap og økonomiudvalg.

- Det Tabellen viser at Danmark har den laveste andelen kvinner sammenholdt med de øvrige landene i Norden. Det gjelder både i det øverste direkte folkevalgte organet og andelen i borgmestervervet sammenholdt med ordførervervene i resten av Norden.
- Sverige har den høyeste kvinneandelen både når det gjelder ordfører (i kommunestyrelsen) og andelen kvinnelige representanter i det øverste direktevalgte organet (fullmåktige), mens Finland har den høyeste andelen kvinner i kommunestyrelsen sammenholdt med lignende organer i de øvrige nordiske landene.

5.7 Oppsummering

Norge og Finland har lovregler som skal sikre kjønnsmessig balanse i politiske organer under kommunestyret/fullmåktige. Norge og Finland vedtok slike regler omtrent samtidig (i hhv. 1992 og 1994) og de har fått en ganske lik utforming. Danmark og Sverige har ikke lovregler om kjønnsmessig representasjon i politiske organer, det overlates til de politiske partiene å bestemme. Slike regler vil forøvrig være problematiske å innføre i Danmark som jo har gjennomgående representasjon i de stående utvalgene og økonomiudvalget (disse består av medlemmer av kommunalbestyrelsen). Sverige har, selv uten lovregler om kjønnsmessig balanse, jevnt over en like høy kvinneandel i politiske organer eller verv som Norge og Finland har. Danmark på sin side skiller seg ut med en lavere kvinneandel enn de øvrige nordiske landene både i det øverste organet, kommunalbestyrelsen, og i det mest sentrale politiske vervet, borgmestervervet, sammenholdt med vervene som ordfører i Norge og ordfører i kommunestyrelsen i Sverige og Finland. Denne forskjellen kan neppe forklares bare med manglende rettslig regulering. Sverige har klart å oppnå den høyeste kvinneandelen uten å ha kvoteringsregler. Det gjelder ikke kvoteringsregler for valg til det øverste organet eller til ordførerverv i noen av landene. Men det at en har kvoteringsregler til andre folkevalgte organer bidrar selvfølgelig til et helt annet fokus på kvotering og kravet til kjønnsmessig balanse også i organer/verv der det ikke er gitt slike regler.

6 Folkevalgtes rettigheter og plikter, herunder retten til godtgjøring mv.

6.1 Introduksjon

I dette kapitlet ser vi på reglene om de folkevalgtes rettigheter og plikter. Med begrepet folkevalgt menes politikere valgt inn i ulike kommunale politiske organer eller funksjoner. En folkevalgt kan være direkte eller indirekte valgt. Vi ser på rettigheter den enkelte folkevalgte har, og ikke på rettigheter som for eksempel et mindretall i et folkevalgt organ har.

Vi behandler regler om rett og plikt til å fungere i vervet, herunder regler om møterett og møteplikt og rett til fri fra arbeid. Regler om talerett, forslagsrett, stemmerett og eventuell stemmeplikt behandles også. Det samme gjelder regler om folkevalgtes rett til opplysninger og dokumentinnsyn ut over offentlighetslovgivningens regler. (Reglene om møteoffentlighet og dokumentoffentlighet behandles i kapittel 13). Hvilke habilitetsregler som gjelder for folkevalgte omtales også, men her gis det først og fremst en oversikt. Lovregler om adgang til å holde folkevalgte til ansvar og sanksjonering av brudd på folkevalgtes plikter nevnes også. Vi ser ikke på regler om de folkevalgtes taushetsplikt og heller ikke på reglene om valg, slike regler faller utenfor oppdraget. (Vi har behandlet noen spørsmål under valg til det enkelte organ i kapittel 4.)

Vi ser også på hvorvidt folkevalgte har krav på godtgjøring (vederlag) for folkevalgtverv, hva som eventuelt inngår i godtgjøringen og eventuelle regler om størrelsen på slik godtgjøring. Også reglene om folkevalgtes rett til å få dekket sine utgifter i forbindelse med utøvelsen av vervet (skyss, kost og overnatting) behandles og hvilken rett de har til å få erstattet økonomiske tap (tap av inntekt). Eventuelle spesialregler i kommunalretten om rett til permisjon, pensjonsordninger mv. for folkevalgte ser vi også på. Vi behandler i utgangspunktet ikke de folkevalgtes rettigheter etter annen lovgivning som trygdelovgivning, sykeforsikringslovgivning etc. Andre regler som kan være mer spesielle for hvert enkelt land omtales også.

6.2 Norge

6.2.1 Oversikt

I kommuneloven kapittel 7 er det gitt regler om de folkevalgtes rettigheter og plikter, slik som regler om rett og plikt til å delta i møter i folkevalgte organer, rett til fri fra arbeid, retten og plikten til å stemme, inhabilitetsregler, rett til dokumentinnsyn og rett til informasjon, rett til arbeidsgodtgjøring for folkevalgtvervet og dekning av utgifter og økonomisk tap.

Hovedreglene er gitt i loven, mens nærmere regler om folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling og regler om folkevalgtes rett til dekning av økonomisk tap og arbeidsgodtgjøring skal gis av kommunestyret. Kommunestyret «fastsetter selv» ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, jf. koml. § 39 nr. 1. Kommunestyret har plikt til å gi slikt reglement, men har stor grad av frihet til å fastsette innholdet i slike regler tilpasset de lokale forholdene.⁴²¹ Kommunens saksbehandlingsreglement vil normalt inneholde regler av betydning for de folkevalgtes rettigheter og plikter.

Reglene i kapittel 7 skiller ikke mellom ulike typer av folkevalgte organer eller folkevalgtverv, de gjelder uavhengig av om vervet er et kommunestyreverv eller et verv i et underordnet organ eksempelvis et fast utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg eller et styre for en institusjon. (Det kan være gitt noen særlige regler i andre bestemmelser i kommuneloven som kommer i tillegg til, eller i stedet for noen av reglene i kapittel 7). Reglene som gir spesielle rettigheter til ordfører og ledere av folkevalgte organer er ikke regulert i kommuneloven kapittel 7 og behandles ikke her. (Se neste kapittel 7 punkt 7.2.4 om ordførers oppgaver og kompetanse). I tillegg til reglene i kommuneloven kapittel 7 er det gitt regler i koml. § 15 om uttreden og suspensjon fra et folkevalgt verv. Disse reglene behandles i dette kapitlet.

⁴²¹ I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 287 sies det at kommunestyret «kan» fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Denne formuleringen kan en ikke legge særlig vekt på. Lovgiver har lagt til grunn at grunnleggende saksbehandlingsregler skal gis i loven, mens nærmere regler skal gis av kommunen selv, se proposisjonen s.123-124. Slik var ordningen også etter lovgivningen før kommuneloven av 1992, men slik at reglementet skulle godkjennes av fylkesmannen. Ordlyden, det står «fastsetter», og ikke «kan fastsette», de alminnelige merknadene og ikke minst med reelle hensyn, tilsier at kommunestyret har plikt til å gi saksbehandlingsregler i et reglement.

De folkevalgte er også underlagt lovbestemt taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven §§ 13 flg. Brudd på slik taushetsplikt er straffesanksjonert. Taushetsplikten gjelder opplysninger den folkevalgte i forbindelse med tjenesten eller vervet får vite om noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. Innholdet i taushetsplikten vil ikke bli behandlet. De folkevalgte kan ikke pålegges taushetsplikt i instruks for eksempel fra kommunestyret.

6.2.2 Rett og plikt til å fungere i vervet

Den som har stemmerett ved kommunestyrevalg og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen har som hovedregel rett og plikt til å ta imot valg til kommunestyret, jf. valgloven § 3-3 (2), se kort omtale av disse reglene i kapittel 4 punkt 4.2.2.1. Tilsvarende regler er gitt for valg av medlemmer til formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover, jf. koml. § 14 nr. 1, se omtale i kapittel 4 punkt 4 2.3. (Ved valg til kommunedelsutvalg kan kommunestyret vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommunedel, er valgbare.)

Medlemmer som er valgt inn i et folkevalgt organ har rett og plikt til å fungere i vervet i den perioden vedkommende er valgt. Enkeltmedlemmer kan ikke fjernes fra vervet (mot vedkommendes ønske) uten at vedkommende fradømmes vervet i en straffesak. For eksempel mister et medlem ikke vervet selv om han eller hun melder seg ut av partiet som en er valgt inn på liste for. Men som foran nevnt (i kapittel 4 punkt 4.2.3) åpner loven for omorganiseringer og nedlegging av frivillige folkevalgte organer. Ved omorganisering av et folkevalgt organ må alle medlemmene i organet velges på nytt.

Unntak fra hovedregelen om rett og plikt til å fungere i vervet i den perioden en er valgt gjelder medlemmer av kommunerådet (byrådet) i en parlamentarisk modell. Unntak gjelder også enkeltmedlem i styrer under byrådet i en parlamentarisk modell, jf. koml. § 20 nr. 4 tredje setning, et medlem av et slikt styre kan byttes ut uten at hele styret må velges på nytt. Unntak gjelder også for medlemmer i et foretaksstyre, se koml. § 66 nr. 2, disse kan trekke seg når det foreligger «særlige forhold». Det er antatt at et styremedlems egen vurdering på

dette punkt neppe kan overprøves.⁴²² Dersom den folkevalgte mister valgbarheten må vedkommende tre ut av sine verv og har ikke lenger rett til å fungere i vervet.

Det er ikke hjemmel for å frata noen et folkevalgt verv selv om vedkommende ikke lenger har kommunestyrets tillit. Et eksempel på en slik diskusjon har vi nylig hatt i Norge. En ordfører i en kommune ble tiltalt for seksuelt misbruk av en ung jente og ville ikke trekke seg før en eventuell dom. Spørsmålet var om kommunestyret kunne frata ordføreren vervet.

Kommunestyret har, slik kommuneloven er utformet i dag, ikke hjemmel til å frata ordføreren vervet verken før eller etter en eventuell domfellelse. Ordføreren må eventuelt fratas vervet som et ledd i straffesaken, med hjemmel i straffeloven. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for visse straffbare forhold knyttet til økonomiske kriminalitet og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen, kan kommunestyret selv vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort, jf. koml. § 15 nr. 3.

Et medlem av et folkevalgt organ kan søke om fritak fra et verv og kommunestyret kan etter slik søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet, jf. koml. § 15 nr. 2. Begrepet «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» må tolkes. Typiske fritaksgrunner er sykdom eller andre sterke velferdsgrunner. Politisk motgang er ingen fritaksgrunn. Avgjørelsen om fritak kan ikke tas utelukkende ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig, for eksempel fordi vervet medfører en del reising. Myndigheten til å gi slikt fritak kan delegeres til vedkommende organ det søkes fritak fra. En søknad kan omfatte ett verv, for eksempel formannskapsvervet, uten at vedkommende må søke om fritak fra eller gå ut av kommunestyret av den grunn. En folkevalgt har ikke rett til fritak fra vervet, det er opp til organet som innehar myndigheten å gi slikt fritak.

6.2.3 Møterett og møteplikt. Rett til fri fra arbeid

Medlemmene i folkevalgte organer har møteplikt, jf. koml. § 40 nr. 1 første ledd. Møteplikten innebærer en korresponderende møterett. Møteretten og -plikten kan komme i konflikt med arbeidstakeres plikter i arbeidslivet. Derfor har en arbeidstaker krav på fri fra arbeid i det

⁴²² Bernt og Overå (2011) s. 512.

omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale folkevalgte organer etter andre ledd i nr. 1. Arbeidstaker kan ikke fratras denne retten. Retten gjelder fritak i det omfang dette er «nødvendig». Deltakelse på møter i organet vil klart være nødvendig. Det samme gjelder tiden som går med til reise til og fra møtene. Tid som går med til å lese saksdokumenter faller utenfor. Det er antatt at deltakelse på partiets gruppemøter i umiddelbar tilknytning til det folkevalgte organets møter også omfattes, men ikke andre gruppemøter.⁴²³ Arbeidstaker har etter samme bestemmelse også rett til permisjon fra sitt arbeid for å utføre heltids- eller deltids kommunalt verv. Retten til permisjon gjelder for fire år eller for resten av valgperioden. En har ikke rett til ny permisjon dersom en tar gjenvalg fordi en i en slik situasjon ikke har plikt til å ta gjenvalg. Har en vært ute av et folkevalgtverv en valgperiode, vil rett til permisjon oppstå på nytt når vedkommende blir valgt på nytt.⁴²⁴

Dersom et medlem i et folkevalgt organ har «gyldig forfall» har vedkommende ikke plikt til å møte. Gyldig forfall vil typisk være sykdom, omsorgsforpliktelser som gjør det uforholdsmessig byrdefullt å møte eller kollisjon med et møte i et annet folkevalgt organ. I visse situasjoner vil også hensynet til arbeidet være en gyldig forfallsgrunn.⁴²⁵ Hvorvidt det foreligger gyldig forfall må vurderes konkret. Brudd på møteplikten kan ikke sanksjoneres av kommunestyret. Fram til 1987 hadde kommunestyret mulighet til å gi disiplinærbot for folkevalgte som uberettiget unnlot å møte. Juridisk sett kan manglende overholdelse av møteplikten betraktes som en tjenesteforsømmelse, og straffes etter strl. § 324.⁴²⁶ Slik sanksjonering er ikke praktisk. Er den folkevalgte inhabil i en sak bortfaller både møteretten og plikten.

6.2.4 Tale- og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel

Medlemmer i folkevalgte organer har tale- og forslagsrett, noe som følger implisitt av at de har møte- og stemmeplikt, jf. koml. § 40 nr. 1 første ledd og nr. 2. Taleretten kan begrenses i tid i reglement, men ikke slik at medlemmet fratras taleretten. Forslagsretten gjelder saker som er satt opp på dagsordenen. Forslagsretten i forhold til saker som behandles på møtet kan også reguleres i reglement, for eksempel ved at det ikke kan settes frem forslag etter at en sak er

⁴²³ NOU 1990: 13 s. 190.

⁴²⁴ Bernt og Overå (2011) s. 344.

⁴²⁵ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 288 og Innst. O. nr. 95 (1991-92) s. 23.

⁴²⁶ NOU 1990: 13 s. 188 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 148.

tatt opp til votering. Leder av et folkevalgt organ setter opp dagsordenen til møter i folkevalgte organer, jf. koml. § 32 nr. 2, men slik at 1/3 av medlemmene i organet kan forlange ekstraordinært møte, jf. nr. 1. Det innebærer at minst en tredjedel av kommunestyret kan forlange en bestemt sak ført opp på dagsordenen for neste møte.⁴²⁷ Enkeltmedlemmer (med unntak av møteleder) kan ikke kreve å få satt en sak opp på sakslisten.

Ethvert medlem i et folkevalgt organ kan rette forespørsler til lederen i møtet, også om saker som ikke står på saklisten, jf. koml. § 34 nr. 2. Forespørselen må ikke varsles på forhånd, men en vil gjerne få mer utfyllende svar hvis forespørsel er meldt. Ofte gis det regler om forespørsler i hver enkelt kommunes reglement.

Det er også lagt til grunn at et medlem har rett til protokolltilførsel, heller ikke denne retten er eksplisitt lovregulert, men kan reguleres i reglement for saksbehandlingen i folkevalgte organer.⁴²⁸ Protokolltilførsel må kreves i møtet.

6.2.5 Stemmerett og stemmeplikt

Stemmeplikten og stemmeretten reguleres som foran nevnt av kommuneloven. Et medlem som er til stede i et kommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt. Stemmeplikten gjelder både når et organ skal innstille i en sak og når det skal treffe avgjørelser. Plikten innebærer en plikt til å opptre forsvarlig og ikke ta utenforliggende hensyn, noe som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og er også understreket i forarbeidene til kommuneloven.⁴²⁹ Brudd på denne plikten kan, i likhet med brudd på møteplikten, straffesanksjoneres, men det skal mye til før slik sanksjonering er aktuelt.⁴³⁰ Stemmeretten og plikten gjelder når en sak tas opp til avgjørelse, dvs. når debatten i saken er avsluttet, i praksis når saken tas opp til votering. Representanter som kommer for sent til et møte, f. eks. på grunn av en forsinkelse på toget, kan ikke utelukkes fra retten til å stemme hvis de er til stede når saken tas opp til avstemning selv om de ikke har vært til stede under debatten. I stemmeplikten ligger også en

⁴²⁷ NOU 1990: 13 s. 166 og 375.

⁴²⁸ NOU 1990: 13 s. 191 og Bernt mfl. (2002) s. 430-431.

⁴²⁹ NOU 1990: 13 s. 191-192.

⁴³⁰ Bernt og Overå (2011) s. 344.

plikt til å synliggjøre hvordan en stemmer, bare ved valg og ansettelse kan en representant stemme blankt.

6.2.6 Innsynsrett og rett til saksopplysninger

Folkevalgtes rett til saksopplysninger og innsynsrett er ikke nærmere regulert i kommuneloven. Kommunestyret har, jf. koml. § 40 nr. 5, plikt til å fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling. Det ligger til grunn for bestemmelsen at folkevalgte har rett til slikt innsyn, og at slik rett følger av ulovfestede regler og prinsipper. Slik innsynsrett er begrunnet dels i de folkevalgte behov for å skaffe det best mulige grunnlag for de vedtak som treffes og dels på grunn av det overordningsforhold som folkevalgte organ har over administrasjonen.⁴³¹ Folkevalgte har en mer vidtgående innsynsrett enn den innsynsretten som følger av offentleglova.

Ut fra kommunestyrets generelle overordnede myndighet og tilsynsansvar er det lagt til grunn at dette organet bør ha en mer omfattende innsynsrett enn andre folkevalgte organ. Den videregående innsynsretten de folkevalgte har gjelder særlig det folkevalgte organet som sådant, og i mindre grad den enkelte folkevalgte. Som hovedregel har kommunestyret rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter. Hvorvidt et folkevalgt organ under kommunestyret kan be om innsyn vil være avhengig av om innsynskravet gjelder på et saksområde som sorterer under organet. Den enkelte folkevalgtes utvidede innsynsrett gjelder saksdokumenter i en konkret sak som organet har til behandling. Innsyn i dokumenter må være nødvendig for at en enkelt folkevalgt har rett til slikt innsyn. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet et normalreglement for slikt innsyn.⁴³²

6.2.7 Habilitetsregler

Dersom en folkevalgt er inhabil i en sak vil vedkommende både ha plikt og rett til å fratruke under behandlingen av denne. Kommuneloven § 40 nr. 3 sammenholdt med reglene i forvaltningsloven kapittel II gir regler om inhabilitet. De alminnelige reglene om inhabilitet i

⁴³¹ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 231-232.

⁴³² H-2142 Kommunal- og regionaldepartementet, Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett - kommuneloven § 40 nr. 5, 2004.

forvaltningsloven behandles ikke her. Nevnes bør imidlertid den særlige inhabilitetsregelen i fvl. § 6 første ledd e, se kort omtale i kapittel 11 punkt 11.6.4.4. Også reglene i koml. § 40 nr. 3 skjerper inhabilitetskravene sammenholdt med forvaltningsloven ved visse rollekombinasjoner. Disse var nye ved vedtakelsen av kommuneloven i 1992. Ansatte som samtidig er folkevalgte blir inhabile når en sak behandles i et folkevalgt organ dersom de har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, jf. koml. § 40 nr. 3 b. Det skal ikke mye til før en vil si at en ansatt har medvirket. Inhabilitetsregelen er gitt fordi det vil være uheldig dersom en ansatt gjennom en behandling i et politisk organ kan overprøve eksempelvis sin overordnede saksforberedelse. En og samme person bør ikke ha avgjørende innflytelse på flere ledd i beslutningsprosessen. For mer om slik dobbeltrolleproblematikk, se blant annet departementets veileder til habilitetsreglene.⁴³³

Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan gjelder ikke inhabilitetsregelen, et unntak som kom inn i loven i 1997. Slik kommuneloven lød i perioden 1. januar 1993 - 1. mars 1997 ble ansatte som eksempelvis hadde medvirket ved utarbeidelsen av årsbudsjettet inhabile når årsbudsjettet skulle behandles i kommunestyret. Dette kunne gjelde mange, og disse kunne ikke delta i den politiske prioriteringen behandlingen av årsbudsjettet. I noen kommuner kunne nesten hele kommunestyret bli inhabilt fordi det stort sett besto av folkevalgte som samtidig var ansatte.

Klager over kommunale enkeltvedtak behandles i Norge etter et tosporet system. Mange særlover legger myndigheten som klageinstans til en statlig klageinstans. Dersom en særlov ikke har regulert spørsmålet om klageinstans, behandles klager over kommunale enkeltvedtak etter en «intern klageordning», regulert i fvl. § 28 andre ledd, se omtale i kapittel 12, især punkt 12.2.2.3. For å sikre en uhildet og tillitvekkende behandling av klager i sistnevnte situasjon har vi den særlige inhabilitetsregelen i koml. § 40 nr. 3 c. Ved behandling av klager der en kommunal instans (kommunestyret, formannskapet eller en kommunal klagenemnd) er klageinstans er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

⁴³³ For mer om slik dobbeltroller, se H-2266, Kommunal- og regionaldepartementet Habilitet i kommuner og fylkeskommuner Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven, 2011.

Et folkevalgt organ kan frita et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier dette, jf. koml. § 40 nr. 4. Bestemmelsen gir ikke den folkevalgte en rett på slikt fritak. Bestemmelsen kan eksempelvis benyttes i gråsonetilfelle for inhabilitet eller ikke. Bestemmelsen kan ikke benyttes ut fra rent politiske hensyn eller hensyn til velgergrupper.

På ett punkt lempes kommuneloven på inhabilitetsreglene i forhold til forvaltningslovens regler. De folkevalgte er ikke inhabile til å delta i valg eller vedta godtgjøring selv om det er snakk om valg eller godtgjøring til en selv, jf. koml. § 40 nr. 3 a.

6.2.8 Godtgjøring (vederlag), erstatning, pensjonsordninger mv.

6.2.8.1 Utgangspunkter

De folkevalgte har krav på godtgjøring for et folkevalgtverv, rett til å få erstattet inntektstap og rett til å få dekket kost-, reise- og overnattingsutgifter i forbindelse med vervet. Kommunestyret fastsetter selv nærmere regler for slik godtgjøring, og medlemmene i kommunestyret anses ikke for å være inhabile når de fastsetter egen godtgjøring, jf. koml. § 40 nr. 3 a. KS anbefaler at avtroppende kommunestyre behandler godtgjøringsreglementet og at det påtroppende bekrefter det. De anbefaler også at reglementet skal gjelde for hele perioden av hensyn til forutsigbarheten, men slik at en gjerne vurderer reglementet i perioden.⁴³⁴ Retten til godtgjøring gjelder alle som har slikt tillitsverv, ikke bare de som har plikt til å påta seg vervet.⁴³⁵

6.2.8.2 Arbeidsgodtgjøring (vederlag)

Etter formannskapslovene ble ombudsplikten ansett som en samfunnsplikt, normalt ville det være uforenlig med ombudsrollen å yte godtgjøring for ivaretagelse av plikten. Denne holdningen er de siste hundre år blitt mer og mer forlatt. I dag har alle som har et kommunalt tillitsverv krav på godtgjøring for utførelsen av vervet, jf. koml. § 42, en regel som kom inn i

⁴³⁴ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013, se bl.a. s. 5.

⁴³⁵ NOU 1990: 13 s. 192.

kommuneloven i 1992.⁴³⁶ Kommunestyret skal selv fastsette nærmere regler også for slik godtgjøring. KS anbefaler at også denne delen av godtgjøringsreglementet skal gjelde for hele perioden og behandles av avtroppende kommunestyre og bekreftes av påtroppende.⁴³⁷ Slik arbeidsgodtgjøring vil være skattepliktig inntekt.

Det er i utgangspunktet opp til kommunestyrets skjønn å fastsette størrelsen på arbeidsgodtgjøringen. Ved fastsettelsen må kommunestyret ta hensyn til at den enkelte har krav på slik godtgjøring, samtidig som det er viktig at «godtgjøringen holdes innenfor realistiske rammer, bl. a. sett på bakgrunn av retten til å få dekket det tap og de utgifter som vervet medfører»⁴³⁸ som det sies i forarbeidene. Dette indikerer at godtgjøringen skal være rimelig. Det kan ikke ved fastsettingen av godtgjøring til den enkelte tas hensyn til at den enkelte også har krav på å få erstattet inntektstap. Det er ikke forbudt for den enkelte å frasi seg retten til godtgjøring. Det enkelte kommunestyre kan neppe, selv om vedtaket er enstemmig, frasi seg retten til godtgjørelse på kollektiv basis.⁴³⁹

Godtgjøring kan gis på årlig basis eller pr. møte, den kan også gis i form av frikjøp, noe som er praktisk for hel- eller deltidspolitikere. I så tilfelle må arbeidsoppgavene som inngår i vervet fremgå av frikjøpsavtalen. Årlig godtgjøring for et verv kan fastsettes f.eks. som en prosentandel av ordførers lønn, men slik at godtgjøringen varierer med arbeidsbelastningen i de forskjellige utvalgene.⁴⁴⁰ Godtgjøring pr. møte er særlig praktisk for godtgjøring til vararepresentanter.

Det anbefales at godtgjøring til ordfører fastsettes som en fast årlig godtgjøring i form av frikjøp. De fleste ordførere er i dag i heltidsverv, jf. omtale senere i kapittel 7 punkt 7.2.3. Det har tidligere vært vanlig å fastsette ordførers godtgjøring i forhold til lønnen til rådmannen. En undersøkelse KS foretok i 2011 viste imidlertid at flertallet av kommunene relaterer ordførers godtgjøring til stortingsrepresentantene sin godtgjøring. Det kan være en praktisk ordning fordi mange rådmenn i dag har resultatlønn, en ordning som er vanskelig å overføre

⁴³⁶ Før kommuneloven i 1992 hadde bare ordfører, formannskapsmedlemmer og tillitsmenn i særlig byrdefulle verv rett til slik godtgjøring, jf. NOU 1990: 13 s. 192-193.

⁴³⁷ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 20.

⁴³⁸ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 151.

⁴³⁹ Bernt og Overå (2011) s. 380.

⁴⁴⁰ Se om dette KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 19.

på ordførere. Det er også mulig å fastsette godtgjøringen til en års sum som skal reflektere det arbeid ordfører vil utføre hvert år i perioden og som kan reguleres i tråd med prinsipper fastsatt av kommunestyret. Uansett hvordan ordførers godtgjøring fastsettes anbefaler KS å nedfelle dette i kommunens reglement slik at det blir et administrativt gjøremål, og ikke ordfører selv som må ta opp spørsmålet.⁴⁴¹

Det er vanlig at kommunene som har et parlamentarisk styringssystem (3 kommuner) og har heltidspolitikere i byrådet knytter deres godtgjøring til statsråds- eller stortingsrepresentantenes godtgjørelser. Koblingen mot statsrådene kan være særlig aktuell for store kommuner med slik styringsform fordi disse er høyere «lønnet» enn stortingsrepresentantene. Lederverv kan honoreres ekstra, loven er heller ikke til hinder for å godtgjøre gruppeledere i kommunestyret mer enn de øvrige representantene.⁴⁴²

Departementet har lagt til grunn at også ansatterepresentanter i § 11-styrer og i det partssammensatte utvalget har krav på godtgjøring for vervet sitt.⁴⁴³ Det kan gis etterlønn til ordfører og andre hel- eller deltidspolitikere.⁴⁴⁴ KS anbefaler at slike ordninger etableres for folkevalgte med verv på en tredjedels tid eller mer og tilrår at de kan få etterlønn i 1 og ½ måned hvis vedkommende har et arbeid å vende tilbake til, og tre måneder dersom vedkommende ikke har noe arbeid å vende tilbake til. Andre ordninger kan tenkes for ordførere som har hatt et verv over mange år, er eldre osv. I en undersøkelse KS gjorde i 2009 svarte 57, 5 % av ordførerne at de hadde etterlønn, mens 34,8 % svarte nei.⁴⁴⁵

6.2.8.3 Dekning av utgifter og erstatning for økonomisk tap

Den som har et kommunalt folkevalgt tillitsverv har krav på godtgjøring for skyss, kost og overnatting ved reiser i forbindelse med vervet, jf. koml. § 41 nr. 1. Det kan fastsettes minsteregler for reisetid og avstand for å ha rett til slik godtgjøring. Departementet har lagt til grunn at statens reiseregulativ kan brukes som mønster. Også personer som oppholder seg

⁴⁴¹ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 20-21.

⁴⁴² Bernt og Overå (2011) s. 381.

⁴⁴³ H-2097 Kommunal- og arbeidsdepartementet, Kommunelovens regler om arbeidsgodtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap til folkevalgte, revidert oktober 1997, punkt 1.2.

⁴⁴⁴ Bernt og Overå (2011) s. 381.

⁴⁴⁵ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 25-26.

utenfor kommunen, for eksempel pga. studier eller arbeid i Nordsjøen vil ha krav på slik godtgjøring for hele reisen. Alle reiseutgifter i forbindelse med vervet skal dekkes, ikke bare reiser til og fra møter. Kommunestyret må selv vedta satsene, departementet har anbefalt at kommunestyret så vidt mulig bør unngå å benytte satser som er høyere enn statens.⁴⁴⁶

De folkevalgte har også krav på å få dekket tap av inntekt og påførte utgifter som følge av vervet, jf. koml. § 41 nr. 2. Med inntekt menes både lønnsinntekt og inntekt som selvstendig næringsdrivende. Også grupper som ikke har fast lønnet arbeid har krav på å få erstattet inntektstapet sitt når de faktisk må forsømme sitt ordinære arbeid, for eksempel hjemmевærende, studenter etc. Både ordinær inntekt og overtidsinntekt erstattes i utgangspunktet. Kommuneloven skiller mellom legitimerte og ulegitimerte tap. Kommunestyret skal fastsette satser, herunder maksimalsatser pr. dag for erstatning for slikt tap, jf. koml. § 41 nr.2 første setning i nr. 2. Disse skal være ulike for legitimerte og ulegitimerte tap, jf. andre setning. KS anbefaler at maksimalsatsen settes på et nivå som gjør at alle yrkesgrupper kan delta som folkevalgte uten å lide noe økonomisk tap.⁴⁴⁷ De folkevalgte har også krav på å få dekket påførte utgifter som utgifter til barnepass, barnehageplass, stell av syke osv.⁴⁴⁸ Som omtalt foran har de folkevalgte etter koml. § 42 også krav på godtgjøring for utførelsen av selve vervet, dette beløpet skal ikke trekkes inn når inntektstapet etter § 41 nr. 2 beregnes.⁴⁴⁹

6.2.8.4 Pensjonsordninger mv.

Kommunestyret kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen, jf. koml. § 43. Det er gitt forskrift om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune.⁴⁵⁰ Det er altså frivillig å etablere pensjonsordninger, men dersom det gjøres må forskriften følges. Hvis slik ordning etableres må den omfatte alle folkevalgte med verv av en viss størrelse, jf. forskriften § 2. Forskriften begrenser de folkevalgtes adgang til å gi seg selv «for gode» pensjonsordninger. Det kan ikke utbetales alderspensjon før fylte 65 år, jf. § 3 første ledd. Alderspensjon kan ikke ytes så lenge en folkevalgt mottar godtgjørelse som folkevalgt eller er i stilling med rett til medlemskap i

⁴⁴⁶ Bernt og Overå (2011) s. 373.

⁴⁴⁷ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 10.

⁴⁴⁸ NOU 1990: 13 s. 194.

⁴⁴⁹ NOU 1990: 13 s. 195.

⁴⁵⁰ Forskrift 22. april 1997 nr. 375 om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune.

pensjonsordning i offentlig sektor. Dersom den folkevalgte mottar redusert godtgjørelse eller er tilsatt i statlig eller kommunal/fylkeskommunal stilling på deltid, kan det likevel gis en tilsvarende redusert alderspensjon, jf. andre ledd i samme bestemmelse. Pensjonsytelsene ved full opptjening kan ikke være høyere enn eller av annen art enn det som følger av lov om Statens pensjonskasse, jf. forskriften § 4 første ledd.⁴⁵¹ Pensjonsgrunnlaget skal ikke settes høyere enn den folkevalgtes godtgjørelse, herunder medregnet verdien av eventuelle naturalytelser, jf. andre ledd. Det kreves minst 16 års tjenestetid for fulle ytelser. Ved kortere tjenestetid avkortes ytelsen forholdsmessig. Tjenestetiden skal utgjøre den tid det er betalt medlemsinnskudd for vedkommende. Det kan også regnes med tid som folkevalgt før ordningen ble opprettet. Medlem kan ha krav på et garantert pensjonsnivå, jf. reglene i lov om Statens pensjonskasse § 24a, likevel slik at garantien tilpasses kravet til full opptjeningstid som gjelder for folkevalgte. For folkevalgte som har mindre enn full opptjeningstid, utgjør det garanterte pensjonsnivået et forholdsmessig beløp. For mer om pensjonsordninger vises til KS sin veiledning om økonomiske vilkår for folkevalgte.⁴⁵²

6.2.8.5 Ferie, permisjon, feriepenger, ytelser under permisjon etc.

For folkevalgte som er mer eller mindre heltidspolitikere oppstår spørsmål som hvilken rett de har til ferie, feriepenger, svangerskapspermisjoner, rett til fravær ved omsorg for syke barn etc. Slike spørsmål er ikke regulert i kommuneloven, de har heller ikke rettigheter som ansatte i og med at de er folkevalgte. KS anbefaler imidlertid at ordfører og folkevalgte som har verv som folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse tilbys samme rettigheter som ansatte i kommunen, blant annet full godtgjørelse under sykdom, svangerskapspermisjon, fedrekvote/pappapermisjon, opplæring og gruppelivsforsikring. Rettighetene bør også gis i en eventuell ettergodtgjøringsperiode.⁴⁵³ Utbetaling av godtgjøring med feriepenger krever vedtak om det i kommunestyret. Dersom en folkevalgt, herunder ordfører, og andre som blir frikjøpt blir sykmeldt anbefaler KS at vedkommende beholder godtgjørelsen hvis vedkommende blir syk. Dette bør vedtas av kommunestyret. De folkevalgte vil i utgangspunktet ikke ha rett til sykepenger etter folketrygdloven, men NAV har valgt å likestille folkevalgte med arbeidstakere i de tilfellene vervet er av omfattende karakter. NAV bør kontaktes sier KS for å avklare hvorvidt det foreligger rett til refusjon. Fordi enkelte

⁴⁵¹ Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse.

⁴⁵² KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 20-24.

⁴⁵³ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 5.

kommuner velger å relatere den folkevalgtes rett til godtgjørelse i sykemeldingsperioden til eventuell refusjon, er det viktig at dette forholdet avklares før en eventuell situasjon oppstår.⁴⁵⁴ Retten til foreldrepermisjon, og til å ta ut fedrekvote og motta økonomisk kompensasjon for det, følger regelverket i folketrygdloven. Har kommunene vedtatt at de folkevalgte skal behandles på tilsvarende måte som ansatte vil ytelsene under foreldrepermisjonen være tilvarende de ansattes.⁴⁵⁵ I rundskrivet fra KS drøftes en rekke andre spørsmål knyttet til økonomiske vilkår for de folkevalgte (spørsmål som ikke er regulert av kommuneloven), for mer om dette henvises til rundskrivet.

6.3 Danmark

6.3.1 Oversikt

Det er ikke gitt noe eget kapittel i styrelsesloven om de folkevalgtes rettigheter og plikter, slike regler finner vi dels litt spredt i loven, dels utledet av den kommunale valglov mv., og dels utledet av alminnelige prinsipper. Styrelsesloven gir først og fremst regler om folkevalgtvervet i kommunalbestyrelsen, men loven har også noen særlige regler knyttet til posisjonen som utvalgsmedlem.

Medlemmene i kommunalbestyrelsen har lovfestede rettigheter knyttet til deltakelser i møter, opplysning om saksmateriale og sakenes behandling i kommunalbestyrelsen, herunder rett til å få protokollført avvikende meninger. Styrelsesloven gir også rettigheter som initiativrett for medlemmer i kommunalbestyrelsen. De folkevalgtes møterett og møteplikt, talerett, og rett og plikt til å stemme i organer de er medlemmer av er ikke eksplisitt regulert i lovgivningen. Styrelsesloven har derimot regler om rett til fri fra arbeid, samt beskyttelse mot oppsigelse, regler som er gitt for at folkevalgte skal kunne oppfylle møteretten og -plikten sin. Kommunalbestyrelsen er forpliktet til å vedta en forretningsorden med hjemmel i ksl. § 2 stk. 4. Departementet har som tidligere omtalt laget en normalforretningsorden (NFO) for kommunalbestyrelsen.⁴⁵⁶ I denne er det gitt veiledende bestemmelser, blant annet om taleretten kommunalbestyrelsens medlemmer har.

⁴⁵⁴ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 23-24.

⁴⁵⁵ KS, Økonomiske vilkår for folkevalgte, 2013 s. 24.

⁴⁵⁶ Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 av 2. juni 1969.

Habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder for de folkevalgte. De folkevalgte har taushetsplikt etter reglene i den danske forvaltningsloven og den danske straffeloven (fv. § 27 og strfl. § 152). Taushetspliktreglene behandles ikke i det følgende, men noen av inhabilitetsreglene omtales. Brudd på plikter som ligger til folkevalgtvervet kan sanksjoneres med bøter, erstatningsansvar og straff.

Styrelsesloven inneholder også bestemmelser om vederlag til de folkevalgte, herunder regler om rett til vederlag eller erstatning for tapt arbeidsfortjeneste og til dekning av reiseutgifter mv. Nærmere regler om blant annet størrelsen på slike vederlag/erstatninger er gitt i reglement fastsatt av Indenrigsministeriet (vederlagsbekendtgørelsen).⁴⁵⁷ Styrelsesloven har særlige regler om vederlag mv. til borgmester, viceborgmester og andre som er stedfortreder for disse, jf. ksl. § 34. Nærmere regler om vederlag til borgmester mv. er også gitt i vederlagsbekendtgørelsen. Styrelsesloven gir sammen med vederlagsbekendtgørelsen en uttømmende regulering av ordningen med godtgjøring til medlemmene i kommunalbestyrelsen, det er ikke tillatt å yte vederlag på annet vis, f.eks. ved å avholde arrangementer for å honorere medlemmenes innsats.

6.3.2 Rett og plikt til å fungere i vervet

Det er gitt regler om valgbarhet og fritak fra valg til kommunalbestyrelsen i lov om kommunale og regionale valg § 92, se omtale i kapittel 4 punkt 4.3.2.1 tidligere. Etter denne bestemmelsen skal kommunalbestyrelsen etter anmodning fra den valgte gi fritak for valg til kommunalbestyrelsen etter valget, såfremt den valgte på grunn av sin helbredstilstand, ivaretagelse av annet offentlig verv, forretninger eller lignende har rimelig grunn til å ønske seg fritatt for valget, jf. stk. 2. Slik anmodning må fremmes skriftlig til kommunalbestyrelsen senest fredagen 10 dager etter valgdagen. Kommunalbestyrelsen tar stilling til anmodningen på et møte som avholdes snarest etter fristens utløp, jf. stk 3 i bestemmelsen.

Et verv som medlem av kommunalbestyrelsen er et borgerlig ombud, et valgt medlem har derfor rett og plikt til å fungere i dette vervet. Kommunalbestyrelsen kan også senere, etter valget, frita den som er valgt til verv som medlem av kommunalbestyrelsen av

⁴⁵⁷ BEK nr. 1461 af 19/12/2005. Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv med senere endringer.

helbredsmessige eller «andre rimelige grunde». Andre rimelige grunde kan være «andet offentlig hverv, forretninger eller lignende». Også disse fritaksreglene er gitt i lov om kommunale og regionale valg, se § 103 i denne. Et medlem av kommunalbestyrelsen har også plikt til å ta i mot verv som formand og nestformand for kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 7, stk 1. Etter anmodning kan kommunalbestyrelsen frita disse fra vervet for resten av funksjonstiden, jf. stk. 2. Det er ikke gitt kriterier i loven for når slikt fritak kan gis. De stående utvalgene er som foran omtalt sammensatt av medlemmene i kommunalbestyrelsen, medlemmene av kommunalbestyrelsen har også plikt til å ta imot valg til de stående utvalgene, jf. ksl. § 17 stk. 1. Det er ikke gitt regler i loven om fritak fra slikt verv.

6.3.3 Møterett og møteplikt. Rett til fri fra arbeid

Som foran nevnt inneholder styrelsesloven ingen bestemmelse som uttrykkelig fastslår medlemmenes rett til å delta på møter i kommunalbestyrelsen eller andre underordnede organer, men slik rett er for kommunalbestyrelsens vedkommende klart forutsatt i styrelsesloven øvrige bestemmelser herunder i § 8 om avholdelse av møter i kommunalbestyrelsen, fastsetting av dagsorden mv. Vervet som medlem av kommunalbestyrelsen innebærer også en plikt til å delta på møter i kommunalbestyrelsen. Heller ikke møteplikten er uttrykkelig fastslått i styrelsesloven, men kan utledes av reglene i den kommunale valgloven om fritak fra verv som medlem av kommunalbestyrelsen i § 103, se omtale av disse bestemmelsene foran. Møteretten og møteplikten gjelder ikke bare møter i kommunalbestyrelsen, men også seminarer som kommunalbestyrelsen kan gjennomføre i forhold til behandling av årsbudsjettet og andre kommunale anliggender av overordnet betydning, jf. ksl. § 9 a, se omtale i kapittel 4 punkt 4.3.2, samt revisjonens foreleggelse av beretninger, jf. ksl. § 42 c, se omtale i kapittel 11 punkt 11.3.3.2.⁴⁵⁸

Kommunalbestyrelsens medlemmer har også møterett og møteplikt i andre folkevalgte organer (under kommunalbestyrelsen), noe som følger av regler om plikt for disse til å motta valg (ombudsplikten) til utvalg, kommisjoner, bestyrelser o.l. samt andre verv kommunalbestyrelsen måtte tildele dem, jf. ksl. § 17 stk. 6 pkt. 1.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 141-142.

⁴⁵⁹ Thomsen mfl. (2010) s. 141-142.

Møteplikten oppheves dersom vedkommende har lovlig forfall, jf. ksl. § 15. Gyldig forfall kan være sykdom, ivaretagelse av annet offentlig verv, forretninger eller lignende. Møteplikten kan ikke sanksjoneres ved tvangsbøter.⁴⁶⁰

Styrelsesloven har regler om beskyttelse av arbeidstakere som er valgt som medlemmer av kommunalbestyrelsen. Et medlem av kommunalbestyrelsen som er lønsmottaker har rett til fravær fra arbeidet på grunn av møter i kommunalbestyrelsen mv., jf. ksl. § 16 b. Bestemmelsen, som ble innført i 1995, skal sikre at privatansatte på samme måte som offentlig ansatte gis rett til fravær fra arbeid for å ivareta ombudsplikten.⁴⁶¹ Bestemmelsen gir (kun) rett til fravær av hensyn til deltakelse i møter i kommunalbestyrelsen og politiske utvalg. Retten til fri omfatter f.eks. ikke møteforberedelser og deltakelse i gruppemøter i medlemmets parti. Retten til fri fra arbeid kan begrenses hvis «avgjørende hensyn til arbeidets varetagelse taler imod» at det gis rett til fravær, jf. stk. 3. Det er forutsatt at begrensningen i stk. 3 bare kan påberopes i særlig kvalifiserte tilfelle der vedkommende pga. arbeidets særlige karakter ikke kan erstattes (f.eks. ansatte i helsevesenet eller brannvesenet).

Styrelsesloven forbyr oppsigelse av en arbeidstaker på grunn av at vedkommende er satt opp på liste eller valgt inn i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 16 c. Arbeidsgiveren har bevisbyrden for at en oppsigelse ikke skyldes slike forhold, jf. ksl. § 16 d. Oppsigelsesforbudet gjelder bare i forhold til vervet som medlem av kommunalbestyrelsen, reglene gir ingen beskyttelse pga. valg til vervet som borgmester. Brudd på regelen i ksl. § 16 c sanksjoneres ved at arbeidsgiver betaler en godtgjørelse, jf. ksl. § 16 d stk. 2. Størrelsen på denne fastsettes ut fra momenter som hvor lenge arbeidstakeren har vært ansatt og omstendighetene for øvrig, jf. stk. 3. Godtgjørelsen ikke kan overstige 78 ukers lønn. I to tilfeller behandlet i domstolene, der retten kom til at forbudet var tilsidesatt, fikk den oppsagt dekket lønn i 39 uker, dvs. halvparten av det maksimalt tillatte beløp.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Thomsen mfl. (2010) s. 141 flg., se også s. 443.

⁴⁶¹ Slike regler hadde en allerede for tjenestemænd og overenskomstansatte.

⁴⁶² UfR 2001 s. 493 V og Retten i Odense 26.9.2006 (Se sak nr. BS-2616/2005), jf. omtale i Thomsen mfl. (2010) s. 176.

I rapport fra Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår vises det til en undersøkelse blant kandidater satt opp på listene til kommunevalget i 2005.⁴⁶³ I følge denne undersøkelsen følte kun 53 % av kandidatene til valget at arbeidsgiveren var positivt innstilt til deres kandidatur (s. 27). Det tilføyes i rapporten at problemet også er «at kommunalpolitikere ofte har dårlig samvittighet over for deres arbeidsplass og kolleger, hvis det kommunalpolitiske arbeide foregår inden for normal arbeidstid» (a.st.). På denne bakgrunnen foreslår arbeidsgruppen at det tas initiativ til drøftinger med næringslivsorganisasjoner mv. med henblikk på å fremme en positiv og aktiv oppbakking av medarbeidere som deltar i lokalpolitikken på arbeidsplassene, herunder at det utarbeides et felles «charter» om dette (s. 30).

6.3.4 Talerett og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel

Det er ikke gitt regler i styrelsesloven om talerett i folkevalgte organer, men det ligger implisitt i selve ombudsrollen (folkevalgtvervet) at det enkelte medlem av kommunalbestyrelsen har talerett i de organer vedkommende er medlem.

Kommunalbestyrelsen kan fastsette regler om medlemmenes talerett i forretningsordenen for kommunalbestyrelsen. Taleriden kan begrenses, men ikke slik at representantene mister sin talerett. Etter NFO § 4 stk. 5 2. pkt. har medlemmene rett til å få ordet minst en gang innen en sak avsluttes.⁴⁶⁴ Når det gjelder de stående utvalgene bestemmer de selv sin forretningsorden, jf. ksl. § 20 stk. 3. Det er ikke særlig vanlig å fastsette en skriftlig forretningsorden for utvalgenes del. Meningen med bestemmelsen er en annen, nemlig å fastslå at det er utvalgene selv, og ikke kommunalbestyrelsen, som kan gi slike bestemmelser.⁴⁶⁵

Et hvert medlem som har deltatt på et møte i kommunalbestyrelsen har rett til kort å få protokollført sin avvikende mening i beslutningsprotokollen, jf. ksl. § 13, stk. 2, 1. pkt. Retten er begrenset til særstandpunkter som direkte vedrører saken med angivelse av hva kommunalbestyrelsen burde ha besluttet, samt eventuelt en ganske kort begrunnelse for medlemmets standpunkt.⁴⁶⁶ Et medlem av kommunalbestyrelsen kan, såfremt saken skal sendes til annen myndighet som skal treffe beslutning i saken, forlange at begrunnelsen for

⁴⁶³ Indenrigs- og Socialministeriet, mai 2009.

⁴⁶⁴ Thomsen mfl. (2010) s. 676.

⁴⁶⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 206-207.

⁴⁶⁶ Thomsen mfl. (2010) s.114-115.

hans/hennes standpunkt tas med ved oversendelsen, jf. ksl. § 13, stk. 2, 2. pkt. Tilsvarende gjelder i forhold til protokollene for utvalgene jf. ksl. § 20, stk. 3, 5. pkt. og tilsvarende rett til begrunnelse av særstandpunkter gjelder ved oversendelse av en sak fra et stående utvalg til et annet utvalg eller til kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 20, stk. 3, siste pkt. Medlemmet kan i en slik situasjon ikke kreve at det ved oversendelsen opplyses om at kommunalbestyrelsens avgjørelse ikke var enstemmig.

6.3.5 Stemmerett og stemmeplikt

Det følger av medlemmenes møteplikt at disse også har rett og plikt til å ta stilling til de sakene som kommer til behandling og avstemning på kommunalbestyrelsens møter. Den enkelte kan pådra seg ansvar ved tilsidesettelse av denne plikten i situasjoner der kommunalbestyrelsen har plikt til å treffe en avgjørelse eller der det er klart at kommunalbestyrelsen treffer en ulovlig avgjørelse.

Stemmeplikt gjelder også i forhold til løpende sakene som de stående utvalgene selv avgjør. Stemmeplikt i utvalgene antas ikke gjelde i forhold til innstillinger til kommunalbestyrelsen om avgjørelse av en sak. Stemmeplikten innebærer at medlemmet må stemme enten for eller imot et forslag. Unnlattelse av å stemme, eller forbehold i forbindelse med stemmegivningen fritar ikke det enkelte medlem for ansvar for ulovlige beslutninger. Medlemmene i kommunalbestyrelsen har plikt til å underskrive beslutningsprotokollen, jf. ksl. § 13 stk. 1.⁴⁶⁷ (Se også NFO § 14, stk. 3).

6.3.6 Initiativrett

Det påhviler borgmesteren, jf. kapittel 7 punkt 7.3.3, å forberede og innkalle til møter i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 30. I tillegg sier styrelsesloven at møteinnkallelsen skal følges av et forslag til dagsorden med angivelse blant annet av hvilke saker som skal behandles på møtet, jf. ksl. § 8, stk. 4. Styrelsesloven gir i den forbindelse det enkelte medlem rett til å stille forslag om opptak av saker på dagsordenen, jf. ksl. § 11 stk. 1, den såkalte initiativretten. Denne lovbestemte retten kan ikke fratras de folkevalgte. Initiativretten gir bare rett til å få saken satt opp på dagsordenen, den gir ingen rett til for eksempel å kreve avstemning om

⁴⁶⁷ Thomsen mfl. (2010) s.114.

realiteten av saken i møtet. I kommunalbestyrelsens forretningsorden kan det fastsettes frister for avgivelse av slikt forslag til dagsorden, i NFO § 3, stk. 1 er fristen fastsatt til 8 dager. Borgmesteren er forpliktet til å ta med alle rettidige innkomne forslag. Han/hun har rett, men ikke plikt, til å ta med forslag som er kommet inn etter tidsfristen såfremt forslaget kommer inn innen fristen for utsendelse av dagsorden til møtet. (Slik frist er satt til 4 dager i NFO § 3 stk. 2). Har borgmesteren avvist å sette en sak opp på dagsordenen på grunn av fristoverskridelse har kommunalbestyrelsen allikevel rett til å behandle den såfremt det er enighet om dette i kommunalbestyrelsen, eller det er åpenbart at det umiddelbart kan tas stilling til saken eller dersom saken ikke tåler utsettelse. Under alle omstendigheter skal borgmesteren ta et ikke rettidig innkommet forslag med på dagsordenen for neste møte. Initiativretten benyttes ikke så mye i praksis.⁴⁶⁸

Initiativretten gjelder bare i forhold til kommunalbestyrelsen, det er antatt at slik rett ikke gjelder for utvalgsmedlemmer i utvalg de er medlem av. Utvalgene kan imidlertid gi de enkelte medlemmer slik rett.⁴⁶⁹ Utvalgsmedlemmene har imidlertid en forespørselsrett i forhold til utvalgsformandens virksomhet etter ksl. § 22, stk. 3.⁴⁷⁰

6.3.7 Innsynsrett og rett til saksopplysninger

Borgmesteren skal i forbindelse med utsendelse av dagsorden til medlemmene av kommunalbestyrelsen om mulig sørge for at medlemmene får tilgang til nødvendig materiale på forhånd, jf. ksl. § 8, stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan etter nr. 5 beslutte at medlemmene av kommunalbestyrelsen skal ha tilsendt saksmaterialet, herunder eventuelle saksbeskrivelser og innstillinger. Borgmesterens plikt til å gjøre saksmaterialet tilgjengelig innebærer en rett for det enkelte medlem til å se gjennom det fremlagte materiale. Slik rett kan etter siste punktum i stk. 4 utøves sammen med personer som ikke er medlem av kommunalbestyrelsen forutsatt at saken ikke er taushetsbelagt. Loven setter minstekrav, kommunalbestyrelsen kan gi medlemmene utvidet innsynsrett, f.eks. rett til innsyn i annet enn det fremlagte saksmaterialet. Kommunalbestyrelsen kan bestemme at plikten til å sende ut dagsorden og

⁴⁶⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 668.

⁴⁶⁹ Thomsen mfl. (2010) s. 106. Det enkelte utvalgsmedlem har bare rett til å bringe ethvert spørsmål om lederens virksomhet inn for utvalget, jf. ksl. § 22 stk. 3.

⁴⁷⁰ Denne retten har blant annet betydning i forhold til utvalgsformandens kompetanse til å forberede og lede utvalgets møter etter ksl. § 23, stk. 1 og til å avgjøre hastesaker og saker som ikke gir anledning til tvil, jf. ksl. § 22, stk. 2, jf. § 31, stk. 1, som gir borgmesteren tilsvarende kompetanse.

gjøre materiale tilgjengelig kun skal ivaretas ved elektronisk formidling, jf. ksl. § 8 a, 1. pkt. Det enkelte medlem kan i så fall ikke motsette seg slik utsendelse.⁴⁷¹ Ved elektronisk utsendelse skal kommunalbestyrelsen dekke medlemmenes utgifter til nødvendig utstyr eller stille slikt utstyr til rådighet for medlemmene, se 2. pkt. i bestemmelsen.

I forhold til sakenes opplysning gjelder det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om at en sak må være tilstrekkelig opplyst slik at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag, officialprinsippet. Kommunalbestyrelsen har plikt til å sørge for at beslutningsgrunnlaget er forsvarlig. Officialprinsippet gir ikke rettigheter som kan påberopes av den enkelte folkevalgte som sådan, men setter en ramme for kommunalbestyrelsen skjønn over det nødvendige opplysningsgrunnlag. Hvis et medlem mener saksmaterialet åpenbart er utilstrekkelig for å treffe beslutning i en sak må medlemmet stille forslag om innhenting av ytterligere opplysninger, men vedkommende har ikke krav på at behandlingen utsettes. Vil kommunalbestyrelsen ta stilling til saken på det foreliggende grunnlaget må medlemmet stemme imot forslaget, eller unnlate å stemme med den begrunnelse at beslutningsgrunnlaget er utilstrekkelig og forlange dette protokollført.⁴⁷²

Styrelsesloven gir medlemmene i kommunalbestyrelsen rett til innsyn i saksmateriale i administrasjonen dersom dette foreligger i endelig form, jf. ksl. § 9 stk. 1. Medlemmene har ikke rett til løpende innsyn i fremtidig saksmateriale. Innsyn kan begjæres for alle saker innen et gitt saksområde. Det er ikke nødvendig at et medlem som krever innsyn identifiserer konkrete saker det ønskes innsyn i. (Slik en må ved krav om innsyn i dokumenter etter offentlighedsloven § 4, stk. 1). Krav om innsyn rettes til borgmesteren, jf. stk. 2, som kan avvise slik begjæring dersom det er nødvendig av hensyn til sakenes ekspedisjon eller dersom det vil være uforholdsmessig ressurskrevende å oppfylle innsynsbegjæringen, jf. stk. 3. Borgmesteren er ved utøvelse av slik kompetanse underlagt kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 11 stk. 1, en avvisning kan derfor forelegges kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan også gi generelle retningslinjer for borgmesterens adgang til å avvise krav om innsyn i administrasjonens saksmateriale.⁴⁷³ Retten til innsyn gir også rett til å få kopi av materialet, jf.

⁴⁷¹ Thomsen mfl. (2010) s. 90.

⁴⁷² Thomsen mfl. (2010) s. 86-87, sammenholdt med s. 673-674.

⁴⁷³ Thomsen mfl. (2010) s. 97.

ksl. § 9, stk. 4. Kommunalbestyrelsen kan gi nærmere retningslinjer og begrensninger i denne adgangen.

Ethvert medlem i kommunalbestyrelsen har også rett til innsyn i utvalgsmateriale, jf. ksl. § 20, stk. 6. Slik rett er selvsagt for de medlemmene i kommunalbestyrelsen som er medlemmer i det aktuelle utvalget. Retten etter stk. 6 gjelder imidlertid alle medlemmer av kommunalbestyrelsen. Innsynsretten må ses på bakgrunn av initiativretten alle medlemmene av kommunalbestyrelsen har etter ksl. § 11 stk.1, jf. omtalen foran.

6.3.8 Stansningsrett i utvalgssaker

I utvalgssaker gjelder en særlig rett for utvalgsmedlemmene til å stanse iverksettelsen av en beslutning truffet av utvalget for å bringe denne inn for kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 23. Det er tilstrekkelig at medlemmet er uenig i avgjørelsen, vedkommende trenger ikke begrunne bruken av stansningsretten. Stansningsretten gjelder ikke avgjørelser som ved lov er lagt til utvalget, f.eks. avgjørelse av personsaker. Den gjelder heller ikke i forhold til beslutninger som treffes av særlige utvalg. Stansning av en sak utelukker ikke at saken forelegges for et annet utvalg eller økonomiutvalget.

Utvalgsmedlemmenes stansningsrett kan sammenlignes med borgmesterens inngrepsrett i forhold til verserende utvalgssaker, men slik at utvalgsmedlemmenes stansningsrett gjelder i forhold til saker det er truffet beslutning i, mens borgmesterens inngrepsrett etter ksl. § 31 a, stk. 3 gjelder verserende saker, se omtale i kapittel 7 punkt 7.3.3.

6.3.9 Habilitetsregler

Retten til å delta i forhandlingene av en sak og stemmeplikten suspenderes dersom et medlem av kommunalbestyrelsen har en slik interesse i en sak at han eller hun er utelukket fra å delta i behandlingen av den, jf. ksl. § 14 stk. 1. Regler om hvilke situasjoner som gjør det enkelte medlem inhabilt i den enkelte sak følger av alminnelige rettsprinsipper og den danske forvaltningsloven.⁴⁷⁴ Det gjelder en særlig underrettningsplikt for medlemmer som mener de er inhabile i en sak som skal behandles i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 14, stk. 2.

⁴⁷⁴ LBK nr 988 af 09/10/2012.

Kommunalbestyrelsen avgjør eventuelle tvilsspørsmål om medlemmers habilitet i saker som skal behandles der, jf. ksl. § 14, stk. 1. Dersom et medlem mener at det er inhabilt, tas dette normalt til etterretning uten nærmere etterprøving, men slik at andre medlemmer kan kreve at spørsmålet behandles av kommunalbestyrelsen i møtet.

Når kommunale kollegiale organ behandler habilitetsspørsmål kan medlemmet organet vurderer habiliteten til delta i debatten om vedkommende er inhabil eller ikke, og vedkommende kan også være med på å treffe vedtak i habilitetsspørsmålet, jf. den danske fvl. § 6 stk. 2 slik denne regelen er forstått. Etter den danske fvl. § 6, stk. 3 kan ikke medlem av kollegiale organer delta i diskusjonen av eller beslutningen om egen habilitet, men det er gjort unntak fra denne hovedregelen i stk. 2. I bemerkningene til stk. 2 andre pkt. er det uttalt at det har utviklet seg regler i noen kollegiale organer der det tillates at et medlem deltar i behandlingen og avstemningen av et spørsmål om medlemmets habilitet, og det er vist til at dette gjelder mht. kommunalbestyrelsens behandling av habilitetsspørsmål. En slik forståelse er også lagt til grunn i NFR § 8 stk. 1. Tilsvarende gjelder også for utvalgene, det er ikke gitt egne regler i styrelsesloven om inhabilitet i utvalgene.⁴⁷⁵

Hvis et medlem kan forventes å bli erklært inhabil ved avgjørelsen av en sak, kan vedkommende gruppe kreve at medlemmets stedfortreder blir innkalt, jf. ksl. § 14, stk. 3. Alternativt kan gruppen forlange at saken utsettes til et etterfølgende møte, med mindre 2/3 av de tilstedeværende medlemmer motsetter seg dette, eller dersom en utsettelse medfører overskridelse av en frist, jf. ksl. § 14, stk. 4.

6.3.10 Andre plikter

Etter at medlemmene i kommunalbestyrelsen er valgt har de plikt til å opplyse om størrelsen på vederlag for verv der medlemmet er valgt eller utpekt av kommunen, herunder verv i kommunale fællesskaper, i andre kommunale selskaper eller i private selskaper som kommunen er medeier av eller samarbeider med, jf. ksl. § 16 e stk. 1. Se omtale av slike

⁴⁷⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 118.

selskaper/organer senere i rapporten i kapittel 9 punkt 9.3 og kapittel 11 punkt 11.3.5. (Plikten gjelder ikke verv i kommunens utvalg).⁴⁷⁶

Det enkelte medlem i et utvalg har også et ansvar for budsjettkontrollen i utvalget vedkommende er medlem av. Etter ksl. § 21 skal utvalgene påse at bevilgningene overholdes. Foreligger det opplysninger som gir grunn til å tro at bevilgningen utvalget har fått overskrides påhviler det ethvert medlem av utvalget å bringe spørsmålet om mulig overskridelse inn for kommunalbestyrelsen. Tilsvarende plikt gjelder dersom opplysningene utvalgsmedlemmene har ikke er tilstrekkelige i forhold til å oppfylle plikten til å ivareta budsjettkontrollen.

6.3.11 Sanksjoner

Styrelsesloven § 61 gir hjemmel for å kunne straffe medlemmene av kommunalbestyrelsen ved grove pliktforsømmelser hvis pliktforsømmelsene er forsettlige eller grovt uaktsomme. Straff kan ilegges både i forhold til aktive handlinger og unnlatelser. Bare svært alvorlige tilsidesettelse av plikter, som krenker vesentlige offentlige interesser, vil i praksis kunne føre til straffeansvar.

Foruten straff kan Statsforvaltningen som tilsynsmyndighet (se omtale av Statsforvaltningens tilsynsrolle i kapittel 12 punkt 12.3.4) gi medlemmer av kommunalbestyrelsen tvangsbøter dersom de bryter sine plikter i vervet, jf. ksl. § 50 b. stk. 1. Det er uttrykkelig fastslått i stk. 2 i samme bestemmelse at et medlem ikke kan frigjøre seg fra ansvar ved å unnlate å stemme.

I tillegg kan tilsynsmyndighetene gjøre erstatningsansvar gjeldende ved å anlegge sak for domstolene, jf. ksl. § 50 c. Erstatningsansvar kan gjøres gjeldende overfor ethvert medlem av kommunalbestyrelsen som har medvirket til uforsvarlig forvaltning som har påført kommunen økonomisk tap. Ansvar kan gjøres gjeldende både i forhold til beslutninger og unnlatelser og pådras etter de alminnelige erstatningsreglene i dansk rett. Det er tilstrekkelig for å konstatere ansvar at medlemmets handling eller unnlatelse er simpel uaktsom.

⁴⁷⁶ Tilsvarende opplysningsplikt gjelder etter bestemmelsen også for ansatte i den kommunale administrasjonen.

6.3.12 Vederlag, erstatning, godtgørelse, pensjonsrettigheter mv.

6.3.12.1 Utgangspunkter

Regler om de økonomiske rettighetene for kommunalbestyrelsens medlemmer er gitt i ksl. § 16. Nærmere regler om disse rettighetene, herunder størrelsen på vederlag fastsettes av Indenrigsministeriet, slike er gitt i vederlagsbekendtgørelsen.⁴⁷⁷ De danske reglene skiller mellom «vederlag» og «godtgørelse», der godtgørelse benyttes som et uttrykk for dekning av utgifter en har hatt. For ikke å skape forvirring benyttes de danske betegnelsene i det følgende. Kommunalbestyrelsens medlemmer kan velge mellom å motta et fast vederlag eller erstatning for dokumentert tapt arbeidsfortjeneste. I tillegg kommer dekning av utgifter til reiser. Kost- og overnattingsutgifter dekkes i liten utstrekning, «diæt» som det kalles gis som hovedregel bare for det konstituerende møtet.⁴⁷⁸ Vervet som medlem av kommunalbestyrelsen er ikke forbundet med pensjonsrettigheter av noen art. De økonomiske rettighetene til medlemmene av kommunalbestyrelsen er uttømmende regulert i dette regelsettet, det er ikke adgang for kommunalbestyrelsen til å honorere på annen måte. Det innebærer at det heller ikke er adgang til å gi folkevalgte pensjonsrettigheter.

I ksl. § 34 er det sammen med reglene i vederlagsbekendtgørelsen gitt regler om honorering av borgmesteren, også disse reglene er uttømmende. Reglene omfatter også viceborgmesteren som overtar borgmesterens funksjoner ved dennes forfall, jf. ksl. § 15 stk. 5. Tilsvarende regler er gitt for magistratsmedlemmer i en magistratsstyrt kommune og formænd for de stående utvalg i en kommune med delt administrativ ledelse.

Det er ikke adgang til å operere med andre fulltidsverv enn de lovregulerte, dvs. for borgmestervervet, for magistratsmedlemmene i en magistratsstyrt kommune og formændene for de stående utvalg i en kommune med delt administrativ ledelse.

6.3.12.2 Vederlag (arbeidsgodtgjøring) for kommunalbestyrelsens medlemmer

Utgangspunktet i styrelsesloven er at medlemmene i kommunalbestyrelsen har rett til et fast vederlag for arbeidet, jf. ksl. § 16 stk. 1. Vederlaget skal dekke en rekke i stk. 1 oppregnede

⁴⁷⁷ Bkg. 1329/2009.

⁴⁷⁸ Før 1995 kunne kommunebestyrelsen treffe beslutninger om dietter ol. jf. Thomsen mfl. (2010) s. 156.

aktiviteter, herunder deltakelse i møter, kurser, seminarer mv. Vederlagsbekendtgørelsen § 2 regulerer størrelsen på det faste vederlaget, størrelsen er i utgangspunktet avhengig av kommunens innbyggertall. Grunnbeløpet for kommuner med færre enn 80 000 innbyggere utgjorde i 1997 50 000 DKR, jf. stk. 1. Grunnbeløpet oppjusteres i tråd med de regulerte satsene for statlig ansatte tjenestemenn, jf. stk. 2, og utgjorde 64.431 DKR 1.4.2009. For kommuner på over 80 000 innbyggere var de tilsvarende satsene (hhv. pr. 1/10 1997 og 1/4 2009) 60.000 og 77.318 DKR. For København kommune er det gitt en egen sats som i 1997 var på 70 000 DKR.

Utvalgsledere kan gis et særlig vederlag, jf. ksl. § 16 stk. 7 sammenholdt med vederlagsbekendtgørelsen § 7.⁴⁷⁹ Det er opp til kommunalbestyrelsen å bestemme om slikt vederlag skal gis, slike bestemmelser skal gis i styrelsesvedtægten, jf. vederlagsbekendtgørelsen § 7 stk. 2.⁴⁸⁰ Vederlaget skal i så tilfelle fastsettes som en andel av borgmestervederlaget, jf. vederlagsbekendtgørelsen § 7 stk. 4. Det maksimale vederlaget til utvalgsledere pr. 1/9 2009 var stigende fra ca. 205.000 til 320.000 i de største kommuner avhengig av kommunens innbyggertall, jf. stk. 4. I vederlagsbekendtgørelsen § 7 er det gitt mer detaljerte regler for vederlag til utvalgsledere. Disse går vi ikke inn på.

I tillegg til dette kan kommunalbestyrelsen bestemme at det skal ytes et særskilt utvalgsvederlag for medlemskap i økonomiudvalg og stående utvalg, jf. ksl. § 16 stk. 2. Det er gitt regler som setter maksimumsgrenser også på størrelsen på slikt vederlag, jf. vederlagsbekendtgørelsen § 7 stk. 2. Også her er reglene koblet til en andel av borgmestervederlaget og maksimumsgrensene er differensiert i forhold til innbyggertallet i kommunen.

Det ytes tilleggs vederlag for medlem som har hjemmeboende barn under 10 år, jf. ksl. § 16 stk. 4. Tilleggsvederlaget var i vederlagsbekendtgørelsen § 3 stk. 1 pr. 1/10 1997 fastsatt til kr. 10 000 årlig. Tilleggsvederlaget justeres i tråd med de for tjenestemenn i statens gjeldende reguleringssatser for lønn, jf. stk. 2 i vederlagsbekendtgørelsen § 3.

⁴⁷⁹ Tidligere vederlagsbekendtgørelsen § 9, endret til § 7 i bkg 1329/2009.

⁴⁸⁰ Thomsen mfl. (2010) s. 165. I bekendtgørelsen står det «kan», men dette må forstås som skal ifølge Thomsen mfl.

Det er i vederlagsbekendtgørelsen også gitt regler om vederlag til stedfortredere (§ 6), etterlønn til utvalgsledere (§ 11), vederlag til nestledere i kommunalbestyrelsen (§§ 12 og 13) samt særlige regler for magistratsstyrte (kapittel 2) og utvalgsløse kommuner (kapittel 3). Disse reglene går vi i liten utstrekning inn på.

Vederlagene som nevnt over er ikke bare en rettighet for kommunalbestyrelsens medlemmer, medlemmene er også forpliktet til å motta ytelsene, jf. ksl. § 16 stk. 9.

6.3.12.3 Erstatning for økonomisk tap og «godtgørelse for» (dekning av) utgifter

Som ovenfor nevnt kan medlemmet i stedet for et fast vederlag velge, mot reduksjon av det faste vederlaget, å motta erstatning for dokumentert tapt arbeidsfortjeneste, jf. ksl. § 16 stk. 5. Det faste vederlaget reduseres i så fall med kr. 20 000, jf. vederlagsbekendtgørelsen § 2 stk. 3. Slikt valg kan foretas med virkning for ett regnskapsår av gangen, erstatning ytes i så fall for deltakelse i de nærmere oppregnede aktiviteter som dekkes av det faste vederlaget omtalt over. Denne valgmulighet har bare menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, jf. ksl. § 16 stk. 6. En utvalgsleder kan således ikke motta erstatning for tapt arbeidsfortjeneste for ivaretagelse av vervet som utvalgsleder eller for tilknyttede aktiviteter. Nærmere regler om dette er gitt i vederlagsbekendtgørelsen.

Det kan normalt ikke gis «godtgørelse» i form av «diæter» som det heter i bestemmelsen bortsett fra ved det konstituerende møtet, den enkelte har krav på diæt for det konstituerende møtet, jf. ksl. § 16 stk. 3.⁴⁸¹ Nærmere regler om diæter er gitt i vederlagsbekendtgørelsen § 4. Den enkelte er forpliktet til å motta også slik godtgjørelse, jf. ksl. § 16 stk. 9. For det konstituerende møtet ytes også erstatning for dokumentert tapt arbeidsfortjeneste.

Medlemmer i kommunalbestyrelsen har også krav på «godtgørelse» for reiseutgifter, utgifter i forbindelse med fravær fra hjemmet samt utgifter som er forbundet med fysisk handicap og pass av pårørende i forbindelse med sykdom i forbindelse med deltakelse i aktivitetene oppregnet i ksl. § 16 stk. 1 a) -f), jf. ksl. § 16 stk. 10. Kommunalbestyrelsen kan i en viss utstrekning dekke også andre utgifter etter regler fastsatt i ksl. § 16 stk. 11. Om

⁴⁸¹ Thomsen mfl. (2010) s. 156.

godtgjørelse av medlemmenes utgifter til elektronisk mottakelse av saksmateriale etter reglene i § 8 a henvises til punkt 6.3.7 foran i dette kapitlet.

Også personer som utfører kommunale verv uten at være medlemmer av kommunalbestyrelsen kan få godtgjøring. Kommunalbestyrelsen treffer beslutning om dette skal skje i form av faste diæter eller som erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, jf. ksl. § 16 a. Denne bestemmelsen har bl.a. betydning i forhold til kommunalt utpekte medlemmer av de særlige utvalg og lokalutvalg som kommunalbestyrelsen kan nedsette etter reglene i ksl. §§ 17, stk. 4 og 65 d, se omtale av slike utvalg i kapittel 4 punkt 4.3.3.4 og 4.3.4.

6.3.12.4 Lønn og pensjon til borgmester og viceborgmester

Borgmesteren er fulltidsavlønnet etter de for statstjenestemænd gjeldende regler, jf. ksl. § 34, stk. 1 og nærmere regler i vederlagsbekendtgørelsen avsnitt 2.⁴⁸² Vederlaget fastsettes i forhold til kommunens innbyggertall (pr. 1/4 2009 med ca. 512.000 DKR i de minste kommunene og stigende til ca. 800.000 DKR i de største kommunene). I tillegg kan det gis utgiftsdekning for reiseutgifter mv.

Avtrådt borgmester er også berettiget til etterlønn og pensjon ved den for statstjenestemænd gjeldende etterlønn- og pensjonsalder forutsatt at borgmesterens funksjonstid har vært på minst 1 år. Etterlatt ektefelle og barn under 21 år er berettiget til ektefelle og barnepensjon etter samme regler.

En stedfortreder som går inn i borgermesterfunksjonen ved borgermesterens fravær av lengre varighet eller ved suspensjon oppebærer vederlag i samme omfang som borgmesteren, jf. stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan beslutte å yte vederlag til viceborgmesteren med opp til 10 % av borgmestervederlaget etter stk. 2.

⁴⁸² Tilsvarende gjelder for magistratsmedlemmer i magistratsstyrte kommuner og for utvalgsformænd i kommuner med styringsformen delt administrativ ledelse, se ksl. §§ 64 og 64 a sammenholdt med vederlagsbekendtgørelsen avsnitt 2.

6.3.12.5 Aktuelle overveielser om vederlagsordningen

Grunnstrukturen for vederlagsreglene ble gitt ved en lovendring i 1995 etter forslag fra et utvalg nedsatt av indenrigsministeren om kommunalpolitikernes arbeidsvilkår mv.⁴⁸³ Før 1970 var vederlagsordningen basert på møtediæter etter kommunalbestyrelsens beslutning, men for øvrig etter sentralt fastsatte takster. Ordningen ble i 1989 utvidet med mulighet for erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, og det ble innført regler om et fast vederlag som alternativ til møtediæter.⁴⁸⁴ Ved lovendringen i 1995 ble denne valgmuligheten avskaffet, kommunalbestyrelsesmedlemmer skulle etter denne motta vederlag i form av et fast grunnbeløp (men med en viss mulighet til å få erstattet tapt arbeidsfortjeneste).

Utgangspunktet ved lovendringen var at kravet på vederlag skulle reguleres av ufravikelige regler og ikke være avhengig av beslutninger i kommunalbestyrelsen, slik tilfellet tildels var før 1995. Vederlagsordningen som sådan, har ikke vært endret siden 1995. I forbindelse med kommunalreformen av 2007 ble det nedsatt en arbeidsgruppe under Finansministeriet som bl.a. skulle vurdere ordningen. Bakgrunnen var en erkjennelse av at reformen hadde betydd økt arbeidsbelastning for kommunalbestyrelsens medlemmer. Dels pga. overførsel av flere oppgaver til kommunene, dels pga. sammenslåinger av en rekke kommuner til større enheter og dels pga. reduksjonen av det samlede antallet kommunalbestyrelsesmedlemmer reformen innebar. Arbeidsgruppen, som kom med sin første delutredning i 2009, fremmet ikke forslag om en generell forhøyelse av vederlagsnivået. Etter arbeidsgruppens oppfatning må slike spørsmål avgjøres ut fra en politisk vurdering. I stedet foreslo arbeidsgruppen at kommunalbestyrelsen skal få friere rammer til, innen for sentralt fastsatte regler, å treffe beslutninger om vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer.⁴⁸⁵ Denne anbefalingen er bare delvis fulgt opp etter at arbeidsgruppen fremla sin rapport, ved at det nå er åpnet en mulighet for at kommunalbestyrelsen kan beslutte også å yte vederlag til annen eller tredje nestformand.⁴⁸⁶

⁴⁸³ Forslag bet. 1271/1994 som resulterte i L 380/1995.

⁴⁸⁴ L 729/1989, jf. bet. 1027/1984.

⁴⁸⁵ Arbeidsgruppens 1. delrapport Om kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår, Indenrigs- og Socialministeriet, maj 2009, s. 15.

⁴⁸⁶ BEK nr 57 af 22/01/2013.

6.4 Finland

6.4.1 Oversikt

Det er gitt regler om de folkevalgte i KomL. kap. 5. I dette kapitlet er det gitt regler om varigheten av og uttreden fra slikt verv og regler om folkevalgtes rett til fri fra arbeid for å ivareta vervet. De folkevalgtes rett til opplysninger og rett til godtgjørelse og erstatning for tap er også regulert i kapittel 5. Det samme gjelder regler om håndtering av saker der det mistenkes at den folkevalgte har handlet i strid med sine plikter som folkevalgt eller begått lovbrudd. Bestemmelser om folkevalgtes habilitet er gitt i KomL 52 § i kapittel 7 om kommunens saksbehandling og i förvaltningslagen 27-30 §§. Regler om møterett/-plikt er ikke direkte lovregulert, men anses å følge av selve vervet. Rettigheter i møter mv. som talerett, forslagsrett, stemmerett er dels regulert i andre kapitler i loven og reguleres dels i reglementer fullmäktige gir.

Reglene om valgbarhet og tap av valgbarhet gitt i KomL kapittel 5 er noe omtalt foran i kapittel 4 punkt 4.4.2.1, og 4.4.3 og behandles ikke her. Reglene om borgmästarens stilling som folkevalgt, også regulert i KomL kapittel 5, behandles i kapittel 7 i rapporten.

Loven definerer hvem som er folkevalgte i KomL 32 §. Folkevalgte er medlemmer og varamedlemmer i fullmäktige, personer som er valgt som medlemmer i kommunens øvrige politiske organ, personer som kommunen har valgt som medlemmer i en samkommunes politiske organer samt andre personer som er valgt til å ivareta kommunale folkevalgte verv, jf. første ledd første setning i bestemmelsen. En kommunal «tjänsteinnehavare» eller en «arbetstagare» (se om disse begrepene i kapittel 8 punkt 8.4.1 i rapporten) som er valgt som medlem av et folkevalgt organ på bakgrunn av oppgavene vedkommende har i den kommunale administrasjon er ikke folkevalgt, jf. andre setning i samme bestemmelse. Revisorer er heller ikke folkevalgte. Som folkevalgte regnes heller ikke kommunens representanter i privatrettslige selskaper.⁴⁸⁷

⁴⁸⁷ Slik som medlemmer i de styrende organer i aksjeselskaper og andre privatrettslige organisasjonsformer.

Ett folkevalgtoppdrag i Finland kjennetegnes av at det må tas imot forutsatt at vedkommende som velges er valgbar. Valg til fullmåttige og valg som borgmästare for de kommunene som har valgt en slik ordning (pr. i dag bare to kommuner) forutsetter samtykke. Det gjelder heller ingen plikt til å ta imot verv til verv som medlem i direksjoner (styrer for institusjoner og lignende) og affärsverk (kommunale foretak). Et folkevalgtoppdrag kjennetegnes også av at det ikke kan tilbakekalles, at det gjelder for en viss tid og at slikt oppdrag innebærer både tjänsteansvar og politisk ansvar.

I andre ledd i KomL 32 § er det gitt en bestemmelse som betoner det moralske og etiske aspektet i forhold til ivaretagelsen av et folkevalgtverv. De folkevalgte skal etter bestemmelsen arbeide for kommunens og innbyggernes beste, og de skal ivareta vervene sine med verdighet, og slik oppgavene forutsetter, jf. første setning. Fullmåttige eller annet organ som en sak angår kan etter andre setning i bestemmelsen be en folkevalgt legge fram en skriftlig redegjölrelse for omstendigheter som kan ha betydning for om vedkommende er valgbar til et organ eller inhabil i en sak. Den folkevalgte har plikt til å legge fram slik erkläring. Det samme gjelder en person som er foreslätt valgt som medlem til et annet folkevalgt organ enn fullmåttige.

Kommunen velger også personer for å ivareta verv i en rekke statlige organer, for eksempel medlemmer i tingsrätten. For disse, som ivaretar et «statligt förtroendeuppdrag» som det heter i tredje ledd i KomL 32 §, gjelder reglene i kommunallagen om folkevalgte så langt de passer. Vi går i dette kapitlet ikke inn på hvilke av reglene om folkevalgte som eventuelt gjelder eller ikke for disse, men nevner at reglene om godtgjölring mv. ikke gjelder.

6.4.2 Rett og plikt til å fungere i vervet

En folkevalgt har rett og plikt til å ta imot verv og inneha vervet for den perioden vedkommende er valgt, og også etterpå, fram til en annen er valgt til oppdraget, jf. KomL 39 § første ledd. En folkevalgt skal etter andre ledd i bestemmelsen også ivareta oppdraget selv om det er fremmet besvär i forhold til valget av vedkommende (1)) eller dersom vedkommende har fått avslag på søknad om fritak eller har nektet å ta imot vervet (2)) eller dersom kommunstyrelsen med hjemmel i KomL 56 § har nektet å gjennomføre fullmåttiges

valgbeslutning (3)). Plikten til å stå i vervet i en slik situasjon gjelder inntil spørsmålet er endelig avgjort.

Forut for valg har en person rett til å nekte å ta imot et verv hvis han eller hun har fylt 60 år, eller dersom vedkommende i de fire nærmest foregående årene har innehatt det samme folkevalgtvervet i samme organ eller innehatt kommunale folkevalgtverv i sammenlagt åtte år jf. KomL 38 § første ledd. En person kan også av enkelte andre årsaker nekte å ta imot ett verv som folkevalgt. Det organet som velger den folkevalgte beslutter om vegringen skal godtas, jf. andre ledd. Dersom saken gjelder et verv i fullmaktige framgår det av andre setning at beslutningen skal treffes av fullmaktige.

Etter at en person er valgt inn i et folkevalgt verv kan en person fritas fra sitt verv som folkevalgt dersom vedkommende har gyldig grunn. Organet som skal velge medlemmer til vervet har kompetansen til å treffe slik beslutning. Også her står det uttrykkelig i loven at fullmaktige må treffe slik beslutning for medlemmer av fullmaktige, jf. tredje ledd i bestemmelsen.

En enkelt folkevalgt kan ikke fratas sitt verv av andre grunner enn at det foreligger lovbrudd. Et kommunalt organ som sådan kan derimot avsettes i sin helhet om det ikke har fullmaktiges tillit, såkalt «tillämpad parlamentarism», jf. KomL 21 § første ledd, se omtale foran i kapittel 4 punkt 4.4.3. Det samme gjelder borgmästern. Som motvekt til de folkevalgtes uavsettelse er folkevalgtvervet tidsbegrenset. En folkevalgt i ett organ velges for samme periode som organets mandatperiode.

Dersom det kan sannsynliggjøres en mistanke om at en folkevalgt i sitt verv har gjort sig skyldig i «tjänstebrott» eller at vedkommende har handlet i strid med sine forpliktelser, skal kommunestyrelsen kreve en forklaring fra den folkevalgte, og ved behov rapportere saken til fullmaktige, jf. KomL 40 § første ledd. Slik rapportering skal gjøres uten ugrunnet opphold («utan dröjsmål»), om det er spørsmål om et opplagt tjenestebrudd. Fullmaktige kan suspendere den folkevalgte fra vervet for den tiden utredningen av påtalemyndigheten eller rettergang pågår. Ordfører i fullmaktige kan treffe foreløpig vedtak i slik sak for fullmaktige

møtes i et ordinært møte. En suspensjonsbeslutning iverksettes umiddelbart, jf. KomL 40 § andre ledd.

Om en folkevalgt er tiltalt for et lovbrudd som er av en slik art eller begått på et slikt vis at det viser at han eller hun ikke kan ivareta sitt verv som folkevalgt slik vervet forutsetter, kan fullmåktige suspendere vedkommende fra vervet for den tid rettergangen pågår. Slik beslutning kan gjennomføres umiddelbart, jf. KomL 41 § første ledd. Om en folkevalgt etter et valg blir dømt til fengsel i minst seks måneder, og dommen er rettskraftig kan fullmåktige frata ham eller henne vervet, jf. andre ledd i samme bestemmelse. Det spiller ingen rolle om dommen er betinget eller ubetinget, det stilles heller ikke noe krav til lovbruddets art. Slik beslutning iverksettes umiddelbart etter at den er truffet.

6.4.3 Møterett og møteplikt. Rett til fri fra arbeid.

Et medlem av et folkevalgt organ har møterett og møteplikt. Møteretten og møteplikten er ikke direkte lovregulert. Det å ta imot et verv som kommunalt folkevalgt anses som en borgerplikt, en persons rett til å nekte å ta imot slikt verv er derfor begrenset, jf. KomL 38 §. Å ivareta et verv som folkevalgt er således både en rettighet og en plikt. Det følger av dette at en folkevalgt både har rett og plikt til å møte på møter i et organ vedkommende er valgt inn i. Ettersom de folkevalgte handler under tjenesteansvar er det deres tjenesteplikt å ivareta sitt verv som folkevalgt. Tjenesteansvaret følger av Grundlagen 118 §, brottsbalken 40 kapittel og KomL 40 §.

Bare lovlig forfall eller inhabilitet gjør den folkevalgte berettiget til å utebli fra et møte, men slik at en som er inhabil bare kan utebli fra den saken vedkommende er inhabil i. Som lovlig forfall regnes blant annet sporadisk («tilfålligt») som det heter i lovbestemmelsen) fravær på grunn av arbeidet. Om et medlem i ett organ er forhindret fra å møte, eller er inhabil, skal det innkalles en vararepresentant. Regler om innkalling av varamedlemmer mv. gis i kommunens reglementer. Etter KomL 16 § treffer fullmåktige beslutninger om hvordan forvaltningen skal organiseres, nødvendige bestemmelser skal treffes i reglements form («behøvliga instruksjoner») og reglementene skal godkjennes av fullmåktige. Det følger av KomL 15 § at det i en arbeidsordning som skal godkjennes av fullmåktige, eller i et annet reglement («annan instruksjon»), skal gis bestemmelser om fullmåktiges virksomhet, blant annet om innkalling

av en vara til å tjenestegjøre for et medlem av fullmåktige. Det er vanlig å gi regler om innkalling til møter mv. i kommunens «förvaltningsstadga», se KomL 50 §. Det følger av denne bestemmelsen at fullmåktige godkjenner slik förvaltningsstadga, og denne skal blant annet inneholde «behövliga bestämmelser om åtminstone» møter i folkevalgte organer (se 1)) og innkalling av vararepresentanter (se 2)).

For å kunne oppfylle retten og plikten til å ivareta vervet som folkevalgt må i utgangspunktet en folkevalgt få fri fra arbeid for å kunne utføre vervet. Et medlem av et folkevalgt organ har derfor krav på fri fra arbeidet for å kunne delta på møter i organet, jf. KomL 32 b § første ledd. Denne bestemmelsen kom inn i loven i 2006. Retten til fri gjelder de offentlige møtene i organet. Gruppemøter eller budsjettseminarer regnes ikke som møter i folkevalgte organ. Den folkevalgte må lage en avtale med arbeidsgiver om retten til fri fra arbeidet. Arbeidsgiver har plikt til å inngå slik avtale. Unntak gjelder dersom det foreligger tungtveiende grunner som henger sammen med arbeidet. Det er ikke tilstrekkelig å vise til allmenne arbeidsrelaterte faktorer. Det at den folkevalgte har en vararepresentant er ikke en tungtveiende grunn, utgangspunktet er at folkevalgtvervet skal ivaretas av det ordinære medlemmet. Tungtveiende grunner eksisterer vanligvis ikke dersom arbeidstakeren i god tid har varslet om et møte slik at arbeidsgiveren har hatt mulighet til å omorganisere arbeidet. Den folkevalgte har plikt til å underrette arbeidsgiver om tidspunktene for møtene i folkevalgte organ, jf. tredje ledd. Avtale må inngås så snart arbeidstakeren har varslet arbeidsgiveren om møtene.

En ansatt har ikke krav på fri for utøvelse andre folkevalgtoppdrag, jf. andre ledd i samme bestemmelse. I slike situasjoner må eventuell rett til fri avtales. Nekter arbeidsgiver å gi en folkevalgt fri etter første eller annet ledd har arbeidsgiver plikt til å begrunne nektelsen skriftlig.

6.4.4 Tale- og forslagsrett. Rett til protokolltilførsel

Et medlem av fullmåktige har etter KomL15 a § andre ledd talerett i saker som behandles i fullmåktige. I denne bestemmelsen er det gitt regler om hvordan talerettens skal utøves og hva ordfører kan og skal gjøre ved brudd på reglene.⁴⁸⁸ Bestemmelser på dette punkt er gitt i

⁴⁸⁸ Når medlemmet taler skal han eller hun skal holde seg til saken. Avviker medlemmet fra denne, skal ordfører oppfordre han eller henne om å holde seg til saken. Retter ikke medlemmet seg etter advarselen kan møteleder

lovs form for ikke å komme i konflikt med Grunnlagens regler om ytringsfrihet.⁴⁸⁹ I fullmåktiges arbeidsordning eller i annet reglement kan det gis nødvendige regler om taletid for å sikre gjennomføringen av møtene i fullmåktige, jf. tredje ledd i samme bestemmelse.

Det er ikke gitt lovregler om talerett mv. når saker behandles i andre folkevalgte organer som kommunestyrelsen, nämnder mv. Slike regler gis i reglementer for organene.

Det er heller ikke gitt særlige regler om folkevalgtes forslagsrett i saker som er til behandling på et møte i loven. Slike bestemmelser gis i arbeidsreglementet for fullmåktige og i andre reglementer. Kommunallagen 15 § krever imidlertid at reglementet skal inneholde bestemmelser om behandlingen av «motioner», altså bestemmelser om fullmåktigemedlemmenes initiativrett, se nedenfor.

Etter KomL 61 § har den som har deltatt i en beslutning i et folkevalgt organ og har lagt fram et motforslag, eller stemt i mot beslutningen, rett til å «anmäla» en avvikende mening gjennom å reservere seg mot beslutningen. Slik reservasjon skal gjøres straks beslutningen er truffet. En skriftlig begrunnelse som er fremsatt innen protokollen skal justeres og legges til protokollen. Den som har stemt i mot et forslag, eller som har reservert seg er ikke ansvarlig for beslutningen som treffes. Tilsvarende gjelder for tjenstemenn som «föredrar» en beslutning. Det er ofte tjenstemenn som er «föredragande», men det kan også være en folkevalgt, typisk ordfører i organet.⁴⁹⁰ Tjänstemann som «föredrar» er ansvarlig for en beslutning som treffes på grunnlag av hans eller hennes «föredragning» om vedkommende ikke reserverer seg. En tjänstemann må reservere seg dersom beslutning som treffes i saken strider mot vedkommendes forslag for at vedkommende skal bli ansvarsfri. Tjänstemenn deltar ikke i avstemningen i folkevalgte organer, de kan derfor ikke bli ansvarsfri ved å stemme mot en beslutning slik folkevalgte kan. En tjänstemann som er föredragande er også ansvarlig for saksforberedelsen i saken som «föredras». Bestemmelsen i kommunallagen om

nekte vedkommende å fortsette å tale. Er det åpenbart at et medlem unødig trekker ut taletiden kan ordføreren etter å ha gitt en advarsel nekte vedkommende å fortsette å tale.

⁴⁸⁹ HFD opphevet i en avgjørelse fra 2000 (9.2) et reglement som ga ordfører rett til å bryte inn dersom en representant trakk ut taletiden: HFD viste til grunnlagen, like begrensninger må gis i lovs form, det var ikke tilstrekkelig med et reglement. Kommunallagen ble endret på dette punktet i 2002 etter denne avgjørelsen i HFD.

⁴⁹⁰ Harjula og Prättälä (2004) s. 460.

tjänstemenn som «föredragande» motsvarer regelen i grundlagen 118 § andre ledd. Etter denne svarer en tjänsteman for at hans eller hennes embetshandlinger er lovlige.

6.4.5 Stemmerett og stemmeplikt?

I kommunallagen i Finland er det gitt regler om hvordan en stemmer, men ikke regler om stemmerett eller stemmeplikt. Det ligger i ombudsrollen at de folkevalgte har stemmerett. De folkevalgte har ikke stemmeplikt og kan avstå fra å stemme. De kan også stemme blankt, noe som er regulert i loven. Hvis utfallet av en avstemning blir likt slår møteleders stemme ut, noe som innebærer at møteleder har plikt til å stemme i en slik situasjon, jf. KomL 59 § andre ledd.

6.4.6 Initiativrett

De folkevalgte har den samme initiativrett som kommunens innbyggere, se om dette senere i rapporten i kapittel 13 punkt 13.4.6, men har større muligheter enn innbyggerne til å utnytte denne initiativretten. I tillegg til dette har kommunens organer (og enkelte myndigheter) initiativrett i saker som ligger innenfor deres virksomhetsområde. Medlemmer i kommunale organ har samme rett. Initiativretten kan utnyttes muntlig på organets møter, enten i form av forslagsrett i samband med behandlingen av en sak eller ved at et nytt initiativ tas som egen sak. I fullmåktiges arbeidsordning, gitt med hjemmel i KomL 15 §, eller i annet reglement gis det regler om initiativretten. Vanligvis behandles slike saker etter de vanlige sakene.

6.4.7 Innsynsrett og rett til opplysninger

En folkevalgt har rett til å få de opplysninger og innsyn i de dokumentene vedkommende trenger fra «kommunens myndigheter». Det gjelder opplysninger og innsyn i dokumenter han eller hun anser nødvendige for å ivareta oppdraget sitt, forutsatt at ikke annet følger av taushetspliktregler, jf. KomL 43 §. De folkevalgtes rett til informasjon er mer omfattende enn retten til informasjon etter offentlighetslagen.⁴⁹¹ Det er det enkelte medlem som har slik rett og utgangspunktet er at medlemmet selv bedømmer behovet for opplysninger eller innsyn.

⁴⁹¹ Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (1999/621).

Retten gjelder opplysninger og utarbeidede dokumenter. Den folkevalgte kan ikke kreve å få utarbeidet sammendrag og utredninger. Retten til informasjon gjelder både offentlig informasjon og informasjon som ikke er offentlig enda. Retten gjelder ikke informasjon om kommunale selskaper ettersom slike ikke inngår i begrepet «kommunale myndigheter» i bestemmelsen.

Den enkelte folkevalgte har et selvstendig ansvar for å forvalte den informasjonen vedkommende får og må ikke misbruke retten. I spørsmål om rett til informasjon må offentliglagens og strafflagens bestemmelse i 40 kap. 5 § iakttas.⁴⁹² Brudd på sekretesse- og taushetsplikt er straffbart etter strafflagen.

6.4.8 Habilitetsregler

6.4.8.1 Inhabilitet i fullmaktige

Det er gitt særlige inhabilitetsregler i kommunallagen for de folkevalgte i fullmaktige. Et medlem av fullmaktige er bare inhabil til å behandle en sak i fullmaktige dersom saken gjelder ham eller henne personlig eller noen av hans eller hennes nærstående etter 28 § andre og tredje ledd i förvaltningslagen, jf. KomL 52 § første ledd.⁴⁹³ Er vedkommende inhabil gjelder inhabiliteten både under diskusjonen og når det skal treffes beslutning i en sak. Den inhabile må flytte seg fra plassen sin under behandlingen av saken, men trenger ikke forlate salen (fordi møter i fullmaktige er åpne). De særlige reglene om inhabilitet for medlemmene i fullmaktige har en hatt lenge i Finland.

6.4.8.2 Inhabilitet i andre folkevalgte organer eller i administrasjonen

Inhabilitet for folkevalgte i andre organer enn fullmaktige er i utgangspunktet regulert i förvaltningslagen 27-30 §. Det er gitt like regler for folkevalgte og tjenstemenn. Disse blir inhabile dersom de er parter eller nærstående til parter, avgjørelsen i saken kan komme til «synnerlig» nytte eller skade for vedkommende eller nærstående etc., se reglene i förvaltningslagen 28 § første ledd flg. Disse går vi ikke nærmere inn på.

⁴⁹² Strafflagen (39/1889).

⁴⁹³ 434/2003 (förvaltningslagen).

Dersom et medlem av fullmåktige deltar som medlem i behandlingen av en sak i ett annet organ enn fullmåktige, gjelder de samme regler for han/henne som for de andre medlemmene av organet, jf. KomL 52 § første ledd andre setning. Det kan altså skje at et medlem i kommunestyrelsen, som også er medlem av fullmåktige, er inhabil når en sak behandles i kommunestyrelsen, men ikke hvis saken behandles fullmåktige. Slike situasjoner kan for eksempel oppstå i saker om byplanlegging (stadplaneringen).

I den kommunale beslutningsprosessen er det vanlig at en og samme sak behandles i flere ulike organ. En sak kan for eksempel først behandles i en nämnd, deretter i kommunestyrelsen og til slutt i fullmåktige. En person kan være medlem i alle disse tre organene. Vedkommende person blir ikke inhabil selv om vedkommende deltar i behandlingen av en og samme sak i flere runder (toinstans-inhabilitet).

En ansatt blir heller ikke inhabil til å behandle en sak som folkevalgt der kommunen er part. Dette er et unntak fra reglene i forvaltningslagen 28 § første til fjerde ledd. Unntaket gjelder ikke dersom en folkevalgt i egenskap av å være kommunal tjensteinnehavare har vært involvert i et saksforløp ved å ha føredragit (innstilt) eller på annen måte saksbehandlet en sak. I slike situasjoner er vedkommende inhabil hvis det følger av forvaltningslagen, jf. KomL 52 § 3 tredje ledd.

En folkevalgt, en «tjensteinnehavare» eller en «arbeidstagarer» er normalt inhabil etter forvaltningsloven 28 § femte ledd om han eller hun eller deres nærstående er medlem av «av styrelsen, forvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada». En folkevalgt, en «tjensteinnehavare» eller en «arbeidstagarer» i en kommune er imidlertid ikke inhabil til å behandle en sak dersom vedkommende samtidig sitter i styret eller er ansatt i ett kommunalt affärsverk, i en samkommune, eller i et selskap som hörer til et kommunkoncern eller i en stiftelse, jf. KomL 52 § fjerde ledd. Reglene om inhabilitet (samfundsjäv som det kalles) i forvaltningslagen § 28 femte ledd gjelder altså ikke for kommunal virksomhet. Formålet med spesialregelen i kommunallagen var å gjøre habilitetsreguleringen i et kommunkoncern friere og forbedre

kommunens muligheter til konsernstyring. Ut fra en slik synsvinkel skulle kommunkoncernets økonomiske styring være en sakstype der habilitetsspørsmål ikke skulle oppstå. Habilitetssituasjoner oppstår allikevel, for eksempel når kommunen behandler avtaler med et selskap som inngår i konsernet eller dersom det skal stilles garanti for et selskap i konsernet. Etter andre setning i KomL 52 § fjerde ledd vil vedkommende være inhabil til å behandle en sak i kommunestyrelsen dersom affärsverkets, samkommunens, concernsamfundets eller stiftelsens interesser står i strid med kommunens interesser eller en upartisk behandling av saken. Ved inngåelse av avtaler mellom kommunen og selskapet eller ved garantistillelser kan kommunens og datterselskap interesser være motstridende. Derfor legges det for eksempel til grunn at medlemmer i styret i et datterselskap er inhabile til å delta i behandlingen av avtaler med selskapet i kommunestyrelsen og lavere organ uansett om unntaket for «samfundsjä» tilpasses eller ikke. Behandles et datterselskaps tilbud i en offentlig anskaffelse forutsetter en upartisk behandling at personer i selskapets ledelse ikke deltar i behandlingen av saken i kommunestyrelsen.⁴⁹⁴

En person er også inhabil på grunn av det som omtales som styrings- og tilsynsinhabilitet etter förvaltningslagen 28 § første ledd punkt 6) dersom vedkommende eller en nærstående i familiekretsen tilhører styret eller et lignende organ i et embetsverk eller en innretning og saken gjelder styringen eller tilsyn med embetsverket eller innretningen. Dersom «tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras» er vedkommende også inhabil jf. förvaltningslagen 28 § første ledd punkt 7).

6.4.9 Godtgjøring (vederlag), erstatning, pensjon mv.

6.4.9.1 Utgangspunkter

Folkevalgte har rett til møtgodtgjørelse samt rett til å få dekket utgiftene sine og erstattet sitt økonomiske tap ved ivaretagelsen av vervet, jf. KomL 42 § første ledd. Det kan gis arbeidsgodtgjøring utover møtgodtgjøringen, jf. andre ledd, men de folkevalgte har ikke krav på slik arbeidsgodtgjøring.

⁴⁹⁴ Se omtale på kommunförbundets nettsider; <http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/juridik/forvaltningsjuridik/beslutsfattande/jav/andra-anfullmaktigeledamot/Sidor/default.aspx> lest 14.3.2013.

Fullmäktige skal treffe beslutning om «grunderna» for de folkevalgtes økonomiske fordeler, jf. KomL 13 § andre ledd 8). Størrelsen på møtegodtgjørelsen og erstatningen for hhv. utgifter og inntektstap er ikke lovregulert og bestemmes av fullmäktige. Fullmäktige ikke kan treffe beslutning om at godtgjøring eller erstatning ikke skal gis. Fullmäktiges beslutning etter KomL 13 § må slå fast hvorvidt representantene må kreve godtgjøring før utbetaling, tidspunkter for slik utbetaling og hvilket organ som avgjør tvister om utbetalinger, se nedenfor. Loven krever ikke at fullmäktiges bestemmelse etter KomL 13 § må gis i form av et eget reglement om godtgjøring mv., men det kan være hensiktsmessig å gi slikt reglement fordi slike bestemmelser da samles i ett dokument.⁴⁹⁵

6.4.9.2 Arbeidsgodtgjøring (vederlag)

Retten til møtegodtgjøring, jf. KomL 42 § første ledd 1), er knyttet til deltakelse på møter i et kommunalt organ. Den gjelder ikke gruppemøter siden disse ikke er kommunale organ i KomL17 § sin forstand.

Møtegodtgjøringen kan variere mellom de folkevalgte organene avhengig av hvor krevende vervet er og sett i forhold til tidsbruken vervet innebærer. For eksempel kan møtegodtgjørelsen for fullmäktige- og kommunestyrelsesmøter være høyere enn for øvrige organ, og den kan også variere mellom like typer av organer, eksempelvis mellom nämnder. Alle medlemmer i ett og samme organ har rett til like stor møtegodtgjørelse, men slik at det kan gis en egen og høyere godtgjørelse for ordfører og viceordfører i et organ, jf. KomL 42 § andre ledd.

Godtgjørelse kan også betales for andre oppgaver knyttet til et folkevalgtverv, jf. KomL 42 § andre ledd som sier at det kan utbetales «specialarvoden». Slik godtgjøring kan utbetales etter vedtak av fullmäktige, for eksempel for forhandlingsoppdrag (for eksempel befarung etter vattenlagen) og for andre tilstelninger der en folkevalgt representerer kommunen. Representantene har ikke rettskrav på godtgjøring etter andre ledd.

⁴⁹⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 325.

Det er ikke gitt regler i kommunallagen om heltids- eller deltidsverv. Vanligvis ivaretar folkevalgte i Finland vervet sitt ved siden av annen hoved syssel, men slik at folkevalgtverv etter beslutning av fullmäktige kan ivaretas på deltid eller (til og med) heltid. Folkevalgte i heltidsverv finner vi først og fremst i de store byene, typisk i verv som ordfører i kommunestyrelsen. Det følger av KomL 42 § andre ledd at godtgjøring kan gis for en viss tid. Tidsbunden godtgjøring er særlig aktuell i situasjoner der den folkevalgte ivaretar vervet sitt på hel- eller deltid, eller dersom det dreier seg om godtgjøring av en ordfører. I den senere tid, i forbindelse med den pågående kommunstruktur- og kommunallagsreformen, diskuterer en i Finland hvorvidt en skal lovregulere mulighet for heltids- og deltids folkevalgte nærmere, det gjelder i sær ordfører i kommunalstyrelsen, hvorvidt et folkevalgtoppdrag bør være hovedbeskjeftigelsen i store kommuner (mht. innbyggertall), og om godtgjøringen bør være større enn i dag.

Forskjellen i nivå på godtgjørelsene mellom ulike kommuner er i praksis store ettersom nivåene bestemmes lokalt.

6.4.9.3 Erstatning for inntektstap og dekning av utgifter

De folkevalgte har også rett til å få dekket sitt økonomiske tap ved bortfall av inntekt samt kostnader vedkommende har til lønn av vikar, barneomsorg og lignende utgifter etter KomL 42 § første ledd 2). Erstatningen skal dekke faktisk tap i inntekt folkevalgtoppdraget har forårsaket. Erstatning for tapt arbeidstid inngår ikke, noe som har betydning eksempelvis for selvstendig yrkesutøvere som bønder. Blir folkevalgtoppdraget utført i ferie eller på en fridag gis heller ikke erstatning. At de folkevalgte har krav på erstatning for faktisk tapt inntekt betyr ikke at slik erstatning må betales med fullt beløp. Før regelen i KomL 42 § første ledd 2) ble vedtatt la en i Finland til grunn at det ikke var adgang til å erstatte tapt arbeidsinntekt, personer som drev egen virksomhet ble derfor ofte satt i en annen økonomisk stilling enn andre folkevalgte. Ulike økonomiske forutsetninger kan påvirke hvorvidt andre enn lønsmottakere er villige til å ta imot et folkevalgtverv. En ønsket derfor å gi innbyggerne like forutsetninger for å kunne påta seg verv. Samtidig kan det være problematisk å utbetale forskjellig erstatning for økonomisk tap til folkevalgte når de ivaretar samme verv. En slik ordning kan stå i motstrid med det tradisjonelle hensynet til at de folkevalgte skal være likeverdige. Ut fra en avveining av disse ulike hensynene har en valgt å innføre regler om

erstatning for inntektstap i Finland. Reglene er ikke særlig detaljerte. Det er forutsatt at høyinnteksgrupper ikke trenger få erstattet en like stor del av sin tapte arbeidsinntekt sammenholdt med lavinnteksgrupper. De kommunale bestemmelsene må imidlertid utformes slik at en ikke fraviker utgangspunktet om at størrelsen på inntektstapet skal være grunnlaget for erstatningen.

En folkevalgt har også rett til erstatning for reisekostnader og kostgodtgjøring etter KomL 42 § første ledd 3). Slike regler kom inn i kommunallagen i 1948. Reisekostnader erstattes med faktiske utgifter. Arbeider eller studerer en folkevalgt et annet sted enn i bostedskommunen erstattes i alminnelighet bare reisekostnader fra ordinært bosted.⁴⁹⁶ En slik praksis kan diskuteres. Begrensningen framgår ikke direkte av lovteksten og det kan argumenteres med at også de som oppholder seg utenfor kommunen bør få dekket utgiftene sine slik at de kan ivareta retten og plikten til å utføre vervet sitt. At kommunene har en slik praksis henger sammen med at en i slike situasjoner kan tilkalle vararepresentant i stedet for det ordinære medlemmet. Som ovenfor nevnt bestemmer fullmåktige størrelsen på erstatningene for reisekostnader og kostgodtgjøring. Disse varierer mellom kommuner og kan seg være annerledes enn satsene i statlige reisereglement.

Hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon av bortfall av arbeidsinntekt og påførte kostnader for at erstatning skal utbetales kan reguleres i et godtgjøringsreglement eller i en egen beslutning truffet av fullmåktige. Vanligvis kreves dokumentasjon fra arbeidsgiver eller en skriftlig forsikring av den folkevalgte for inntektstap, mens det kreves kvitteringer for påførte utgifter.

6.4.9.4 Pensjonsordninger

Tidligere hadde en i Finland (fra 1977) en egen lov om folkevalgtes pensjon (lag om förtroendevaldas pension, lag 578/1977). Loven ble opphevet 1.1. 1993. Etter denne loven var de folkevalgte under visse forutsetninger berettiget til pensjon. (På grunn av arbeidsgodtgjørelser og erstatninger for tap av arbeidsinntekt som de mottok fra kommunen). Kommunala pensionsanstalten (senare KEVA) sto for ordningen. Det var også mulig å

⁴⁹⁶ Harjula og Prättälä (2004) s. 327.

bevilge ekstra folkevalgtpensjon. Dette systemet ble droppet fordi det var uforholdsmessig dyrt å drive sammenholdt med de faktiske utbetalingene. En medvirkende årsak til at loven ble opphevet var også den økonomiske utviklingen i kommunene på den tiden.⁴⁹⁷

Folkevalgte kan som foran omtalt få tidsbundne godtgjørelser avhengig av fullmæktiges beslutning gjerne i sammenheng med at den folkevalgte har et heltids- eller deltidsverv. Som foran omtalt ivaretar en borgmästare sitt verv på heltid, og vil motta tidsbunden lønn. En borgmästare har derfor rett til pensjon etter lag om kommunala pensioner. Også andre folkevalgte vil kunne ha krav på pensjon forutsatt at beløpet overstiger beløpet som berettiger til pensjon.⁴⁹⁸

6.4.9.5 Tvister om godtgjøring mv.

Om en folkevalgt har fremmet krav på godtgjøring eller erstatning og kommunen ikke vil utbetale avgjøres slik tvist av et organ kommunen har bestemt skal ivareta funksjonen. Slik bestemmelse må skje i reglements form. Hvis det ikke er etablert et slikt organ, avgjøres tvisten av kommunestyrelsen. Ved fortsatt tvist avgjøres saken av förvaltningsdomstolen som förvaltningstvistemål. Representanten det gjelder må reise sak for domstolen.

6.5 Sverige

6.5.1 Oversikt

Regler om de folkevalgte er gitt i KomL 4 kap. I kapitlet er det gitt regler om stemmerett og valg til fullmæktige (behandlet foran i kapittel 4 punkt 4.5.2.1) og opphør av verv som folkevalgt. Det er gitt regler om de folkevalgtes rett til fri fra arbeid for å utføre verv, regler om vederlag og erstatning for økonomisk tap og dekning av utgifter og om de folkevalgtes initiativrett, stemmerett og reservasjonsrett. Det er også gitt regler om politiske sekretærer og visse andre regler. Habilitetsregler for medlemmer i fullmæktige finner vi i KomL 5 kap. 20 § og for andre folkevalgte og ansatte i KomL 6 kap. 25 §.

⁴⁹⁷ Harjula og Prättälä (2004) s. 328. Se også Harjula og Prättälä (2012) s. 386 (ikke på svensk).

⁴⁹⁸ Lag om kommunala pensioner.549/2003. Se også Harjula og Prättälä (2004) s. 328.

Med folkevalgte menes medlemmer og varamedlemmer i fullmäktige, nämnder (herunder kommunstyrelsen) og medlemmer i «fullmäktigeberedningar» samt revisorer, jf. KomL 4 kap. 1 §. Medlemmer i et «utskott» vil også være folkevalgte fordi medlemmene skal velges blant medlemmer og varamedlemmer til nämnden. Også medlemmer og varamedlemmer i den beslutende församlingen, förbundsstyrelsen eller annen nämnd, de «beslutande församlingarnas beredningar» samt revisorer i et kommunalförbund regnes som folkevalgte. Verv i egne rettssubjekter som aksjeselskaper etc. faller utenfor begrepet folkevalgt i kommunallagen.

Det er viktig å skille mellom folkevalgte og ansatte. De folkevalgte faller ikke inn under den arbeidsrettslige lovgivningen og deres stilling reguleres fullt ut av kommunallagen. Det følger av dette at en folkevalgt ikke kan få disiplinærstraff og at visse av de folkevalgte, medlemmene i fullmäktige, heller ikke svarer strafferettslig for tjenestefeil (etter 20 kap. 1 § brottsbalken).

Mange kommuner har lønnede heltidspolitikere, ofte med tittelen kommunalråd. Disse er folkevalgte. Det samme gjelder «borgarråd», verv som borgarråd verv er heltidsverv.⁴⁹⁹ Bare Stockholm kommune kan ha «borgarråd», jf. KomL 4 kap. 24 §. Politiske sekretærer derimot, regulert i KomL 4 kap. 30-32 §§, er ikke folkevalgte, men ansatte.⁵⁰⁰

6.5.2 Rett og plikt til å fungere i vervet

Kommunalrettslig anses det som en plikt å motta et oppdrag som folkevalgt, det gjelder samtlige folkevalgtoppdrag.⁵⁰¹ Det følger imidlertid av vallagen 2 kap. 12 § at kandidater til verv som medlem av fullmäktige skal samtykke for å stille til valg, se omtale foran i kapittel 4 punkt 4.5.2.1.⁵⁰² En har altså ikke plikt til å påta seg verv som medlem av fullmäktige.

⁴⁹⁹ Borgarråd kan få i oppgave å være leder av kommunale nämnder.

⁵⁰⁰ Bestemmelser om politiske sekretærer er tatt inn i kommunallagen. Hadde ikke disse stillingene vært lovregulert ville slik ansettelse ikke vært tillatt, men ansett som ulovlig partistøtte. Politiske sekretærer utfører politisk arbeid og kan ikke ansettes for en lengre periode enn til utgangen av det år neste kommunevalg holdes, jf. KomL 4 kap. 31 §. De har rett til fri fra arbeid for å utføre vervet sitt.

⁵⁰¹ Bohlin (2011) s. 80-81.

⁵⁰² Vallagen (SFS 2005:837).

Er en valgt inn i fullmaktige har en i utgangspunktet både rett og plikt til å stå i vervet perioden ut, forutsatt at ikke valget blir opphevet, jf. KomL 4 kap. 4 §. Vervet som folkevalgt opphører dersom den folkevalgte mister valgbarheten sin, jf. KomL 4 kap. 8 §, men slik at fullmaktige kan bestemme at folkevalgte i andre organer enn fullmaktige kan fortsette i vervet ut mandattiden sin. Fullmaktige kan frata en folkevalgt vervet som folkevalgt i andre organer enn fullmaktige dersom han eller hun er nektet ansvarsfrihet eller i en rettskraftig dom er dømt for å ha begått lovbrudd som foreskriver fengsel i to år eller mer, jf. KomL 4 kap. 10 §.

En folkevalgt som ikke lenger ønsker å inneha vervet kan søke om fritak fra vervet, jf. KomL 4 kap. 9 §. Etter bestemmelsen skal fullmaktige gi slikt fritak når den folkevalgte ønsker å gå av om det ikke er særlige grunner som taler mot. Historisk har en sett det som en plikt for en borger i en kommune å påta seg verv, men det er neppe tilfellet i dag. Det anses å være svært vanskelig for fullmaktige å avslå en søknad om fritak, altså å tvinge en folkevalgt til å stå i et verv som vedkommende ønsker seg ut av.⁵⁰³

Ut over disse situasjonene løper vervet som folkevalgt gjennom hele mandatperioden om det ikke skjer forandringer som regulert i 4 kap. 10a §. Denne bestemmelsen, omtalt foran i kapittel 4 punkt 4.5.3.2, åpner for at fullmaktige kan tilbakekalle vervet for samtlige folkevalgte i en nämnd når den politiske majoriteten i nämnden ikke lenger er den samme som i fullmaktige eller ved forandringer i nämndsstrukturen.

6.5.3 Møterett og rett til fri fra arbeid

Medlemmene i folkevalgte organer har møterett i kraft av et verv i et folkevalgt organ. Denne retten er så selvsagt at den ikke er lovfestet. En folkevalgt har ikke møteplikt. Fullmaktige kan gi folkevalgte, som ikke er medlemmer/varamedlemmer i en nämnd, møte- og talerett på møter i nämnden (gjelder også i kommunestyrelsen), men ikke stemmerett, jf. KomL 4 kap. 23 §. Denne regelen henger blant annet sammen med at nämndenes møter i utgangspunktet er lukkede, se omtale i kapittel 13 punkt 13.5.2.2 senere i rapporten. Møte- og taleretten sikrer at småpartier som er representert i fullmaktige, men ikke i nämnden, får innsyn i hva som skjer i nämnden. Fullmaktige kan også bestemme at den folkevalgte skal ha rett til protokolltilførsel i en slik situasjon, jf. andre ledd.

⁵⁰³ Bohlin (2011) s. 81.

En folkevalgt har rett til å få fri fra sitt arbeid for å kunne utøve sitt verv som folkevalgt, jf. KomL 4 kap. 11 §. Retten til fri gjelder tilstedeværelse på møter i kommunale organ, andre møter som er nødvendige for vervet og reiser til og fra møtene. Også behov for hvile rett forut eller etter et møte inngår, for eksempel fri fra nattarbeid i forkant av et møte.⁵⁰⁴ Deltakelse på partigruppemøter som holdes i forkant av møter regnes som en del av folkevalgtvervet, og gir også rett til fri fra arbeid. Tid som medgår til saksforberedelse i form av lesing av dokumenter faller utenfor retten til fri fra arbeid.⁵⁰⁵

6.5.4 Tale- og forslagsrett. Reservasjonsrett og protokolltilførsel

De folkevalgte har talerett i folkevalgte organer de er medlem av. Medlemmer av fullmåttige har også talerett i nämnder de ikke er medlem av, jf. over. Taleretten skal reguleres i reglementet for fullmåttige, jf. KomL 5 kap. 64 § nr. 5 og 6. Disse begrensningene må ikke stride mot ytringsfriheten i grunnlagen, skal disse begrensnes må reglene i RF kapittel 2 §§ 20-23 overholdes, blant annet må begrensninger skje i lovs form. Det å regulere i reglementet for fullmåttige at en taler kan fratas ordet om en ikke holder seg til saken, eller begrense taletiden regnes ikke som å stride mot ytringsfriheten.

De folkevalgte har også det som kalles initiativrett. I utgangspunktet er det kommunestyrelsen og nämndene som har initiativrett, men også medlemmene i fullmåttige har slik rett, gjennom det som kalles «motioner», dvs. at de kan fremsette forslag som fullmåttige må ta stilling til, jf. KomL 4 kap. 16 § og 5 kap. 23 § første ledd nr. 2 sammenholdt med KomL 5 kap. 25 §. Regler om initiativrett er også gitt for en del andre i KomL kap. 5 § 23, blant annet revisorer (som er folkevalgte i Sverige), se kapittel 11 om egenkontroll mv. punkt 11.5.3.

De folkevalgte i fullmåttige har også lov til å reise interpellasjoner som et ledd i kontrollen med forvaltningen og stille spørsmål i fullmåttige, jf. KomL 5 kap. 49-56 §§. Retten til å stille en interpellasjon gjelder en kommunal «angelegenhet», spørsmålet må altså gjelde en sak som faller innenfor kommunens kompetanse, og kan ikke gjelde myndighetsutøving mot den enkelte. Det er fullmåttige som avgjør om interpellasjonen eller spørsmålet skal få stilles, jf. KomL kap. 5 §§ 51 og 53 andre ledd.

⁵⁰⁴ Bohlin (2011) s. 74.

⁵⁰⁵ Lindquist og Losman (2008) s. 90.

I nämnder kan medlemmene ta opp saker, jf. KomL. 4 kap. 17 §. Det kan også følge av særlovsregulering at en nämnd som er ansvarlig for ett visst saksområde, for eksempel plan- og byggesaksområdet må ta saker opp til behandling som initieres av den enkelte eller andre myndigheter, som en del av ansvaret.

En folkevalgt som deltar i avgjørelsen av en sak har rett til å reservere seg mot beslutningen, jf. KomL 4 kap. 22 §. Reservasjonen må meldes innen møtet avsluttes og skal tas inn i protokollen for fullmaktige, jf. KomL 5 kap. 59 § nr. 6. Den trenger altså ikke meldes før avstemningen i en sak, men medlemmet må ha deltatt i avstemningen. Vedkommende kan ikke ha avstått fra å delta i en avstemning eller en beslutning etter KomL 5 kap. 20 §, se nedenfor. Når det gjelder nämnder, herunder kommunestyrelsen sies det i KomL 6 kap. 30 § at reglene om protokollføring i kapittel 5 tilpasses, en representant som benytter retten til å reservere seg vil således ha rett til å få dette protokollført.

6.5.5 Stemmerett

Det fremgår av KomL 4 kap. 19 § at hvert medlem i fullmaktige eller en nämnd har en stemme. Etter KomL 4 kap. 20 § har en folkevalgt både i fullmaktige og i en nämnd rett til å avstå fra å delta i en avstemning eller fra å treffe en beslutning. Regelen er begrunnet med at dersom et medlem fra et annet politisk parti er forhindret fra å delta i en avstemning bør medlemmer fra andre politiske partier kunne trekke seg fra avstemningen, slik at en ikke endrer styrkeforholdet mellom partiene. I tillegg kommer at et medlem som har stemt for et forslag som har falt, ikke skal være forpliktet til å stemme for et forslag vedkommende ikke støtter, og at et medlem i et folkevalgt organ, som senere skal delta i behandlingen av samme sak i et annet organ, ikke skal måtte stemme ved behandlingen av saken i et underordnet organ (dobbeltrolleproblematikk).⁵⁰⁶ Ordfører i fullmaktige har dog stemmeplikt hvis det er nødvendig for å avgjøre en sak, noe som har sammenheng med regelen i KomL 5 kap. 44 § om ordførers stemme ved stemmelikhet. Etter KomL 6 kap. 28 § gjelder de samme reglene for nämndene.

Særregler gjelder for medlem av en nämnd som har deltatt i behandlingen av en sak i nämnden. Vedkommende har plikt til å delta i avstemningen i saken dersom vedtaket som skal treffes innebærer utøving av myndighet i forhold til en enkelt person, jf. KomL 4 kap. 21

⁵⁰⁶ Lindquist og Losman (2008) s. 98.

§. Regelen er begrunnet med rettssikkerhetshensyn, det antas at en slik regel vil gi bedre beslutninger. Det kan være vanskelig å avgjøre om behandlingen av en sak innebærer myndighetsutøving eller ikke. Eksempler på myndighetsutøving er å gi en tillatelse eller innvilge noen et gode, for eksempel etter sociallagen.⁵⁰⁷ Ingen er dog forpliktet til å stemme for flere enn ett forslag. Det gjelder ingen slik stemmeplikt for saker som behandles i fullmäktige. En folkevalgt som har deltatt i en avstemning kan reservere seg mot selve beslutningen, jf. KomL 4 kap. 22 §.

6.5.6 Habilitetsregler

6.5.6.1 Fullmäktige

I Sverige er det, som i Finland, gitt inhabilitetsregler for folkevalgte i kommunallagen. Disse innebærer at et medlem i fullmäktige anses som habilt i situasjoner der vedkommende ville vært inhabil dersom saken hadde blitt behandlet i et annet folkevalgt organ, eller i administrasjonen. Et medlem av fullmäktige kan ved behandling av saker i fullmäktige ikke delta i behandlingen av en sak dersom saken gjelder ham eller henne selv eller noen nærstående, saken må altså personlig vedrøre fullmäktigemedlemmet, jf. KomL 5 kap. 20 §. Hvis et medlem i fullmäktige er inhabilt kan vedkommende verken delta i diskusjonen eller i beslutningen i saken.

6.5.6.2 Nämnder

Folkevalgte i nämnder (herunder kommunestyrelsen) er underlagt de samme, strengere inhabilitetsreglene som gjelder for ansatte i kommunen, jf. KomL 6 kap. 25 §. Det er i den svenske kommunallagen ikke gitt regler om toinstans-inhabilitet (ved klage og tilsyn) noe som er begrunnet med at slik inhabilitet har liten betydning all den tid nämndene er selvstendige, og frittstående i forhold til hverandre.⁵⁰⁸ Toinstans-inhabilitet skal helt enkelt ikke kunne oppstå i nämndene. Derimot er det gitt regler om inhabilitet dersom drift og tilsyn i forhold til en kommunal virksomhet utøves av samme nämnd eller de samme personene i forvaltningen, se KomL 6 kap. 25 § nr. 3.

⁵⁰⁷ Lindquist og Losman (2008) s. 99.

⁵⁰⁸ Bohlin (2011) s. 228.

Det er gitt særlige regler om inhabilitet i KomL 6 kap. 27 § dersom en sak i en nämnd berører et aksjeselskap der kommunen eier minst halvparten av aksjene, eller i en stiftelse der minst halvparten av medlemmene i styret oppnevnes av kommunen. Slike doble engasjementer (som det gjerne betegnes) er i utgangspunktet akseptert, men ikke dersom det skal utøves myndighet over selskapet. Dersom eksempelvis en søknad om byggetillatelse skal behandles i en nämnd, og en av de folkevalgte også er medlem av styret i det kommunaleide selskapet, vil vedkommende være inhabil under behandlingen av søknaden. Et medlem av kommunestyrelsen derimot, som samtidig er styremedlem i et kommunalt selskap, vil ikke være inhabil dersom kommunestyrelsen skal treffe beslutning om økonomiske bidrag, «aktieägartillskott», til det kommunaleide selskapet. Også dobbeltroller ved at en folkevalgt deltar i behandlingen av en og samme sak i forskjellige folkevalgte organer er akseptert og fører ikke til inhabilitet. Inhabilitetsreglene for medlemmer av nämnder innebærer at vedkommende er inhabil, både i forhold til å delta i diskusjonen, og i beslutningen av saken

6.5.7 Innsynsrett og rett til saksopplysninger

Kommunestyrelsen kan alltid kreve uttalelser, opplysninger og dokumenter fra øvrige nämnder, beredninger og ansatte i kommunen, jf. KomL 6 kap. 3 §, det samme kan revisor etter KomL 9 kap. 12 §. For øvrig har en nämnd rett til innsyn i saker som den behandler uavhengig av taushetsplikt (sekretess). Den enkelte folkevalgte har ingen særskilt innsynsrett, men samme rett til innsyn som hvilken som helst annen borger. Det er bare nämnden som ett kollektiv som kan beslutte innsyn i visse dokumenter uavhengig av sekretess.

6.5.8 Godtgjøring, erstatning, pensjoner mv.

6.5.8.1 Utgangspunkter

I KomL 4 kap. 12-15a §§ er det gitt regler om de folkevalgtes økonomiske rettigheter («förmåner» som det heter i loven). Vi viser til omtalen foran om begrepet folkevalgte. Reglene omfatter i prinsippet alle folkevalgte, men slik at de fleste, med unntak av reglene i KomL 4 kap. 14 §, ikke gjelder for folkevalgte som utfører oppdraget sitt på hel- eller deltid, jf. KomL 4. kap. §§ 12, 12 a, 12 b, og 15, alle siste ledd. For hel- eller deltidspolitikere bestemmer kommunen selv hvilket vederlag, hvilke erstatninger, pensjonsrettigheter mv.

disse skal ha. Alle kommuner som har hel- eller deltidspolitikere har særskilte pensjonsreglementer.

I kommunene er 1180 personer, tilsvarende 3 % hel- eller deltids «arvoderade».⁵⁰⁹

Reglene gir de folkevalgte krav på erstatning for tapte inntekt, reisekostnader og barnetilsyn. Fullmåktige skal treffe beslutning om hvilke «grunder» erstatning skal betales, jf. KomL. 4 kap. 13 §. Myndigheten kan ikke delegeres. Godtgjøring («arvode» som det kalles) for utførelsen av vervet m.m. er det opp til fullmåktige å bestemme om skal ytes jf. KomL 4 kap. 14 §. Heller ikke denne myndigheten kan delegeres.

Er vederlaget og erstatningene knyttet til et oppdrag i en gemensam nämnd (interkommunal felles folkevalgt nämnd, se omtale i kapittel 9 punkt 9.5.2) er den kommune som har valgt vedkommende forpliktet til å betale, jf. KomL 4 kap. 15 a §.

6.5.8.2 Arbeidsgodtgjøring (vederlag)

Det er opp til fullmåktige å bestemme om vederlag for utførelsen av vervet som folkevalgt samt andre økonomiske fordeler skal gis, jf. KomL. 4 kap. 14 § nr. 2 og nr. 4. Bestemmer fullmåktige at det skal gis vederlag for utførelsen av et folkevalgtverv etter nr. 2 skal vederlaget være likt for like verv, jf. KomL 4 kap. 15 §. Normalt pleier ordfører og vice ordfører i fullmåktige få ett større beløp enn ordinære fullmåktigemedlemmer. Det samme gjelder leder og nestleder i nämnder også. Kravet om at like tilfeller skal behandles likt innebærer at fullmåktige ikke kan akseptere en søknad fra en folkevalgt om å få avstå fra vederlag etter nr. 2.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Statistiska centralbyrån Demokratistatistik 12. Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011 s. 8

⁵¹⁰ RÅ 1973 ref. 7, omtalt i Bohlin (2011) s. 76.

Reglene i KomL 4 kap. 14 § mv. gjelder også folkevalgte som utfører oppdrag på heltid eller deltid, men ikke bestemmelsen i 15 § (likt vederlag).⁵¹¹ Bestemmelsen i KomL 4 kap. 14 gir derfor fullmåttige ett handlingsrom for å avlønne folkevalgte i hel- og deltidsverv.

6.5.8.3 Dekning av utgifter og erstatning for økonomisk tap

De folkevalgte har rett til «skålig», dvs. passende, erstatning for de arbeidsinntektene og andre økonomiske fordeler som de taper på grunn av vervet, jf. KomL 4. kap. 12 § første ledd. Med skålig erstatning menes at fullmåttige kan beslutte et visst høyeste nivå samt at slik erstatning kan fastsettes mer sjablonmessig hvis det er vanskelig å fastsette tapet.⁵¹² Tap av arbeidsinntekter gjelder først og fremst den tiden som er knyttet til å delta i møter i folkevalgte organer, men også deltakelse i forbindelse med vervet, for eksempel representasjon på vegne av en nämnd omfattes. Også tap av økonomiske fordeler i forhold til pensjon og ferie samt arbeidsledighetspenger og foreldrepenger omfattes.⁵¹³ Det må fremmes krav om slik erstatning, og tapet må dokumenteres i en form som fullmåttige bestemmer. Fullmåttige bestemmer som nevnt foran «grunder» for erstatning for økonomisk tap, noe som gjør at godtgjøringen varierer mellom kommunene. En har ikke plikt til å motta erstatning for økonomisk tap slik en har dersom kommunen yter vederlag for folkevalgtvervet, jf. omtale over.

I KomL 4 kap. 12a § bestemmes det også at funksjonshemmede har rett til passende erstatning for økte reisekostnader på grunn av oppdraget som folkevalgt. I KomL 4 kap. 12 b § er folkevalgte med barn gitt rett til erstatning for økte kostnader til barnetilsyn. Formålet med disse bestemmelsene er å stimulere disse gruppene til å akseptere oppdrag som folkevalgte, økonomi skal ikke være en hindring. Andre folkevalgte har ikke krav på å få dekket reiseutgifter mv. KomL 4 kap. 14 § nr. 1. Det er opp til fullmåttige å bestemme hvorvidt disse skal få slik erstatning, jf. KomL 4 kap. 14 § nr. 1.

⁵¹¹ Lindquist og Losman (2008) s. 94.

⁵¹² Lindquist og Losman (2008) s. 92, som viser til prop. 2001/2002:2 s. 139.

⁵¹³ Bohlin (2011) s. 75.

6.5.8.4 Pensjonsordninger mv.

Kommunallagen 4 kap. 14 § nr. 3 åpner for at fullmåttige på frivillig basis kan treffe beslutning om at folkevalgte i passende omfang kan gis pensjonsrettigheter. Regler ut over denne er ikke gitt i kommunallagen. (Merk dog at retten til erstatning for tapt arbeidsinntekt og andre «förmåner» etter KomL 4 kap. 12 § omtalt over også inkluderer pensjonsfordeler som vedkommende har krav på). Heltidsansatte mottar normalt pensjon. Det er utarbeidet et pensjonsreglement som både kommuneforbundet og de fleste kommuner har vedtatt. Også folkevalgte i deltidsverv får iblant kommunal pensjon.⁵¹⁴

Fullmåttige kan også treffe beslutning om at de folkevalgte i passende omfang skal få andre økonomiske «förmåner», jf. KomL 4 kap. 14 § nr. 4.

6.6 Sammenligning

6.6.1 Regulering

- I Norge, Sverige og Finland er det gitt et eget kapittel i loven om de folkevalgte. I Danmark finner vi lovregler først og fremst i kapittel II om kommunalbestyrelsen.
- I Norge er det i all hovedsak like regler for folkevalgte i alle folkevalgte organer. I de andre landene kan det variere mer hvordan reglene er avhengig av om en er medlem av kommunens øverste organ (fullmåttige eller kommunalbestyrelsen) eller av utvalg/nämnder eller andre organer.
- Kommunallagen regulerer hvilke verv som faller inn under begrepet folkevalgt i Sverige og Finland.
- I Sverige inkluderes valgte revisorer i folkevalgtbegrepet, noe som henger sammen med revisjonsordningen i Sverige, se omtale i kapittel 11 punkt 11.5.3. Ut over det er begrepet forstått ganske likt i de nordiske landene.

⁵¹⁴ Lindquist og Losman (2008) s. 95.

6.6.2 Møterett og møteplikt

- I Norge er møteplikten og møteretten for folkevalgte lovfestet. Også i Danmark og i Finland gjelder det regler om møteplikt og møterett, men dette er ikke eksplisitt lovfestet i styrelsesloven/kommunallagen. I Sverige har medlemmene i folkevalgte organer ikke møteplikt.
- I Danmark har medlemmene i kommunalbestyrelsen også plikt til å delta på seminarer, møteplikten i Norge er koblet til møter i et folkevalgt organ.
- Det er ganske like regler i kommuneloven/styrelsesloven/kommunallagen om hva som anses som lovlig forfall i hhv. Norge, Danmark og Finland. Arbeidsforpliktelser er i utgangspunktet ikke gyldig forfallsgrunn i Norge, men kan være det. Arbeidsforpliktelser godtas i større utstrekning som forfallsgrunn i Finland enn i Norge.
- I svensk lovgivning er det ikke gitt regler om lovlig forfall fordi de folkevalgte ikke har møteplikt.

6.6.3 Rett til fri fra arbeid pga. utøvelse av folkevalgt verv

- Rett til fri fra arbeid er en klar rettighet i alle landene.
- Rett i den utstrekning det er nødvendig i Norge og Sverige. I Sverige tydeliggjort i loven at retten, i tillegg til deltakelse i møter i organer er medlem av, også omfatter andre nødvendige møter, reise til og fra møter og nødvendig døgnhvile.
- I Danmark er retten til fri fra arbeid noe svakere enn i Norge, Sverige og Finland fordi den er knyttet til deltakelse på møter i kommunalbestyrelsen og politiske utvalg. I de øvrige landene gjelder retten møter i alle folkevalgte organer.
- I Danmark er det gitt en lovregel som uttrykkelig forbyr oppsigelse av en arbeidstaker pga. at vedkommende er satt opp på en valgliste eller valgt inn i kommunalbestyrelsen. (Gjelder ikke vervet som borgmester.) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at en oppsigelse ikke gjelder slike forhold. Det er ingen slik regel i de andre landene.
- I Finland må den enkelte lage en avtale med arbeidsgiveren sin om fri fra arbeidet. Arbeidsgiver har som hovedregel plikt til å inngå slik avtale om rett til fri for å delta i

møter i folkevalgte organer. Annen deltakelse forutsetter at arbeidsgiver og arbeidstaker kommer til enighet

- I Norge har de folkevalgte en klar rett til permisjon for å utføre folkevalgtverv på heltid eller deltid. Det er ikke slike regler i de øvrige nordiske landene.

6.6.4 Talerett

- Taleretten ikke regulert i loven i Norge, men det ligger implisitt i møte- og stemmeplikten at medlemmer i et folkevalgt organ har talerett. Det er forutsatt at den nærmere reguleringen av taleretten (i alle folkevalgte organer) eventuelt skjer i reglement om saksbehandlingen i folkevalgte organer.
- I Danmark er det heller ikke gitt regler om talerett i loven, det legges til grunn at talerett følger av ombudsrollen. Nærmere regler om talerett gis av kommunalbestyrelsen i reglement. Kommunalbestyrelsen er forpliktet til å vedta en forretningsorden for kommunalbestyrelsens vedkommende, og departementet har laget en normalforretningsorden (NFO) med forslag til slik regulering.
- Også i Sverige gis de nærmere reglene om talerett, begrensninger i taletid etc. i reglement, det er imidlertid eksplisitt sagt i kommunallagen at retten til å delta i diskusjoner i fullmåktige skal reguleres i arbeidsordningen.
- I Finland er de folkevalgtes talerett og adgangen til eventuelt å begrense taleretten (i tid) under møter i fullmåktige lovregulert i kommunallagen.

6.6.5 Forslagsrett/ initiativrett etc.

- Forslagsrett for enkeltmedlemmer i folkevalgte organer er ikke direkte lovfestet i Norge, slike regler gis i reglement. Folkevalgte kan rette forespørsler, denne retten er lovfestet. Den enkelte har ikke rett til å få satt en sak opp på dagsordenen, såkalt initiativrett, minst 1/3 må stå bak slikt forslag.
- Heller ikke Finland har en lovfestet forslagsrett. Slike regler gis i reglement. Den enkelte folkevalgte har på samme måte som den enkelte innbygger en lovfestet initiativrett i forhold til fullmåktige, se omtale i kapittel 13 punkt 13.4.6.

- I Danmark har kommunalbestyrelsesmedlemmer en lovfestet initiativrett, de kan kreve å få en sak opp på dagsordenen i forkant av møtet. Slik rett gjelder i kommunalbestyrelsen, det er ikke gitt lovregler om slik rett i de stående utvalg etter styrelsesloven.
- Også i Sverige gjelder en lovfestet initiativrett for den enkelte i forhold til fullmaktige.
- Utvalgsmedlemmer har stansningsrett i Danmark i utvalgssaker noe som innebærer at de som hovedregel kan stanse iverksettelsen av en beslutning truffet av et utvalg og bringe den inn for kommunalbestyrelsen. Retten gjelder ikke i saker som gjelder enkeltpersoner der avgjørelsen ved lov er lagt til utvalget.

6.6.6 Reservasjonsrett og rett til protokolltilførsel

- I Norge er det ikke rett til å reservere seg mot et vedtak. De folkevalgte har stemmeplikt og de må stemme ja eller nei. (Det er adgang til å stemme blankt ved tilsetninger og valg, jf. koml. § 40 nr. 2). Retten til protokolltilførsel er ikke lovfestet, men det er forutsatt at folkevalgte har slik rett og at retten reguleres i reglement.
- I Danmark har de folkevalgte en lovfestet rett til protokollførsel av avvikende mening, herunder rett til å få protokollført en kort begrunnelse for standpunktet. Retten gjelder møter i kommunalbestyrelsen og i utvalgene.
- I Sverige har de folkevalgte en lovfestet rett til å reservere seg mot en beslutning og få denne protokollført, retten gjelder både i fullmaktige og i nämnder.
- Også i Finland har de folkevalgte en lovfestet rett til å reservere seg mot en beslutning og få denne protokollført. Også her gjelder slik rett både i fullmaktige og i nämnder.

6.6.7 Stemmerett- og plikt

- De folkevalgte har stemmerett og stemmeplikt i alle folkevalgte organer i Norge og Danmark, men slik at det ikke er stemmeplikt i saker der en bare skal innstille i Danmark.
- De folkevalgte må stemme ja eller nei i Norge og Danmark. (I Norge er det adgang til å stemme blankt i ansettelsesaker).

- I Sverige har de folkevalgte ikke stemmeplikt, og de har rett til å avstå fra å stemme. Unntak gjelder for medlemmer i nämnder i saker der de utøver myndighet i forhold til enkeltpersoner, i slike saker har medlemmene stemmeplikt. Også møteleder (ordfører) i fullmäktige har stemmeplikt i noen situasjoner, det gjelder hvis resultatet i en avstemning er likt og hans eller hennes stemme vil være utslagsgivende. Tilsvarende regel er gitt for nämnder.
- I Finland er det heller ikke gitt regler om stemmerett og stemmeplikt, og den enkelte representant har rett til å avstå fra å stemme. Det gjelder samme regel om møteleders (ordførers) stemmeplikt som i Sverige når vedkommendes stemme er utslagsgivende.

6.6.8 Habilitet

- Norge har i hovedsak de samme inhabilitetsreglene for folkevalgte som for tjenestemenn, og i utgangspunktet gjelder de samme regler som i staten.
- I Norge er det gitt tre særregler i forhold til dobbeltrolleproblematikk. Det gjelder for det første en særregel for folkevalgte som medvirker i en sak i to «instanser» i klagesaker. For det andre gjelder det en regel om inhabilitet dersom en ansatt har medvirket ved behandlingen av en sak som ansatt og samtidig er folkevalgt. Som hovedregel er vedkommende inhabil til å behandle en slik sak som folkevalgt senere. For det tredje er det nylig gitt en regel i forvaltningsloven (som gjelder både kommunal og statlig sektor). En person som sitter i styret for et kommunalt selskap eller i ledelsen for slikt selskap blir inhabil når selskapets saker skal behandles i politiske organer og selskapet er part i saken som behandles.
- I Danmark gjelder de samme regler for folkevalgte som for ansatte, det er ikke gitt noen særregler for kommunene knyttet til dobbeltrolleproblematikk.
- Finland og Sverige har andre og lempeligere regler om habilitet for folkevalgte i fullmäktige enn ellers.
- I Finland blir en ansatt «tjänsteinnehaver» som har deltatt i behandlingen av en sak som ansatt inhabil når saken senere behandles i en nämnd. I utgangspunktet blir en ikke inhabil om en sitter i styret i en samkommune, et affärsverk, et selskap der kommunen har eierinteresser eller er ansatt i slikt selskap og samtidig er folkevalgt i kommunen, men en kan bli det dersom selskapets interesser strider mot kommunens

interesser eller en upartisk behandling av saken. En vil også bli inhabil ved styrings eller tilsynsinhabilitet.

- I Sverige er det også gitt regler om tilsynsinhabilitet i nämnder slik som i Finland, men det er ikke gitt regler om inhabilitet for ansatte som samtidig sitter i nämnder eller fullmåktige. I Sverige er det gitt en særlig regel som gjør et medlem i et selskap der minst halvparten av selskapet eies av kommunen eller halvparten av styret oppnevnes av kommunen inhabil i saker som behandles i en nämnd dersom det skal utøves myndighet i forhold til selskapet.

6.6.9 Innsynsrett og rett til saksopplysninger

- Innholdet i innsynsretten er ikke lovregulert i Norge, og det skal gis bestemmelser i reglement. Det er forutsatt at de folkevalgte har utvidet innsynsrett i forhold til allmennheten og at innsynsrett er mer omfattende for folkevalgte organer enn for enkeltpersoner.
- Innsynsretten er lovregulert i Danmark. De lovfestede rettighetene i Danmark for kommunalbestyrelsens medlemmer, i kraft av å være enkeltpersoner i organet, er klart sterkere enn i Norge. Disse har rett til innsyn i saksmateriale i administrasjonen som foreligger i endelig form og de trenger ikke identifisere dette saksmaterialet. Et medlem av kommunalbestyrelsen har også innsynsrett i alt utvalgsmateriale selv om vedkommende ikke er medlem av det aktuelle utvalget.
- Også i Finland har den enkelte folkevalgte større rett til innsyn enn den enkelte har i Norge. Den enkelte folkevalgte har i Finland rett til innsyn i utarbeidede dokumenter og opplysninger som vedkommende trenger for å utføre vervet og medlemmet bestemmer selv hva som er nødvendig i utgangspunktet.
- I Sverige har ikke den enkelte folkevalgte annen innsynsrett enn enkeltpersoner i kommunen har.

6.6.10 Sanksjoner

- Det er en viss adgang til å ilegge straff i alle landene.
- I Norge er det mest aktuelt ved brudd på taushetsplikten.

- Det er ikke adgang til å straffe medlemmene i fullmåttige for tjenestefeil i Sverige. De folkevalgte i nämndene har ansvar for tjenestefeil i den utstrekning de behandler saker som innebærer myndighetsutøving mot den enkelte. Således er slike saker for eksempel mer vanlige i en socialnämnd enn i en kulturnämnd. Ansvar er altså avhengig av virksomhetsområdet.
- Statsforvaltningen kan sanksjonere pliktbrudd i Danmark med hjemmel i styrelsesloven. Slike sanksjoner kan ha form av tvangsbøter og kan bare gis i forhold til medlemmer av kommunalbestyrelsen. Det er ikke gitt regler om sanksjonering av den enkelte folkevalgte i kommunelovene i Norge, Sverige eller Finland.
- I Danmark kan tilsynsmyndighetene gjøre erstatningsansvar gjeldende i forhold til uforsvarlig forvaltning som har påført kommunen tap, det er gitt regler i styrelsesloven om dette som må sammenholdes med de alminnelige erstatningsreglene.
- I Finland er en folkevalgt erstatningsansvarlig for feilaktig «beteende» som forårsaker skade for kommunen eller utenforstående. Ansvar forutsetter beslutning i domstols-systemet.

6.6.11 Godtgjøring (vederlag) for vervet og erstatning for tap og dekning av utgifter

6.6.11.1 Erstatning for inntektstap og/eller godtgjøring (vederlag) for vervet

- I Norge har folkevalgte rettskrav både på godtgjøring (vederlag) for folkevalgtvervet og erstatning for inntektstap, men de har ikke plikt til å ta imot godtgjøring eller erstatning for inntektstap. Kommunestyret bestemmer vederlagets størrelse.
- I Danmark er utgangspunktet at de folkevalgte rettskrav på vederlag, men slik at den enkelte folkevalgte kan kreve erstatning for inntektstap i stedet for ett år av gangen, med den følge at vederlaget reduseres en del. Den enkelte kan ikke si nei til vederlag. Vederlagets størrelse er for medlemmene av kommunalbestyrelsens del fastsatt av staten i forhold til folketallet i kommunen. For øvrige verv bestemmer kommunalbestyrelsen om det skal ytes vederlag og størrelsen på det, men innenfor maksrammer fastsatt av kommunalbestyrelsen.

- I Finland er reglene som i Norge, de folkevalgte har rettskrav både på vederlag og på erstatning for inntektstap. Fullmäktige bestemmer vederlaget størrelse.
- I Sverige de folkevalgte bare rettskrav på å få erstattet inntektstap, fullmäktige kan bestemme vederlag i tillegg. Fullmäktige bestemmer vederlagets størrelse.

6.6.11.2 Erstatning for reiseutgifter, diett mv.

- I Norge, Danmark og Finland har de folkevalgte krav på å få dekket reiseutgifter til og fra møter. I Sverige bestemmer fullmäktige om reiseutgifter skal dekkes, men slik at funksjonshemmede har krav på å få dekket reiseutgifter. I Finland dekkes reiseutgifter normalt bare fra hjemstedet. Oppholder den enkelte seg annet steds, for eksempel på grunn av studier dekkes ikke reiseutgiftene ikke fram til hjemstedet. I Norge har de folkevalgte krav på å få dekket reiseutgiftene i slike situasjoner.
- Finland og Norge har regler om rett til kostgodtgjøring for de folkevalgte. Slik rett har de folkevalgte ikke i Sverige eller Danmark, men slik at Danmark har regler om diett ved det konstituerende møtet. I Sverige kan det gis kostgodtgjørelse om fullmäktige bestemmer det. Det er det ikke adgang til i Danmark fordi styrelsesloven sammen med vederlagsbekendtgørelsen uttømmende regulerer retten til å gi erstatning mv.

6.6.11.3 Pensjoner

- Ingen av landene har regler som gir de «vanlige» folkevalgte rett til pensjon.
- I Danmark har borgmesteren rett til pensjon, det samme gjelder de øvrige som etter lovgivningen har heltidsverv (i magistratsstyrte kommuner og kommuner med styringsformen delt administrativ ledelse).
- I Norge kan det gis regler om pensjon for folkevalgte uavhengig av hvor omfattende vervet. I så tilfelle er det gitt rammer for slike ordninger i forskrift.
- I Finland vil en borgmästare (som er øverste leder for den kommunale administrasjon som borgmesteren i Danmark) ha rett til pensjon.

6.7 Oppsummering og vurderinger

Reglene om de folkevalgtes rettigheter med unntak av reglene om godtgjøring faller på siden og til dels utenfor oppdraget. De gjennomgås derfor nokså summarisk i det følgende selv om vi ser at det kan være mye interessant stoff i forhold til å analysere de folkevalgtes rolle i de nordiske landene. Det gjelder for eksempel den ulike reguleringen av ombudsplikten, møteplikten og stemmeplikten. Ombudsplikten i vid forstand er trolig under press, og kanskje går utviklingen i retning av den svenske løsningen som jo innebærer at en folkevalgt ikke har møteplikt, og at fullmåttige skal gi en folkevalgt som ikke lenger ønsker å inneha et folkevalgt verv fritak etter søknad dersom ikke er særlige grunner som taler i slik løsning. Det er mulig at også politikerrollen er i endring, slik at utviklingen fortsetter fra en klassisk «ombudsrolle» til mer en form for «jobbrolle».

Norge er det eneste landet som i utgangspunktet har like regler om folkevalgtes rettigheter og plikter uavhengig av hvilket folkevalgt organ den enkelte er medlem av. Sverige har ikke regler om møterett og møteplikt i folkevalgte organer. I de andre landene har de folkevalgte både møterett og møteplikt på møter i folkevalgte organer, plikten er bare lovfestet i Norge. Alle landene har regler som skal sikre de folkevalgte rett til fri fra arbeid. Denne retten er sterkest i Sverige og i Norge. Verdt å merke seg er imidlertid at det i Danmark er gitt regler som forbyr oppsigelse av en arbeidstaker på grunn av at vedkommende er satt opp på valgliste eller valgt inn i kommunalbestyrelsen og arbeidsgiver har bevisbyrden for at en oppsigelse ikke gjelder slike forhold.

Sverige og Finland har gitt lovregler om de folkevalgtes talerett i fullmåttige, i Finland er det også gitt lovregler om adgangen til å begrense taletiden. Slike regler gis av kommunestyret/kommunalbestyrelsen og er ikke lovregulert i Norge og Danmark. I Norge er det ikke gitt lovregler om den enkelte folkevalgtes initiativrett/forslagsrett. I de øvrige landene er den enkelte folkevalgte sikret en initiativrett i kommunens øverste organ, reglene om dette er forskjellig utformet. Norge og Danmark har regler om stemmeplikt og det skal synliggjøres hva de folkevalgte stemmer. I Sverige og Finland kan den enkelte folkevalgte avstå fra å stemme eller stemme blankt. (Unntak gjelder for beslutninger knyttet til myndighetsutøving og som vedrører den enkelte i Sverige.)

Norge synes å ha de strengeste habilitetsreglene. De samme reglene gjelder for folkevalgte som for ansatte og uavhengig av hvilket organ den folkevalgte er medlem av. I tillegg er det gitt regler for å unngå dobbeltroller i noen situasjoner. Det gjelder som ansatt og samtidig folkevalgt, og dersom en folkevalgt sitter i styret eller ledelsen av et selskap kommunen har sentral kontroll over eller eierinteresser i og selskapet er part i en sak som skal opp i det folkevalgte organet. (De særlige habilitetsreglene med hensyn til behandling av klagesaker i Norge er mindre interessante i denne sammenheng, se omtale av klager i kapittel 12 punkt 12.2.2.) Også Finland har dobbeltrolleregler, men de har i likhet med Sverige, lempelige habilitetsregler for de folkevalgte i fullmåktige. I Danmark gjelder de samme inhabilitetsreglene for folkevalgte som for ansatte og for statlig som kommunal sektor. Det er ikke gitt spesielle dobbeltrolleregler.

Den enkelte folkevalgte i Finland og i Danmark har lovfestet innsynsrett og rett til saksopplysninger. Slik rett er ikke lovfestet i Sverige og Norge. I Sverige er slik rett forbeholdt de kollegiale organene som sådan. Selv om den enkelte folkevalgte i Norge på ulovfestet grunnlag har en utvidet innsynsrett sammenholdt med hva offentligheten har i Norge ser det ut til at slik innsynsrett og opplysningsrett går lenger i Finland og Danmark enn i Norge.

I alle landene har de folkevalgte krav på økonomisk kompensasjon/godtgjøring (vederlag som det kalles i Danmark) for utførelsen av vervet. I Norge, Danmark og Finland er dette gjort ved at de folkevalgte har krav på godtgjøring. I Norge og Finland har de folkevalgte også krav på å få dekket økonomisk tap, mens i Danmark kan de i en viss utstrekning motta erstatning for økonomisk tap i stedet for godtgjøring. I Sverige har de folkevalgte ikke krav på godtgjøring, bare krav på å få dekket eventuelt økonomisk tap.

I Danmark er størrelsen på vederlaget (godtgjøringen) til dels fastsatt av staten (vederlaget for vervet som medlem i kommunalbestyrelsen), dels er det gitt statlige rammer (maksimalrammer) for slikt vederlag. I de øvrige nordiske landene fastsettes størrelsen på godtgjørelsen av kommunen selv (det øverste styringsorganet). Vi kjenner ikke til undersøkelser som sier noe om størrelsen på slike godtgjørelser i disse landene, men det er antatt at de folkevalgtes godtgjørelser er relativt lave i Finland og i Sverige.

Bare den norske kommuneloven gir den som har et kommunalt tillitsverv krav på skyss-, så vel som kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. I Danmark har de folkevalgte krav på skyssgodtgjøring, mens diettgodtgjøring begrenses til det konstituerende møte og det er ikke lov å gi diett penger ut over denne retten. I Finland gis det ikke dekning av utgifter til reiser ut over hjemsted og i Sverige har en ikke krav på å få dekket slike utgifter i det hele tatt såfremt en ikke er funksjonshemmet. Funksjonshemmede har krav på å få dekket reiseutgifter. Ut over det er det opp til fullmäktige å bestemme om det skal gis dekning av reiseutgifter eller kostgodtgjøring i Sverige. Den norske kommuneloven synes å gi de folkevalgte sterkest rettigheter på dette punktet sammenholdt med regelverket i de øvrige nordiske landene.

Det er i liten utstrekning gitt lovregler om pensjonsordninger for folkevalgte i de nordiske landene. Det samme gjelder andre rettigheter som ansatte i en kommune har slik som rett til svangerskapspermisjon med lønn etc.

Folkevalgte i deltids eller fulltidsverv ser det også ut som en benyttet i relativt liten utstrekning. Unntak gjelder for ordfører/borgmesterrollen i alle landene. Det samme gjelder i parlamentarisk styrte kommune i Norge. Kun Danmark har regler som begrenser adgangen til å operere med andre fulltidsverv enn de lovregulerte (borgmester og stedfortreder, magistratsmedlemmer i magistratsstyrte kommuner og formænd for de stående utvalgene i en kommune med delt administrativ ledelse).

7 Ordfører/borgmester/ordförer/borgmästar

7.1 Introduksjon

I dette kapitlet ser vi på reglene om ordfører (Norge), borgmester (Danmark), ordfører for henholdsvis fullmaktige og kommunestyrelsen (Sverige og Finland, dette er i praksis to forskjellige roller) samt borgmästern i Finland (i borgmästermodellen, en styringsmodell som kan velges som et alternativ til å ha en kommundirektör i Finland, jf. foran i kapittel 4 punkt 4.4.3.1). Borgmesteren i Danmark og borgmästern i Finland har en dobbeltrolle både som politikere og som ledere av administrasjonen. Disse funksjonene er derfor dels behandlet i dette kapitlet og dels i kapitlet om administrasjonen.

Vi behandler reglene om valg av ordfører/borgmesteren/ ordförer/ borgmästar og valgperioden samt hvorvidt det er gitt regler om at han eller hun må fratre på grunn av manglende tillit fra kommunestyret/kommunebestyrelsen/fullmaktige. Vi ser også på eventuelle andre grunner til at ordfører/borgmesteren/ ordförer/ borgmästar kan eller må fratre i perioden.

Også reglene som styrer hvilke oppgaver og hvilken kompetanse ordfører/borgmesteren/ ordförer/ borgmästar skal ha og eventuelt kan få og fra hvilket organ behandles. Spørsmål som hvorvidt innehaver av et slikt verv kan forplikte kommunen eller er legitimert til å forplikte kommunen for eksempel kontraktsrettslig (ut over de underliggende fullmakter) ser vi også kort på.

Vi behandler også spørsmål knyttet til eventuelle særlige rettigheter ordfører/borgmesteren/ ordförer/ borgmästar har i folkevalgte organer han eller hun er medlem av, og i forhold til andre folkevalgte organer, administrasjonen, revisjonen, etc.

7.2 Norge

7.2.1 Valg av ordfører

I Norge velges ordfører og varaordfører blant formannskapetets medlemmer, jf. koml. § 9 nr. 1 første ledd. Bestemmelsen innebærer at ordfører også er medlem av kommunestyret fordi formannskapet må velges blant kommunestyrets medlemmer. Varamedlemmer til formannskapet kan ikke velges som ordfører. I parlamentarisk styrte kommuner (som ikke har formannskap) velges både ordfører og varaordfører blant kommunestyrets medlemmer, jf. koml. § 9 nr. 1 andre ledd. I utgangspunktet gjelder en plikt til å ta imot slikt verv, men slik at den som har tjenestegjort som ordfører eller varaordfører de siste fire år kan nekte valg til begge verv, jf. koml. § 9 nr. 1.

Ordføreren velges for hele perioden, altså 4 år, jf. koml. § 9 nr. 1 første ledd. Etter kommuneloven av 1954 var ordførers funksjonstid på 2 år. Dette ble endret med vedtakelsen av kommuneloven i 1992, en lovendring kommunelovutvalget begrunnet med et ønske om sammenfall mellom funksjonsperiode for ordfører og valgperiode og betydningen av kontinuitet og stabilitet i ordførervervet.⁵¹⁵ Valget skjer ved et alminnelig flertallsvalg, i tilfelle stemmelikhet ved loddtrekning, jf. koml. § 35 nr. 3 jf. § 38. Kommunestyret kan ikke frata ordfører vervet i løpet av perioden. Det kan være aktuelt dersom ordføreren ikke lenger har kommunestyrets tillit. Heller ikke hvis det politiske grunnlaget i kommunestyret har endret seg, på bakgrunn av utmeldinger fra partier etter valget, kan det velges ny ordfører.

7.2.2 Forsøk med direkte valg av ordfører

Norge har ved tre kommunestyrevalg på rad, i 1999, 2003 og 2007, gjennomført direkte valg av ordfører i utvalgte forsøkskommuner. Forsøket innebar at velgerne selv fikk anledning til å velge ordfører. Valget ble avholdt samme dag som valg til kommunestyre og fylkesting. I første forsøksrunde deltok 19 kommuner i forsøket (20 søkte og fikk ja, men 1 falt fra), i siste runde, ved valget i 2007, deltok 50 kommuner i slikt forsøk. Statens hovedbegrunnelse for å gjennomføre slike forsøk var å undersøke om direkte valg kan være et middel for å øke valgdeltakelsen og skape økt interesse og engasjement om lokalpolitikk, herunder bedre rekrutteringen til lokalpolitikken. De deltakende kommunene kunne ha andre begrunnelser,

⁵¹⁵ NOU 1990:13 s. 131.

blant annet at de ønsket å unngå forhandlinger, tautrekking og koalisjonsdanning i forbindelse med kommunestyrets (indirekte) valg av ordfører, som jo er kommunelovens ordning.⁵¹⁶ Ordningen ble ikke videreført, verken som forsøk eller som en lovregulert ordning ved kommunevalget i 2011, noe som dels ble begrunnet med at evalueringen av forsøkene viste at målet om øket valgdeltakelse ikke ble nådd ved direkte valg og dels med at ordningen innebærer et brudd på sentrale trekk ved den kommunale styringsordningen. Med hensyn til det siste henviste Regjeringen til det kollektive ansvaret kommunestyret har for den politiske styringen av kommunen, og anførte at kommunestyrets rolle som ansvarlig for kommunens resultat overfor velgerne kan komme mer i bakgrunnen ved direkte ordførervalg.⁵¹⁷

7.2.3 Uttreden fra ordførervervet

Når en ordfører er valgt gjelder de samme regler for uttreden og suspensjon som for alle andre folkevalgte. Vi viser til behandlingen av dette spørsmålet i kapitlet om folkevalgtes rettigheter og plikter foran, se omtale i punkt 6.2.2.

Trer ordføreren eller fylkesordføreren midlertidig ut av sitt verv, rykker varaordføreren opp som ordfører eller fylkesordfører, og det velges midlertidig ny varaordfører, jf. koml. § 9 nr. 2 første ledd. Dersom en valgt ordfører velges inn i kommunerådet (byrådet) i en parlamentarisk styrt kommune er dette å anse som midlertidig uttreden av vervet, et byråd må jo gå ved mistillit. I en slik situasjon åpner koml. § 19 nr. 7 for at kommunestyret en kan velge en setteordfører i stedet for at varaordfører rykker opp. Trer ordfører eller fylkesordfører endelig ut av sitt verv, foretas nyvalg, jf. koml. § 9 nr. 2 andre ledd.

Det er opp til det enkelte kommunestyre å bestemme hvorvidt vervet som ordfører skal være på heltid, deltid eller fritid, dette spørsmålet er ikke lovregulert. I 2012 var 95 % av ordførerne i norske kommuner heltidspolitikere.⁵¹⁸

⁵¹⁶ Se omtale i blant annet KRDS høringsnotat Høring – forslag om endringer i kommuneloven av 15. desember 2005 punkt 2, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/hoering-forslag-om-endringer-i-kommunelov.html?id=270896>, lest 6.12.12.

⁵¹⁷ St.meld. nr. 33 (2007–2008) s. 102-107.

⁵¹⁸ Blakå m.fl. (2012) NIBR-rapport 2012:21 s. 57.

7.2.4 Ordførers oppgaver og kompetanse

Ordfører er møteleder både i kommunestyret og formannskapet, jf. koml. § 9 nr. 3. Som møteleder har ordføreren ansvar for sakslista og innkalling til møter i disse organene, jf. koml. § 32 nr. 2, samt for at møtene avvikles i tråd med saksbehandlingsreglene gitt for disse.

Ordfører har (som leder i kommunestyret og formannskapet) i henhold til samme bestemmelse også rett til å innkalle til ekstraordinært møte i begge organer. Ordfører har imidlertid ikke ansvaret for selve saksforberedelsen til møtene i disse organene, det ansvaret har administrasjonssjefen, jf. koml. § 23 nr. 2 (i en parlamentarisk styrt kommune, kommunerådet). Kommunestyret kan vedta at ordføreren skal innstille til vedtak i saker overfor politiske organer som formannskap og kommunestyre, men ordfører har ikke slik kompetanse gitt direkte i lovgivningen. I avstemninger har ordfører, som møteleder, dobbeltstemme ved stemmelikhet, jf. koml. § 35 nr. 1.

Ordfører har møte- og talerett i alle andre kommunale organer unntatt kommuneråd og organer under disse (i den parlamentariske modellen), jf. koml. § 9 nr. 4. Regelen er gitt for å sikre ordføreren informasjon og mulighet for tilrettelegging av intern kommunikasjon.⁵¹⁹ Møte- og talerett innebærer, som det sies i bestemmelsen, ikke forslags- eller stemmerett.

Ordfører er kommunens rettslige representant og underskriver på kommunens vegne, jf. koml. § 9 nr. 3. Denne kompetansen innebærer ikke i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller å inngå bindende avtale. I utgangspunktet har slik underskrift ikke bindende virkning ut over det underliggende forhold (legitimasjonsvirkning). Går ordfører ut over sin kompetanse fordi han eller hun ikke har fått delegert slik myndighet blir kommunen som hovedregel ikke bundet, i hvert fall ikke ved utøvelse av offentlig myndighet. Situasjonen kan stille seg annerledes dersom det er snakk om formuerettslige disposisjoner og motparten er i god tro.⁵²⁰

Ordfører har ikke kompetanse til å treffe vedtak direkte hjemlet i loven, slik beslutningsmyndighet forutsetter at ordfører får delegert myndighet. Ordfører kan få delegert myndighet i enkeltsaker eller typer av saker av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. koml. § 9 nr. 4, se om innholdet av dette uttrykket foran i kapittel 4 punkt 4.2.2.5.

⁵¹⁹ Bernt og Overå (2011) s. 89-90.

⁵²⁰ For mer om dette, se Lie (2012) og (Lie) (2011).

Kommunestyret kan gi andre folkevalgte organer kompetanse til å delegere myndighet organet selv har fått videre til ordfører.

7.2.5 Forsøk med endrede oppgaver/kompetanse for ordfører

Det har i to valgperioder pågått forsøk med endrede/utvidede oppgaver/ myndighet (kompetanse) for ordfører. I perioden 2003-2007 pågikk det forsøk i 9 kommuner, alle kommunene kombinerte med forsøket med direkte ordførervalg. Innholdet i forsøkene inngikk ikke i sterkt styrt prosess fra departementets side, det var i stor grad opp til den enkelte kommune hva forsøkene skulle gå ut på. Forsøksordningene var forskjellige i kommunene som deltok. Oppgaver og kompetanse som ble lagt til ordfører var hastekompetanse, utpeking av varaordfører, ansvar for forberedelse av saker for folkevalgte organer, innstillingsrett til folkevalgte organ, forslags- og stemmerett i folkevalgte organ (uten å være valgt medlem), rett til utsettende veto i forhold til økonomiplan og budsjett, rett til å fremsette mistillitsforslag («ordførerparlamentarisme»), økt formell myndighet etter særlovgivningen (særlig etter alkoholloven) og rett til avgjøre søknader om fritak fra politiske verv. Oppregningen er ikke uttømmende. En evaluering av disse forsøkene viser at ordførerne i liten grad utnyttet de mulighetene for myndighetsutøvelse som forsøksordningen ga rom for. Ordførerne traff typisk vedtak i saker der dette innebar forenkling av beslutningsprosesser, og der hensyn til diskresjon kan komme inn, slik som søknader om ambulerende alkoholbevillinger og søknader om fritak fra politiske verv. Forsøkskommunene prøvde i liten utstrekning å gi ordføreren utvidet myndighet i forhold til administrasjonen og den myndigheten som ble gitt ble i liten grad benyttet av ordførerne. Så godt som ingen av ordførerne fremsatte forslag i et politisk organ de ikke var medlem av. I de sju kommunene der ordfører hadde hastekompetanse fattet ordfører i løpet av fire år bare fem hastevedtak. Se for øvrig evaluering av disse forsøkene.⁵²¹

Også i perioden 2007-2011 pågikk det forsøk med endrede oppgaver / utvidet myndighet til ordfører, denne gang i 18 kommuner. I denne perioden fortsatte forsøk på en del av de samme områdene som i perioden 2003-2007. Forsøkene med utvidet myndighet etter alkoholloven, stemmerett i politiske organer der ordfører ikke er medlem (forsøk med forslagsrett ble videreført) og delegasjon av myndighet til ordfører var blant de forsøkene som ikke ble

⁵²¹ Larsen og Willumsen (2007).

videreført. Nytt var forsøk slik at ordfører kan opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer. I begge forsøksperiodene ble det gjort forsøk med «parlamentariske» regler om fratreden og/eller nyvalg. I den siste perioden hadde fem kommuner forsøk med at ordfører kan fratrette etter voteringsnederlag, en hadde regler om at kommunestyret kunne skrive ut nyvalg på ordfører mens fire kommuner hadde regler om begge deler. Alle forsøkene er nå avsluttet og også den siste forsøksperioden har vært evaluert. Det fremgår av denne evalueringen at de fleste forsøkene har handlet om å gi ordføreren mer innflytelse i allerede eksisterende politiske prosesser der kollegiale organer fatter de endelige avgjørelsene, i mindre grad om å gi ordfører egen avgjørelsesmyndighet. Heller ikke i denne runden finner forskerne at ordførers utvidede oppgaver og/eller myndighet blir benyttet i stor utstrekning. De «parlamentariske» reglene ble ikke benyttet i praksis i noen av forsøkskommunene.⁵²²

7.3 Danmark

7.3.1 Valg av borgermester (kommunalbestyrelsens formand)

Borgmesteren (kommunalbestyrelsens formand) velges blant medlemmene i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 6 stk. 2. Vervet kan ikke kombineres med samtidig å være ansatt i kommunen, jf. stk. 3 første setning. Dersom en ansatt skal velges til borgermester må vedkommende ta permisjon fra stillingen sin. Borgmesteren kan, som leder av økonomiudvalget, heller ikke være gift med eller samboer med en ansatt som umiddelbart er ansvarlig for eller for øvrig har ledelsesfunksjoner innen økonomiudvalgets forvaltningsområder, jf. ksl. § 29, stk. 5 b). Det samme gjelder i forhold til en ansatt som er umiddelbart ansvarlig for ledelsen av et forvaltningsområde under et stående utvalg. Vervet som borgmester kan heller ikke kombineres med et verv som leder for regionsrådet, jf. ksl. § 6 stk. 3 andre setning. Slikt valg er fritaksgrunn i forhold til borgmestervervet, jf. ksl. § 7 stk. 2 andre setning.⁵²³

Etter at borgmesteren er valgt velges en næstformand, jf. ksl. § 6 stk. 4. Også nestformand skal velges blant kommunalbestyrelsens medlemmer. Det kan i styrelsesvedtekten bestemmes

⁵²² Buck mfl. (2012), se http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/ordforermakt.pdf lest 11.8.2013.

⁵²³ Bestemmelsen i § 7 gjelder tilsvarende for formanden for regionsrådet jf. lov om regioner § 12, noe som innebærer at den som velges som formand for henholdsvis en kommunalbestyrelse eller regionsrådet kan velge hvilket av vervene vedkommende ønsker å bli fritatt fra, se omtale i Thomsen mfl. (2010) s. 74.

at det skal velges to næstformend (en første og en annen). Medlemmene av kommunalbestyrelsen har plikt til å ta imot verv som borgmester og næstformand, jf. ksl. § 7 stk. 1.

Valget av borgmester og næstformand foretas som flertallsvalg, jf. ksl. § 6 stk. 2 (formand) og stk 4 (næstformand) sammenholdt med regelen i § 24. Skal to næstformend velges skal valget skje ved forholdstallsvalg. Nærmere regler både om flertalls- og forholdstallsvalg er gitt i ksl. § 24. Valg av borgmester og næstformand/næstformænd gjelder for hele kommunalbestyrelsens funksjonsperiode, jf. ksl. § 6, stk. 6.

Borgmestervervet er et fulltidsverv. Det fremgår ikke direkte av styrelsesloven, men er forutsatt i reglene om vederlag for slikt verv. Regler om slikt vederlag fastsettes av Indenrigsdepartementet, jf. ksl. § § 34, stk. 1 og er behandlet foran i rapporten i kapittel 6 punkt 6.3.12.14. Selv om vervet er et fulltidsverv er det i prinsippet ikke noe til hinder for at borgmesteren også driver annen virksomhet, for eksempel privat næringsvirksomhet.

I Danmark har det nylig vært vurdert alternative ordninger i forhold til valg av borgmester. En ordning både med direkte valgt borgmester og med en parlamentarisk valgt borgmester har vært diskutert, men begge forslag er avvist. Direkte valg av borgmester ble forkastet med den begrunnelse at en borgmester uten flertall bak seg i kommunalbestyrelsen ikke vil være i stand til å gjennomføre politikken sin. Forslaget om parlamentarisk valgt borgmester ble avvist under henvisning til risikoen for den uroen en slik ordning kan skape i hele valgperioden i kommuner der bare få mandater skiller flertallet fra mindretallet i kommunalbestyrelsen.⁵²⁴

7.3.2 Uttreden av vervet som borgmester

Borgmesteren kan tre ut av vervet av forskjellige grunner, styrelsesloven skiller mellom uttreden ved fritak, forfall, utskiftning, suspensjon og fradømmelse (afsettelse) fra vervet. Følgene av slik uttreden avhenger av årsaken til uttreden.

⁵²⁴ Rapport om Kommunalbestyrelsens konstituering, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL 2012 s. 27 f.

Kommunalbestyrelsen kan etter søknad gi fritak fra vervet som borgmester og næstformand for resten av funksjonsperioden, jf. ksl § 7, stk. 2. Bestemmelsen er taus med hensyn til vilkårene for slikt fritak. Det er imidlertid antatt at det må foreligge kvalifiserte grunner for å kunne gi slikt fritak, fordi vervet er et borgerlig ombudsverv. (Kvalifiserte grunner vil typisk være de samme grunner som kan gi fritak fra verv som medlem av kommunalbestyrelsen, jf. kvl. § 92, stk. 2, og § 103, stk. 1, se omtale foran i kapittel 6 punkt 6.3.2). Fritak kan tidligst gis umiddelbart før tidspunktet fritaket gjelder fra for å forhindre omgåelse av regelen ved forhåndsavtaler. En avtale om tidsbegrensning av borgmesterperioden (delt periode) vil ikke være rimelig grunn til fritak.⁵²⁵ Dersom borgmester eller næstformand fritas for vervet skal det foretas nytt valg for resten av kommunalbestyrelsens funksjonstid, jf. ksl. § 7, stk. 3 sammenholdt med § 24. Varaordfører rykker ikke automatisk opp. Når borgmester fratrer borgmestervervet må han eller hun også fratse vervet som leder av økonomiudvalget, jf. omtale av dette utvalget i kapittel 4 punkt 4.3.3.3. Det er ingen automatikk i å fratse borgmestervervet og samtidig tre ut av kommunalbestyrelsen.

Dersom borgmester melder forfall, for eksempel pga. sykdom, fungerer næstformanden som borgmester i borgmesters fravær og overtar alle oppgavene som borgmester har etter styrelsesloven og styrelsesvedtægten, jf. ksl. § 33. Næstformanden trer umiddelbart inn i borgmesterens rolle som formand for kommunalbestyrelsen. I forhold til andre oppgaver beror det på omstendighetene, herunder fraværets forventede lengde, om forfallet innebærer at næstformanden overtar slike oppgaver. Oppgavene i forbindelse med den daglige ledelse av administrasjonen kan i en slik situasjon overtas av kommunaldirektøren. Ved lengre fravær, der næstformand også har overtatt den daglige ledelsen av forvaltningen, overtar næstformanden også vervet som formand for økonomiudvalget. Det er i alle tilfelle borgmesteren, og i siste instans kommunalbestyrelsen, som avgjør om næstformanden skal overta de nevnte oppgaver og funksjoner. Hvis borgmesteren er inhabil ved behandlingen av en konkret sak må næstformanden kunne tre inn som møteleder i den saken inhabiliteten gjelder.

Ved forventet fravær av minst 1 måneds varighet skal næstformanden innkalles etter de vanlige regler om lovlig forfall, jf. ksl. § 15, stk. 2. Ved lengre fravær med forventet varighet

⁵²⁵ Regelen har gitt anledning til tilsynssaker, jf. Thomsen mfl. (2010) s. 77.

på minst 2 måneder skal kommunalbestyrelsen velge en fungerende borgmester, jf. ksl. § 15, stk. 5. Hvis næstformanden velges som fungerende borgmester må det velges en fungerende næstformand. En fungerende næstformand er valgt for hele borgmesterens fraværperiode og kan ikke avsettes i valgperioden.

Dersom borgmesteren vegrer seg mot å utføre en enkeltstående oppgave pålagt i lov eller i styrelsesvedtægten kan kommunalbestyrelsen utpeke et av sine medlemmer til å ivareta denne oppgaven, jf. ksl. § 66, stk. 1. Bestemmelsen omfatter også tilfeller der borgmesteren vegrer seg mot å iverksette en beslutning truffet av kommunalbestyrelsen. Denne inngrepsmuligheten må ses i lys av at borgmesteren er fulltidslønnet og ikke (umiddelbart) kan avsettes, kommunalbestyrelsen må derfor ha handlingsmuligheter i forhold til slik vegring. Dersom vegringen innebærer en tilsidesettelse av lovbestemte plikter kan det innebære en plikt for kommunalbestyrelsen til å foreta utskifting. Overføring av en oppgave til et annet medlem av kommunalbestyrelsen (dette medlemmet kan være næstformanden) vedtas ved flertallsvalg.

Ved grov eller gjentatt vegring i forhold til utførelse av oppgavene kan kommunalbestyrelsen suspendere borgmesteren, og overlate vervet til et annet av kommunalbestyrelsens medlemmer. I en slik situasjon overtar vedkommende samtlige oppgaver borgmesteren har, jf. ksl. § 66, stk. 2. Slik beslutning skal straks sendes indenrigsministeren til stadfesting, beslutningen trer først i kraft fra stadfestingstidspunktet, jf. ksl. § 66, stk. 3. Først fra stadfestingstidspunktet kan kommunalbestyrelsen velge en midlertidig fungerende borgmester. Vedkommende fungerer inntil domstolene har tatt stilling til om borgmesteren skal fradømmes vervet sitt (avsettes). Kommunalbestyrelsen har i en slik situasjon plikt til å reise sak for domstolene, jf. ksl. § 66, stk. 4. Dersom borgmester blir fradømt vervet velges ny borgmester for resten av perioden etter de vanlige reglene om slikt valg. Bestemmelsene i styrelsesloven § 66, som kom inn i lovgivningen i 1980, har bare vært benyttet en gang. Borgmesteren ble i den saken suspendert, men trakk seg deretter frivillig, domstolsbehandling var derfor ikke nødvendig.⁵²⁶

⁵²⁶ Se Farum- kommissionens beretning, bd. 1-16 (2012) som har en nærmere gjennomgang av saken.

Et lovforberedende utvalg nedsatt av den danske regjeringen i 2012 til oppfølging av Farum-Kommissionens anbefalinger på Indenrigsministeriets område har utredet og nylig avgitt en betenkning om blant annet avsettelse av borgmesteren. Utvalget anbefaler bl.a. klarere regler for avsettelse av borgmesteren på grunn av grov plikttilsidesettelse. Det anbefaler også at prosessen for avsettelse forenkles, og at det fremover skal være Valgbarhedsnævnet som skal treffe den endelige avgjørelsen. Utvalget anbefaler også nye muligheter for suspensjon av borgmesteren ved tiltale for grovt straffbart forhold, samt nye muligheter for avsettelse av borgmesteren ved massiv mistillit i kommunalbestyrelsen til borgmesteren. Ved massiv mistillit forstås et flertall på minst 90 % av medlemmene i kommunalbestyrelsen.⁵²⁷

7.3.3 Borgmesterens oppgaver og kompetanse

Borgmesteren ivaretar oppgaver som leder for kommunalbestyrelsen og økonomiutvalget og øverste leder av administrasjonen. Borgmesteren har også visse andre oppgaver av beslutningsmessig, koordinerende og annen art. Han eller hun er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger når det gjelder utførelsen av disse oppgavene, jf. ksl. § 11, stk. 1, men ikke i forhold til oppgavene (funksjonene) han eller hun har som direkte er hjemlet i styrelsesloven. Som leder («formand») for kommunalbestyrelsen skal borgmesteren forberede, sende ut innkalling og saksliste (dagsorden) og lede møtene i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. §§ 8, stk. 4, og 30. Borgmester kan også innkalle til ekstraordinært møte i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 8, stk. 2. Som leder for økonomiutvalget skal borgmesteren også forberede og lede dette utvalgets møter, jf. ksl. § 18, stk. 1.⁵²⁸

Borgmesteren er også den øverste daglige leder av administrasjonen i kommunen, jf. ksl. § 31, stk. 3. Bestemmelsen gir uttrykk for prinsippet om kommunal enhetsforvaltning, et

⁵²⁷ Se pressemelding 25. juni 2013 om utvalgets betenkning, <http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/jun/nye-anbefalinger-om-afsattelse-af-borgmestre-og-forberedelse-af-byraadsmoeder.aspx> lest 17. juli 2013. Se også betenkningen Økonomi- og Indenrigsministeriet: Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder, Betænkning nr. 1538 Juni 2013, <http://oim.dk/media/502916/Betaenkning-om-afsattelse-af-borgmesteren-og-forberedelse-af-byraadsmoder.pdf> lest 17. juli 2013.

⁵²⁸ Styrelsesloven inneholder noen regler om møteledelsen, det gjelder utsendelse av dagsorden og «oplysning af sagerne», jf. ksl. § 8, stk. 4, men overlater for øvrig til kommunalbestyrelsen selv å fastsette en forretningsorden med nærmere regler om gjennomføring av møter, jf. ksl. § 2, stk. 4. I den ministerielt fastsatte Normalforretningsorden for kommuner (NFO), omtalt blant annet i kapittel 2 punkt 2.4.2.2 tidligere, er det gitt nærmere regler om blant annet borgmesterens møteledelse. Det er gitt regler om avvisning av saker fra dagsordenen, begrensning av medlemmenes taletid, fastsettelse av avstemmingstemaer, sikring av god orden under møtene og føring av beslutningsprotokoll.

prinsipp som også understrekes av at borgmesteren som omtalt foran skal lede økonomiutvalget. Som leder av administrasjonen fordeler borgmesteren sakene til de politiske utvalgene og sørger for at saker som krever beslutning i kommunalbestyrelsen legges fram for denne sammen med eventuelle uttalelser fra utvalgene. Borgmesteren skal også sørge for iverksetting av kommunalbestyrelsens beslutninger. Det er også borgmesteren som skal sikre at «der ikke afholdes udgifter eller oppebæres indtægter uden fornøden bevilling». Borgmesteren har ingen kompetanse i forhold til innholdet i sakene som behandles i de stående utvalgene og kan ikke endre en utvalgsbeslutning. Det at borgmesteren er den øverste daglige lederen av administrasjonen innebærer at borgmester har ansvaret for ledelsen, ikke at ledelsesoppgavene må utøves av ham eller henne personlig. I praksis vil den personmessige ledelsen og tilretteleggelsen av arbeidet så og si alltid bli ivarettatt av ansatte ledere i den kommunale administrasjonen. Det er oppgavene som leder av kommunalbestyrelsen mv. som behandles i dette kapitlet, borgmesterens rolle som leder av administrasjonen behandles i neste kapittel (kapittel 8 punkt 8.3.2) om administrasjonen.

Borgmesteren har en viss begrenset kompetanse til å avgjøre saker på kommunalbestyrelsens vegne. Han eller hun kan avgjøre saker som haster eller som ikke reiser tvilsspørsmål, jf. ksl. § 31, stk. 1. Slik kompetanse har ikke borgmesteren på de stående utvalgenes vegne. Kompetansen gjelder derfor særlig saker som ikke skal behandles i utvalgene og saker som har vært behandlet i et utvalg der det foreligger en innstilling fra utvalget til kommunalbestyrelsen. Hastekompetansen gjelder ikke saker der det følger av lovgivningen at vedtak må treffes av kommunalbestyrelsen uten adgang til delegasjon. Kommunallbestyrelsen skal alltid underrettes om avgjørelser truffet med hjemmel i bestemmelsen, jf. ksl. § 31, stk. 2.

Borgmesteren kan få delegert myndighet fra kommunalbestyrelsen hvis alle i bestyrelsen er enige i det. Kommunallbestyrelsen kan som foran nevnt ikke frata borgmesteren kompetansen han/hun har etter styrelsesloven, men kan bestemme at visse saker eller sakstyper alltid skal forelegges kommunallbestyrelsen til avgjørelse.

Borgmesteren har også en rekke rettigheter (beføyelser) som skal bidra til å sikre at den kommunale virksomheten koordineres og at forvaltningen fungerer som en enhet. Borgmesteren har møte- og talerett i utvalgenes møter, jf. ksl. § 31 a stk. 1. Han eller hun kan

også stanse behandlingen av en sak i et utvalg, og pålegge utvalget å bringe saken inn for kommunalbestyrelsen (denne retten kalles «indgrebsret»), jf. ksl. § 31 a stk. 3.

Kommunalbestyrelsen har i så fall plikt til å treffe vedtak (beslutning) i saken.⁵²⁹

Stansningsretten gjelder saker som behandles i administrasjonen (forvaltningen), saker som er tatt opp til behandling i et utvalg og som ikke ferdigbehandlet og vedtak (beslutninger) truffet av utvalg, også enstemmige vedtak. Dette understreker omfanget av borgmesterens inngrepsrett. Inngrepsretten gjelder ikke saker som etter lovgivningen er lagt til et utvalg, for eksempel gjelder den ikke i forhold til barn- og ungeudvalget som skal nedsettes etter rettsikkerhetsloven § 18. Dersom et vedtak etter borgmesterens vurdering er ulovlig vil borgmesteren ha en plikt til å gripe inn.⁵³⁰ Borgmesteren kan også som en del av sin koordinerende rolle, innkalle to eller flere utvalg til en samlet drøftelse av saker av felles interesse, jf. ksl. § 31 a stk. 2.

Saker vedrørende inngåelse av avtaler (retshandler) og kontrakter om offentlige anskaffelser (utbud/upphandling) skal normalt behandles av kommunalbestyrelsen. Avtaler/kontrakter av mindre økonomisk betydning kan delegeres (ingen fast grense). Styrelsesloven har en særlig legitimasjonsregel i § 32 som sier at dokumenter vedrørende avtaler (rettshandler) om kjøp og salg av fast eiendom, låneopptak og garantiforpliktelser skal underskrives av borgmesteren eller næstformand og en person kommunalbestyrelsen har bemyndiget til det. Borgmesteren er ikke legitimert til å forplikte ut over det underliggende forhold.⁵³¹ Lovteksten er taus med hensyn til hvem som kan utpekes til å underskrive sammen med borgmesteren, men det er forutsatt at det enten skal være et medlem av kommunalbestyrelsen eller en person som er ansatt i kommunen (f.eks. kommunaldirektøren).⁵³² I andre tilfelle enn de i § 32 anførte avtaler må det antas at kommunalbestyrelsen kan bemyndige borgmesteren til (alene) å underskrive med bindende virkning for kommunalbestyrelsen.

⁵²⁹ Sml. den for utvalgsmedlemmer gjeldende stansningsrett etter styrelsesloven § 23. Indenrigsministeriet har, i en uttalelse av 15. juni 2012 se <http://oim.dk/media/60848/Tlf-ref-standsningret.pdf> lest 17. juli 2013, klargjort at det ikke er noen forskjell på borgmesterens indgreps- og standsningsretten etter ksl. § 31 a stk. 3 og stansningsretten utvalgsmedlemmer har etter § 23. Kommunalbestyrelsen kan selv avgjøre en sak som er fremlagt av borgmesteren etter ksl. § 31 a stk. 3 umiddelbart, herunder oppheve en beslutning, eller den kan sende saken tilbake til administrasjonen eller utvalget (med henblikk på avgivelse av ny innstilling til kommunalbestyrelsen i saken).

⁵³⁰ Thomsen mfl. (2010) s. 267.

⁵³¹ Thomsen mfl. (2010) s. 269.

⁵³² Thomsen mfl. (2010) s. 269.

Styrelsesloven gir ut over ovenstående ikke andre oppgaver og heller ingen særlig myndighet til borgmesteren. Loven er ikke til hinder for at borgmesteren kan påta seg andre oppgaver enn de lovbestemte, f.eks. som leder for et stående eller særlige utvalg eller som medlem av ledelsen av et kommunalt fællesskab eller en bestyrelse. (Se omtale av kommunale fælleskab i kapittel 9 punkt 9.3.3). Borgmesteren har samme plikt til at motta valg som andre medlemmer av kommunalbestyrelsen.

7.4 Finland

7.4.1 Ordfører eller borgmester – to ledelsesmodeller

Ordførerbegrepet brukes i den finske kommuneloven på leder av et folkevalgt organ, herunder på leder i fullmaktige og i kommunestyrelsen, jf. KomL 20 §. Ordførervervene i disse to organene trenger ikke innehas av samme person, men kommunallagen er heller ikke til hinder for at vervene kan kombineres. Ingen kommuner har til nå valgt en kombinert løsning.

I Finland kan kommunene velge mellom to styringsmodeller med hensyn til ledelse av administrasjonen. I den vanlige modellen leder kommundirektøren administrasjonen, i den alternative modellen velges det en borgmästar som, i tillegg til å ivareta ordførerfunksjonen i kommunestyrelsen, er øverste leder av administrasjonen. Dersom borgmästarmodellen velges utgår den lovregulerte ordningen med en ansatt leder for administrasjonen. En viktig forskjell på disse to modellene er at kommundirektøren fungerer under tjenesteansvar, mens en borgmästar er en valgt politiker. Borgmästarer er ikke leder for fullmaktige.

Adgangen til å velge en borgmästarmodell har kommunene hatt siden 2006. Ordningen er tenkt å skulle forene den profesjonelle ledelsen av hele kommunens organisasjon med den politiske ledelsen. Fram til oktober 2012 har borgmästarmodellen bare blitt tatt i bruk i to kommuner (Tammerfors og Pirkkala).⁵³³

Valg av borgmästarmodellen er ikke til hinder for å gå tilbake til kommundirektørmodellen. I det følgende behandles først valg av ordfører og ordførers oppgaver i hhv. fullmaktige og

⁵³³ Tammerfors kommune tok modellen i bruk 01.01.2007 og Pirkkala kommune 01.01.2009.

kommunstyrelsen, herunder rollekombinasjonen som leder av både fullmäktige og kommunstyrelsen før vi ser på borgmästervervet.

7.4.2 Valg av ordförande i fullmäktige

Ordförer og et «behövligt» antall vice ordföranden skal velges blant fullmäktiges medlemmer, jf. KomL 12 §. I utgangspunktet velges disse for hele perioden fullmäktige er valgt, men slik at fullmäktige kan treffe vedtak om en kortere valgperiode. Vedtak om kortere mandatperiode må treffes i en egen beslutning.⁵³⁴ Antall vice ordföranden vedtas i fullmäktiges arbeidsordning eller som eget vedtak. Slikt eget vedtak må treffes før valget av «presidentskapet» for fullmäktige gjennomføres.⁵³⁵

Fullmäktige gjennomfører disse valgene i sitt første møte. Ordförer og viseordförer(e) (presidentskapet) velges i en og samme valgforretning. Noen egentlig valgforretning må ikke gjennomføres dersom presidentskapet kan velges enstemmig. Dersom ett visst antall av medlemmene i fullmäktige krever det skal valget gjennomføres som forholdsvalg, jf. KomL 60 § andre ledd. Dersom valget gjennomføres som et flertallsvalg har hvert medlem av fullmäktige like mange stemmer som det antall personer som skal velges.

Ordförer eller vice ordförer(e) kan ikke velges direkte av innbyggerne i kommunen, kun fullmäktige er gitt myndighet til å velge disse.

7.4.3 Ordförer for fullmäktige - oppgaver og kompetanse

Ordförer for fullmäktige innkaller til møter i fullmäktige, jf. KomL 54 § andre ledd. (Unntak gjelder for det konstituerende møtet der kommunstyrelsens ordförande (avgående) innkaller, jf. kapittel 4 punkt 4.4.2.3 foran om det konstituerende møtet). Som det fremgår av samme kapittel skal kommunstyrelsen forberede saker som behandles i fullmäktige. Ordförer er møteleder for fullmäktige og har herunder ansvaret for gjennomføringen av slike møter, jf. KomL 15a § 1 ledd. Hovedreglene om gjennomføringen av møter er gitt i denne

⁵³⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 166.

⁵³⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 166.

bestemmelsen.⁵³⁶ Vi går ikke inn på reglene om møteledelsen, saksbehandlingen i folkevalgte organer faller i hovedsak utenfor oppdraget.

Ordfører for fullmaktige har ikke andre oppgaver etter lovgivningen. Men som omtalt foran i kapittel 4 punkt 4.4.2.5 kan fullmaktige innen lovens rammer (i et delegasjonsreglement) delegerer kompetanse til kommunens øvrige organ, folkevalgte og tjensteinnehavere, jf KomL 14 §. Også ordfører i fullmaktige kan altså få delegert myndighet.

Kommunestyrelsen har rett til å representere kommunen og «før kommunens talan», kommunestyrelsen har herunder kompetanse til å inngå avtaler og øvrige rettshandler på kommunens vegne, jf. KomL 23 § første ledd, se omtale i kapittel 4 punkt 4.4.3.2 foran. Skal andre enn kommunestyrelsen ha slik kompetanse må det bestemmes i et reglement (en «instruksjon»). Myndigheten til å representere kommunen og til å «før kommunens talan» kan gis til ordfører for fullmaktige med hjemmel i KomL 23 § første ledd, slik bestemmelse må gis i et reglement (en «instruksjon»).

7.4.4 Valg av ordførende i kommunestyrelsen

Ordførende og et tilstrekkelig antall vice ordførende for kommunestyrelsen velges av fullmaktige, jf. KomL § 20. (Samme regler gjelder for nämnder.) Om antallet vice ordførende ikke er bestemt i et reglement må antallet bestemmes på forhånd før valget gjennomføres. Valget skal skje i et møte som holdes i januar. (Samme regler som for valg av kommunestyrelsen, revisionsnämnden og andre nämnder, jf. omtale foran i kapittel 4 punkt 4.4.3.6.)

Samme person kan velges som ordførende både i fullmaktige og kommunestyrelsen, noe som gir kommunen mulighet til å velge en folkevalgt som kan være en sterk politisk leder. Dersom det treffes slik beslutning vil den ha betydning for hele det kommunale lederskapet, og slik også innvirke rent faktisk på kommunedirektørens stilling og oppgaver. Men som foran nevnt har ingen kommuner til nå valgt en slik løsning.

⁵³⁶ Etter tredje ledd kan det gis nærmere regler om representantenes taletid i arbeidsordningen for fullmaktige.

I de største byene er ordförande i kommunstyrelsen i praksis deltids- eller heltidsengasjert.⁵³⁷

7.4.5 Ordfører i kommunestyrelsen - oppgaver og kompetanse

Ordfører for kommunestyrelsen er møteleder for organet. Det er ikke gitt nærmere regler i loven om hva som ligger til denne rollen. Han eller hun har også særskilt myndighet til å kreve en sak behandlet av kommunestyrelsen. Det gjelder dersom saken tidligere er behandlet av et underordnet organ etter delegert myndighet, jf. KomL § 51 første ledd, (i en nämnd eller av «tjänsteinnehavere» eller av et arbeidsutvalg (en «sektion»). Adgangen til å overta en sak gjelder ikke dersom saken hører inn under nämndenes enekompetanse, for eksempel saker som gjelder en elevs undervisning, bygglov etc., jf. foran i kapittel 4 punkt 4.4.3.3 om nämndenes kompetanse.⁵³⁸

Også ordfører for kommunestyrelsen kan i likhet med ordfører i fullmaktige få delegert myndighet med hjemmel i KomL 14 §, jf. omtale foran. Skal myndighet delegeres må det skje i et delegeringsreglement.

Ut over dette er det ikke gitt lovregler om ordfører i kommunestyrelsens oppgaver eller kompetanse, heller ikke om arbeidsfordelingen mellom ham/henne og kommundirektøren. Slike beslutninger treffes av fullmaktige. Fullmaktiges bestemmelsesrett på dette området begrenses av at kommundirektøren etter kommunallagen skal lede kommunens administrasjon, økonomi og øvrige virksomhet. Kommundirektørens oppgaver kan ikke beskjæres slik at hun eller han blir fratatt lovbestemte oppgaver eller myndighet. Bl.a. hører forberedelses- og «föredragnings» -ansvaret i kommunestyrelsen i hovedsak til kommundirektøren. Det er også kommundirektøren som «fører talan» på kommunestyrelsens vegne (kommunestyrelsens kompetanse på dette området kan dog innskrenkes gjennom et reglement, og da vil også kommundirektørens kompetanse innskrenkes). Kommunallagen muliggjør likevel at en folkevalgt leders stilling og arbeidsforutsetninger for øvrig besluttet lokalt, ut fra kommunens behov.

⁵³⁷ RP 8/2006 rd (Regeringsproposition til Riksdagen) s. 15.

⁵³⁸ RP 8/2006 rd (Regeringsproposition til Riksdagen) s. 8.

7.4.6 Valg av borgmäster

Som foran nevnt åpner kommunallagen for å velge en borgmästermodell i stedet for at kommunedirektøren leder den kommunale administrasjonen. Borgmästervervet er et folkevalgt verv, det er gitt regler om valg av borgmästaren samt hvilke oppgaver og hvilken myndighet han eller hun har i KomL 24 § første ledd. En borgermester velges, i likhet med kommunedirektøren (og ordfører for både fullmaktige og kommunestyrelsen), av fullmaktige. Det samme gjelder biträdande borgmästare, jf. KomL 24 a §, men det er ingen plikt til å ha en biträdande borgmästare. En borgermäster kan ikke velges av innbyggerne ved direkte valg. I forbindelse med kommunallagsreformen diskuteres det hvorvidt slikt direkte valg skal bli en mulighet. Spørsmålet har også vært diskutert i en utredning fra 2009.⁵³⁹

Kommunevalg skjer i oktober og borgmästar velges av det nyvalgte fullmaktige i det konstituerende møtet i januar, samtidig som valg til de øvrige folkevalgte organ foretas. Valg av borgmästare skal skje før kommunestyrelsen velges.⁵⁴⁰ Dersom biträdande borgmästare også er ordförande for en nämnd må valget av biträdande skje før valget av nämnden. Avstemningen skjer på samme måte som når det velges en kommunedirektör. Dersom ingen får over halvparten av stemmene i første avstemning, gjennomføres det ny avstemning i samsvar med KomL 24 § fjerde ledd. I den andre avstemningen stemmes det over de to kandidatene som fikk flest stemmer ved første avstemning. Begrunnelsen for denne avstemningsformen er at siden borgmästarens oppdrag kan tilbakekalles gjennom en flertallsbeslutning bør også et flertall ha stemt på ham eller henne i valget. Den som ved andre avstemning får flest stemmer blir valgt.

⁵³⁹ I utredningen som er gjort av Kirsi Härmäläinen, Kari Prättälä og Aimo Ryyänen (den finnes bare på finsk, men med et svensk sammendrag), utredes det kommunale ledelsessystemet som en helhet bestående av kommunens folkevalgte og de ledende «tjänsteinnehavarna». Utredningen konsentrer seg om ledelsens institusjonelle rammer og endringer i disse. Her diskuteres også direkte valg av borgmästare og det sies om dette i et kort sammendrag: «Det ar *vid direkt val av borgmästare* inte enbart i fraga om att en i kommunallagen avsedd borgmastare skulle valjas med direkta val. Lagstiftning som galler uppgifterna och stallningen for en borgmastare som valjs med direkt val skulle ha betydande konsekvenser for maktforhallandena mellan de kommunala organen, samt forhallandena mellan kommunen och kommuninvanarna. En modell dar borgmastaren skulle vara atminstone ordförande for kommunfullmaktige, vore naturligare med tanke på maktbalansen mellan olika organ. Bestammelserna som galler borgmastare som valjs genom direkta val borde ha allman karaktar sa att kommunerna skulle fa mojlighet att anpassa borgmastaren till sin egen forvaltning. Vi ser det darfor som ett primart alternativ att mojligheten till direkta borgmastarsval skulle oppnas genom vida forsöksbestammelser», se http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20090415Kunnan/Kuntajohtaminen_NETTI.pdf, lest 11.8.2013.

⁵⁴⁰ RP 8/2006 rd s. 23.

Valgbarhetsvilkårene for borgermästervervet er svært vide. Medlemmer i fullmäktige kan velges som hhv. borgermester og vara (biträdande) for borgermesteren, jf. KomL 32 a § første ledd. En person mister ikke valgbarheten sin til fullmäktige ved å bli valgt til borgmästar. Også personer som ikke er valgbare til kommunestyrelsen eller til en nämnd etter reglene i KomL 35 og 36 §§ er valgbare, se omtale foran i kapittel 4 punkt 4.4.3.6, kan velges. Det samme gjelder personer som ikke har kommunen som hjemkommune. Kommunallagen gir samtidig kommunen frihet til å vedta eventuelle tilleggskriterier for å være valgbar til slikt verv. Fullmäktige kan eksempelvis beslutte at borgermesteren og biträdande skal velges blant medlemmene av fullmäktige i kommunen.⁵⁴¹ En forutsetning for å bli valgt til borgermester (eller vara) er at vedkommende skriftlig har samtykket til å påta seg oppdraget, det er altså ikke plikt til å ta imot slikt valg, jf. KomL § 32 a andre ledd. I Tammerfors er det bestemt at borgmästaren skal være medlem av fullmäktige, noe som innebærer at borgmästaren velges blant dem som har fått sitt mandat av kommunens innbyggere gjennom valg.

En borgmästar kan ikke velges for en lengre periode enn valgperioden for fullmäktige, jf. KomL 24 § tredje ledd. Borgmästarens funksjonstid varer til det er valgt ny borgmästar eller kommundirektör. Bindingen av borgmästarens funksjonsperiode til fullmäktigeperioden framhever borgmästarens politiske ansvar.⁵⁴² Det er tillatt å bestemme en kortere valgperiode. En kortere valgperiode er mulig, men ikke nødvendigvis hensiktsmessig med tanke på det politiske ansvaret og ledelsesoppgavene en borgmästar har.

Borgmästarvervet er et fulltidsverv. Fullmäktige fastsetter lønn og annen kompensasjon til borgmästaren og biträdande borgmästar, jf. KomL 32 a § tredje ledd. Borgermesteren har med hjemmel i samme bestemmelse rett til ferie, sykepenger og familjeledighet på lik linje som kommunale «tjänsteinnehavare».

Fullmäktige kan i en valgperiode tilbakekalle borgmästars eller biträdande borgmästars oppdrag dersom vedkommende ikke har fullmäktiges tillit, jf. KomL 21§ andre ledd. Slik sak reises enten på initiativ fra kommunestyrelsen, eller ved at minst en fjerdedel av representantene i fullmäktige krever det, jf. KomL 21§ tredje ledd. Oppsigelsesgrunnene som

⁵⁴¹ RP 8/2006 rd s. 23. Stiller kommunen slike krav vil en slik beslutning kunne oppheves for den som er valgt ikke oppfyller kravene, se s. 24 i samme proposisjon.

⁵⁴² RP 8/2006 rd s. 22.

gjelder for tjänsteinnehavare tilpasses ikke på borgmästare og biträdande borgmästare, heller ikke reglene om oppsigelsestid. Slik beslutning trenger ikke begrunnes og det er tilstrekkelig med vanlig flertall for slik beslutning.⁵⁴³ Men visse rettssikkerhetskrav bør ivretas.

Borgmästaren, eventuelt den biträdande borgmästaren bør gis mulighet til å bli hørt om hva tapet av tillit bygger på før slik beslutning treffes.

Ny borgmästar eller biträdande borgmästar kan velges umiddelbart etter at beslutning om tilbakekall av oppdraget er truffet, men valget kan også utsettes, for eksempel dersom vervet skal utlyses.

7.4.7 Borgermästerens oppgaver og kompetanse

Borgmästervervet reguleres i KomL 24 §. Borgmästervervet er et folkevalgt verv og borgmästaren er ordfører for kommunstyrelsen, jf. første ledd siste setning. Foran i punkt 7.4.5 har vi omtalt hva som etter kommunallagen ligger til dette vervet.

Borgmästaren er samtidig også øverste leder av den kommunale administrasjon. Han eller hun leder administrasjonen, økonomiforvaltningen og den øvrige virksomheten, jf. KomL 24 § første ledd første setning, men er underlagt kommunestyrelsen. Borgermesteren har etter femte ledd rett til å «föra talan» på kommunstyrelsens vegne. Det å «föra talan» innebærer å opptre som kommunens representant og bære fram kommunens synspunkter for blant annet andre myndigheter. Borgmästeren må fra sak til sak vurdere hvorvidt et spørsmål først skal behandles i fullmäktige. Disse oppgavene har kommundirektören i den vanlige styringsmodellen, og vi viser til neste kapittel om administrasjonen punkt 8.4.2.2 for en nærmere redegjørelse for hva som ligger i denne kompetansen. Borgmästeren har også rett til å få opplysninger av kommunens myndigheter om ikke annet følger av taushetspliktbestemmelser. Denne retten er sammenfallende med retten til opplysninger som de øvrige folkevalgte og kommundirektören har i den ordinære styringsmodellen, se omtale foran i kapittel 6 punkt 6.4.7.

⁵⁴³ RP 8/2006 rd s. 22.

Det er ikke gitt bestemmelser i loven om borgmästarrens rett til eventuelt å møte og tale i andre folkevalgte organer. Men i og med at borgmästarren er leder for hele den kommunale administrasjonen er det hensiktsmessig å gi borgmästarren rett til å delta på alle kommunale organers møter. Slike bestemmelser kan gis i förvaltningsstadgan (denne er gitt med hjemmel i KomL 50 §, se kort omtale av denne i kapittel 4 punkt 4.4.1 foran i rapporten).

Borgmästarren hører også til «koncernledningen» i kommunen, jf. KomL 25 a § første ledd. Vi viser til omtale i kapittel 11 punkt 11.4.6.4 om hva som inngår i «koncernledningens» oppgaver.

Borgmästarrens oppgaver bygger på lov, kommunale reglementer samt fullmäktiges og kommunestyrelsens beslutninger. Borgmästarrens lovbestemte oppgaver kan ikke fratas ham/henne.

I borgmästarmodellen kan borgmästarren, eller en annen i reglements form utpekt «tjänsteinnehavare» fungere som «föredragande» i kommunestyrelsen. Det er ikke lovregulert, hvem som skal föredra saker for kommunestyrelsen og borgmästarren har ikke et lovkrav på å få föredra saker for kommunestyrelsen. Som omtalt i kapittel 4 punkt 4.4.5.2 følger det av av KomL 50 § 8) at nødvendige bestemmelser om hvem som skal «föredra» saker for folkevalgte organer skal gis i kommunens «förvaltningsstadga».

7.5 Sverige

7.5.1 Valg av ordförande i fullmäktige

Ordförer i fullmäktige velges blant medlemmene i fullmäktige, jf. KomL.5 kap. 6 §. Det skal etter samme bestemmelse velges en eller flere varaordførere (vice ordförande). Begrepet borgmästare brukes ikke i rettslig betydning i svensk kommunalrett, men brukes i praksis i noen kommuner, oftest som en betegnelse på kommunfullmäktiges ordförande.⁵⁴⁴ Eksempler på kommuner som bruker en slik betegnelse er Linköping og Vellinge.

⁵⁴⁴ Iblant også som en betegnelse på kommunestyrelsens ordförande, for eksempel i Solna.

Det er rettslig adgang til å kombinere rollen som ordförande i fullmäktige og kommunestyrelsen, men det er ikke vanlig. At en og samme person innehar begge vervene leder til en maktkonsentrasjon som mange i Sverige ikke ser som ønskelig. Sverige har tidligere hatt en kjent korrupsjonsskandale, Motalaskandalen, der hovedpersonen (som ble straffedømt) var fullmäktiges ordförande og styrelsens ordförande, denne har vært et avskrekkende eksempel.

Fullmäktige bestemmer varigheten av vervet, også det med hjemmel i KomL 5 kap. 6 §. Det normale er at funksjonstiden er i samsvar med perioden til fullmäktige. Vervet som ordförer i fullmäktige er normalt intet fulltidsverv. Avgår ordförer i perioden kan ny velges for den tiden som gjenstår av mandatperioden.⁵⁴⁵

7.5.2 Ordföreren i fullmäktiges oppgaver og kompetanse

Ordförer skal kalle inn til møtene i fullmäktige, jf. KomL 5 kap. 8 §. Innkallingen skal angi tid og sted for møtet og hvilke saker som skal behandles. Ordförer leder også møtene i fullmäktige, jf. 5 kap. 39 § KomL. Ansvar for gjennomføringen av møtene er kanskje den viktigste funksjonen ordförer har. Fullmäktige kan bare treffe realitetsvedtak i saker som er kunngjort før møtet, ordförer skal påse at denne regelen følges, jf. KomL 5 kap. 40 §. Unntak gjelder etter samme bestemmelse dersom saken haster og alle medlemmer som er til stede er enige i slik beslutning. Nærmere regler om hvordan ledelsen av møtene skal skje kan gis i fullmäktiges arbeidsordning, jf. KomL 5 kap. 64 §.

Ordförer har også en viktig funksjon når vedtak i en sak skal treffes. Av KomL 5 kap. 41 § går det fram at ordförer som legger fram forslag til vedtak etter at debatten er avsluttet. Ordförer har i alle saker utenom valg og ansettelser den avgjørende stemmen ved stemmelikhet. Ordförer skal nekte å fremme forslag til vedtak dersom han/hun anser forslaget som en ny sak som ikke er kunngjort og forberedt. Ordförer skal også nekte fremlagt forslag som han/hun mener forslaget strider mot lov eller andre ulovfestede rettsregler. I slike situasjoner kan dog fullmäktige vedta at forslaget allikevel skal legges fram, se KomL 5 kap. 40–45 §§. Protokoll for møtene i fullmäktige føres på ordförers ansvar, jf. KomL 5 kap. 57 §.

⁵⁴⁵ Bohlin (2011) s. 28 som henviser til RÅ 1966 ref. 62.

En ordfører kan, på samme måte som medlemmer av nämnder, få delegert myndighet. Det er nämnden, og ikke fullmaktige, som treffer slik delegasjonsbeslutning. Se omtale foran i kapittel 4 punkt 4.5.3.5. Det er ganske vanlig å delegere myndighet til å avgjøre enkle saker til ordfører for fullmaktige. Han/hun skal redegjøre for bruk av slik myndighet på neste møte i fullmaktige, jf. KomL.6. kap. 35 og 36 §§. For øvrig har ikke ordfører noen særlige beføyelser med hjemmel i kommunallagen. Ordfører i fullmaktige vil ha de samme rettigheter og plikter som andre folkevalgte, se omtale i kapittel 6 punkt 6.5. For eksempel kan fullmaktige bestemme at ordfører skal ha møte- og talerett i nämnder, herunder kommunestyrelsen i et reglement, jf. KomL 4 kap. 23 §.

7.5.3 Ordfører i kommunestyrelsen, valg og kompetanse

Fullmaktige skal velge ordfører og en eller to viceordførere blant kommunestyrelsens medlemmer, jf. KomL kap. 6 § 15. (Som ordførere i andre nämnder). Det er i liten utstrekning gitt spesielle regler om ordfører i kommunestyrelsen sine oppgaver mv. i kommunallagen. Ordfører for kommunestyrelsen kan, på samme måte som andre medlemmer av kommunestyrelsen, få delegert myndighet med hjemmel i KomL kap. 6 § 35. Vervet som ordfører i kommunestyrelsen er ofte et fulltidsverv. Selv om dette vervet er lite lovregulert er ordførervervet i kommunestyrelsen et sentralt verv, og vedkommende har i praksis mye makt.

7.6 Sammenligning

7.6.1 Valg

- Personene til som velges til vervene som ordfører (Norge), borgmester (Danmark) og ordfører i fullmaktige (Sverige og Finland) velges blant det øverste organets medlemmer.
- I Norge og Danmark skal ordfører og borgmesteren også være medlem av henholdsvis formannskapet og økonomiutvalget. I en parlamentarisk modell i Norge (som ikke har formannskap) kan ikke ordfører sitte i byrådet (kommunerådet).
- I Sverige og Finland trenger ikke ordfører for fullmaktige være ordfører også for kommunestyrelsen, men det er rettslig adgang til slik løsning i begge land. I Finland var dette tidligere ikke tillatt, men det er åpnet for det for å styrke ordførerrollen. Ingen

kommuner praktiserer en slik kombinasjon i Finland. En slik løsning er heller ikke vanlig i Sverige, her anses det heller ikke ønskelig pga. frykt for maktkonsentrasjon.

- I Finland kan kommunene velge en styringsmodell med en «borgmästar» som i tillegg til å ivareta ordførerfunksjonen i kommunestyrelsen leder administrasjonen. Denne personen trenger ikke være innbygger i kommunen, og kan velges uavhengig av medlemskap i fullmäktige og kommunestyrelsen. Fullmäktige kan gi andre valgarhetsregler, for eksempel bestemme at vedkommende skal utgå fra fullmäktige. Borgmästaren blir ved valget av ham eller henne automatisk medlem av kommunestyrelsen.
- I Norge og Danmark er funksjonsperioden for ordfører og borgmester 4 år, i Sverige og Finland kan funksjonsperioden settes kortere.

7.6.2 «Ordførerparlamentarisme»

- Oppdraget til en borgmästare i Finland kan tilbakekalles dersom vedkommende ikke har fullmäktiges tillit.
- Det er ikke adgang til å «kaste» en ordfører eller en borgmester pga. politisk mistillit i Danmark og Norge, det samme gjelder for ordførervervet i Finland. Teoretisk er det en slik adgang i Sverige, men det er ikke praktisk å benytte den.
- I Norge har det vært drevet forsøk med «ordførerparlamentarisme», de parlamentariske reglene ble ikke benyttet i noen av forsøkskommunene.
- I Danmark har et utvalg nylig foreslått å lovfeste en mulighet for avsettelse av borgmesteren ved massiv mistillit til borgmesteren i kommunalbestyrelsen. Ved massiv mistillit forstås et flertall på minst 90 % av kommunalbestyrelsens medlemmer.

7.6.3 Direkte valg av ordfører

- Ingen av landene har lovregler som tillater direkte valgte ordførere.
- Bare Norge har prøvd ut dette i tre valg, siste gang i 50 kommuner, politikerne har ikke ønsket å gå videre med ordningen.

- En ordning med direkte ordførervalg har også blitt diskutert og avvist i Danmark og i Finland med hensyn til borgmästaren. I Finland vurderes spørsmålet på nytt i forbindelse med kommunallagsreformen.

7.6.4 Uttreden, suspensjon mv.

- Alle landene har ganske like regler om fritak fra vervet etter søknad. Dette reguleres som for andre folkevalgte, se omtale i kapittel 6.
- Danmark har spesielle prosedyrer for at ordfører kan suspenderes.

7.6.5 Oppgaver og kompetanse ordfører/borgmester/ordfører i fullmaktige

- I alle land er ordfører/borgmester/ordfører møteleder i det øverste styringsorganet. Det gjelder ikke borgmästaren i Finland dersom en kommune har valgt en slik styringsmodell, borgmästaren er leder av kommunestyrelsen.
- I Sverige og Finland har ordfører i fullmaktige ingen rettslige funksjoner ut over å innkalle til og lede møtene i fullmaktige. Ordfører i kommunestyrelsen er den viktigste posisjonen. Heller ikke dette vervet er tillagt noen sentrale oppgaver i loven. I Sverige er ordfører i kommunestyrelsen ganske sentral faktisk sett. Annerledes i Finland, her har ikke ordfører i kommunestyrelsen så mye faktisk makt. I Finland er det kommunestyrelsen som kollegium og kommunedirektøren som ha mye makt.
- Ordfører har rettslig en sterkere stilling i Norge i formannskapsstyrte kommuner enn i parlamentarisk styrte kommuner, blant annet fordi vedkommende er leder både av kommunestyret og formannskapet. Sistnevnte organ har riktignok ikke så mange lovbestemte oppgaver, men skal innstille til kommunestyret i noen sentrale økonomistyringssaker, for eksempel årsbudsjettet. Formannskapet er rent faktisk et tungt organ i mange kommuner.
- Ordfører i Norge har uavhengig av styringsform (parlamentarisme eller formannskap) møte- og talerett i nesten alle folkevalgte organer (ikke i byrådet i en parlamentarisk modell). Ordfører har en koordinerende rolle og kan få delegert myndighet, rettslig sett i samme omfang som rådmannen. Denne adgangen benyttes ikke så mye i praksis. Ordfører i Norge kan ikke få hastekompetanse. Rent faktisk er ordførerrollen sentral, nesten alle ordførere heltidspolitikere.

- Borgmesteren er et meget sentralt verv i Danmark. Borgmesteren er leder for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget og leder av den kommunale administrasjon foruten at han eller hun også har selvstendig beslutningskompetanse i hastesaker og ikke tvilsomme saker og inngrepsrett (kan stanse beslutninger og bringe dem inn for kommunalbestyrelsen). Borgmesteren har også møte- og talerett i utvalg. Kommunalbestyrelsen kan også ved enstemmig beslutning gi borgmesteren ytterligere oppgaver (delegasjon).
- Det kan velges en ordning med borgmäster som leder av administrasjonen i Finland også. Borgmäster er samtidig leder av kommunestyrelsen, men er ikke leder av det øverste politiske styringsorganet fullmäktige i kraft av loven. Borgmästersystemet i Finland (som kun to kommuner har valgt) gir borgmästaren en meget sentral posisjon som leder både av kommunestyrelsen og administrasjonen, denne kan sammenlignes med borgmesteren i Danmark. En viktig forskjell er dog at borgmesteren i Danmark er leder både av kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, mens borgmästaren i Finland ikke leder eller er medlem av fullmäktige.

7.6.6 Varaordfører – viceordfører

- Adgang til å velge flere viceordførere i Danmark, Sverige og Finland, det er det ikke i Norge.
- I Norge, Danmark og Finland er varaordfører formelt en erstatter i ordførers fravær.

7.7 Oppsummering og vurderinger

7.7.1 Valg

I alle de nordiske landene velges ordfører (Norge), borgmester (Danmark) og ordfører (i fullmäktige) blant de direkte valgte medlemmene av kommunenes øverste styringsorgan. Ordningen med borgmester er obligatorisk i Danmark, mens i Finland kan kommunene velge en ordning med en borgmästarmodell. I Finland trenger ikke borgmästaren være en valgt politiker, og trenger heller ikke være innbygger i kommune. Velges ordningen borgmästar i Finland er vedkommende leder av kommunestyrelsen og kommunens administrasjon, er det intet lovkrav (i motsetning til ordningen i Danmark) om at vedkommende velges blant

medlemmene av kommunens øverste organ fullmaktige. Noe annet er at det er vanlig i praksis i de kommunene som har valgt ordningen.

Ingen av landene har lovfestede ordninger med direkte valg av ordfører. Danmark har vurdert og avvist det. Norge har drevet forsøk med slik ordning, senest ved valget i 2007 i alt 50 kommuner, men har valgt å avvikle forsøksordningen og har heller ikke lovfestet en slik adgang. I Finland vurderte en spørsmålet om direkte valg av borgmästaren da denne styringsmodellen ble vedtatt som et alternativ. Til nå har vurdert en modell der borgmästaren velges av fullmaktige som å passe best inn det finske kommunale selvstyresystemet. En har også fryktet at borgmästaren vil få en uforholdsmessig sterk stilling i forhold til fullmaktige dersom han eller hun velges av kommunens innbyggere ved direkte valg når vedkommende samtidig leder kommunestyrelsen.⁵⁴⁶ Litt andre argumenter ble benyttet for forsøkene med direkte ordførervalg i Norge, disse ble begrunnet med et ønske om å øke valgdeltakelsen, noe som viste seg ved evalueringen av forsøkene ikke å være tilfelle. Finland vurderer nå på nytt hvorvidt en skal innføre en ordning med direkte valg av ordfører i forbindelse med den pågående kommunallagsreformen.

7.7.2 Parlamentarisme – ordfører/borgmester/borgmästare

Bare Finland har i dag regler om at borgmästaren må gå av dersom han eller hun ikke har fullmaktiges tillit. I Norge og Danmark er henholdsvis ordfører og borgmester valgt for hele perioden. Tilsvarende gjelder i Sverige og Finland for ordförandes del, men slik at perioden kan settes kortere.

Spørsmålet om ordfører skal gå av dersom han/hun ikke har kommunestyrets tillit ble diskutert av kommunelovutvalget før vedtakelsen av kommuneloven i Norge. Utvalget gikk ikke inn for en slik ordning fordi det mente det ville være i strid med prinsippet om at den som er valgt til et verv har rett til å fungere i vervet perioden ut. Spørsmålet om mistillitsvotum hører hjemme i en parlamentarisk styringsform sa utvalget.⁵⁴⁷ Stortinget derimot ga under lovbehandlingen i 1992 uttrykk for at det i gitte tilfeller kan foreligge sterke rimelighetsgrunner eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn som tilsier at det bør finnes

⁵⁴⁶ RF 8/2006 rd s. 16.

⁵⁴⁷ NOU 1990: 13 s 131.

en lovhjemmel for kommunestyret til å foreta nytt ordførervalg i en periode.⁵⁴⁸ Departementet utredet spørsmålet, men ønsket ikke å fremme et slikt lovforslag og uttalte blant annet at «å åpne for en adgang til å velge ny ordfører i løpet av perioden, vil være å innføre et element av parlamentarisme i formannskapsmodellen, noe som vil kunne føre til uklare politiske ansvarslinjer». Departementet viste også til at regelen om en 4 års funksjonsperiode enda ikke hadde vært utprøvd i praksis.⁵⁴⁹ Resultatet av prosessen ble at kommuneloven ikke ble endret på dette punktet. Det har senere vært gjennomført forsøk knyttet til en form for miniparlamentarisme koblet til ordfører, se omtale foran i punkt 7.2.5, men muligheten til å «kaste» ordfører ble i praksis ikke benyttet i forsøkskommunene. Spørsmålet er på nytt blitt aktualisert i Norge i forbindelse med det som ofte omtales som «Vågå-saken».⁵⁵⁰

Også i Danmark er slik parlamentarisme diskutert, dette har tidligere vært avvist, men spørsmålet ble gjenopptatt til ny diskusjon i et utvalgsarbeid igangsatt i 2012. Utvalget kom nylig med sin betenkning, se omtale foran. Det foreslår å lovfeste en mulighet for avsettelse av borgmesteren ved massiv mistillit til borgmesteren i kommunalbestyrelsen. Med massiv mistillit forstås et flertall på minst 90 % av kommunalbestyrelsens medlemmer.

7.7.3 Ordfører/borgmester/ordförer/borgmästare – oppgaver og kompetanse

Ordfører i fullmaktige både i Finland og Sverige har en svak juridisk stilling sammenholdt med tilsvarende verv internasjonalt. Etter kommunallagene har disse bare i oppgave å innkalle til og lede møtene samt å «föredra» sakene. Dersom innehaveren av ordførervervet i fullmaktige utnytter rollen sin kan han/hun likevel dra en betydelig pr-nytte av vervet. Tilsvarende kan anføres om ordførervervet i en parlamentarisk styringsform i Norge. (Men ordførerposisjonen i denne styringsformen er nok noe sterkere i og med møte- og taleretten i alle folkevalgte organer med unntak av kommunerådet, og i og med retten til å representere).

⁵⁴⁸ Innst. O. nr. 95 (1991-1992) s. 20.

⁵⁴⁹ Ot. prp. nr. 58 (1995-96) s. 9.

⁵⁵⁰ Saken gjaldt en ordfører som sto tiltalt for alvorlige seksuelle overgrep mot en mindreårig jente og der ordføreren ikke ville søke om fritak fra vervet mens rettssaken pågikk i tingretten (førsteinstansen). Ordføreren ble dømt i førsteinstansen og søkte etter at dom falt der om fritak fra ordførervervet. (Dommen ble anket, og vedkommende ble dømt også der, men ikke for det alvorligste overgrepet – seksuelt overgrep mot mindreårig under 14 år). I Norge har vi heller ikke suspensjonsregler som fanger opp en slik situasjon.

I det finske kommunale ledelsessystemet i Finland er ordfører i fullmaktige, ordfører i kommunestyrelsen og kommundirektøren de sentrale enkeltaktørene. Vervet som ordfører i fullmaktige er formelt høyest i rang, men politisk er det neppe like høyt verdsatt, det kan ses på mer som et hedersoppdrag. Den makten ordfører i fullmaktige har kommer eventuelt i form av prestisjen vervet har. Den formelle makten innskrenker seg derimot til den makten som kan utøves via oppgaven som møteleder. Etter protokollen er kommundirektøren den tredje i rang (etter fullmaktiges ordførande og kommunestyrelsens ordførande), men kommundirektøren har en de facto rett til å representere kommunen (dvs. «föra kommunens talan») og kommundirektøren har generelt den største faktiske makten. De faktiske maktforholdene kan likevel variere, avhengig av den lokale lederskapskulturen, ettersom lovgivningen bare gir de helt nødvendige rammene for funksjonene. Ordførervervet i kommunestyrelsen blir ofte karakterisert som det i praksis viktigste folkevalgtvervet. Det at loven åpner for å kunne kombinere vervet som ordfører i fullmaktige og i kommunestyrelsen gjør det mulig å styrke den politiske ledelsen i forhold til kommundirektøren, men som foran omtalt har ingen kommuner valgt å utnytte muligheten.⁵⁵¹

Sverige har som fremstillingen i kapittel 8 om administrasjonen vil vise ingen lovregler i kommunallagen om den kommunale administrasjon. Den mest sentrale politikerens i ledelsen av en svensk kommune vil være ordfører for kommunestyrelsen. Også ordførere for nämndene vil være viktige i tillegg til ordfører for fullmaktige.

I Norge har ordfører som leder av formannskapet og kommunestyret og med sine fullmakter, herunder at han/hun kan få delegert myndighet, en meget sentral posisjon, noe som også vises ved at vervet i nesten alle kommuner er et heltidsverv. Ordføreren er som kommunelovutvalget uttrykte det kommunens frontfigur utad og den samlende politiske skikkelsen innad.⁵⁵² Men også her kan de faktiske maktforhold variere, blant annet ut fra hvordan ordfører rent faktisk utøver sitt verv. Uansett vil rådmannen som leder av administrasjonen og på bakgrunn av omfattende delegasjon av myndighet til administrasjonen ha en meget sentral rolle. Rådmannen har jo også ansvaret for å forberede saker for folkevalgte organer og iverksettingsansvaret for beslutninger som treffes. Ordføreren vil være

⁵⁵¹ RP 8/2006 s. 5.

⁵⁵² NOU 1990: 13 s. 130-131.

som det understrekes av kommunelovutvalget være det sentrale bindeleddet mellom politikerne og administrasjonen i en formannskapsstyrt kommune.

Den danske borgmesteren har som fremstillingen foran viser en meget sentral posisjon ved å være leder av både kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget og samtidig være leder av administrasjonen. Borgmestervervet er jo også et heltidsverv.

7.7.4 Møterett i andre politiske organer

Etter den finske og den svenske kommunallagen har ikke ordfører i fullmåktige noen lovfestet møterett i andre folkevalgte organer. Borgmästaren (og kommundirektören) kan gis slik rett i «förvaltningsstadgan» etter den finske kommunallagen. Posisjonen en borgmästar og en kommundirektör har i Finland, som leder for hele administrasjonen, gjør det hensiktsmessig å gi ham/henne møterett i nämnder. Slik rett har både ordfører og administrasjonssjefen (rådmannen) etter kommuneloven i Norge, og borgmesteren i Danmark, med hjemmel i styrelsesloven. Den svenske kommuneloven er heller ikke til hinder for at ordfører i fullmåktige eller ordfører i kommunestyrelsen, i likhet med andre folkevalgte, får rett til å møte i nämnder, slike regler gis av fullmåktige i et reglement. Denne bestemmelsen er først og fremst gitt for å sikre at små partier som er representert i fullmåktige, men ikke i en nämnd, skal kunne få å informasjon mv. om nämndens arbeid. Men bestemmelsen kan være aktuell å benytte også for heltidspolitikere.

8 Administrasjonen

8.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles reglene om den kommunale administrasjonen. Vi ser på hvilke lovregler som gjelder for organisering og kompetansefordeling på administrativt nivå og på hvem som treffer beslutninger om organiseringen av administrasjonen. Spørsmål som søkes besvart er hvorvidt administrasjonen er politisk ledet eller om den skal ledes av en ansatt leder, hvilke oppgaver og hvilken kompetanse vedkommende har eller kan få etter lovgivningen og hvorvidt vedkommende eventuelt kan ansettes på åremål. Vi ser også på eventuelle særlige regler om utøving av offentlig myndighet i administrasjonen.

Videre ser vi på hvem som er ansettelsesmyndighet i kommunene og i hvilken utstrekning slik myndighet kan delegeres til administrasjonen. Vi kartlegger også i hvilken utstrekning kommunelovene eller særlovgivningen stiller krav om oppretting av bestemte kommunale stillinger.

Fokuset er lagt på reglene i kommunelovene. Eventuelle retningslinjer mv. om administrativ styring og ledelse behandles ikke. Vi behandler heller ikke regler om de ansattes arbeidsrettslige stilling, regler om de ansattes rett til medvirkning osv.

8.2 Norge

8.2.1 Lovregulering av administrasjonen

I Norge er det gitt få regler om administrasjonen i kommuneloven, de reglene som er gitt finner vi i kapittel 4. Lovgiver har ønsket at kommunene skal få størst mulig frihet til å organisere seg selv. Kommunene er også svært forskjellige med hensyn til geografisk størrelse og ikke minst antall innbyggere. Kommunestyret bestemmer som øverste myndighet hvordan administrasjonen skal være organisert, og hvilke oppgaver og hvilken myndighet administrasjonen skal ha, jf. kompl. § 6. Kommunestyret kan herunder delegerer myndighet til underordnede politiske organer og til administrasjonen innenfor de rammer kommuneloven har bestemt, jf. foran i kapittel 4 punkt 4.2.2.5.

Kommuneloven pålegger formannskapsstyrte kommuner å ha en administrasjonssjef (en rådmann), jf. koml. § 22 nr. 1. I parlamentarisk styrte kommuner ledes administrasjonen av et politisk organ, kommunerådet (byrådet), og ordningen med å ha en administrasjonssjef bortfaller, jf. koml. § 19 nr. 2. Kommuneloven gir ikke pålegg om oppretting av andre stillinger enn stillingen som administrasjonssjef.

Heller ikke i særlov finner vi mange regler om lovpålagte stillinger i en kommune. Frem til 1994 hadde vi en rekke slike lovpålagte stillinger som helse- og sosialsjef, skolesjef etc. Etter vedtakelsen av kommuneloven i 1992 ble alle de kommunale særlovene gjennomgått og mange lovpålegg om stillinger ble opphevet.⁵⁵³ I senere lovprosesser er dette fulgt opp slik at vi i dag har få slike bestemmelser igjen i lovverket, og slike er først og fremst begrunnet i faglige behov. Et eksempel på en slik stilling finner vi i helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5 som sier at kommunen skal ha en eller flere kommuneleger som skal utføre de oppgaver kommunelegen er tillagt i lov eller instruks og som skal være kommunens medisinskfaglige rådgiver. Et annet eksempel finner vi i opplæringsloven § 9-1, etter denne bestemmelsen skal en grunnskole ledes av en rektor med både faglig, pedagogisk og administrativt ansvar. I tillegg krever opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd at det skal finnes skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. I en særstilling står barnevernloven § 2-1 fjerde ledd som sier at det i hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven. Lovgivningen stiller også krav til kompetanse for å utøve bestemte oppgaver, f.eks. sykepleieoppgaver. Slike bestemmelser vil selvfølgelig kreve at personer med slik kompetanse utfører oppgaver for kommunen. Disse trenger imidlertid ikke nødvendigvis å være ansatt i kommunen.

Kommuneloven gir også regler om hvilken kompetanse hhv. administrasjonssjefen i en formannskapsstyrt kommune, og kommunerådet (byrådet) i en parlamentarisk styrt kommune, har, eller kan få, som øverste leder av administrasjonen. De lovbestemte administrative oppgavene og kompetansen administrasjonssjefen i en formannskapsstyrt kommune og kommunerådet (byrådet) i en parlamentarisk styrt kommune har, er i hovedsak sammenfallende. En sentral forskjell ligger i at kommunestyret kan delegere myndighet til et

⁵⁵³ Se Ot.prp. nr. 59 (1992-93) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov. Lovforslaget bygget på retningslinjer fra Stortinget om at særlovsbestemmelser som pålegger kommuner å opprette bestemte stillinger av administrativ karakter skulle oppheves med mindre tungtveiende nasjonale hensyn tilsier noe annet.

kommuneråd (byråd) i en parlamentarisk styrt kommune i et helt annet, og større omfang, enn den myndigheten en administrasjonssjef (rådmann) kan få tildelt. Se kapittel 4 punkt 4.2.2.5 og 4.2.3.3 foran om kommunestyrets adgang til å delegere myndighet til kommunerådet.

I kommuneloven kapittel 4 er det gitt to regler som skal sikre de ansattes medvirkningsrett. Kommunene er, jf. omtale i kapittel 4 punkt 4.1 foran, som hovedregel pålagt å opprette et eller flere partssammensatte utvalg med hjemmel i koml. § 25 for å sikre de ansatte muligheten til å kunne medvirke på arbeidsplassen. De ansatte har også møte- og talerett i nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte etter regler gitt i koml. § 26. Disse reglene, som gjelder uavhengig av styringsform, ser vi ikke på.

I det følgende ser vi først og fremst på reglene om administrasjonssjefen (rådmannen) i formannskapsstyrte kommuner. Reglene om den parlamentariske styringsmodellen, herunder byrådet som øverste leder av administrasjonen i en slik modell er behandlet foran i kapittel 4 punkt 4.2.3.1.

8.2.2 Administrasjonssjefen

I alle kommuner som ikke har valgt en parlamentarisk styringsform skal det ansettes en administrasjonssjef, ofte kalt rådmann, jf. koml. § 22. Vedkommende må ansettes av kommunestyret selv. Administrasjonssjefen er ansatt og underlagt stillingsvern som ansatt. Det er ikke adgang til å ansette flere administrasjonssjefer eller leie inn et firma som administrasjonssjef.

Administrasjonssjefen er «øverste» leder av den «samlede» administrasjonen, jf. koml. § 23 nr. 1, noe som innebærer et krav til et enhetlig ledelsessystem. Som øverste leder har administrasjonssjefen vis a vis administrasjonen full instruksjonsmyndighet både faglig og administrativt, og beslutninger som treffes av administrasjonen tas på administrasjonssjefens vegne. Dette enhetlige ledelsessystemet ble innført ved vedtakelsen av kommuneloven i 1992 for å sikre bedre koordinering og klarere kommandolinjer og ansvarsforhold i kommunen.⁵⁵⁴

⁵⁵⁴ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 90.

Ledelsesansvaret gjelder hele den kommunale virksomheten, også virksomhet etter særlov, og kan ikke fratas administrasjonssjefen (rådmannen). Unntak fra denne enhetlige ledelsesstrukturen gjelder på noen få områder. Et unntak er gjort for kommunale foretak. I kommunale foretak utgjør styret og daglig leder ledelsen. Slikt foretak skal ledes av daglig leder og ikke administrasjonssjefen, jf. koml. § 72 nr. 1. Unntak gjelder også for revisjonen og sekretariatet for kontrollutvalget, jf. kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd.⁵⁵⁵ Disse kontrollfunksjonene kan ikke legges til kommunens administrasjon fordi de skal være uavhengige i sin tilsynsrolle. (Revisjonen er behandlet senere i denne rapporten, se kapittel 11 punkt 11.2.4.) Unntak gjelder også til dels for leder av barnevernet, jf. barnevernloven⁵⁵⁶ § 2-1 fjerde ledd. Det er også adgang til å opprette et politisk sekretariat underlagt ordførers instruksjonsmyndighet, og ikke administrasjonssjefen, dette er ikke lovregulert.⁵⁵⁷

Administrasjonssjefen skal også påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt, jf. koml. § 23 nr. 2. Dette forberedelsesansvaret lå før kommuneloven av 1992 hos ordfører. Administrasjonssjefen har ingen lovfestet innstillingsrett eller innstillingsplikt overfor folkevalgte organer. Hvorvidt han eller hun skal ha slik rett/plikt er opp til de folkevalgte å bestemme. Det er lederen i vedkommende folkevalgte organ som formelt setter opp dagsorden til hvert møte jf. koml. § 32 nr. 2, normalt i samarbeid med administrasjonen. Administrasjonssjefen har også, etter koml. § 23 nr. 2, et lovbestemt tilsynsansvar med den samlede kommunale administrasjon, forholdet mellom hans/hennes tilsynsansvar og kontrollutvalgets tilsynsansvar er omtalt senere i rapporten i kapittel 11 punkt 11.2.1 og 11.2.5.

Administrasjonssjefen kan, på samme måte som leder av et fast utvalg, leder av et kommunedelsutvalg og ordfører få delegert myndighet i «enkelt saker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning», jf. koml. § 23 nr. 4. Se foran i kapittel 4, punkt 4.2.2.5 om innholdet i dette uttrykket. Her kan vi bare fastslå at delegasjonsadgangen til administrasjonen er vid. Slik myndighet kan administrasjonssjefen få av alle folkevalgte organer såfremt ikke kommunestyret har bestemt noe annet. Folkevalgte organer kan ikke delegere myndighet til andre enn administrasjonssjefen i administrasjonen, det er for eksempel ikke adgang til å

⁵⁵⁵ Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.

⁵⁵⁶ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

⁵⁵⁷ Kommunal- og regionaldepartementet Rundskriv H-02/06, sak 05/1822.

delegere myndighet direkte til en etatssjef. Dette er gjort for å sikre muligheten for helhetstenking og ivaretagelsen av rådmannens koordinerende funksjoner. Et unntak fra dette prinsippet om enhetlig ledelse er gjort i forhold til kommuner som har valgt en kommunedelsorganisering (bydelsorganisering). Et kommunedelsutvalg (bydelsutvalg) kan delegere myndighet direkte til kommunedelsadministrasjonen (bydelsadministrasjonen), jf. koml. § 12 nr. 4. Se omtale av dette foran i rapporten kapittel 4 punkt 4.2.4.3.

Administrasjonssjefen kan delegere myndighet videre internt såfremt delegasjonen er forsvarlig. Kommunestyret eller et annet folkevalgt organ kan også legge inn begrensninger i delegasjonsadgangen i sitt delegasjonsvedtak. Myndighet som utøves på basis av slik intern delegasjon skjer på vegne av administrasjonssjefen.

Administrasjonssjefen har møte- og talerett i alle folkevalgte organer, jf. koml. § 23 nr. 3. Møte- og taleretten kan utøves av underordnede. Unntak gjelder i kontrollutvalget. Nylig ble det vedtatt en lovendring som innebærer at møtene i kontrollutvalget som hovedregel skal gå for åpne dører.⁵⁵⁸ Endringen innebærer at administrasjonssjefen, i likhet med alle andre, vil ha rett til å være til stede på kontrollutvalgets møter, men ikke hvis møtet lukkes etter reglene i koml. § 31, se om dette i kapittel 13 punkt 13.2.2 senere i rapporten. Han/hun vil ikke ha lovbestemt talerett. Det er ikke gitt regler om administrasjonssjefens møteplikt i folkevalgte organer i kommuneloven, men slike regler kan gis ved instruks av kommunestyret. Administrasjonssjefen har ingen formell forslagsrett, dvs. ingen rett til å få fremmet et forslag for votering.

8.2.3 Ansettelser og pensjonsordninger

Administrasjonssjefen kan også få myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og til å treffe avgjørelser i alle personalsaker jf. koml. § 24 nr. 1. Slik myndighet må ikke utøves av administrasjonssjefen personlig, men kan delegeres internt.

Kommunestyret kan selv bestemme at ledende administrative stillinger, herunder ledere av kommunale foretak, skal ansettes på åremål. Det samme gjelder for ombud, jf. koml. § 24 nr.

⁵⁵⁸ Lov 8. februar 2013 nr. 07 om endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.).

2. En åremålsansettelse innebærer at ansettelsen bare gjelder for et bestemt antall år, selv om stillingen er en ordinær, permanent stilling og funksjonene er av varig karakter. Behovet for åremålstilsetting relaterer seg til stillinger som over tid setter store krav til endring og nyorientering og som for organisasjonen kan være av vital karakter. Eksempler på slike ledende stillinger er administrasjonssjef og leder av forvaltningsgren, spørsmålet må vurderes konkret i forhold til hvordan den enkelte kommune er organisert. Adgangen til åremålsansettelse etter kommuneloven er større enn adgangen normalt er innenfor privat sektor.⁵⁵⁹ Åremålsperioden skal være på minst seks år.

Koml. § 24 nr. 3 gir kommunestyret adgang, men ikke plikt, til å opprette pensjonsordninger for sine ansatte. Alle kommuner er gjennom tariffavtalesystemet forpliktet til å inngå slik pensjonsordning.

8.3 Danmark

8.3.1 Lovregulering av den kommunale administrasjonen

Den kommunale administrasjonen i Danmark er som foran omtalt ledet av borgmesteren. Vervet er et full tids verv, noe som fremgår av ksl. § 34 sammenholdt med forskrifter om godtgjøring av ulike folkevalgte verv. Borgmesteren er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger ved utøvelsen av sin ledelsesfunksjon. (Som også ellers når styrelsesloven legger kompetanse til borgmesteren). Samtidig har borgmesteren fått kompetansen til å lede administrasjonen i loven, han eller hun kan derfor ikke fratras denne kompetansen, verken helt eller delvis ved kommunalbestyrelsens beslutning. Det er derimot intet til hinder for at kommunalbestyrelsen fastsetter nærmere retningslinjer for utøvelsen av kompetansen, tvert imot er dette forutsatt i ksl. § 17, stk. 7 som sier at kommunalbestyrelsen drar omsorg for innretningen av kommunens administrasjon og fastsetter regler om ansettelse og oppsigelse av kommunalt personale.

En samlet oversikt over borgmesterens oppgaver og kompetanse er gitt foran i kapittel 7 punkt 7.3.3. Her ser vi på borgmesterens oppgaver som leder av administrasjonen, herunder

⁵⁵⁹Arbeidsmiljøloven gir bare adgang til å åremålsansette øverste leder, jf. arbeidsmiljøloven § 14-10.

forholdet til de enkelte fagforvaltninger, koordinasjonen av administrasjonens arbeid og delegasjonsadgangen.

Styrelsesloven inneholder ut over bestemmelsene om borgmesteren få bestemmelser om den kommunale administrasjonen. Den viktigste bestemmelsen finner vi i den foran nevnte bestemmelsen i ksl. § 17, stk. 7 som sier at kommunalbestyrelsen «drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale». Det er i liten utstrekning gitt regler i særlovgivningen som pålegger oppretting av bestemte stillinger.

I det følgende behandler vi reglene om borgmesterens rolle som leder av administrasjonen, reglene om ansettelse av øvrig administrativ ledelse og lovgivningen om innretningen av den kommunale administrasjonen. Vi ser ikke på styringen av administrasjonen i magistratsstyrte kommuner, eller i kommuner med delt administrativ ledelse, se om disse styringsformene i kapittel 4 punkt 4.3.3.1 foran.

8.3.2 Borgmesteren som øverste administrative leder

8.3.2.1 Borgmesterens ledelsesfunksjon

Borgmesteren har den «øverste daglige ledelse af administrationen», jf. ksl. § 31, stk. 3, 1. pkt. Plasseringen av den (øverste) daglige ledelse av administrasjonen hos borgmesteren uttrykker et prinsipp om at administrasjonen organisatorisk og ledelsesmessig skal fungere som en enhet.⁵⁶⁰ Det nærmere innholdet av borgmesterens ledelsesfunksjoner er relativt ubeskrivet i styrelsesloven. «Forholdets natur», som en sier i Danmark, tilsier imidlertid at borgmesteren har ansvaret for å sikre at den kommunale administrasjonen er funksjonsdyktig, herunder besatt med nok kvalifisert personell, og at arbeidet i administrasjonen er tilrettelagt på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Med uttrykket «øverste» daglige ledelse markeres at borgmesterens ledelse er av overordnet karakter. Den innholdsmessige spesifikasjonen av borgmesterens ledelsesfunksjoner er ikke et uttrykk for at oppgavene må utføres av

⁵⁶⁰ Thomsen mfl. (2010) s. 259. Dette prinsippet understøttes av reglene om at kommunalbestyrelsen har den overordnede beslutningskompetanse i alle kommunale anliggender, jf. ksl. § 2, stk. 1 og særlig kompetanse i forhold til innretningen av kommunens administrasjon jf. ksl. § 17, stk. 7, samt av reglene om økonomiudvalgets sammensetning og særlige stilling i forhold til administrasjonen og de stående utvalgene, jf. ksl. § 18, stk. 2.

borgmesteren personlig. Det normale vil tvert imot være at ledelsesoppgavene delegeres til kommunaldirektøren som øverste administrative leder og tjenestegrenslederne (som ivaretar ledelsen av de enkelte forvaltningsgrenene). (Kommunaldirektøren er ikke en lovpålagt stilling i Danmark.) Borgmesteren har i sin egenskap av å ha den «øverste daglige ledelse av administrationen» ingen kompetanse med hensyn til sakenes innhold, altså den materielle siden av sakene. Se nærmere omtale av dette i neste punkt om borgmesterens forhold til de enkelte fagforvaltninger.

Styrelsesloven § 31, stk. 3 pålegger også borgmesteren å fordele sakene til utvalgene, samt å påse «sagernes ekspedition» som det heter i bestemmelsen. I det sistnevnte ligger blant annet at borgmesteren har iverksettelsesansvaret for beslutninger som treffes i kommunen. Det gjelder ikke bare beslutninger truffet i politiske organer som kommunalbestyrelsen og utvalgene, men også beslutninger truffet i den kommunale administrasjonen. Borgmesteren utferdiger nødvendige bestemmelser om sakenes ekspedisjon. Borgmesterens instruksjonsmyndighet i forhold til ekspedisjon av sakene i administrasjonen omfatter bare de formelle sidene av saksbehandlingen, og gir ikke hjemmel til direkte å påvirke innholdet av allerede trufne beslutninger. Borgmesteren har imidlertid krav på opplysninger i forhold til saker av enhver art som er til behandling i administrasjonen og de stående utvalg.

Borgmesteren skal også, med hjemmel i styrelsesloven § 31, stk. 3, sørge for at saker som skal til kommunalbestyrelsen forelegges denne sammen med nødvendige erklæringer. Styrelsesloven pålegger også borgmesteren å sørge for at ingen utgift påføres og heller ingen inntekt oppebæres uten budsjettmessig dekning. (Se kapittel 10 punkt 10.3.3 senere i rapporten om budsjettet.)

Borgmesteren har også en et tilsynsansvar (interntilsynsansvar). Han eller hun skal sikre at administrasjonen følger gjeldende regelverk, herunder regler for saksbehandling og god forvaltningsskikk. Tilsynsansvaret ligger innbakt i ledelsesrollen, det er ikke uttrykkelig lovfestet.⁵⁶¹ Tilsynsplikten gjelder også forskrifter gitt av kommunalbestyrelsen, utvalg og borgmesteren selv i forbindelse med delegasjon av oppgaver og ekspedisjon av sakene. Borgmesteren er imidlertid underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger, han eller hun har

⁵⁶¹ Thomsen mfl. (2010) s. 260.

intet rettslig ansvar for innholdet av beslutninger som treffes av kommunalbestyrelsen, utvalgene eller av administrasjonen. Bli borgmesteren oppmerksom på at det treffes beslutninger i utvalgene eller administrasjonen som er ulovlige, eller som innebærer en tilsidesettelse av gjeldende bemyndigelser, eller som bygger på en utilstrekkelig eller mangelfull instruksjon fra kommunalbestyrelsen eller et utvalg, skal borgmesteren benytte de beføyelser han/hun har til rådighet i kraft av vervet sitt. Sentralt her står inngrepsretten borgmesteren har med hjemmel i styrelsesloven § 31a stk. 3, denne er omtalt foran i kapittel 7 punkt 7.3.3.

Kommunalbestyrelsen vil alltid selv i siste instans være ansvarlig for lovligheten av kommunale beslutninger. Men borgmesteren kan få et selvstendig ansvar dersom han eller hun ikke ivaretar tilsynspliktene sine etter styrelsesloven. Borgmesteren kan, avhengig av de konkrete omstendighetene, ha en selvstendig plikt til å utnytte beføyelsene han eller hun har. Ikke minst gjelder det med hensyn til undersøkelsesplikten han eller hun har, og plikten til (om nødvendig) å bringe en sak inn for kommunalbestyrelsen (omtalt som borgmesterens inngrepsrett). I slike situasjoner vil borgmesteren også være forpliktet til å gi uttrykk for hva som bør gjøres. Dersom kommunalbestyrelsen ikke følger borgmesterens innstilling er han/hun kun forpliktet til å stemme mot en direkte ulovlig eller tapsgivende beslutning. Borgmesteren må i så tilfelle sørge for å få sin avvikende mening protokollført. Som leder av administrasjonen vil borgmesteren også ha plikt til å hindre implementering av en klart ulovlig beslutning.

Borgmesterens tilsynsplikt (legalitetskontroll) i forhold til utvalgenes og administrasjonens avgjørelser gjelder også i forhold til beslutninger truffet av kommunalbestyrelsen. Borgmesteren skal riktignok iverksette kommunalbestyrelsens beslutninger og er undergitt kommunalbestyrelsens beslutningsmyndighet, jf. ksl. §11, stk. 1, men det er antatt at borgmesteren i særlige tilfelle kan stanse gjennomføringen av en beslutning truffet av kommunalbestyrelsen hvis denne lider av åpenbare mangler, eller dersom den vil kunne påføre kommunalbestyrelsen et erstatningsansvar.⁵⁶² I slike tilfeller vil borgmesteren etter omstendighetene kunne ha plikt til å stanse gjennomføringen av beslutningen. Det gjelder dog

⁵⁶² Thomsen mfl. (2010) s. 263.

ikke dersom kommunalbestyrelsen allerede har tatt stilling til, og avvist, eller valgt å neglijsjere en påstått ulovlighet.

8.3.2.2 Forholdet til de enkelte fagforvaltninger

Borgmesteren har som foran nevnt, i kraft av sine ledelsesbeføyelser, ingen alminnelig instruksjonsmyndighet eller omgjøringsrett i forhold til beslutninger som treffes av de stående utvalgene eller av administrasjonen (etter delegasjon fra kommunalbestyrelsen eller utvalgene). Borgmesteren kan ikke gi instruksjoner i forhold til de ansatte i administrasjonen om hvordan saker skal avgjøres, hvordan inhabilitetsspørsmål skal avgjøres etc., og kan heller ikke i egenskap av å være øverste leder omgjøre administrasjonens avgjørelser. (Slik kompetanse kan borgmesteren ha i kraft av å være leder for kommunalbestyrelsen eller økonomiutvalget eller hvis borgmesteren har fått delegert slik kompetanse fra kommunalbestyrelsen).⁵⁶³ Den innholdsmessige kompetansen har bare det aktuelle utvalget (og til sist kommunalbestyrelsen). Borgmesteren kan ikke diktere eller omgjøre innholdet av administrasjonens innstillinger til, eller foreleggelse av saker for de enkelte utvalg. Utvalgene derimot har en alminnelig instruksjonsmyndighet og omgjøringsrett i forhold til administrasjonens beslutninger og innstillinger. Dette er i teorien omtalt som prinsippet om at administrasjonen er underlagt en «dobbel kommando», der borgmesteren er kompetent med hensyn til organisatoriske og personalmessige forhold, mens den materielle kompetanse ligger hos de stående utvalg. Denne grensen er ikke helt skarp.⁵⁶⁴

Dette utgangspunktet modifiseres noe av andre av styrelseslovens regler. For det første må borgmesterens kompetanse til å påse sakenes «ekspedition» som det heter i bestemmelsen antas være forbundet med en rett til å forlange enhver (utvalgs-) sak forelagt til underskrift, som et naturlig ledd i ekspederingen av saken. En slik rett bryter ikke med prinsippet om den dobbelte kommando fordi retten ikke innebærer noen kompetanse til å foreta innholdsmessige rettelser i, eller endringer av, beslutningene som er truffet. I en slik situasjon utøves den materielle beslutningskompetansen og den formelle underskriftsretten av forskjellige organer.

⁵⁶³ Thomsen mfl. (2010) s. 261.

⁵⁶⁴ Thomsen mfl. (2010) s. 263-264.

For det andre, og vesentlig viktigere, har borgmesteren møterett på møtene i de stående utvalgene. Og selv om han eller hun ikke møter vil borgmesteren motta innkallinger til møter i utvalgene og beslutningsprotokollene, noe som setter hun/ham i stand til å utnytte den foran omtalte inngrepsretten borgmesteren har etter ksl. § 31 a, stk. 3. (Stanse behandlingen av en sak med sikte på å forelegge den for kommunalbestyrelsen). Om borgmesteren på denne bakgrunn også forebyggende kan gripe inn i et utvalgs beslutningsprosess ved å instruere forvaltningen, for eksempel i forhold til en innstilling er vel tvilsomt, men borgmesteren må i hvert fall kunne ta spørsmålet opp med lederen av utvalget.

8.3.2.3 Koordinasjon av administrasjonens arbeid

Borgmesterens rolle som leder både av kommunalbestyrelsen, økonomiutvalget og den kommunale administrasjonen gjør ham/henne til en krumtapp i koordineringen av den kommunale virksomheten. Styrelsesloven utstyres da også borgmesteren med en rekke beføyelser for å ivareta denne koordinerende funksjonen. Viktigst i denne forbindelse er rettighetene borgmesteren har i forhold til de stående utvalgene. Det vil si retten til å delta på utvalgenes møter og til å bli holdt løpende underrettet om deres virksomhet, retten til å sammenkalle medlemmene av to eller flere utvalg til samlet drøftelse av foreliggende saker, og retten til å gripe inn i et utvalgs behandling av en sak med sikte på å forelegge saken for kommunalbestyrelsen. Dette er rettigheter borgmesteren har i kraft av å være leder for kommunalbestyrelsen. Se omtale foran i kapittel 7 punkt 7.3.3 om disse rettighetene.

Som leder for økonomiutvalget må borgmesteren også kunne benytte sin viten om saker som behandles i administrasjonen til å forelegge spørsmål av interesse for dette utvalget fordi utvalget er koordinator for kommunens samlede planlegging og administrative forhold. Det er ingen betingelse for slik behandling at en sak er ferdigbehandlet i et stående utvalg, koordineringssynet vil tvert i mot tilsi at saken drøftes i utvalgene imellom før saken ferdigbehandles i utvalget.

Tilsvarende beføyelser har borgmesteren i saker som etter delegasjon avgjøres i administrasjonen. Også her vil borgmesteren kunne bringe en sak inn for hhv. kommunalbestyrelsen eller økonomiutvalget hvis det er nødvendig for å ivareta overordnede

hensyn på tvers av sektorer. Slike saker må i så tilfelle forelegges det stående utvalget saken hører inn under til videre behandling. Borgmesteren skal også ha underretning om hastesaker utvalgsledere avgjør på de stående utvalgs vegne, slik at borgmesteren har muligheter til å utnytte inngrepsretten sin.

8.3.3 Ansettelse av kommunaldirektør og ledere

I praksis består den kommunale ledelsen av administrasjonen (i tillegg til borgmester, som ikke er ansatt) av en kommunaldirektør og et antall tjenestegrensledere. Hvor mange tjenestegrensledere en kommune har varierer. Ansettelse og oppsigelse av de øverste lederne betraktes som så vidtgående beslutninger at slike skal treffes av kommunalbestyrelsen uten adgang til delegasjon. Kommunalbestyrelsens beslutningskompetanse omfatter både dimensjoneringen av den administrative ledelsen og fastsettelse av ansettelsesform, lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte lederne.

Kommunaldirektøren og de enkelte tjenestegrenslederne er underlagt borgmesterens beslutninger, men slik at tjenestegrenslederne også er underlagt de enkelte utvalg for så vidt gjelder den materielle behandlingen av utvalgets saker. I praksis danner kommunaldirektøren og tjenestegrenslederne ofte en «direksjon» tilsvarende den konsernledelsen det er blitt vanlig å etablere i ministeriene. Også borgmesteren kan delta i direksjonen, men det beror på lokale sedvaner.

Kommunaldirektørens stilling kan sammenlignes med stillingen til en departementsråd i et ministerium (underlagt ministeren), men stillingen er i praksis noe annerledes, ikke minst på bakgrunn av de mange rollene borgmesteren har. Disse innebærer at borgmesteren i langt større grad medvirker til sakenes behandling på alle nivåer sammenholdt med en minister. Heller ikke tjenestegrensledernes stilling kan, på bakgrunn av den foran omtalte dobbelte kommandoen administrasjonen er underlagt i forhold til borgmesteren og de stående utvalgene, uten videre sammenlignes med tilsvarende stillinger i statsadministrasjonen.

Ansettelsesformen for de administrative lederne kan være tjenestemannsansettelse eller overenskomstansettelse, i begge tilfeller kan ansettelse skje som varig ansettelse eller på

åremål. Nærmere regler om disse ansettelsesformene med tilknyttede lønns- og arbeidsvilkår reguleres i (tjenestemanns-) regulativer som kommer i stand etter forhandlinger med organisasjonene.⁵⁶⁵

8.3.4 Andre lovregler om den kommunale administrasjonen

8.3.4.1 Lovgivningen om innretningen av kommunalforvaltningen

Styrelsesloven inneholder som foran nevnt få bestemmelser om den kommunale administrasjon. Særlig viktig er den foran omtalte bestemmelsen i ksl. § 17, stk. 7, om at kommunalbestyrelsen «drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale». Bestemmelsen markerer at administrasjonen er et ledd i styringssystemet, med kommunalbestyrelsen som det overordnede organ. Den enkelte administrative enhet utgjør således en forvaltningsmyndighet og får sin kompetanse fra kommunalbestyrelsen i tråd med det tidligere omtalte prinsippet om en kommunal enhetsforvaltning. Den kommunale administrasjonen med tilknyttet personale har som sådan rettslig sett ingen selvstendig kompetanse. Dette utgangspunktet må modifieres i forhold til visse administrative oppgaver der «forholdets natur» tilsier et visst selvstendig handlingsrom for de ansatte, for eksempel i forhold til fullt lovregulerte lovbundne oppgaver, i forhold til utøving av faglig skjønn og i forhold til drift av virksomheter. Prinsippet om den kommunale enhetsforvaltning utelukker ikke at det på kommunalt plan kan opprettes myndigheter med selvstendig kompetanse, for eksempel kan lokalutvalg få selvstendig kompetanse, jf. omtale tidligere i rapporten i kapittel 4 punkt 4.3.4.

Særlovgivningen stiller undertiden krav om opprettelse av kollegialt sammensatte organer, bl.a. med sikte på representasjon av brukerinteresser eller ivaretagelse av andre særlige hensyn. Der lovgivningen samtidig bestemmer eller forutsetter at disse skal ha sekretariatsmessige bistand får administrasjonen tildelt selvstendig kompetanse. Særlovgivningen kan også direkte tildele kommunalt ansatte selvstendig kompetanse, for eksempel har rektor (skoleleder) kompetanse til å treffe mange av de konkrete avgjørelsene vedrørende skolens elever, jf. folkeskolelovens § 45, stk. 2. (Det gjelder ikke spørsmål om

⁵⁶⁵ Disse regulativene er fastsatt af Kommunernes Landsforening og Danske Regioner etter en samlet bemyndigelse fra medlemskommunene, men slik at bestemmelser om lønn- og øvrige ansettelsesvilkår skal godkjentes av Kommunernes Lønningsnævn. Regulativene omfatter alt personell i kommunene, men slik at det også er anledning til å ansette ledere på individuelt avtalte lønns og - ansettelsesvilkår.

opptak av barn i skolen eller henvisning av barnet til spesialundervisning utenfor skolen eller såkalt «enkeltmundsundervisning»). Det er for øvrig ikke så mange slike regler i lovgivningen i dag.

Kommunalbestyrelsens frihet til å bestemme organiseringen av den kommunale administrasjon kan også begrenses av regler i særlovgivningen. Slike begrensninger er ikke vanlige i dag. Et eksempel av nyere dato er imidlertid beskæftigelseslovgivningens krav om utskillelse av en særskilt del av kommunens forvaltning til kun å utføre beskæftigelsesindsatsen. (Se § 14 i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, tilsvarende krav er stilt til politisk organisering av denne oppgaven, den skal ivaretas av et særlig utvalg eller økonomiudvalget).

Kommunalbestyrelsens beslutningskompetanse etter ksl. § 17 nr. 7 omfatter også den personalmessige dimensjoneringen. Kommunalbestyrelsen bestemmer i utgangspunktet selv hvilke stillinger som skal opprettes for å ivareta kommunens oppgaver. For så vidt angår lovbundne oppgaver begrenses friheten dog i noen grad av plikten til å sikre at oppgavene ivaretas forsvarlig. Denne forsvarlighetsstandard har ikke minst betydning i forhold til fastsettelsen av det kommunale tjenestenivået der særlovgivningen pålegger kommunene en viss kapasitetsplikt, eventuelt supplert av krav om ansettelse av personer med nærmere angitte faglige kvalifikasjoner.

Kommunene kan ikke fraskrive seg ansvaret for å bestemme hvordan de kommunale oppgavene skal ivaretas, herunder den administrative organiseringen og den personalmessige dimensjoneringen, for eksempel ved inngåelse av en kollektiv overenskomst. Avtaler om lønns- og øvrige arbeidsforhold inngås sentralt av Kommunernes Landsforening og skal godkjennes av Kommunernes Lønningsnævn, jf. ksl. § 67 stk. 1. Denne er sammensatt av kommunale og statlige representanter og nedsettes av (indenrigs-) ministeren med hjemmel i stk. 2 i samme bestemmelse.⁵⁶⁶ Kommunernes Lønningsnævn kan også beslutte at antallet stillinger i nærmere angitte personalgrupper skal forelegges den til godkjenning, jf. ksl. stk. 1 siste setning.

⁵⁶⁶ Se også bkg. 1340/2006.

8.3.4.2 Delegasjon mm.

Administrasjonen eller personalet i de enkelte virksomheter og institusjoner har ingen selvstendig beslutningskompetanse etter styrelsesloven i forhold til de kommunalpolitiske organer. Mange oppgaver er fullt ut er lovbundne, kommunalbestyrelsen kan fastsette supplerende retningslinjer for ivaretagelse av skjønnsbestemte oppgaver, og de ansattes avgjørelser (enkeltvedtak) treffes etter uttrykkelig eller stilltiende delegasjon. Dette forklarer imidlertid ikke på en rettslig tilfredsstillende måte grunnlaget for alle beslutningene som daglig treffes av kommunalt ansatte personell. I en betenkning fra 1980 antas det at hjemmelen for de kommunalt ansattes beslutninger alternativt må søkes i «forholdets natur».⁵⁶⁷ Det gjelder i følge betenkningen i forhold til de mer eller mindre fullt lovbundne oppgaver, hvor administrasjonen kan treffe de nødvendige vedtak uten å gjøre inngrep i de politiske organenes kompetanse. Det gjelder også i forhold til de mange skjønnsbestemte oppgavene der ivaretagelsen av oppgavene forutsetter bruk av faglig skjønn som normalt heller ikke gir anledning til konflikter eller tvil i praksis. Og det gjelder i forhold til ren driftsvirksomhet, der tilretteleggelsen og utførelsen av det daglige arbeidet sjeldent vil gi grunn til inngripen fra kommunalpolitiske organer. På disse områdene antas det i betenkningen at det kommunalt ansatte personell har en selvstendig, men betinget, kompetanse til å treffe avgjørelser og til å foreta handlinger av driftsmessig karakter.

Delegasjon av kompetanse til administrasjonen er derfor snarere aktuelt i Danmark med henblikk på å utvide administrasjonens kompetanse og handleområde enn for å presisere kompetansen. Kommunalbestyrelsens og utvalgenes delegasjonsadgang til administrasjonen er, som omtalt foran i kapittel 4 punkt 4.3.2.5 fri, såfremt lovgivningen ikke inneholder særlige delegasjonsforbud. Slik delegasjon forutsetter ikke enighet, som ved delegasjon til borgmesteren, men kan foretas ved et alminnelig flertallsvedtak. Det til tross for at det innebærer at mindretallets stilling svekkes. Mindretallet er kun vernet ved at et medlem av kommunalbestyrelsen alltid kan forlange innsikt i en hvilken som helst sak som er til behandling i administrasjonen, se omtale foran i kapittel 6 punkt 6.3.7 om de folkevalgtes rettigheter og plikter. Kommunalbestyrelsen kan også delegere utvalgenes beslutningsmyndighet til administrasjonen.

⁵⁶⁷ Bænkning om Kommunale styrelsesforhold m.v. (894/1980).

Når beslutningskompetansen delegeres til administrasjonen vil kommunalbestyrelsen (eller utvalgene) typisk fastsette nærmere retningslinjer for ivaretagelsen av sakene på saksområdet som delegeres. Slike retningslinjer kan også gis på andre områder det administrasjonen kan handle selvstendig uten at det er nødvendig med delegasjon.

8.3.4.3 Særlovsregulering av administrasjonen

I tilknytning til kommunalreformen i 2007 har lovgiver grepet inn på to områder og regulert administrasjonen av kommunale oppgaver. I begge tilfeller dreier det seg om plassering og administrasjon av mere rutinepregede saker. Det ene lovgiverinitiativet skjedde på bakgrunn av et ønske om å sikre borgerne det som betegnes som «én inngang til den offentlige forvaltning» ved å samle administrasjonen av visse lettere borgernære oppgaver til «borgerservicecentre» i de enkelte kommuner. Kommunene er ikke forpliktet til å opprette borgerservicecentre etter loven, men loven skal sikre de nødvendige rammebetingelser for slik etablering dersom kommunalbestyrelsen ønsker å opprette slikt borgerservicecenter.⁵⁶⁸ Loven har således til formål å gi borgerservicecentrene bedre muligheter for å ivareta oppgaver for andre myndigheter og i den forbindelse å utveksle personopplysninger. Loven fjerner en rekke juridiske barrierer for slik utveksling.

Et borgerservicecenter er etter loven å betrakte som en del av den kommunale enhetsforvaltning. Det er imidlertid tale om en særskilt enhet i den forstand at borgeren kan få utført alle de oppgaver som er lagt til enheten ved fysisk å møte opp på servicecenteret. Det er ikke stilt noe lovkrav om at enheten skal utgjøre noen særskilt organisatorisk enhet selv om dette ofte vil være situasjonen. Det er uten betydning hvilket utvalg, eller til hvilken del av forvaltningen, et borgerservicecenter i en utvalgsstyrt kommune organiseres. Det kan være flere borgerservicecentre i samme kommune.

Både kommunale oppgaver og oppgaver som hører inn under andre myndigheter, for eksempel statlige kan legges til et borgerservicecenter. Oppgavetyperne har karakter av, slik loven betegner det, «administrative borgerbetjeningsoppgaver». Eksempler på slike oppgaver er henvisningsoppgaver, lettere saksbehandling, kassefunksjoner og bistand til borgerne i

⁵⁶⁸ Se Lov om kommunale borgerservicecentre (L 544/2005).

forbindelse med benyttelse av digitale selvbetjeningssystemer mv. Også behandling av saker der det skal treffes avgjørelser kan utgjøre administrativ borgerbetjening.

Det andre lov initiativet som griper inn i ivaretagelsen av kommunale oppgaver er etableringen av den selveiende institusjonen Udbetaling Danmark ved en egen lov.⁵⁶⁹ Udbetaling Danmark har overtatt den «objektive saksbehandlingen» i forbindelse med en lang rekke kommunale oppgaver. Det gjelder oppgaver vedrørende utbetaling av pengeytelser etter en rekke forskjellige ordninger, herunder folkepensjon, førtidspensjon, boligstøtte, barseldagpenger og forskuddsvis utbetaling av barnebidrag. Udbetaling Danmark er opprettet for å effektivisere offentlige utbetalinger. Kommunene skal selv finansiere implementeringskostnadene, men kan til gjengjeld selv beholde de forventede besparelsene i kommunens egen administrasjon.

De nærmere reglene om Udbetaling Danmarks saksbehandling mv. er fastlagt i en egen lov.⁵⁷⁰ Denne loven fastlegger de overordnede rammene for Udbetaling Danmarks saksbehandling og administrasjon med bestemmelser som går på tvers av de forskjellige ytelseslovene. Det gjelder bl.a. regler om veiledning og rådgivning i forhold til borgeren, herunder fordelingen av dette ansvaret mellom kommunene og Udbetaling Danmark, blant annet i forhold til rettigheter på det sosiale området. Loven gir også regler om samarbeid mellom Udbetaling Danmark og kommunene om saker der det skal treffes avgjørelser om tilbakebetaling av kontante ytelser og økonomiske tilskudd på grunn av misbruk av sosiale ytelser. Udbetaling Danmark har etter loven mulighet for til å innhente personopplysninger fra andre offentlige myndigheter og arbeidsløshetskasser i elektronisk form med henblikk på registersamkjøring i kontrolløyemed. Loven har også en rekke bestemmelser som gir mulighet for en smidig utveksling av opplysninger mellom kommunene og Udbetaling Danmark med henblikk på å foreta etterregulering, omberegning eller annen oppfølging i saker hos den myndighet som mottar opplysningene. Med disse bestemmelsene fravikes persondatalovens regler om overføring av opplysninger fra myndigheter som utfører oppgaver på det sosiale området (pdl. § 8, stk. 3).

⁵⁶⁹ L 1594/2010.

⁵⁷⁰ L 324/2012.

8.4 Finland

8.4.1 Lovregulering av det administrative nivået

Kommunallagen regulerer hvordan kommunen skal organiseres både på politisk og administrativt nivå, men slik at særlover kan ha andre bestemmelser, jf. KomL 3 § første ledd. I kapittel 3 i kommunallagen er det gitt bestemmelser om hvordan forvaltningen under fullmåktige skal organiseres, herunder bestemmelser om kommundirektørstillingen, mens det i kapittel 6 er gitt noen få bestemmelser om personalet. Finland har ingen omfattende lovregulering av hvordan den kommunale administrasjonen skal være organisert, men KomL 24 § gir regler om stillingen som kommundirektør. Dette er en obligatorisk stilling såfremt ikke kommunen har valgt en borgmästarmodell, jf. omtale foran i kapittel 7 punkt 7.4.1. Det er ikke gitt lovregler om stedfortreder til kommundirektøren.

Fullmåktige skal bestemme grunnstrukturen med hensyn til organiseringen både på politisk og administrativt nivå, jf. KomL 13 § andre ledd 2). Det innebærer at fullmåktige bestemmer hvordan personalorganisasjonen skal være bygget opp og gir underordnede organer de fullmakter de trenger for å beslutte for eksempel oppdeling i ansvarsområder og hvordan disse skal ledes.⁵⁷¹ Fullmåktige skal godkjenne «behøvlige instruksjoner» for organiseringen av forvaltningen, jf. KomL § 16 første ledd. Nødvendige beslutninger om organiseringen av den kommunale virksomheten, herunder administrasjonen, må altså bestemmes i reglements form og vedtas av fullmåktige. Formålet med bestemmelsen har vært å få til et smidig system og få fullmåktige til å overveie når det er nødvendig å styre i reglements form, og når det er tilstrekkelig å styre ved å lede eller planlegge virksomheten.⁵⁷²

Det er viktig å være klar over at en i Finland opererer en med to typer kommunalt ansatte: de som står i et «arbeidsavtaleforhold» til kommunen og de som står i «tjänsteförhållande», jf. KomL 44 § første ledd. Sistnevnte gruppe omtales som «tjänsteinnehavare», og deres arbeidsforhold er regulert i en egen lov, lag om kommunala tjänsteinnehavare.⁵⁷³ Bare de som er ansatt i et tjänsteförhold kan utøve offentlig myndighet, jf. KomL 44 § andre ledd første

⁵⁷¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 171.

⁵⁷² Harjula og Prättälä (2004) s. 191.

⁵⁷³ Lag 11.4.2003/304. Frem til 2003 var tjänsteinnehaveres arbeidsrettslige stilling regulert i kommunallagen kapittel 6 som var et omfattende kapittel. I tillegg til lagen om kommunala tjänsteinnehavare reguleres tjänsteinnehaveres arbeidsforhold av tjänstekollektivavtalen.

setning. Den arbeidsrettslige stillingen for dem som har et arbeidsavtalförhållande er i hovedsak regulert som for ansatte i privat virksomhet.⁵⁷⁴

Som foran nevnt skal fullmæktige selv bestemme grunnstrukturen med hensyn til organiseringen av den kommunale administrasjonen. Beslutningsretten i forhold til «innrättande och inndragning av tjänster kan derimot delegeres, men bare til et politisk organ og ikke til en enkelt «tjänsteinnehaver», jf. KomL 45 § første ledd. Det å innrette en tjeneste vil si å lage en stillingsbetegnelse og fastslå hvilke oppgaver denne skal ivareta.⁵⁷⁵ For oppgaver som innebærer myndighetsutøving skal det innrettes en tjeneste, jf. KomL 44 § andre ledd andre setning, noe som henger sammen med at bare tjänsteinnehavere kan utøve myndighet. Innretting av en slik tjeneste er ikke avhengig av at det er satt av midler til det i budsjettet og en kommunal tjänsteinnehaver utnevnes ikke til en tjeneste, men velges. Om det er et «avtalsförhållande» som skal etableres opprettes det ingen tjeneste, slik beslutningsmyndighet kan i prinsippet delegeres. Kommunen kan ha gitt bestemmelser om etablering av slike i sin förvaltningsstadga (Det obligatoriske reglementet finske kommuner må ha etter KomL 50 §).

I særlovgivningen kan det være gitt bestemmelser som krever at tjenester skal besettes av personer som har en bestemt spesialutdanning. Det er blitt færre slike bestemmelser, men slike eksisterer fortsatt, for eksempel innen undervisningssektoren, sosialomsorgen og innenfor räddningsväsendet (nødetater).

Som kort omtalt i rapporten kapittel 11 punkt 11.4.6.1 er det adgang til å drive visse typer virksomhet som kommunalt affärsverk eller som en samkommuns affärsverk. (Disse er regulert i kommunallagen 10 a kap.). Slike virksomheter skal ha en direktør. Er det etablert et

⁵⁷⁴ Forskjellen innebærer blant annet at konflikter i et tjänsteförhållande avgjøres av förvaltningsdomstoler, et slikt ansettelsesforhold besluttes som et vedtak fra kommunens side og det inngås ingen avtale med tjenestemannen om vilkårene for ansettelsen. Ophører et slikt arbeidsforhold på grunn av ulovligheter kan domstolen gjenopprette det, en tjänsteinnehaver har et mer omfattende strafferettslig ansvar enn en arbeidstaker og det er kommunen som bestemmer en tjänsteinnehavers oppgaver og forpliktelser mens det reguleres i arbeidsavtalen i hovedsak for arbeidstakere. Forskjellen mellom disse to typene av ansettelsesforhold er blitt mindre med årene, se Harjula og Prättälä (2004) s. 333-334.

⁵⁷⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 344. I slik beslutning skal det også bestemmes om noe er en hovedtjeneste eller en bitjeneste, er intet sagt er det en hovedtjeneste.

affärsverk er altså dette en obligatorisk stilling, og en direktør i et kommunalt affärsverk er ansatt i kommunen, jf. KomL 87 d §).⁵⁷⁶

8.4.2 Kommundirektören – ansettelse, oppgaver og kompetanse

8.4.2.1 Ansettelse

Som omtalt i kapittel 4 punkt 4.4.3.1 tidligere kan alle kommuner velge mellom en styringsmodell med en borgmäster som øverste leder av administrasjonen eller en kommundirektör som øverste leder, jf. KomL 24 § første ledd. Kommundirektören står i et tjänsteförhållande, og ikke et arbeidsavtalförhållande til kommunen, mens borgmästaren er folkevalgt. Dersom kommunen allerede har en kommundirektör og ønsker å gå over til en borgmästermodell trer kommundirektören ut av denne funksjon og borgmäster overtar funksjonen som øverste leder av administrasjonen.⁵⁷⁷

Det er bare adgang til å ha en kommundirektör, men vedkommende trenger ikke være ansatt i en fulltidsstilling. I hvert fall midlertidig kan to kommuner ha en felles kommundirektör. Fullmäktige velger kommundirektören, jf. KomL 24 § første ledd. Foruten kommundirektören kan det ansettes en eller flere assisterende kommundirektörer. Assisterende kommundirektör(ers) stilling er ikke regulert i kommunallagen, men av kommunens egne beslutninger og lagen om kommunala tjänstinnehavare.

En kommundirektör kan etter KomL 24 § tredje ledd velges inntil videre eller for en viss tid, dvs. i en åremålsstilling. Kommunen står fritt, ut fra lokale behov, i dette valget. Kommunen står også fritt i forhold til å bestemme åremålets lengde. Fullmäktige må treffe beslutningen om hvorvidt kommundirektören skal være ansatt inntil videre eller i en åremålsstilling samt de øvrige ansettelsesvilkårene innenfor rammen av reglene i tjänstekollektivavtalen. Også assisterende kommundirektör kan ansettes i en åremålsstilling, jf. lagen om kommunala tjänsteinnehavare 3 §.⁵⁷⁸

⁵⁷⁶ I en samkommunes affärsverk er direktören ansatt i samkommunen.

⁵⁷⁷ Nærmere regler om den ansatte kommundirektörens arbeidsrettslige situasjon i et slikt tilfelle er gitt i KomL 24 § andre ledd.

⁵⁷⁸ Lag 304/2003.

8.4.2.2 Oppgaver og kompetanse

Kommundirektøren er underlagt kommunestyrelsen, jf. jf. KomL 24 § første ledd første setning. Kommundirektøren leder kommunens administrasjon (forvaltning), økonomi og øvrige virksomhet, jf. andre setning i samme bestemmelse. Kommunens samlede virksomhet inngår i ledelsesansvaret, særlige regler gjelder dog for afførsverk. Kommundirektørens lovbestemte oppgaver kan ikke fratras ham eller henne. Som leder av «forvaltningen, økonomi og verksamheten» har kommunedirektøren hovedansvaret for forberedelse av saker, og er «föredragande» i saker som skal behandles av kommunestyrelsen. Det vises til omtale i kapittel 4 punkt 4.4.5.2 foran med hensyn til hva som ligger i begrepet «föredragande». Det normale er at kommunedirektøren föredrar en sak i kommunestyrelsen. (Kommundirektøren har ikke noen lovbestemt rett til å få «föredra» en sak, men har plikt til det dersom kommunestyrelsen bestemmer det.) Kommunestyrelsen kan alltid bestemme at en sak skal «föredras». Kommundirektøren er, i motsetning til en borgmäster i borgmästermodellen, ikke medlem av kommunestyrelsen og deltar således ikke i beslutningsprosessen i kommunestyrelsen. Han/hun vil imidlertid, dersom han/hun ikke har reservert seg mot en beslutning, også ha ansvar for beslutninger som treffes i kommunestyrelsen på basis av hennes/ hans «föredragning».

Kommundirektøren skal også lage forslag til budsjett til kommunestyrelsen, se omtale av behandlingen av budsjettet i kapittel 10 punkt 10.4.3.2. Det er fullmäktige som vedtar budsjettet. Kommunestyrelsens budsjettforslag «föredras» i fullmäktige av ordförer i fullmäktige, kommunedirektøren er nok med, men har ingen lovregulert rolle ved fullmäktigebehandlingen. Kommundirektøren kan få delegert myndighet etter reglene i KomL 16 § jf. omtale foran i kapittel 4 punkt 4.5.2.5.

Kommundirektøren har på bakgrunn av sitt ledelsesansvar en omfattende rett til å be om opplysninger og innsyn i dokumenter fra kommunens ulike myndigheter og forvaltningsgrener, jf. KomL 24 § femte ledd. Retten gjelder også innsyn i dokumenter som enda ikke er offentlige, for eksempel i forbindelse med en saksforberedelse. Retten til innsyn gjelder likevel ikke dokumenter som bør holdes hemmelige, såfremt ikke innsyn er nødvendig for å ivareta kommunedirektørens rolle som leder av administrasjonen.

Kommundirektøren er også med i kommunens konsernledning, jf. KomL 25 § 1 a. Konsernledningen i en kommune består av kommunestyrelsen, kommunidirektøren (eller borgmesteren hvis denne modellen er valgt) og andre i en «instruksjon faststilte myndigheter». Konsernledningen har ansvar for styringen av kommunekonsernet og for reguleringen av kontroll og tilsyn og ordningen av konsernøvervåkingen i et kommunekonsern. I et kommunekonsern inngår alle kommunale selskaper og datterselskaper organisert som et eget rettssubjekt der kommunen har bestemmende innflytelse over rettssubjektet, jf. KomL 16 a §. Konsernledningens oppgaver er behandlet i kapittel 11 om egenkontrollen mv. punkt 11.4.6.4.

Etter KomL 23 § første ledd har kommunestyrelsen rett til å handle på kommunens vegne («rätt att föra talan»), men slik at kommunidirektøren har rett til å opptre på kommunestyrelsens vegne, jf. KomL § 24 femte ledd. Kommunidirektøren kan etter bestemmelsen opptre på kommunens vegne overfor ulike myndigheter. Han eller hun må i det enkelte konkrete tilfelle vurdere om kommunens standpunkt først må klargjøres i kommunestyrelsen før han eller hun kan forplikte kommunen. Men kommunidirektøren er i kraft av sin stilling legitimert slik at utenforstående normalt kan stole på hans/hennes rett til å inngå rettshandler forutsatt at vedkommende er i god tro.⁵⁷⁹

Kommundirektøren har også rett til å bringe en sak som er behandlet av underordnet organ inn for kommunestyrelsen, jf. KomL 51 §. Retten gjelder også saker behandlet av en «seksjon», dvs. et arbeidsutvalg, i kommunestyrelsen. (Tilsvarende rett har blant annet ordfører i kommunestyrelsen etter samme bestemmelse.) En forutsetning for at kommunidirektøren har slik rett er at saken er avgjort av et organ som hører inn under kommunestyrelsen. Slike organer er for eksempel nemnder, ad hoc komiteer og styrever for institusjoner/bedrifter som ikke hører inn under en nemnd. Kommunidirektøren kan også bringe en beslutning truffet av en tjensteinnehaver inn for kommunestyrelsen, det gjelder selv om vedkommende ikke har noen nemnd over seg.

Kommundirektørens oppgaver er dels de lovbestemte omtalt foran, dels basert på fullmaktiges reglementer, samt på fullmaktiges og kommunestyrelsens beslutninger. Kommunidirektørens stilling kan ikke uttømmende forklares bare ut fra hans eller hennes formelle stilling. I praksis

⁵⁷⁹ Harjula og Prättälä (2004) s. 221.

spiller en rekke faktorer inn, slik som sosiale normer, lokal forvaltningskultur og kommunidirektørens personlige egenskaper. Disse faktorene avgjør hvilke faktisk posisjon kommunidirektøren har. Således varierer også kommunidirektørens faktiske stilling i noen grad mellom ulike kommuner.

8.4.2.3 Oppsigelse av kommunidirektør

Fullmäktige kan si opp en kommunidirektør eller forflytte ham eller henne til andre oppgaver såfremt kommunidirektøren har mistet fullmäktiges tillit, jf. KomL 25 § første ledd.⁵⁸⁰ Hvis kommunidirektør skal sies opp skal han eller hun under forberedelsen av slik sak få en begrunnelse for hvorfor han eller hun ikke lenger har fullmäktiges tillit og gis mulighet til å bli hørt, jf. andre ledd. Begrunnelsen skal bygge på en objektiv vurdering, og være etterprøvable slik at en kan vurdere om oppsigelsen er berettiget. For mer om hva som kan begrunne slik oppsigelse vises til kommentarutgaven til kommunallagen.⁵⁸¹

Oppsigelsessak reises etter forslag fra kommunestyrelsen, eller dersom minst en fjerdedel av medlemmene i fullmäktige har tatt initiativ til det, jf. KomL 25 § andre ledd. For at fullmäktige kan treffe beslutning om forflytning eller oppsigelse av kommunidirektøren kreves at 2/3 deler av medlemmene i fullmäktige støtter forslaget. Beslutningen kan iverksettes umiddelbart.

Kommunen og kommunidirektøren kan også inngå såkalt «kommunidirektørsavtaler». Det har i de senere årene blitt vanligere å inngå slike avtaler. Formålet med slike avtaler er å klargjøre arbeidsfordelingen mellom den politiske ledelsen og kommunidirektøren og å avtale felles spilleregler. Disse kan for eksempel regulere under hvilke omstendigheter kommunidirektøren selv kan si opp dersom kommunidirektøren ikke lenger har de folkevalgtes tillit samt regulere hvordan eventuelle konflikter skal løses. Økonomisk kompensasjon ved frivillig avgang er ikke lovregulert, også dette spørsmålet kan reguleres i en slik avtale.

Kommunidirektøravtalens juridiske natur og bindingsgrad er likevel i en viss utstrekning usikker.

⁵⁸⁰ Bestemmelsen utfyller lagen om kommunala tjänsteinnehavere, jf. Harjula og Prättälä (2004) s. 235.

⁵⁸¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 233 flg.

8.4.3 Den øvrige administrasjon

Grunnleggende bestemmelser om kommunens personale finner vi som foran nevnt i kommunallagen, mens de øvrige reglene (for kommunale tjänsteinnehavere) er gitt i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Fullmäktige, eller annet organ som via et reglement gitt av fullmäktige har fått slik rett, bestemmer oppretting og nedlegging av «tjänste» -stillinger i kommunen, jf. KomL 45 § første ledd. Det gjelder også lovbestemte stillinger etter særlov, heller ikke slike kan etableres uten en separat beslutning om slik etablering i kommunen.

Fullmäktige kan med hjemmel i KomL 14 § i et reglement overføre selve ansettelsesmyndigheten, ikke bare til et kommunalt organ, men også til folkevalgte og «tjänsteinnehavare». Det gjelder likevel ikke der fullmäktige i eksplisitte bestemmelser i kommunallagen eller annen lov skal treffe slik beslutning. Slike bestemmelser er det ikke mange av.

Etter KomL 44 § andre ledd skal som omtalt foran i punkt 8.4.1 oppgaver som omfatter utøving av myndighet utøves innenfor rammen av et tjänsteförholdande. For slike oppgaver skal det etableres stillinger. Når en stilling som er etablert som en «tjänste» -stilling ikke benyttes til å utøve offentlig myndighet blir ledig, inndras stillingen, jf. KomL 45 § andre ledd. Etablering av nye «tjänste» -stillinger er ikke avhengig av at det er satt av midler til dette på budsjettet. Dersom det foreligger gode grunner kan en person ansettes som «tjänsteinnehaver» i en stilling uten at stillingen er innrettet for et bestemt saksområde.

8.5 Sverige

Sverige har ikke egne lovregler om den kommunale administrasjonen eller om ledelsen av denne. Formelt er nämnden(e) i Sverige arbeidsgiver. Hver nämnd har arbeidsgiveransvaret for de ansatte i forvaltningen som ligger under nämnden. Kommunen er således i rettslig betydning oppdelt i flere arbeidsgivere. Fullmäktige har intet arbeidsgiveransvar. I kommunalrettslig forstand skal de ansatte som utgjør nivået under nemndene bistå med sakkunnskap og drive den faktiske virksomhet, en virksomhet som i prinsippet er helt uregulert kommunalrettslig. De kommunalt ansatte omfattes av vanlige svenske

arbeidsrettslige regler, som ansettelsesbeskyttelse m.m., det er ikke gitt særlige regler som spesifikt gjelder kommunalt ansatte.

Den øverste lederen av den kommunale administrasjonen kalles ofte kommundirektør. Dette er en stilling som er ikke er lovregulert i svensk kommunalrett. Kommundirektören er vanligvis koblet til kommunstyrelsen og det er denne nämnden som er arbeidsgiver for ham eller henne. Ikke sjelden har denne kategorien ansatte en fallskjermtavtale. Om de blir oppsagt får de et antall årslønner som kompensasjon. Slike avtaler er helt individuelle for hver kommune og hver kommundirektør. Siden posisjonen som kommundirektør i prinsippet er helt uregulert gjelder det ingen spesielle regler hverken for selve ansettelsen eller oppsigelse av kommundirektören.

Det er gitt svært få lovregler som direkte gjelder ansatte i kommuner.⁵⁸² Det er heller ikke stilt krav fra lovgiver om innretningen av spesifikke tjenester. Det er gitt noen særregler i lag om offentlig ansettelse knyttet om kommuneansattes bi-sysler, dvs. virksomhet som en ansatt bedriver utover det som følger av ansettelsen.⁵⁸³ I 7 § forbys den ansatte å ha bi-sysler som kan gå ut over tilliten til vedkommende eller myndighetene, dvs. kommunen. For øvrig er det ikke gitt generelle regler som omfatter de ansatte i kommunen.

Muligheten til å delegere oppgaver og myndighet til ansatte er stor etter kommunallagen. Nämndenes saksområder bestemmes, slik det er redegjort for foran i kapittel 4 punkt 4.5.3.4, av oppdraget de har fått av fullmåttige. Dels følger nämndenes oppgaver av særlovgivningen, det gjelder typisk «partsärenden», og dels har nämndene funksjoner i forhold til å forberede og iverksette fullmåttiges beslutninger, i den utstrekning fullmåttige gir slike oppdrag. Det er ikke gitt regler som svarer til regelen i KomL 5 kap. 23 § om hvem som har rett til å reise saker i fullmåttige for nämndene.

Nämndene har visse muligheter til å delegere beslutningsrett til et «utskott», et medlem eller varamedlem eller til en ansatt etter regler i KomL 6 kap. 33–38 §§. Slik delegasjon kan ikke

⁵⁸² Det fins særregler for visse kategorier av ansatte for eksempel helsepersonell.

⁵⁸³ Lag 1994:260. Loven gjelder i utgangspunktet for riksdagen og dens myndigheter og myndighetene under regjeringen, jf. § 1, men slik at visse bestemmelser også gjelder kommunalt ansatte.

skje i prinsipielle saker eller i saker som handler om myndighetsutøving av stor betydning for den enkelte. Heller ikke saker som er reist gjennom innbyggerforslag, «framstillinger eller yttranden» til fullmaktige, yttranden over påklagede beslutninger m.m. kan delegeres til administrasjonen. Noe annet enn delegering av beslutningsmyndighet er de de rent forberedende og iverksettende beslutningene som treffes på tjenestemannsnivå uten behov for forutgående delegering, for eksempel det å innkreve avgifter etter en tidligere fastsatt sats eller fordele plasser etter en fastsatt køordning. Det samme gjelder arbeidsledende beslutninger, for eksempel innenfor pleie og omsorg. Grensen mellom beslutninger som skal treffes av de politiske organene eller av ansatte etter delegasjon og den rene gjennomføringen kan være vanskelig å trekke, men forutsetningen for at en beslutning skal kunne henføres til en ren såkalt gjennomføring er at det ikke skal finnes noe stort rom for selvstendige bedømmelser, at det ikke finnes noe stort rom for skjønn.

Som omtalt foran i kapittel 2 punkt 2.5.4 utredes det nå endringer i kommunallagen. Et av de spørsmål som utredes er hvorvidt det eksisterer et behov for å regulere de ansattes rolle i kommunallagen, herunder særskilt overveie behovet for en regulering av de ansattes beslutningsrett. Bakgrunnen for det siste er at mange kommuner (og landsting) har delegert omfattende beslutningsmyndighet til de ansatte, kommunallagen gjenspeiler derfor ikke hvordan beslutninger i praksis treffes i kommuner.⁵⁸⁴

8.6 Sammenligning

8.6.1 Hvem leder administrasjonen?

- I en formannskapsstyrt kommune i Norge ledes administrasjonen i Norge av en ansatt administrasjonssjef (en rådmann). Dette er en lovpålagt stilling etter kommuneloven i denne styringsformen. Administrasjonssjefen skal ansettes av kommunestyret. Dette er den vanlige ordningen i Norge. Administrasjonssjefen er underlagt kommunestyrets styring etter loven, men slik at oppgaver og myndighet kan legges til formannskap/utvalg for så å bli delegert videre til administrasjonssjefen.
- I en parlamentarisk styringsform i Norge ledes administrasjonen av et politisk organ, kommunerådet (byrådet) som velges ved flertallsvalg av kommunestyret, og

⁵⁸⁴ Komitédirektiv 2012:105 s. 2 og s. 12-13. (Beslut vid regeringssammanträde den 11. oktober 2012.)

ordningen med administrasjonssjef bortfaller. Kommunerådet må gå av dersom et mistillitsforslag får flertall i kommunestyret. Kun tre kommuner har valgt en slik styringsform i Norge. Denne styringsformen er behandlet i kapittel 4 punkt 4.2.3.1 foran og behandles ikke i dette kapitlet.

- Også Finland er hovedmodellen at administrasjonen ledes av en «tjänsteinnehavare», i loven betegnet som «kommundirektör». Kommundirektören skal velges av fullmåktige og er etter loven underlagt kommunestyrelsen. Stillingen som kommundirektör er lovpålagt såfremt en ikke har valgt en borgmästermodell. I Finland er det gitt en egen oppsigelseshjemmel i kommunallagen, kommundirektören må gå av dersom han eller hun ikke har fullmåktiges tillit. Det skjer etter en lovregulert prosess.
- I Finland kan kommunene altså velge en ordning med borgmäster som leder av administrasjonen. Vedkommende er ikke ansatt, men folkevalgt og må velges av fullmåktige. Kun to kommuner har valgt en slik ordning. Reglene om borgmästaren er behandlet foran i kapittel 7 punkt 7.4. Borgmästaren er i likhet med kommundirektören underlagt kommunestyrelsen. Han/hun må gå av hvis vedkommende ikke har fullmåktiges tillit.
- I Sverige ledes administrasjonen ofte av en ansatt kommundirektör, dette er en stilling som ikke er lovregulert i kommunallagen i Sverige. Det er ikke gitt lovregler om organiseringen eller ledelsen av administrasjonen i kommunallagen i Sverige.
- I Danmark er hovedmodellen at borgmesteren leder administrasjonen, altså at en folkevalgt leder administrasjonen. Den politiske funksjonen til borgmesteren er behandlet i kapittel 7 punkt 7.3. Borgmesteren velges av kommunalbestyrelsen.
- Danmark har noen avvikende modeller fra utvalgsstyret (som er den vanlige styreform og benyttet av de fleste kommunene). Bruk av styringsformene som magistratsstyre og delt administrativ ledelse får ulike konsekvenser for styringen av administrasjonen i disse kommunene – disse styringsformene og forholdet til administrasjonen går vi ikke inn på her.

8.6.2 Øverste administrative leders hovedoppgaver og kompetanse

- I Norge er administrasjonssjefen etter kommuneloven den øverste leder for hele den samlede kommunale administrasjon (med visse unntak, blant annet kommunale

foretak og revisjonen). Han/hun er både faglig og administrativ leder (med noen få unntak) og skal koordinere hele virksomheten. Administrasjonssjefen skal også sørge for forsvarlige vedtak og iverksetting av vedtak. I tillegg har administrasjonssjefen et lovpålagt tilsynsansvar med den kommunale administrasjonen.

- I Danmark er borgmesteren den øverste daglige leder av den kommunale administrasjon og har tilsynsansvar for den kommunale administrasjonen. Han/hun har også en koordinerende rolle i den kommunale virksomheten for å sikre en enhetlig forvaltning. Borgmesteren er administrativ leder for hele administrasjon, men kan ikke treffe beslutninger, instruere eller omgjøre beslutninger på områder som hører inn under de stående utvalgenes områder som gjelder den umiddelbare forvaltning. Han/hun har imidlertid en inngrepsrett, det innebærer at borgmesteren kan stanse behandlingen av en sak med sikte på å bringe den inn for kommunalbestyrelsen. Borgmesteren skal også fordele saker til utvalgene, sørge for at saker om nødvendig forelegges kommunalbestyrelsen samt påse sakenes ekspedisjon. I tillegg skal borgmester sørge for at ingen inntekt eller utgift oppbæres uten at det fremgår av budsjettet.
- I Finland leder kommundirektören, eventuelt borgmästaren, kommunens administrasjon (forvaltning), økonomi og øvrig virksomhet. Kommundirektören, eventuelt borgmästaren, er underlagt kommunestyrelsen og kan ikke treffe beslutninger eller instruere/omgjøre på områder som hører inn under nämndenes forvaltningsområder. Han/hun kan også bringe en sak avgjort eksempelvis i administrasjonen inn for kommunestyrelsen. Kommundirektören eventuelt borgmästaren er etter loven medlem av ledelsen for kommunens kommunkoncern (datterselskaper mv.).
- I den svenske kommunallagen er det ikke gitt noen bestemmelser om en kommundirektörs oppgaver fordi stillingen som sådan ikke er lovpålagt eller regulert i kommunallagen.

8.6.3 Reguleringen av administrasjonen for øvrig

- I Norge har kommunestyret det øverste ansvaret for organiseringen av det administrative nivået, prinsipielle beslutninger med hensyn til organisering av administrasjonen kan ikke delegeres til administrasjonen i kommunen

(administrasjonssjefen). Det er ikke gitt spesielle regler om organiseringen av administrasjonen i kommuneloven, og det er gitt få regler i særlov. De ansatte er ansatt i kommunen, deres ansettelsesforhold reguleres ikke av kommuneloven, men av arbeidsmiljøloven og kollektive avtaler.

- I Danmark har kommunalbestyrelsen det øverste ansvaret for organiseringen av administrasjonen for øvrig. Overordnede beslutninger om organiseringen av administrasjonen må treffes av kommunalbestyrelsen. Det gjelder også ansettelse av øverste administrative leder og ledere for tjenestegrener. Det er gitt relativt få regler om organisering av administrasjonen i styrelsesloven og i særlovene. De ansatte er ansatt i kommunen og deres arbeidsforhold er regulert av vanlige arbeidsrettslige regler og kollektivavtaler. Det er gitt egne regler om Kommunernes Lønningsnevnd i styrelsesloven mv. Denne nemnden har en viss innflytelse på antallet stillinger innenfor nærmere angitte personalgrupper.
- I Finland skal nødvendige regler om organiseringen av administrasjonen gis i reglement. Lovgivningen opererer med to typer av ansatte: de som står i et «tjänsteförhold» og de som står i et arbeidsavtaleforhold til kommunen. Bare de som står i et «tjänsteförhold» kan utøve offentlig myndighet. Adgangen til å opprette stillinger knyttet til utøving av myndighet og innretningen av slike «tjänsteförhold» kan delegeres til politiske organer, men ikke til administrasjonen. En egen lov regulerer arbeidsforholdet for dem som er ansatt i et «tjänsteförhold».
- I Sverige er det ikke gitt lovregler om administrasjonen. De forskjellige ansatte er ansatt av nämndene/kommunestyrelsen (som også er en nämnd). Hvilken nämnd som er ansettelsesmyndighet avhenger av hvilket område vedkommende arbeider innenfor. Fullmäktige ansetter i liten utstrekning, og fullmäktige har ingen styringsrett over de ansatte som er ansatt under nämndene. Vanlige arbeidsrettslige regler styrer ansettelsesforholdet, det er ikke gitt egne regler i kommunallagen.

8.6.4 Utøving av myndighet og delegasjon av myndighet

- I Norge kan administrasjonssjefen få delegert myndighet i enkeltsaker (som kan være prinsipielle) og i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Delegasjonsadgangen er omfattende. Det er ikke adgang til å delegerer myndighet direkte til andre ansatte i kommunen, all myndighet skal delegeres til

administrasjonssjefen som delegerer myndighet videre. All myndighet i administrasjonen utøves (med noen få unntak) på administrasjonssjefens vegne.

- I Danmark kan borgmesteren få delegert myndighet, men ikke mht. den umiddelbare forvaltning. Den umiddelbare forvaltning ligger til de stående utvalgene som kan delegere slik myndighet til administrasjonen, (men ikke til borgmästaren). Borgmesteren har imidlertid en stansningsrett og kan bringe også slike saker, enten de behandles av administrasjonen eller et stående utvalg, inn for kommunalbestyrelsen. Prinsipiell beslutningsmyndighet kan ikke delegeres til administrasjonen.
- I Finland kan bare kommunale organer, for eksempel nämnder, og ansatte som står i et «tjänsteförhold» til kommunen utøve offentlig myndighet. Nämndene kan delegere myndighet til «sine» «tjänsteinnehavare», «tjänsteinnehavare» er altså underlagt bestemte nämnder. Kommundirektören/borgmästaren kan utøve myndighet, men bare innenfor områder som hører inn under kommunestyrelsen. Tjänsteinnehavere kan ikke få delegert myndighet i prinsipielle saker.
- I Sverige kan beslutningsmyndighet delegeres til en ansatt kommundirektör. Kommundirektören er ofte ansatt under kommunestyrelsen og utøver myndighet etter delegasjon fra denne. Andre ansatte er ansatt av de respektive nämndene/ kommunestyrelsen (som er en nämnd) og får delegert myndighet fra nämnden. Fullmäktige eller kommundirektören har ingen instruksjonsmyndighet mv. i forhold til de ansatte under nämndene. Det er nämnden som delegerer og som har instruksjonsmyndighet i forhold til den ansatte som sorterer under den enkelte nämnd. Prinsipiell beslutningsmyndighet eller myndighet av stor betydning for den enkelte kan en nämnd ikke delegere til de ansatte.

8.7 Oppsummering og vurderinger

8.7.1 Lovregulering av administrasjonen

I alle de nordiske landene har kommunene stor frihet til å organisere sin egen administrasjon og til å delegere myndighet til administrativt ansatte. Det er gitt få lovregler om administrasjonen i kommunelovene, og de fleste særlovsregler som tidligere fantes med hensyn til lovpålegg om bestemte stillinger etc. er opphevet i alle landene.

Sverige har ikke lovregler om organisering og ledelse av administrasjonen, men har regler som åpner for delegasjon av myndighet til ansatte. I Sverige vurderes det nå hvorvidt det eksisterer et behov for å regulere de ansattes rolle i kommunallagen, herunder særskilt overveie behovet for en regulering av de ansattes beslutningsrett.

Finland har en spesiell lovregulering ved at de har to typer av kommunalt ansatte: de som står i et «arbeidsavtaleforhold» til kommunen og de som står i «tjänsteförhållande». Sistnevnte gruppe omtales som «tjänsteinnehavare», og deres arbeidsforhold er regulert i en egen lov. Bare de som er ansatt i et «tjänsteförhållande» kan utøve offentlig myndighet.

8.7.2 Ledelse av den kommunale administrasjonen

Lovregler er gitt om den øverste ledelsen av den kommunale administrasjonen i alle landene utenom i Sverige. I Sverige er ledelsen av administrasjonen ikke konkretisert eksplisitt i kommunallagen. Juridisk sett er administrasjonen her delt og ledes av de forskjellige nämndene som kommunen har valgt å opprette (herunder kommunstyrelsen som er en obligatorisk nämnd).

Det er store forskjeller landene imellom med hensyn til ledelsen av administrasjonen. I Danmark ledes administrasjonen normalt av borgmesteren i kommunene (utvalgsmodellen). Administrasjonen ledes altså av en meget sentral politiker, som leder både kommunalbestyrelsen og økonomiutvalget. Borgmesteren har først og fremst en administrativ og koordinerende lederfunksjon i det han eller hun ikke har lederansvaret for den «umiddelbare forvaltning» som det heter. Disse oppgavene og denne kompetansen ligger til utvalgene og økonomiutvalget avhengig av hvordan kommunalbestyrelsen har bestemt at oppgave- og kompetansefordelingen skal være. Borgmesteren har således ingen innholdsmessig kompetanse i slike saker og kan ikke instruere eller omgjøre beslutninger truffet av administrasjonen på disse områdene. (Borgmesteren har visse andre beføyelser, særlig viktig i rettslig forstand er stansningsretten han eller hun har i forhold til utvalgssaker). Litt grovt og forenklet kan en kanskje si at ledelsen av administrasjonen i Danmark er todelt slik at borgmesteren har det administrative ansvaret for administrasjonen, mens utvalgene har det politiske og faglige ledelsesansvaret i materielle spørsmål på saksområder lagt til dem. Iverksettelsesansvaret for beslutninger truffet i politiske organer og i administrasjonen ligger

hos borgmesteren. En har lagt stor vekt på borgmesterens enhetlige og koordinerende funksjon som leder i administrative og økonomiske spørsmål.

I Norge skal administrasjonen i kommunen normalt ledes av en administrasjonssjef (rådmann) som er ansatt. Dette er en meget viktig stilling og vedkommende skal derfor ansettes av kommunestyret selv, myndigheten kan ikke delegeres. Administrasjonssjefen er i kommuneloven tillagt ledelsesoppgaver, herunder tilsyn, og forberedelses- og iverksettelsesansvaret for kommunale beslutninger. Utøving av myndighet forutsetter delegasjon av kompetanse fra politiske organer til administrasjonssjefen. I Norge som i Danmark har en lagt stor vekt på at administrasjonen skal være enhetlig. I Norge er dette løst på en annen måte enn i Danmark, ved at administrasjonssjefen har ansvaret for all virksomhet som ligger til administrasjonen, både den faglige og den administrative virksomheten. All myndighet som delegeres til administrasjonen i en formannskapsstyrt kommune skal delegeres til administrasjonssjefen, som så delegerer videre internt. Administrasjonssjefen kan instruere i materielle spørsmål så vel som i administrative og økonomiske spørsmål. Dette gjelder med noen få unntak i særlov, et viktig unntak finner vi i barnevernloven.

I Finland ledes administrasjonen vanligvis også av en ansatt, en kommundirektör. (To kommuner har valgt en borgmästermodell. En borgmäster har de samme beføyelsene som kommundirektören, men er samtidig leder av kommunestyrelsen). En kommundirektör skal «velges» av fullmæktige og har stilling som «tjänsteinnehavare», jf. foran om skillet mellom disse og ansatte i et avtaleforhold. Kommundirektören har tradisjonelt hatt en meget sterk stilling i Finland, og har det fortsatt i dag. Han/hun leder hele den kommunale administrasjon på kommunestyrelsens vegne. Vedkommende skal normalt «föredra» saker i kommunestyrelsen som i praksis er det mest sentrale politiske organet i finske kommuner.

I Sverige er ikke ledelsen av administrasjonen eksplisitt lovregulert. Som foran omtalt vil administrasjonen være delt, og de enkelte ansatte er ansatt under og ledes juridisk sett av nemnden de er tilknyttet.

8.7.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon

I alle de nordiske landene har en vært opptatt av forholdet mellom politikk og administrasjon og at politikerne skal styre den kommunale virksomheten. Løsningene som er valgt er imidlertid svært forskjellige. I Norge kan en velge en parlamentarisk styringsmodell som muliggjør sterk politisk styring (flertallsstyring og i mindre grad konsensusorientert styring som kjennetegner styringsformen med formannskap). I en formannskapsstyrt kommune har valgt en løsning der all delegasjon skjer til rådmannen for å sikre politisk styring og koordinering og unngå sektorisering. Tidligere, frem til første halvdel av 1990-tallet, hadde Norge en rekke bestemmelser i særlovgivningen pålegg om en rekke faste utvalg og stillinger, noe som bidro til sektorisering. Disse ble opphevet ved en særlovsreform i 1992-1993. En valgte på denne bakgrunn også å styrke administrasjonssjefens lederrolle. Politiske organer skal etter kommuneloven forholde seg til administrasjonssjefen, og skal eventuelt delegerere all myndighet til ham/henne. Det er ikke adgang til å delegerere myndighet til ansatte under administrasjonssjefen. Det er ganske vid adgang til å delegerere til administrasjonen i Norge, og slik delegasjon skjer i stor utstrekning. Det er blitt uttrykt bekymring for omfanget av delegering til administrasjonen, slik at administrasjonen (formelt administrasjonssjefen) dermed får for stor makt. Kommuneloven ble på denne bakgrunn ble nylig endret, slik at kommunestyret har fått plikt til å gi et delegeringsreglement og plikt til revurdere dette reglementet minst en gang i en valgperiode. Det drives også forsøk for å styrke ordførerrollen, blant annet i forhold til administrasjonen, se omtale i kapittel 7 punkt 7.2.5 foran.

I Danmark har en valgt en løsning med en sterk borgmesterrolle og sterke politiske organer med det vi i Norge omtaler som «gjennomgående representasjon», slik at medlemmene av de stående utvalg og økonomiudvalget også skal være medlem av kommunalbestyrelsen. En ser også at kommunalbestyrelsen setter sitt preg på den kommunale administrasjonen ut fra politisk pregede vurderinger og preferanser med hensyn til prioritering av de kommunale oppgavene. Samtidig har også her administrasjonen i stigende grad overtatt behandlingen av de enkelte sakene og driftsvirksomhet løsrives fra det politiske systemet.

Kommunalbestyrelsens beslutninger om innretningen av den kommunale administrasjon gjøres i praksis gjennom fastsettelse av retningslinjer for kompetansefordeling, organisasjonsplaner og stillingsbeskrivelser. Formaliseringsgraden er varierende, noen kommuner regulerer dette intensivt, mens «indretningen» i andre kommuner kan bero på uskrevne normer og praksis. Med voksende kommunestørrelser og større administrative

kommuneorganisasjoner kan det antas at kommunene i økende grad vil detaljregulere administrasjonens «indretning», uten at dette er pålagt i lov.

Der kan heller ikke tegnes noe entydig bilde av hvordan forvaltningsapparatet organiseres i danske kommuner. De administrative oppgavene, med rådgivning av de politiske utvalgene, har tidligere utgjort en «rettesnor» for «indretningen» av det administrative apparatet. Til hvert utvalg var det tidligere opprettet en korresponderende forvaltningsgren.

Administrasjonen har imidlertid, slik utviklingen også har vært i Norge, i økende grad overtatt behandlingen av de enkelte sakene. Samtidig er også driftsvirksomheten i Danmark i betydelig omfang løsrivet fra det politiske systemet. Denne utviklingen har skapt behov for andre og mere fleksible organisasjonsformer som går mer eller mindre på tvers av utvalgsstrukturen, eller som bryter ned de enkelte utvalgs saksområder i mindre organisatoriske enheter. Med denne nedbrytning av den tidligere parallelliteten mellom den politiske og den administrative organiseringen er det åpnet opp for et mangfold av kommunale administrasjonsformer, noe som gjør det vanskelig å finne noen fellestrekk i den administrative organiseringen kommunene imellom. Realiteten i Danmark er at organiseringen av den administrative organisasjonen er blitt et instrument for skiftende politiske prioriteringer av ivaretagelsen av de kommunale oppgavene, i prinsippet på samme måte som tilfellet er med organiseringen av «ministerialsystemet» og sentraladministrasjonen for øvrig. Det gjelder med hensyn til plasseringen av de administrative oppgavene i enkeltstående eller tverrgående enheter, det gjelder vedrørende kompetansefordelingen i hierarkiske eller flate strukturer og det gjelder i forhold til den politiske kontrollen med administrasjonen som kan være innrettet på kontroll av ytelser eller resultater mv. På alle disse områder kan kommunalbestyrelsen sette sitt preg på den kommunale administrasjonen ut fra politisk pregede vurderinger og preferanser med hensyn til prioriteringen av de kommunale oppgavene. Kommunalbestyrelsen kan også overlate disse beslutningene til administrasjonen selv. Utviklingen i Danmark peker i retning av en voksende politisk og administrativ oppmerksomhet rundt organiseringen av den kommunale virksomhet.

Et hovedmål med kommunalreformen i Danmark i 2007 var at kommunene faglig og økonomisk skulle bli mer bæredyktige. Det var således en klar forutsetning at kommunenes faglighet skulle styrkes, blant annet med ansettelse av flere akademikere i forbindelse med at

kommunene overtok ansvaret for en rekke oppgaver de tidligere amtskommunene hadde, se omtale i kapittel 2 punkt 2.5.2. Det har ført til en omfattende sammenslåing av de kommunale institusjonene og virksomhetene (skoler, daginstitutioner, biblioteker, forsyningsvirksomheter etc.) og en profesjonalisering av de administrative oppgaver gjennom etablering av administrative enheter på tvers av institusjoner mv.

I Finland har kommundirektören en sterk stilling fortsatt. En har en vært opptatt av å styrke den politiske innflytelsen i kommunene blant annet ved å åpne for borgmestermodellen. Det profesjonelle lederskapet har tradisjonelt stått sterkt i den finske kommunalforvaltningen, og har vært kjennetegnet av at kommundirektören, som en profesjonell og som ansatt, har ledet administrasjonen i kommunen. Kommundirektörens lovregulerte stilling er også i europeisk og internasjonal sammenheng sterk. Kommundirektören er ikke bare en administrativ leder, men han/hun spiller sammen med den folkevalgte ledelsen en betydelig rolle i det politiske lederskapet. Kommundirektörens stilling har i de seneste tiårene blitt noe svekket, men er fortsatt i praksis svært sentral. Fullmäktiges agenda bestemmes normalt av kommunestyrelsen, og kommundirektören vil i kraft av sin posisjon som «föredragande» i kommunestyrelsen også ha stor innflytelse på saker som skal opp i fullmäktige. I det finske systemet en det altså et stykke på vei en «tjänstemann» som styrer den kommunalpolitiske dagsordenen. Den uavhengige posisjonen som profesjonelle kommundirektörer i «tjänsteförhållande» har i det finske kommunale systemet har t.o.m. blitt karakterisert som den finske kommunalforvaltningens styrke da en kan lette håndteringen av politisk vanskelige eller politisk ubehagelige saker. Man har etterstrebet en slags balanse i arbeidsfordelingen mellom kommunens politiske ledelse og «tjänstemannaledningen». På den andre siden kan en kommundirektör ikke med samme rett som de folkevalgte bestemme utviklingsretningen i en kommune. Prinsippet er jo at kommunene skal styres av sine innbyggere (gjennom valg til fullmäktige) utgjør en prinsipiell grense for kommundirektörens bestemmelsesrett.

En sentral forskjell på kommundirektörens og borgmästarens rolle består i at en kommundirektör fungerer som «föredragande» i kommunestyrelsen, mens en borgmästar er ordfører for kommunestyrelsen. I Pirkkala kommune, som er en av de to kommunene som har valgt borgmästarmodellen, fungerer borgmästaren også som föredragande. Kommunallagens bestemmelser om borgmästare bygger på at systemet ikke skal endre på fullmäktiges eller

kommunestyrelsens stilling, og for øvrig heller ikke virke inn på de grunnleggende prinsippene styringen av kommuner i Finland bygger på. Slike prinsipper er blant annet fullmæktiges rolle i beslutninger, kommunestyrelsens dobbeltrolle som forberedende og iverksettende organ, samt kommunestyrelsens stilling som ett kollegialt beslutningsorgan valgt ved forholdvalg. Borgmästarmodellen styrker kommunestyrelsens lederfunksjon og kommunestyrelsens stilling i forhold til fullmæktige.

I Sverige har som foran omtalt ikke administrasjonen noen rolle etter kommunallagen i det hele tatt, nämndene skal lede forvaltningen. Her har en heller ikke hatt noe ønske om at en person skal få noen sentral rolle. Eksempelvis har ordfører i kommunestyrelsen ingen sentrale oppgaver etter loven, og det er intet ønske om at en og samme person skal være ordfører både i fullmæktige og i kommunestyrelsen. I Sverige har en tradisjonelt sett det slik at de ansatte bistår de folkevalgte. I kommunallagen har utviklingen mot en profesjonell tjenestemannsorganisasjon skjedd ved at loven gir nämndene vid adgang til delegasjon av beslutningsrett til de ansatte. Svensk kommunalrett bygger på prinsippet om at den kommunale forvaltningen styres av politikere, ansvaret for forvaltning og iverksetting av vedtak ligger hos nämndene.⁵⁸⁵ Som foran nevnt kan den pågående lovendringsprosessen medføre endringen i lovreguleringen av administrasjonens rolle, utfallet av denne prosessen ligger dog inn i fremtiden.

⁵⁸⁵ Bohlin (2011) s. 83-84.

9 Interkommunalt samarbeid

9.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles reglene om interkommunalt samarbeid om både lovpålagte og frivillige oppgaver i de nordiske landene. Adgangen til interkommunalt samarbeid må ses i sammenheng med reglene om hvilke oppgaver og hvilken kompetanse kommunene har, omtalt i kapittel 2 punkt 2.3 og kapittel 3 foran, herunder adgang til å påta seg oppgaver som ikke er lovpålagte og hvilken adgang de har til å drive virksomhet utenfor kommunegrensene. Regelverket om slikt samarbeid er ganske forskjellig utformet i de nordiske landene.

Behovet for regler om interkommunalt samarbeid varierer avhengig av antall kommuner, størrelsen på kommunene og hvilke oppgaver kommunene har. Det siste gjelder ikke minst i Finland som ikke har noe regionnivå. Kommunene har mange oppgaver i Finland og samtidig har Finland fortsatt ganske mange kommuner. Rettsutviklingen i Norge er også sterkt preget av behovet for interkommunalt samarbeid blant annet fordi mange kommuner også her er små og fordi kommunene har og får tildelt nye oppgaver. Siden år 2000 har lovgiver gitt en rekke nye regler om interkommunalt samarbeid i Norge: lov om interkommunale selskaper⁵⁸⁶ (i kraft fra år 2000), regler om vertskommunesamarbeid i kommuneloven (i 2007) og regler om samkommuner i kommuneloven (2012).

I dette kapitlet behandles de særlige reglene om interkommunalt samarbeid i kommunalretten i de nordiske landene. Vi ser også kort på hvorvidt kommunalretten setter begrensninger for kommuners adgang til å kjøpe tjenester av hverandre. Hvilke begrensninger som følger av konkurranselovgivningen, herunder reglene om offentlige anskaffelser (udbud/upphandling) og regelverket om offentlig støtte faller utenfor oppdraget og gjennomgås ikke.

Interkommunalt samarbeid kan skje i privatrettslig former, for eksempel ved etablering av et interkommunalt aksjeselskap. Adgangen til etablering av slikt interkommunalt samarbeid behandles ikke her. Vi ser kort på kommuners adgang til å etablere selskaper i kapittel 11 i

⁵⁸⁶ Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

forbindelse med reglene om styring og kontroll med virksomhet som drives (for kommunen) i privatrettslige former.

Samarbeid mellom kommuner skjer også i større organisasjoner på ikke lovregulert grunnlag. De sentrale kommuneorganisasjonene i de nordiske landene (KS i Norge, Kommunernes Landsforening (KL) i Danmark, Finlands Kommunförbund i Finland og Sveriges kommuner och Landsting) driver omfattende utviklings-, rådgivnings- og konsulentvirksomhet for sine medlemskommuner. Også kompetanse som arbeidsgiverorganisasjon ivaretas til dels av disse organisasjonene. I Danmark har eksempelvis samtlige medlemskommuner overdratt forhandlingsretten sin til Kommunernes Landsforening med rett til med bindende virkning å inngå overenskomster og andre avtaler om lønns- og ansettelsesvilkår for ansatte i kommunene. Interesseorganisasjonene ivaretar også kommunenes interesser i diskusjoner og forhandlinger med staten, eksempelvis i budsjett samarbeidet Mellem stat og kommunene. Se omtale av slikt samarbeid i kapittel 10 punkt 10.3.2 senere i rapporten.⁵⁸⁷ Disse formene for samarbeid behandles ikke i det følgende. Her ser vi på de lovregulerte interkommunale samarbeidsformene.

Reglene om interkommunalt samarbeid i de nordiske landene er til dels ganske kompliserte både å forstå og å sammenligne. Det å gi en oversikt over dette regelverket er dermed ikke enkelt, og det forsøker vi heller ikke på her i introduksjonen. Innholdsmessig behandles reglene om etablering av ulike interkommunale samarbeidsformer, regler om hvilke oppgaver slikt samarbeid kan få, herunder om samarbeidet kan utøve offentlig myndighet, regler om styring og organisering av samarbeidet, regler om økonomisk ansvar og regler om oppløsning og uttreden av interkommunalt samarbeid i dette kapitlet.

⁵⁸⁷ Også andre kommunale organisasjoner har på ikke lovfestet grunnlag ivaretatt driftsoppgaver på vegne av medlemskommunene og ytt tjenester til kommunene på kontraktmessig basis. Eksempler på dette er kjemikalieavskaffelse (Kommunekemi) og it-service (Kommunedata) i Danmark som inntil nylig er blitt ivaretatt av KL i Danmark. Disse virksomhetene er nå omdannet til selskaper og deretter helt eller delvis solgt til private.

9.2 Norge

9.2.1 Oversikt

I Norge har vi fire formaliserte interkommunale samarbeidsformer: vertskommunesamarbeid (kan være administrativt eller under ledelse av en felles folkevalgt nemnd), samkommuner og § 27-samarbeid, alle regulert i kommuneloven, og interkommunale selskaper (IKS) regulert i en egen lov, lov om interkommunale selskaper. Interkommunalt samarbeid kan også skje ved bruk av aksjeselskap (AS) regulert i aksjeloven, eller i form av kjøp av tjenester fra en annen kommune, slikt kjøp er ikke regulert i kommuneloven, se omtale av disse «organisasjonsformene» i kapittel 11 punkt 11.2.6 og 11.2.7.

Virksomhet i vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men en del av den kommunale virksomheten. Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 kan være en del av kommunen, men er nok i mange sammenhenger et eget rettssubjekt.⁵⁸⁸ Samkommuner og interkommunale selskaper er egne rettssubjekter.

Hvorvidt kommunene kan samarbeide om lovpålagte oppgaver, og i hvilken form, må vurderes ut fra en tolkning av det enkelte lovgrunnlag. Noen særlover har bestemmelser som direkte regulerer adgangen til interkommunalt samarbeid for eksempel plan- og bygningsloven i kapittel 9 og helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6.⁵⁸⁹

Vertskommunesamarbeid og samkommuner er organisasjonsformer etablert og regulert for samarbeid om lovpålagte oppgaver, herunder myndighetsutøvelse. Det vil normalt være adgang til interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver i disse organisasjonsformene. Anvendelsesområdet for vertskommunesamarbeid og samkommuner kan flyte litt over i hverandre, men slik at vertskommunesamarbeid er en samarbeidsform tilpasset et mer

⁵⁸⁸ Om samarbeidet er et eget rettssubjekt må vurderes konkret i forhold til det enkelte samarbeid. Høyesterett synes i en dom i Rt. 1997 s. 623 å stille relativt små krav til samarbeidet for å konkludere med at virksomheten var et eget rettssubjekt. Mange interkommunale samarbeidsordninger etter koml. § 27 vil trolig være egne rettssubjekter fordi det er nødvendig å gi slikt samarbeid relativt selvstendig budsjett- og ansettelsesmyndighet, fordi en gir dem mulighet til å inngå avtaler med andre, og fordi et flertall i samarbeidet må kunne binde mindretallet.

⁵⁸⁹ Helse- og omsorgstjenesteloven er taus med hensyn til hva slags form slikt samarbeid må ha. Det fremgår imidlertid av Prop. 91 L (2010–2011) s. 319 at en særlig har tenkt seg samarbeid som vertskommune eller samkommune, men departementet åpner også for samarbeid som interkommunalt selskap. Som eksempel brukes drift av lokalmedisinske sentra.

avgrenset saksfelt, mens samkommunemodellen er tilpasset samarbeid på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt.

§ 27-samarbeid er en organisasjonsform typisk tenkt til mer driftspregede oppgaver, mens IKS er tiltenkt mer forretningspreget virksomhet. Men også disse organisasjonsformene vil kunne benyttes til lovpålagte oppgaver, hvorvidt det er slik adgang avhenger av en konkret tolking av den enkelte særlov. Enkelte lover åpner klart for samarbeid i slike former, for eksempel åpner opplæringsloven for samarbeid om PP-tjenesten i form av § 27-samarbeid, og havneloven for samarbeid som IKS. Normalt kan ikke § 27-samarbeid og IKS utøve offentlig myndighet.

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å velge organisasjonsform for samarbeid om frivillige oppgaver, men de har ikke adgang til å etablere selskaper etter selskapsloven, jf. § 1-1 femte ledd.⁵⁹⁰ Konkurranseregler, regler om offentlig støtte og reglene om offentlige anskaffelser vil også begrense den kommunale friheten.

Lovgivningen om vertskommunesamarbeid og om samkommuner tillater bare samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner og ikke samarbeid på tvers av de to forvaltningsnivåene, jf. koml. §§ 28-a. og §§ 28-2a. nr.1. Interkommunale selskaper og § 27-samarbeid derimot kan også etableres mellom kommuner og fylkeskommuner. Staten og private kan ikke delta i de fire formene for lovregulert interkommunalt samarbeid, den praktiske formaliserte samarbeidsformen er i så tilfelle aksjeselskap.⁵⁹¹

Interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet frivillig. Det er ikke hjemmel i kommuneloven til å pålegge samarbeid i form av vertskommunesamarbeid eller samkommune, og heller ikke slik hjemmel i lov om interkommunale selskaper. Kommuneloven § 27 åpner for å kunne pålegge interkommunalt samarbeid, jf. koml. § 27 nr. 1 andre ledd, men denne hjemmelen har vært lite benyttet (og ikke siden tidlig på 90-tallet). Enkelte særlover åpner for å kunne

⁵⁹⁰ Lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (Selskapsloven).

⁵⁹¹ Enkelte særlover pålegger stat og kommune å samarbeide ved plikt til å inngå samarbeidsavtaler etc., se for eksempel NAV-loven §§ 13 og 14 og helse- og omsorgstjenesteloven §§ 6-1 til 6-5, men det etableres ikke egne rettssubjekter eller lovregulerte organisasjonsformer i den forbindelse.

pålegge slikt samarbeid, se for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6 som gir slik hjemmel «når det anses påkrevd for en forsvarlig løsning av oppgaver innen kommunenes helse- og omsorgstjeneste». Denne hjemmelen er ment som en snever unntaksregel der det skal svært mye til før departementet kan gi pålegg om slikt samarbeid. Et annet eksempel er plan- og bygningsloven § 9-1 tredje ledd som gir hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid «når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver».

En kommune kan delta i flere vertskommunesamarbeid, § 27-samarbeid, IKS mv., men det er bare adgang til å delta i en samkommune, jf. koml. § 28-2a. nr. 3.

9.2.2 Vertskommunesamarbeid

9.2.2.1 Etablering

Kommuneloven kapittel 5A regulerer vertskommunesamarbeid.⁵⁹² Kommunene kan velge mellom to typer vertskommunesamarbeid: administrativt, jf. koml. § 28-1b. og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, jf. koml. § 28-1c. Det etableres intet eget rettssubjekt ved inngåelsen av avtale om slikt samarbeid. Først inngås avtale om etablering av vertskommunesamarbeidet, deretter delegeres myndighet til samarbeidet. Samarbeidet har ingen myndighet i kraft av avtalen.

Kommunestyret må selv vedta samarbeidsavtalen og endringer i denne, jf. koml. 28-1e. nr. 1. I et administrativt vertskommunesamarbeid er samarbeidsavtalen et forhold mellom vertskommunen og hver enkelt samarbeidskommune fordi en vertskommune i et slikt samarbeid kan utføre forskjellige oppgaver for de forskjellige samarbeidskommunene. I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd må det inngås en felles avtale mellom alle kommunene som deltar i samarbeidet fordi kommunene i en slik modell må samarbeide om de samme sakstypene. Avtale om vertskommunesamarbeid kan tidsbegrenses.⁵⁹³

⁵⁹² Reglene trådte i kraft 1. januar 2007.

⁵⁹³ Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 107.

Bestemmelsen i koml. § 28-1e. nr. 2 setter minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen. Minimumskravene er de samme for begge typer vertskommunesamarbeid. Samarbeidsavtalen må blant annet ha bestemmelser om hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet vertskommunen skal ha, om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen, om finansiering og fordeling av kostnader og regler om uttreden og avvikling av samarbeidet. I samarbeid med felles nemnd må avtalen også inneholde bestemmelser om antall representanter fra den enkelte deltaker i nemnda, jf. koml. § 28-1e. nr. 3.

Avtale om vertskommunesamarbeid skal ikke godkjennes av statlig instans, men vertskommunen skal orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet, jf. koml. § 28-1e. nr. 4.

9.2.2.2 Oppgaver og kompetanse

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere offentlig myndighet, til en vertskommune, jf. koml. § 28-1a nr.1. Reglene om vertskommunesamarbeid er gitt for å sikre en hensiktsmessig samarbeidsform om i utgangspunktet alle typer lovpålagte oppgaver med tilknyttede individrettede myndighetsoppgaver. Ett hovedpoeng var nettopp å gi adgang til delegasjon av lovpålagt myndighet til en samarbeidskommune, noe det ikke var adgang til uten hjemmel i særlov før vi fikk reglene om slikt samarbeid i 2007.

I slikt samarbeid kan det samarbeides om klassiske myndighetsoppgaver som barnevern, helse- og omsorgstjenester, miljørettet helsevern (folkehelsearbeid) og landbruksforvaltning for å nevne noen typer av oppgaver. Selv om vertskommunesamarbeid i utgangspunktet kan omfatte alle typer lovpålagte oppgaver er organisasjonsformen tenkt benyttet til samarbeid om en avgrenset mengde tjenesteområder.⁵⁹⁴ For interkommunalt samarbeid på mange saksområder har vi nylig fått regler i koml. kapittel 5B som åpner for etablering av samkommuner, se punkt 9.2.3 senere i dette kapitlet.

⁵⁹⁴ Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 91.

Det er lagt til grunn at vertskommunesamarbeid også kan benyttes for løsning av frivillige oppgaver.⁵⁹⁵ Vertskommunesamarbeid på ikke lovregulerte områder for eksempel administrative støttetjenester kan imidlertid komme i konflikt med reglene om offentlige anskaffelser. Når det gjelder samarbeid om virksomhet av ren forretningsmessig art har departementet lagt til grunn at regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.⁵⁹⁶

En hovedforskjell på administrativt vertskommunesamarbeid og samarbeid ledet av en felles folkevalgt nemnd er at i et samarbeid ledet av en felles nemnd kan samarbeidet få delegert myndighet i prinsipielle saker, jf. koml. § 28-1c. nr. 3, mens adgangen til delegasjon til et administrativt samarbeid er begrenset til myndighet i «enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning», jf. koml. § 28-1b. nr. 3. Etableres vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd leder denne nemnda samarbeidet og den må selv treffe vedtak i prinsipielle saker, men slik at myndighet i «enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning» også her kan delegeres til rådmannen i vertskommunen. I et administrativt vertskommunesamarbeid overlater samarbeidskommunen(e) oppgaver til vertskommunen og delegerer myndighet til administrasjonssjefen i vertskommunen, jf. koml. § 28-1b. nr. 3. Dette skal skje ved at rådmannen i den delegerende kommunen instrueres om å delegere myndigheten videre til rådmannen i vertskommunen.

Adgangen til delegasjon til administrasjonen i en vertskommune er altså den samme uavhengig av vertskommunemodell, og svarer til adgangen til delegasjon til administrasjonen ved rådmannen i egen kommune.⁵⁹⁷ Hva som ligger i uttrykket «ikke ... av prinsipiell betydning» må tolkes ut fra et vedtaks karakter og konsekvenser, en kommunes størrelse, om det er gitt retningslinjer for slike vedtak, om det er etablert en tidligere praksis etc. Delegasjonsadgangen til administrasjonen i et vertskommunesamarbeid er uansett ganske omfattende.

⁵⁹⁵ Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 89 sammenholdt med s. 91 og Bernt mfl. (2011) s. 229.

⁵⁹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg., punkt 10.

⁵⁹⁷ At delegasjonsadgangen må være den samme er nokså åpenbar. Rammen for adgang til delegasjon til administrasjonssjefen i en vertskommune kan ikke være videre enn rammen for adgang til delegasjon til administrasjonssjefen i egen kommune.

9.2.2.3 Styring og organisering

I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd skal hver av deltakerne være representert med to eller flere representanter i nemnda, jf. koml. § 28-1c. nr. 4. Antall representanter fastsettes i samarbeidsavtalen. Bestemmelsene om faste utvalg gjelder så langt de passer på nemnda, jf. nr. 5. I et administrativt vertskommunesamarbeid etableres det ikke noe felles styringsorgan. Uavhengig av valg av modell vil samarbeidet organisatorisk være en del av vertskommunen.

Vertskommunen vil ha en sentral rolle i begge typer samarbeid. Den vil være arbeidsgiver, skal utføre de lovpålagte oppgavene som er overlatt til den og vil ha beslutningsmyndighet så langt slik myndighet er delegert til den. Ansvaret for oppgaven og myndighetsutøvelsen ligger fortsatt igjen hos kommunen som har oppgaven og har delegert myndigheten.⁵⁹⁸ I begge modeller kan en deltakerkommune gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere, jf. koml. §§ 28-1b. nr. 5 og 28-1c. nr. 7. Deltakerkommunen kan også omgjøre vedtak truffet av vertskommunen uten at vedtaket er påklaget, men omgjøringsadgangen er begrenset sammenholdt med situasjonen der myndigheten blir utøvd innen egen organisasjon, jf. koml. §§ 28-1b. nr. 6 og § 28-1c. nr. 8. Bestemmelsene henviser bare til fvl. § 35 første ledd, regelen om utvidet omgjøringsrett for overordnet organ i tredje ledd gjelder ikke i disse situasjonene. Administrasjonen i vertskommunen, eventuelt den felles folkevalgte nemnda, har vanlig omgjøringsrett.⁵⁹⁹

Folkevalgte organer i vertskommunen har ingen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd fra de andre samarbeidskommunene til vertskommunen, det gjelder uavhengig av valgt modell, jf. koml. §§ 28-1b. nr. 4 og § 28-1c. nr. 6.

For å sikre kommunikasjonen om hva som skjer i vertskommunen skal samarbeidsavtalen som foran nevnt inneholde bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen.

⁵⁹⁸ Spesielle problemer er knyttet til om det er samarbeidskommunen, eller vertskommunen som har partsevne og kan saksøkes i forhold til vedtak truffet av vertskommunen. Det går vi ikke inn på her, men viser til drøftelsen i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) kapittel 7.2.

⁵⁹⁹ Se omtale i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s 71-73 og 137.

9.2.3 Samkommune

9.2.3.1 Etablering

Kommuneloven kapittel 5B regulerer samkommuner.⁶⁰⁰ Kommunelovens øvrige bestemmelser gjelder såfremt ikke annet er bestemt i kapittel 5B. To eller flere kommuner (og to eller flere fylkeskommuner) kan vedta å opprette en samkommune for å løse felles oppgaver, jf. koml. § 28-2a. nr. 1. Vedtak om deltakelse i en samkommune treffes med alminnelig flertall av kommunestyret selv, jf. andre setning.⁶⁰¹ Samkommuner kan etableres på tvers av fylkesgrenser. Det kan ikke etableres samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner. En kommune kan bare delta i en samkommune, jf. koml. § 28-2a. nr. 3. Samkommunen er et eget rettssubjekt, jf. nr. 2 første setning.

Deltakerne må opprette en skriftlig samarbeidsavtale som skal vedtas av kommunestyret selv, jf. koml. § 28-2e. Denne skal inneholde bestemmelser blant annet om hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal overføres til samkommunen, jf. nr. 3d. Endringer i slike forhold må også vedtas av de respektive kommunestyrene. Det understrekes i forarbeidene at avtalen må være klar og tydelig på hvilke oppgaver og hvilke myndighet som overføres til samkommunen.⁶⁰²

9.2.3.2 Oppgaver og kompetanse

Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret selv eller til andre kommunale organer kan overføres til en samkommune, jf. koml. § 28-2b. nr. 1. Myndighet til å treffe beslutninger som etter kommuneloven må treffes av kommunestyret selv, og kan altså ikke overføres. Enkelte særlover kan ha delegasjonsskranker som er til hinder for slik overføring. Intensjonen med modellen er at kommunene skal kunne samarbeide om lovpålagte oppgaver på et bredere felt og slik at det i betydelig grad kan overføres avgjørelsesmyndighet til det øverste organet i samkommunen, samkommunestyret.⁶⁰³ Som omtalt i kapittel 3 punkt 3.4.2 bygger oppgavefordelingen i Norge på generalistkommuneprinsippet. Fordi mange kommuner er små har Stortinget sett et

⁶⁰⁰ Reglene trådte i kraft 1.juli 2012.

⁶⁰¹ Under lovforberedelsen (i høringsrunden) drøftet en hvorvidt det skulle stilles krav om mer kvalifisert flertall.

⁶⁰² Prop. 49 L (2011-2012) s. 49-50.

⁶⁰³ Prop. 49 L (2011-2012).

behov for å kunne etablere samkommuner. Et område der en særlig har sett behovet for en samkommunemodell er innenfor helse og omsorg, lovfesting av samkommunemodellen er fra regjeringens side sett på som viktig bidrag med tanke på oppfølging av samhandlingsreformen.⁶⁰⁴

Ved etablering av en samkommune overføres oppgaver og myndighet til samkommunen, myndigheten delegeres ikke, slik ordningen er i en vertskommunemodell. Det innebærer at det er samkommunen og ikke lenger kommunen som har det rettslige ansvaret for oppgavene, herunder myndighetsutøvingen. Eksempelvis må en borger som mener samkommunen ikke oppfyller sine rettslige forpliktelser i henhold til lovgivningen saksøke samkommunen, og ikke deltakerkommunen.⁶⁰⁵ Deltakerne kan ikke gi generelle eller spesielle instruksjoner til samkommunen om hvordan saker skal løses, og kan heller ikke umiddelbart trekke tilbake oppgaver eller myndighet som er lagt til samkommunen. Oppgavene og avgjørelsesmyndigheten som overføres samkommunen må være identiske for alle deltakerkommunene, jf. koml. § 28-2b. nr. 2. En samkommune må få overført myndigheten, den har ikke myndighet gitt direkte i loven, noe som blant annet henger sammen med generalistkommuneprinsippet.

En samkommune kan ikke være deltaker i «sammenslutninger», men kan være vertskommune i et vertskommunesamarbeid, jf. koml. § § 28-2g.⁶⁰⁶

1.1.1.1 Styring og organisering

Samkommunestyret er samkommunens øverste organ og skal bestå av minst tre representanter med vararepresentanter fra hver av deltakerkommunene, jf. koml. § 28-2h. nr. 1. Disse velges av og blant kommunestyrets medlemmer. Slike regler er gitt fordi samkommunestyret kan ta avgjørelser som innebærer myndighetsutøving, noe som skaper behov for en sterk

⁶⁰⁴ Se omtale i Prop. 91 L 2010-2011 s. 319. Kommunene har ansvaret for primærhelsetjenesten og omsorgstjenester, herunder tjenester til rusmisbrukere og psykisk syke, mens staten (gjennom helseforetaksmodellen) har ansvaret for den spesialiserte helsetjenesten, herunder spesialiserte tjenester til psykisk syke og rusmisbrukere. For å få til et bedre samarbeid og redusere kostnadene til spesialisert behandling (blant annet sats på mer forebyggende arbeid) har kommunene gjennom samhandlingsreformen fått et større ansvar, herunder finansieringsansvar for helsetjenestene.

⁶⁰⁵ Prop. 49 L (2011-2012) s. 19.

⁶⁰⁶ Det innebærer at samkommunen ikke kan delta i selskap med begrenset eller ubegrenset ansvar. Samkommunen kan heller ikke delta i andre privatrettslige «sammenslutninger» som foreninger og samvirkeforetak mv., jf. Prop. 49 L (2011-2012) s. 37.

tilknytningsform mellom samkommunen og deltakerkommunestyrene.⁶⁰⁷ Representantene velges for fire år, men slik at den enkelte deltakerkommune kan velge nye representanter i valgperioden for den gjenværende del av valgperioden. Valget skal skje i konstituerende møte i kommunestyret i deltakerkommunene.

Samkommunestyret velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder, jf. nr. 2. Kommunelovens bestemmelser om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for leder og nestleder i samkommunestyret. Deltakerkommunene kan avtale en annen funksjonstid for leder og nestleder enn det som følger av koml. § 9.

Samkommunen må ha en administrativ leder som ansettes av samkommunestyret selv. Det kan likevel avtales at stillingen som administrativ leder i samkommunen skal gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene, jf. koml. § 28-2j. Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer har møte- og talerett i samkommunens organer.

Administrasjonssjefene har likevel ikke talerett i kontrollutvalget, jf. koml. § 28-2i. I bestemmelsen i koml. § 28-2i. står det også at administrasjonssjefen ikke har møterett i kontrollutvalget. Det gjelder ikke alltid. Som hovedregel skal møtene i kontrollutvalget fra og med 1. juli 2013 gå for åpne dører, administrasjonssjefen vil i likhet med alle andre ha rett til å være tilstede på møter som går for åpne dører. Begrensningen i bestemmelsen med hensyn til administrasjonssjefens møterett vil nå ha betydning dersom et møte lukkes med hjemmel i lukningsbestemmelsene i kommuneloven, se omtale av disse spørsmålene i kapittel 13 punkt 13.2.2.

Et samkommunestyre kan opprette faste utvalg, kommunestyrekomiteer, komiteer og styrer, men ikke formannskap og kommunedelsutvalg, jf. koml. § 28-2a. nr. 4.⁶⁰⁸

9.2.3.3 Økonomisk ansvar

Deltakerne i en samkommune hefter ubegrenset for en andel av samkommunens forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre samkommunens samlede forpliktelser, jf. koml. § 28-2f. nr.

⁶⁰⁷ Se omtale i Prop. 49 L (2011-2012) s. 44.

⁶⁰⁸ Se omtale i Prop. 49 L (2011-2012) s. 41-43.

1. Samkommunens kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot samkommunen, jf. nr. 2. Dersom den enkelte deltakerkommunes eierandel i samkommunen, og ansvarsandel for samkommunens forpliktelser, avviker fra eierandelen må slik bestemmelse fastsettes i samarbeidsavtalen, jf. § 28-2e. nr. 3 g).

9.2.3.4 Oppløsning og uttreden

Den enkelte deltakerkommune kan med skriftlig varsel til samkommunen og øvrige deltakerkommuner si opp deltakelsen sin i samkommunen og kreve seg utløst fra denne. Oppsigelsestiden er som hovedregel på minst ett år, jf. koml. § 28-2t. nr. 1, lengre oppsigelsesfrist kan avtales. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom hvis hensynet til en eller flere deltakerkommuner tilsier dette, jf. nr. 3. Forutsetningen for at departementet kan gi slikt pålegg er at en eller flere av de andre deltakerne har bragt spørsmålet inn for departementet.

Oppløsning er regulert i koml. § 28-2u. Det følger av denne at en samkommune kan oppløses dersom deltakerkommunene er enige. Vedtak om oppløsning treffes av det enkelte kommunestyre selv.

9.2.4 § 27-samarbeid

9.2.4.1 Etablering

Organisasjonsformen interkommunalt samarbeid etter koml. § 27 er en samarbeidsform som har eksistert fra 1921.⁶⁰⁹ Etablering av slikt samarbeid skjer ved at det opprettes et eget styre til løsning av felles oppgaver. § 27-samarbeid kan inngås mellom kommuner, mellom fylkeskommuner og mellom kommuner og fylkeskommuner, jf. koml. § 27 nr. 1 første ledd. Kommunestyret gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre, jf. samme bestemmelse andre setning. Kongen kan gi pålegg om opprettelse av slikt styre, jf. nr. 1 andre ledd. (Hjemmelen benyttes ikke).

⁶⁰⁹ Bestemmelser om interkommunale styrever kom inn i kommunelovene av 30. september 1921. Tanken var at dette skulle være midlertidige bestemmelser i påvente av et forslag til lov om «kommunelag». Et slikt forslag ble det imidlertid ikke noe av. Se omtale i NOU 1995:17 s. 15.

9.2.4.2 Oppgaver og myndighet

Et § 27-samarbeid kan etableres for å løse «felles oppgaver», jf. koml. § 27 nr. 1. Ser vi denne formuleringen i sammenheng med adgangen til delegasjon av myndighet til styret i slikt samarbeid ser vi at det typisk er samarbeid om driftsoppgaver en har ønsket å regulere. Bestemmelsen ble utformet i første rekke med tanke på interkommunalt samarbeid om utbygging og drift av større anlegg som strøm- og vannforsyning, kloakk og renovasjon.⁶¹⁰

For å etablere § 27-samarbeid må deltakerne, jf. koml. § 27 nr. 1 «opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver». Formålet med å opprette et slikt samarbeid er altså å løse bestemte oppgaver, og vedtektene for samarbeidet må angi «området for styrets virksomhet», altså hva samarbeidet skal omfatte, jf. koml. § 27 nr. 2. Bestemmelsen angir ikke hvilke oppgaver som kan legges til slikt interkommunalt samarbeid. Hvorvidt kommunenes lovbestemte oppgaver kan legges til et slikt samarbeid vil som foran omtalt være avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag. Mange lover åpner for bruk av private i oppgaveløsningen, i slike tilfeller vil det også være adgang til § 27-samarbeid. Enkelte lover er klare på at det er adgang til § 27-samarbeid, men mange er lite tydelige på om det er slik adgang.⁶¹¹ Oppgaver kommunene påtar seg på frivillig grunnlag vil ut fra kommunalrettslige prinsipper fritt kunne legges til et § 27-samarbeid. Det kan for eksempel være samarbeid om kultur, idrett, næringsutvikling, turisme etc. § 27-samarbeid kan også benyttes i forhold interne administrative støttetjenester, eksempelvis lønn, IKT og innkjøp.

Kommunene kan tildele et § 27-samarbeid kompetanse til å treffe «avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering», jf. koml. § 27 nr. 1 tredje setning. Kommunelovutvalget sier dette om slik tildeling: «Utvalget vil her peke på at tildeling av kompetanse til interkommunale styrever i utgangspunktet ikke er tale om delegasjon av forvaltningsmyndighet i vanlig forstand, men snarere om et fullmaktsforhold som har sterke likhetstrekk med et vanlig (privatrettslig) selskapsforhold».⁶¹² Det er forholdsvis snevre grenser for hva slags kompetanse et slikt samarbeid kan få, kompetansen styret kan få er blitt sammenlignet med den myndigheten daglig leder i et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap kan få.

⁶¹⁰ Bernt og Overå (2011) s. 215.

⁶¹¹ Se for eksempel opplæringsloven § 5-6 som åpner for slikt samarbeid om den pedagogisk-psykologiske tjenesten og lov om sosiale tjenester i NAV § 3 siste ledd som åpner for slikt samarbeid på hele lovens område, også med hensyn til myndighetsoppgaver.

⁶¹² NOU 1990: 13 s. 203.

Kompetansen må gjelde funksjoner som er relatert til den faktiske virksomheten samarbeidet driver. Myndighet i politisk kontroversielle spørsmål og prinsipielle beslutninger vedrørende virksomheten faller utenfor, slik beslutningsmyndighet kan ikke § 27-samarbeid få.

Kompetanse til å vedta budsjett, opprette og nedlegge stillinger, foreta ansettelser mv. kan legges til et § 27-samarbeid.⁶¹³ Det er normalt ikke adgang til å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller å gi forskrifter på saksområder kommunene er tillagt ved lov til § 27-samarbeid.⁶¹⁴ Men særlov kan åpne opp for slik delegasjon.⁶¹⁵

9.2.4.3 Styring og organisering

Som foran nevnt vil spørsmålet om et § 27-samarbeid er et eget rettssubjekt være avhengig av en konkret vurdering av det enkelte samarbeid. Et § 27-samarbeid skal ha et eget styre. Noen § 27-samarbeid opererer gjerne med begrepet representantskap om det øverste organet som i loven er betegnet som «styre». Styret er det øverste organet i samarbeidet og alle deltakerne må være representert i dette organet.⁶¹⁶ Utover dette stiller ikke loven krav til sammensetningen av styret, men det skal fremgå av vedtektene hvordan styret skal sammensettes og utpekes. Det er ikke adgang til å legge styrefunksjonen til en mindre gruppe av deltakere, eller til en kommune på vegne av de øvrige.⁶¹⁷ Kommuneloven § 27 stenger ikke for opprettelse av organer under det som i loven betegnes som styret.⁶¹⁸ Noen § 27-samarbeid omtaler slikt underordnet organ som styret. Slike underorganer kan være praktiske, ikke minst der et samarbeid har mange deltakere. I slike underordnede styringsorganer trenger ikke samtlige deltakere være representert forutsatt at det øverste organet har den generelle styringskompetansen etter koml § 27. I en evaluering av § 27-samarbeidene framgår det at styringsstrukturen i slike varierer, men at det er vanlig å ha flere styringsnivåer.⁶¹⁹

⁶¹³ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 112.

⁶¹⁴ Begrunnelsen er at det ikke eksisterer noe over/underordningsforhold mellom et kommunestyre og styret i et § 27-samarbeid, og det enkelte kommunestyre heller ikke har noen instruksjonsrett over styret, se Bernt og Overå (2011) s. 218.

⁶¹⁵ Eksempler på slike særlovsbestemmelser har vi i lov om sosiale tjenester i NAV § 3 siste ledd, lov om folkehelsearbeid § 9 første ledd, brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd, havne- og farvannsloven § 10 første ledd, og forurensningsloven § 83 andre ledd.

⁶¹⁶ NOU 1990: 13 s. 203 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 280.

⁶¹⁷ NOU 1990: 13 s. 202.

⁶¹⁸ Se blant annet NOU 1990: 13 s. 203 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 112. Se også uttalelse fra KRD i sak 02/6440 gjengitt i rundskriv H-09/04 der departementet gir uttrykk for det samme.

⁶¹⁹ Jacobsen, Dag Ingvar, *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 – omfang, organisering og virkemåte* (2011) s. 6. http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kommunalnytt/Rapport_par27.pdf, lest 29.6.2011.

Om § 27- samarbeidet skal ha en egen administrasjon og hvordan denne eventuelt skal bygges opp, er opp til deltakerne å bestemme. I visse situasjoner kan en legge en saklig avgrenset del av styrets kompetanse til en av de deltakende kommunene/fylkeskommunene, for eksempel arbeidsgiverfunksjonen. Det framgår av forarbeidene at denne adgangen er meget begrenset, ifølge departementet gjelder den bare i «klare unntakstilfeller».⁶²⁰

9.2.4.4 Økonomisk ansvar

Hvilket ansvar deltakerne i et § 27- samarbeid har overfor sine kreditorer er ikke direkte regulert i loven. I et § 27-samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt vil hver deltaker hefte for sin andel av forpliktelsene, og styret må ha en særlig fullmakt og et vedtak i hvert enkelt kommunestyre bak seg for å kunne ta opp lån.⁶²¹ Dersom § 27-samarbeidet er et eget rettssubjekt må vedtektene for samarbeidet inneholde bestemmelser om hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller «på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser». I den utstrekning et slikt § 27-samarbeid har kompetanse til å pådra deltakerne økonomiske forpliktelser vil deltakerne i utgangspunktet ha et solidarisk ansvar i forhold til kreditorene. Det vil si at de hefter alle for en for samarbeidets samlede forpliktelser, og ikke bare for sin andel av gjelden (pro rata ansvar).⁶²²

9.2.4.5 Oppløsning og uttreden

Vedtektene skal angi hvordan en deltaker kan komme seg ut av et samarbeid og hvordan samarbeidet kan oppløses jf. koml. § 27 nr. 2 e. Kommuneloven § 27 nr. 3 første ledd gir en kommune som ønsker å tre ut av samarbeidet noen minimumsrettigheter ved uttreden. Kommunen kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold og kreve seg utløst, kortere oppsigelsesfrist kan avtales. Dersom vedtektene har en lengre oppsigelsesfrist er utgangspunktet at lovens regel om ett år gjelder.

De andre deltakerne har adgang til å bringe en oppsigelse inn for departementet etter nr. 3 andre ledd. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt

⁶²⁰ Se Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 112.

⁶²¹ Bernt og Overå (2011) s. 223).

⁶²² Deltakerne vil normalt ha et pro rata ansvar seg i mellom, men for at et pro rata ansvar dem imellom skal kunne gjøres gjeldende overfor kreditorene må det avtales.

tidsrom eller inntil videre dersom samfunnsmessige hensyn eller hensynet til de andre deltakerne tilsier det. Departementet har ikke benyttet seg av adgangen og bestemmelsen er i praksis en sovende bestemmelse.⁶²³

9.2.5 Interkommunale selskaper

9.2.5.1 Etablering

Interkommunalt selskap er regulert i lov om interkommunale selskaper (intkomsel.). Med interkommunalt selskap menes et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper, jf. intkomsel. § 1. Loven gjelder ikke for selskap hvor samtlige deltakere har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene.⁶²⁴ Samarbeidsformen, som vi har hatt siden 2000, gir en mer utfyllende lovregulering av interkommunalt samarbeid enn § 27-samarbeid behandlet foran.

Ved etablering av et interkommunalt selskap må det opprettes en skriftlig selskapsavtale, jf. intkomsel. § 4. Selskapsavtalen må vedtas av kommunestyret/fylkestinget selv, jf. intkomsel. § 4 første ledd. I tredje ledd er det fastsatt minstekrav til avtalens innhold. Selskapsavtalen skal blant annet angi selskapets formål, deltakernes innskuddsplikt mv. og eierandel. Dersom den enkelte deltakers eierandel avviker fra ansvarsandelen (for gjelden) i selskapet må også ansvaret angis. Interkommunale selskaper har styringsorganene representantskap og styre. Sammensetningen av disse organene må innenfor lovens rammer reguleres i selskapsavtalen. Deler av loven er deklarasjonsregler, avvikende regler i forhold til lovens normalordning må gis i selskapsavtalen.

Endringer i selskapsavtalen skjer etter samme prosedyrer som inngåelse av avtale, jf. andre ledd.

⁶²³ Vi kjenner til et tilfelle der adgangen ble vurdert benyttet. Det gjaldt spørsmålet om deling av det interkommunale revisjonssamarbeidet mellom alle kommunene i Østfold fylke. Utfallet av saken ble at KRD ikke benyttet hjemmelen til å pålegge fortsatt samarbeid mellom alle, og det ble etablert to distriktsrevisjoner (Indre Østfold og Østfold).

⁶²⁴ Da loven om interkommunale selskaper ble vedtatt skulle de § 27-samarbeidene som var egne rettssubjekter etter en overgangsperiode omdannes til interkommunale selskaper, denne lovbestemmelsen ble senere opphevet.

9.2.5.2 Oppgaver og kompetanse

Lov om interkommunale selskaper er gitt for å kunne gi en hensiktsmessig regulering av interkommunalt samarbeid om kommunal virksomhet av mer forretningsmessig karakter, altså for å kunne samarbeide om ikke lovregulerte oppgaver. Loven er ikke tilpasset offentlig myndighetsutøvelse, forvaltningsvirksomhet i snever forstand, eller sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning.⁶²⁵ Men heller ikke lov om interkommunale selskaper regulerer hvilke oppgaver som kan legges til et interkommunalt selskap.

Hvorvidt en lovpålagt oppgave kan legges til et interkommunalt selskap vil, på samme måte som for § 27-samarbeid, være avhengig av en tolking av det enkelte lovgrunnlag, men slik at det muligens er en snevrere adgang til å legge særlovsoppgaver til et interkommunalt selskap sammenholdt med § 27-samarbeid.⁶²⁶ Er det åpnet for bruk av private i oppgaveløsningen vil det også være adgang til å bruke et interkommunalt selskap. Enkelte lover gir uttrykkelig adgang til å etablere interkommunale selskaper om særlovsoppgaver.⁶²⁷

De selskapsrettslige fullmaktene et interkommunalt selskap har er videre enn den kompetansen som etter kommuneloven kan legges til et § 27-samarbeid. Interkommunale selskaper har disse fullmaktene i kraft av at selskapet er etablert og formålet for selskapet er angitt. Dette er annerledes enn i et § 27-samarbeid, for at slikt samarbeid skal ha kompetanse må denne tildeles. Lovgiver ønsket med lov om interkommunale selskaper å gi ledelsen i selskapet en forholdsvis stor grad av økonomisk og forretningsmessig selvstendighet i forhold til deltakerne, herunder at selskapet skulle ha sin egen formue som selskapsledelsen kan disponere over.

⁶²⁵ Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) s. 45.

⁶²⁶ Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) s. 45-46. Se også Sletnes (2003) Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver især punkt 5.4 for mer om dette.

⁶²⁷ Se for eksempel lov om folkehelsearbeid § 9 første ledd siste setning, det følger både av ordlyden «interkommunalt selskap» og forarbeidene til folkehelsearbeid, Prop. 90 L (2010-2011) s. 173-179, at det er slik adgang. Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd og havne- og færvannsløven § 10 første ledd åpner også klart for å legge oppgaver etter lovene til et interkommunalt selskap.

Det er i utgangspunktet ikke adgang til å delegere lovregulert offentlig myndighet til slikt selskap, men enkelte særlover åpner for slik delegasjon.⁶²⁸

9.2.5.3 Styring og organisering

Styringsstrukturen og kompetansefordelingen i et interkommunalt selskap er detaljert regulert i loven. Interkommunale selskaper må ha styringsorganene representantskap, styre og en daglig leder, jf. inntomsel. §§ 6, 10 og 14. Representantskapet er selskapets øverste organ, styret er underordnet representantskapet, og daglig leder er underordnet styret. Styret og daglig leder utgjør selskapets ledelse, jf. inntomsel. §§ 13 og 14.

Hver av deltakerne skal ha minst ett medlem i representantskapet, jf. inntomsel. § 6 første ledd. Sammensetningen ut over minimumskravet kan reguleres i selskapsavtalen, jf. inntomsel. § 4 tredje ledd nr. 8. Det enkelte kommunestyre må selv velge sine medlemmer. Kommunelovens regler om valgbarhet gjelder ikke. En kommune kan for eksempel velge administrasjonssjefen i kommunen som sitt representantskapsmedlem. Representantskapsmedlemmene velges for fire år av gangen om ikke annet er avtalt, jf. inntomsel. § 6 fjerde ledd.

Representantskapet skal behandle saker av mer overordnet karakter. Det skal vedta økonomiplan, årsbudsjett og regnskap, beslutte utdeling av selskapsmidler, velge styre, og treffe beslutning om eventuelt salg av selskapets faste eiendommer mv. I tillegg til de lovbestemte oppgaver kan en i selskapsavtalen fastsette at saker skal behandles av representantskapet. Representantskapet kan som selskapets øverste organ instruere styret, og kan også omgjøre styrets og daglig leders avgjørelser. Representantskapet vil i praksis ha møter ganske sjelden. For at kommunene/fylkeskommunene skal kunne utøve sin eierfunksjon gjennom representantskapet skal innkalling og saksliste som hovedregel sendes ut med minst 4 ukers varsel.⁶²⁹

⁶²⁸ Se for eksempel folkehelseloven § 9 første ledd der det fremgår at kommunens «ansvar» for det miljørettede helsevern kan legges til interkommunalt selskap. Det fremgår av forarbeidene til denne loven at også myndighet innenfor det miljørettede helsevernet skal kunne delegeres til et interkommunalt selskap, se Prop.90L (2010-2011) s. 144-146 (punkt 15.5.6).

⁶²⁹ Representantskapet i et interkommunalt selskap har mer myndighet etter loven enn generalforsamlingen i et aksjeselskap. For eksempel fastsetter representantskapet økonomiplan og budsjett, mens denne myndigheten

Deltakerne må bli enige om styrets størrelse i selskapsavtalen, jf. inntaksel. § 4 tredje ledd nr. 5, men slik at styret må ha minst tre medlemmer. Dersom ansatte skal velge styremedlemmer er minstekravene henholdsvis fem og syv, se inntaksel. § 10 første ledd. Representantskapet velger styremedlemmene, med unntak av de ansattes representanter, jf. andre ledd.

Styret har ansvaret for «forvaltningen» av selskapet. Fullmaktene til et styre i et interkommunalt selskap er i utgangspunktet langt videre enn den kompetansen som etter kommuneloven kan legges til et styre i et § 27-samarbeid. Styrets kompetanse kan begrenses i selskapsavtalen, slik at styret er underordnet representantskapet og må rette seg etter instruksjer og pålegg fra representantskapet dersom ikke annet framgår av loven. Deltakere i selskapet kan ikke instruere styret eller de enkelte styremedlemmene.

Selskapet må også ha en daglig leder som settes av styret, myndigheten kan gjennom selskapsavtalen legges til representantskapet. Daglig leders kompetanse tilsvarer kompetansen til daglig leder i et aksjeselskap. Det er antatt at daglig leders kompetanse svarer til den kompetansen styret i et § 27-samarbeid kan få.

9.2.5.4 Økonomisk ansvar

Deltakerne i et interkommunalt selskap har et ubegrenset ansvar for en prosentdel, eller en brøkdeler av selskapets forpliktelser. Disse «andelene» skal til sammen utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Deltakerne i et interkommunalt aksjeselskap har ikke noe direkte økonomisk ansvar for selskapets gjeld, deres ansvar er begrenset til innskuddet som er gjort i selskapet.

9.2.5.5 Oppløsning og uttreden

En deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp deltakerforholdet og kreve seg utløst, jf. inntaksel. § 30 første ledd. Andre oppsigelsesfrister og begrensninger kan reguleres i selskapsavtalen. Representantskapet eller en av de øvrige deltakerne kan bringe spørsmålet

normalt ligger hos styret i et aksjeselskap. Sammenholder vi med § 27-samarbeid omtalt foran ligger budsjettmyndigheten i slikt samarbeid i utgangspunktet hos hvert enkelt deltakende kommunestyre/fylkesting.

om uttreden inn for departementet innen en måned etter at selskapet har mottatt melding om uttreden. Departementet kan gi pålegg om at deltakerforholdet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom, eller inntil videre, jf. innskatt. § 30 syvende ledd.⁶³⁰

9.2.6 Omfang av interkommunalt samarbeid

Omfanget av interkommunalt samarbeid i de ulike organisasjonsformene er omfattende med unntak av samarbeid i form av samkommuner, slike har vi kun to av.⁶³¹ En kartlegging foretatt i 2012 viser at det er om lag 850 formelt organiserte interkommunale samarbeid i Norge.⁶³² Disse fordeler seg med om lag 200 vertskommunesamarbeid, 200 § 27-samarbeid, og 200 interkommunale AS samt om lag 250 IKS. Det anslås også at det er i overkant av 400 interkommunale samarbeid som er avtalebaserte uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygning. Det er gjennomsnittlig 5,6 deltakerkommuner i hvert interkommunalt samarbeid og hver kommune deltar i gjennomsnitt i om lag 11 interkommunale samarbeid. Det er imidlertid stor variasjon i antall deltakerkommuner mellom de ulike samarbeidsmodellene, fra IKS og § 27-samarbeid som har 7-8 deltakere til vertskommunesamarbeid som gjerne har færre deltakere. Samlet sett tilsvarer det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter.⁶³³

Vertskommunesamarbeid benyttes typisk innenfor samarbeid om barnevern, jord- og skogbruksforvaltning og skatt/kemner. § 27-samarbeid benyttes for svært mange ulike oppgaver og tjenester og er den dominerende samarbeidsmodellen for regionråd, sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg, PP-tjenesten, legevakt/AMK sentraler og friluftsråd.

⁶³⁰ Vi antar at denne bestemmelsen, i likhet med den tilsvarende bestemmelsen i kobl. § 27, er en sovende bestemmelse.

⁶³¹ Innherred samkommune har siden 1.1.2004 og fram til 31.12.2012 vært drevet som en samkommune mellom Levanger og Verdal kommune. Samkommunen har ansvaret for ansvar for blant annet interne enheter som økonomi, organisasjon og IKT, skatteoppkrever/kemner, landbruk og miljøforvaltning, plan, byggesak, oppmåling og miljø, servicekontor og dokumentsenter. Midtre Namdal samkommune ble etablert i 2005 og består av fire kommuner, Namdal, Overhalla, Fosnes og Namdalseid og samarbeider om barnevernstjeneste, miljø- og landbruksforvaltning, utviklingskontor, skatteoppkrever, kommuneoverlege, legevaktjeneste og IT.

⁶³² Leknes mfl. (2013) IRIS-rapport – 2013/008. Undersøkelsen viser også at det er et svært stort omfang av ikke formaliserte samarbeidsordninger, se omtale s. 40.

⁶³³ Leknes mfl. (2013) IRIS-rapport – 2013/008 s. 4.

IKS er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum/kirker.⁶³⁴

9.3 Danmark

9.3.1 Oversikt

Det er en lang tradisjon for interkommunalt samarbeid i Danmark. I takt med den befolkningsmessige utviklingen og utviklingen av lovpålagte krav til kommunene (flere oppgaver) ble det i første halvdel av 1900-tallet i økende grad inngått samarbeidsavtaler mellom kommuner. Det var for eksempel vanlig at grunnskoleopplæring skjedde på såkalte «centralskoler» drevet i samarbeid mellom kommuner fram til kommunalreformen av 1970. Tilsvarende samarbeidsavtaler ble også inngått om drift av pleiehjem og bibliotek samt for rent kommunale oppgaver som f.eks. strømforsyning og renovasjon.

Med kommunalreformen i 1970 avtok i en viss utstrekning behovet for slikt samarbeid, det var jo også noe av formålet med reformen. En lignende utvikling kunne, men i noe svakere grad, ses i tiden fram til kommunalreformen av 2007, i 2007 var det etablert 245 kommunale fællesskaber (såkalte § 60-selskaper). Interkommunalt samarbeid spiller fortsatt en viss rolle i Danmark selv om det praktiske behovet for etablering av egentlige kommunale fællesskaber må antas å være sterkt avtagende i og med kommunesammenslutningene i 2007. Til gjengjeld spiller andre samarbeidsformer fortsatt en viss rolle som for eksempel obligatoriske eller frivillige samarbeider der en kommune utfører oppgaver for andre kommuner (jf. nedenfor om forpliktende samarbeider og samarbeider etter samarbeidsloven eller kommunalrettlige grundsætninger, jf. kommunalfuldmagten om biprodukter mv.).

I utgangspunktet er de interkommunale samarbeidsmulighetene begrenset til oppgaver som ikke innebærer bruk av myndighet, men lovgivningen kan selv åpne for samarbeid også om myndighetsoppgaver. I noen av samarbeidsformene skjer det en kompetanseoverførsel slik at kommunen som overfører oppgaven, herunder myndighetsoppgaven, ikke lenger har ansvaret for den. I andre situasjoner bygger samarbeidet på delegasjon. Samarbeid om myndighetsoppgaver kan skje med hjemmel i lov om forpliktende kommunale samarbeider,

⁶³⁴ Leknes mfl. (2013) IRIS-rapport – 2013/008, se sammendraget s. IV-V.

slikt samarbeid bygger på delegasjon av oppgaver og myndighet. Samarbeid om myndighetsoppgaver kan også skje ved at det inngås en avtale med en annen kommune, eller ved etablering av kommunale fællesskaber, begge samarbeidsformer regulert i ksl. § 60, men kun hvis det foreligger særskilt lovhjemmel for overdragelse av myndighetsoppgaver. Slikt samarbeid innebærer overførsel av selve kompetansen. Det å overdra kompetanse og ansvar til et kommunalt fællesskab anses å falle utenfor EUs anskaffelsesregelverk (udbudsregler). Fællesskabet kan ikke ivareta kommersielle formål, og kan av samme grunn ikke opprettes i aksjeselskaps eller anpartsselskaps form.^{635 636}

Adgangen til å samarbeide, eventuelt i hvilken form, kan også være regulert i særlovgevingen. Enkelte lover kan pålegge kommunene selv å ivareta oppgavene etter loven, det gjør for eksempel folkeskoleloven.

Interkommunalt samarbeid om lovregulerte driftsoppgaver kan skje ved at oppgaven overlates (delegeres) til en annen kommune eller til et kommunalt fællesskab. I slike situasjoner beholder kommunen fortsatt ansvaret for oppgaven. Slikt samarbeid om faktisk forvaltningsvirksomhet trenger ikke lovhjemmel.⁶³⁷ Det vil også være adgang til å overlate driftsoppgaver til selskaper der private er inne på eiersiden, men slik at EUs anskaffelsesregelverk (udbudsdirektiver) gjelder dersom det inngås en kontrakt i anskaffelsesregelverkets forstand.

Samarbeid om ikke lovbestemte oppgaver kan skje ved etablering av egne rettssubjekter, herunder et kommunalt fællesskab, såfremt slike avtaler faller innenfor kommunalfuldmagten. Slikt samarbeid kan normalt ikke skje ved delegasjon av oppgaven til en annen kommune fordi slik delegasjon vil være i strid med lokaliseringssprinsippet, jf. kapittel 3 foran i rapporten punkt 3.3.2.2. Lokaliseringssprinsippet er imidlertid ikke til hinder for at en kommune utfører oppgaver for andre kommuner dersom det dreier seg om biprodukter,

⁶³⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 514.

⁶³⁶ Et anpartsselskab (ApS) er en lovregulert selskapsform der deltakerne har begrenset ansvar, slik som aksjeselskaper. Annerledes for et interessentskap der eierne hefter med hele sin formue. Anpartsselskaper og aksjeselskaper er regulert i selskapsloven.

⁶³⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 513.

aksessorisk virksomhet og overskuddskapasitet som oppstår som følge av lovlig kommunal virksomhet.

I utgangspunktet er interkommunalt samarbeid basert på frivillighet, men slik at kommuner i lov kan pålegges å inngå samarbeid. En slik lov er lov om forpligtende kommunale samarbejder.⁶³⁸ Andre lover kan også ha hjemler som pålegger samarbeid. Samarbeid etter kommunestyrelsesloven § 60 kan ikke pålegges med hjemmel i kommunestyrelsesloven.

9.3.2 Samarbeid etter lov om forpligtende kommunale samarbejder

9.3.2.1 Etablering av forpligtende kommunale samarbejder

Lov om forpligtende kommunale samarbejder ble vedtatt i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Kommuner med færre enn 20.000 innbyggere kan pålegges å inngå samarbeid om bestemte lovpålagte oppgaver med hjemmel i denne loven. Indenrigsministeriet utpeker hvilke kommuner som skal samarbeide etter loven, herunder hvilken kommune (vertscommune) innen hver gruppe som skal ivareta utøvelsen av oppgavene det skal samarbeides om, jf. lov om forpligtende kommunale samarbejder § 2 stk. 1.⁶³⁹

Ved etablering av slikt samarbeid skal det tilstrebes at gruppene danner et befolkningsmessig og geografisk hensiktsmessig grunnlag for samarbeid om de aktuelle oppgavene jf. lov om forpligtende kommunale samarbejder § 2 stk. 3. Indenrigsministeriet har plikt til å ta hensyn til kommunalbestyrelsens ønsker etter regler gitt i stk. 4 og 5 før den treffer beslutning om samarbeid. Knappt 20 kommuner i Danmark har fortsatt færre enn 20000 innbyggere, men bare 7 av disse er omfattet av ordningen.⁶⁴⁰

⁶³⁸ LBK nr. 50 af 15/01/2010, lov om forpligtende kommunale samarbejder.

⁶³⁹ Det er intet lovkrav om at kommunene skal være nabokommuner, dvs. grense opp mot hverandre, men kravet om at samarbeidet må være hensiktsmessig med hensyn til oppgavens art og kommunenes geografiske plassering, gjelder fortsatt. Se Folketingstidende A lovforslag L 2011/12 Forslag til Lov om ændring af lov om forpligtende kommunale samarbejder og lov om ændringer af landets inndeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder s. 5.

⁶⁴⁰ Bkg.656/2005.

9.3.2.2 Oppgaver og kompetanse

Oppgaver kommuner kan pålegges å inngå samarbeid om etter loven er beskjeftigelsesområdet, rehabilitering, natur- og miljøområdet, det sosiale området og spesialundervisning, jf. § 1 stk. 2. Den utpekte vertskommunen skal ivareta oppgavene på vegne av alle kommunalbestyrelsene i gruppen av kommuner. Det er adgang til å dele opp samarbeidsområdene, slik at en kommune kan samarbeide med mer en kommune og slik at to samarbeidskommuner kan dele på å være vertskommune, for eksempel slik at en er vertskommune for beskjeftigelsesområdet, mens den andre er vertskommune for de øvrige oppgavene.⁶⁴¹

I utgangspunktet samarbeider kommuner som inngår i slikt samarbeid om alle oppgavene angitt i loven, men Indenrigsministeriet kan tillate at andre oppgaver enn de i § 1, stk. 2, nevnte inndras i samarbeidet, eller omvendt at en eller flere av disse oppgavene kan utgå. Slik beslutning treffes av Indenrigsministeriet etter søknad fra kommunene og etter forhandlinger med berørte fagdepartement, jf. ksl. § 11 a stk. 2.

Ved samarbeid etter lov om forpligtende kommunale samarbejder etableres intet eget rettssubjekt. De deltakende kommunene har fortsatt ansvaret for sine lovpålagte oppgaver, men oppgavene det samarbeides om, herunder myndighetsoppgavene, skal ved slik etablering ivaretas av vertskommunen. Den/de delegerende kommunene har ikke adgang til selv å ivareta oppgaver som inngår i samarbeidet, jf. siste setning i § 2 stk. 1. De stående utvalgene og administrasjonen i vertskommunen skal treffe beslutninger på samarbeidsområdene som inngår i samarbeidet, oppgaver og myndighet som ellers ville ligget til utvalgene og administrasjonen i den delegerende kommunen.

9.3.2.3 Styring

Kommunalbestyrelsen i den delegerende kommunen, (og ikke kommunalbestyrelsen i vertskommunen), skal fortsatt treffe beslutninger som skal treffes av kommunalbestyrelsen på de angjeldende saksområdene. Den delegerende kommunalbestyrelsen har det politiske og økonomiske ansvaret for oppgavene og denne kan fastsette overordnede retningslinjer for

⁶⁴¹ Se ovennevnte bekendtgørelse. Samsø kommune samarbeider både med Århus og Odder kommune og Vallensbek og Ishøj kommuner har delt på vertskommuneansvaret.

oppgaveivaretagelsen. Disse vil vertskommunen være forpliktet til å følge såfremt de er lovlige. Dette er ikke regulert i loven, men må kunne forutsettes. Vertskommunens avgjørelser kan ikke påklages til den delegerende kommune, jf. § 5 stk. 1 noe som innebærer at kommunalbestyrelsen i den delegerende kommune har begrenset myndighet i forhold til vertskommunen sammenholdt med situasjonen der slike oppgaver utføres i egen organisasjon. Den delegerende kommunen kan omgjøre vertskommunens avgjørelser etter vanlige omgjøringsregler, jf. § 6 stk. 1.

Den delegerende kommune skal dekke utgiftene til slikt samarbeid, jf. lov om forpliktende kommunale samarbejder § 4, og skal avgi personell til vertskommunen etter nærmere regler i loven. For oppløsning av forpliktende samarbeid gjelder særlige regler.⁶⁴²

9.3.3 Samarbeid etter kommunestyrelsesloven § 60

9.3.3.1 Etablering

Avtaler om samarbeid som innebærer innskrenkning i de deltakende kommunenes kompetanse kan inngås etter reglene i ksl. § 60. Slikt samarbeid kan som foran nevnt skje ved at kompetansen overføres til en annen kommune eller ved at det etableres et selvstendig organ som får overført kompetansen, et kommunalt felleskab. Et slikt organ vil være et eget rettssubjekt.⁶⁴³ Kommunale fælleskab kan organiseres som interessentskab, andelsselskab eller lignende.⁶⁴⁴ Slike fællesskab kan ikke ha kommersielle formål og kan derfor som foran nevnt ikke etableres som aksje- eller anpartsselskaber.

Samarbeidet etableres ved at det inngås en samarbeidsavtale mellom de deltakende kommunene. Slik beslutning må treffes av de respektive kommunalbestyrelser. Etablering krever som hovedregel Statsforvaltningens (kommunaltilsynets) godkjenning, jf. stk. 1 i bestemmelsen. Samarbeidet er ikke etablert før det er godkjent. Statsforvaltningen utøver ved godkjenningen både et lovlighets- og et hensiktsmessighetstilsyn.

⁶⁴² L 382/2006 Lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, se kapittel 2.

⁶⁴³ Thomsen mfl. (2010) s. 513-515.

⁶⁴⁴ Interessentskab, andelsselskab o.l. reguleres av lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, se lovbekendtgørelse 2010-05-19 nr. 559.

Slikt samarbeid kan bare etableres mellom kommuner, ikke mellom kommuner og regioner. Særlov kan gjøre unntak fra dette.⁶⁴⁵ Samarbeid er normalt frivillig, men særlov kan bestemme at samarbeid skal være obligatorisk og at det skal skje etter ksl. § 60. Se for eksempel lov om trafikselskaber som pålegger regionene og kommunene å samarbeide om kollektivtransport gjennom etablering av samarbeid etter ksl. § 60.⁶⁴⁶ Andre lovbestemmelser kan påby at samarbeid skal skje i form av etablering av et kommunalt felleskab hvis kommuner skal samarbeide.

9.3.3.2 Ansvar, oppgaver og kompetanse

Avtaler om etablering av samarbeid etter ksl. § 60 innebærer at det overføres kompetanse til en av kommunene eller til et kommunalt felleskab. Ved inngåelse av slik avtale fravikes grunnprinsippet i ksl. § 2 om kommunalbestyrelsen som øverste kompetente myndighet for alle kommunens anliggender. Dette er således den kanskje mest vidtgående formen for interkommunalt samarbeid. Kommunen som overfører kompetansen har ikke lenger ansvaret for oppgaven eller myndighet etter loven. Finansieringen og eventuelle andre forhold vil være regulert i avtalen mellom de to kommunene.

Styrelseslovens § 60 gir en særskilt hjemmel til å overføre kompetanse til et kommunalt fellesskab. Hjemmelen omfatter både myndighetsoppgaver og lovbundne såvel som ulovbundne driftsoppgaver. Spørsmålet om når en overfører slik kompetanse, altså hva som ligger i uttrykket «innskrenkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelsers beføjelser» og som dermed krever godkjenning av Statsforvaltningen (kommunaltilsynet), kan reise tolkingsproblemer.

Styrelsesloven § 60 gir ikke hjemmel til å overføre ikke lovbundne oppgaver til en annen kommune.

⁶⁴⁵ LBK nr. 913 af 13/07/2010 Sunhedsloven § 78 stk 3 har en hjemmel som åpner for samarbeid mellom blant annet kommuner og regioner.

⁶⁴⁶ Lov nr. 582 af 24/06/2005 med senere endringer § 1 stk. 1. Hvert regionsråd skal etablere ett eller flere trafikselskaber, jf. dog stk. 2. Hver kommune deltar i et selskab og disse er omfattet av § 60 i lov om kommunernes styrelse.

9.3.3.3 Styring

Overdras lovbundne myndighetsoppgaver til en annen kommune gjelder styrelseslovens regler for kommunen som får kompetansen.

Hvis det ved avtalen etableres et selvstendig styringsorgan, et kommunalt fælleskab, blir denne det kompetente organ og den ansvarlige myndigheten på saksområdet. Styring må derfor skje gjennom valg av representanter til styringsorganene i det kommunale fælleskabet, vedtekter etc. Tilsynsmyndighetene vil ved sin godkjenning vurdere hvorvidt de enkelte kommunalbestyrelser får en, etter de konkrete forhold, rimelig innflytelse på virksomheten i samarbeidet.⁶⁴⁷

Kommunale fælleskaber er selvstendige rettssubjekter og kan foreta vanlige formuerettslige disposisjoner, men er for øvrig underlagt alminnelige forvaltningsrettslige regler uavhengig av organisering av fælleskabet. Interne styringsmessige forhold som ikke er regulert i avtalen reguleres i utgangspunktet av styrelseslovens regler.⁶⁴⁸

Oppsigelse av avtaler med andre kommuner etter ksl. § 60 eller uttreden av kommunale fælleskab krever normalt enighet blant deltakerne, jf. ksl. § 60 stk. 2.

9.3.4 Samarbejdsloven

Samarbejdsloven gir i utgangspunktet kommuner adgang til å utføre oppgaver for andre myndigheter dersom de selv lovlig kan ivareta oppgaven, jf. § 2 stk. 1 første setning.⁶⁴⁹ Det innebærer at de kan utføre oppgaver for hverandre innen kommunalfuldmagtens grenser. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter ikke oppgaver som kommunale fællesskaber utfører for kommunene som deltar i fællesskabet, jf. stk. 5.

⁶⁴⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 522. For mer om godkjenning vises det til kommentarene til bestemmelsen i denne boken.

⁶⁴⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 514.

⁶⁴⁹ L 548/2006, lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber.

Samarbejdsloven ble i sin tid gitt for å utvide grensene for lovlig kommunal virksomhet (utvide kommunalfuldmagten). Anvendelsesområdet for loven er imidlertid snevert. Dels fordi kontrakter om tjenesteytelser, som overstiger terskelverdiene i gjeldende EU-rettslig anskaffelsesdirektiv (udbudsdirektiv) ikke omfattes, jf. andre setning i § 2 stk. 1, og dels fordi kommuner i utgangspunktet bare kan utføre oppgaver som nevnt i stk. 1 for andre offentlige myndigheter dersom oppgavene først har vært konkurranseutsatt (forinden har været udbudt), jf. stk. 2. Mindre oppgaver kan overtas av en annen kommune uten konkurranseutsetting. Grensen for hva som er mindre oppgaver bestemmes av myndighetene sentralt og fastsettes ut fra verdien på oppgaven, jf. § 2 stk. 3.⁶⁵⁰ Oppgaver under denne verdigrensen kan overlates til annen kommune uten forutgående konkurranse.

Samarbejdsloven omfatter samarbeid om såvel ikke lovbestemte oppgaver som lovbestemte oppgaver. Loven begrenser ikke mulighetene til å overlate utføring av kommunale oppgaver til andre kommuner på annet skrevet eller uskrevet rettsgrunnlag. Er det bestemt eller forutsatt i annen lovgivning at kommuner kan utføre oppgaver for andre offentlige myndigheter, går slike bestemmelser foran samarbejdsloven, med den virkning at overtagelse av en oppgave er unntatt fra regelverket om offentlig udbud mv. Slike regler er gitt f.eks. i integrasjonsloven § 5 stk. 1 om overdragelse av introduksjonsprogrammer til andre kommuner og i beredskapsloven § 13 som regulerer gjennomføring av kommunale redningsberedskapsoppgaver. Det antas også at kommunene har en viss sedvanebestemt adgang til å inngå såkalte betjeningsoverenskomster med andre offentlige myndigheter om benyttelse av dennes institusjoner, innretninger og materiell, for eksempel om utnyttelse av overskytende institusjonsplasser. Også avtaler om slike oppgaver er fritatt for utbudspflicht etter samarbejdsloven.

Adgangen til å legge oppgaver til et interkommunalt selskap (uten konkurranse) etter samarbejdsloven er enda mer begrenset enn adgangen til å legge slike oppgaver til andre kommuner. Slik adgang er begrenset til salg av produkter og tjenester som bygger på kommunal kunnskap i forbindelse med løsning av kommunale oppgaver, eller videreutvikling av slik kunnskap, altså produkter og tjenesteytelser med et kommersielt siktemål, jf. § 3 stk. 1.

⁶⁵⁰ P.t. er dette beløpet på ½ million danske kroner, jf. bkg. 566/2002),

Det kan ikke opprettes rene administrasjonsselskaper med kommunal deltakelse etter samarbejdsloven.

9.3.5 Samarbeid etter erhvervsfremmeloven

Erhvervsfremmeloven gir bedre muligheter til samarbeid om kommunale oppgaver gjennom opprettelse av et driftsselskab enn samarbejdsloven gjør.⁶⁵¹ Loven omfatter ervervsutviklingsaktiviteter, også aktiviteter som overskrider kommunalfuldmagtens grenser gjennom opprettelse av f.eks. «iværksætterparker», «forskerparker», rådgivningstilbud (i forhold til enkeltvirksomheter og tiltak for å fremme turisme) mv. I slike tilfelle kan kommuner samarbeide gjennom å opprette selskaper som de selv bevarer rådigheten over og slike oppgaver trenger ikke konkurranseutsettes. Slikt samarbeid kan i noen tilfelle også være obligatorisk, for eksempel gjelder det i forhold til drift av trafikkelskaper § 1 og genanvendelsesvirksomheder (miljølovens § 40, som dog gjelder plikt til opprettelse av og tilslutning til kommunale fællesskaber for «affaldsbortskaffelse»)⁶⁵²

9.4 Finland

9.4.1 Oversikt

I Finland har det vært anledning til å samarbeide interkommunalt fra etableringen av kommunesystemet på slutten av 1800-tallet.⁶⁵³ Behovet for slikt samarbeid har vært stort fordi finske kommuner har mange oppgaver og det ikke har eksistert noe regionalt nivå i Finland. Kommunallagen 2 § tredje ledd sier at kommunen «sköter» sine lovpålagte oppgaver selv, eller i samarbeid med andre kommuner. Bestemmelsen åpner for interkommunalt samarbeid om så vel oppgaveløsning og tjenesteproduksjon som myndighetsutøving etter særlov. Nærmere regler om interkommunalt samarbeid er gitt i KomL kapittel 10. Kommunene står fritt til å benytte samarbeidsformene regulert i kapittel 10 i forhold til lovpålagte oppgaver såfremt ikke særlov er til hinder for det.⁶⁵⁴ Interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver kan også basere seg på bestemmelser i særlovgivningen (spesiallovgivningen).

⁶⁵¹ L 602/2006, lov om erhvervsfremme kap. 6.

⁶⁵² LBK 412 /2010 lov om trafikselskaber (endret ved L 582/2005).

⁶⁵³ Prop. 49 L (2011–2012) s. 19.

⁶⁵⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 132.

Samarbeid etter KomL kapittel 10 kan enten skje ved at det inngås en særskilt samarbeidsavtale mellom kommunene, såkalt «vertskommunesamarbeid», eller ved at det etableres en samkommune. Et vertskommunesamarbeid (en samarbeidsavtale) kan gå ut på at det etableres en felles tjeneste, at en kjøper tjenester av en annen kommune uten å etablere en felles tjeneste, eller samarbeidet kan ha en felles nemnd. Ved slikt samarbeid etableres det intet nytt rettssubjekt. En samkommune derimot er et eget rettssubjekt.

Samkommunene er å anse som offentlige myndigheter, på samme måte som en kommune og staten er en offentlig myndighet. Grunnlagen § 124, som begrenser adgangen til å overlate offentlige forvaltningsoppgaver til andre enn offentlige myndigheter, se omtale i kapittel 11 punkt 11.4.6.2, er således ikke til hinder for å overføre oppgaver, herunder myndighetsoppgaver til samkommuner.

Saksområder det samarbeides om er planlegging, miljø, beredskap, helsetjenester og folkehelse, drift av institusjoner, rusmiddelomsorg, forbrukerrådgivning, familierådgivning, gymnasier, yrkesutdanninger etc. I utgangspunktet er det frivillig å delta i interkommunalt samarbeid, jf. KomL 76 § første ledd som sier at kommuner etter en avtale kan ivareta oppgaver sammen. Det fremgår imidlertid av siste ledd i samme bestemmelse at det skal gis særskilte bestemmelser om en kommunes plikt til eventuelt å delta i en samkommune. På flere saksområder er det med hjemmel i særlovgivningen gjort unntak fra utgangspunktet om frivillighet. Noen lover pålegger alle kommuner å delta i samarbeid, andre åpner for at enkeltkommuner kan pålegges å delta i samarbeid. Atter andre innebærer at kommuner må samarbeide fordi det stilles krav til for eksempel befolkningsgrunnlag for en tjeneste. Lovgivning som pålegger interkommunalt samarbeid er omtalt i neste punkt.

Også samarbeid om oppgaver som faller innenfor kommunenes allmenne kompetanse (ikke lovregulerte oppgaver) kan organiseres etter kommunallagen kapittel 10. Slikt interkommunalt samarbeid kan også skje i form av selskapsorganisering, for eksempel etablering av et aksjeselskap. Se omtale i kapittel 11 punkt 11.4.6 om selskapsorganisering mv.

Samarbeid mellom kommuner kan også skje i en såkalt «affärsverkssamkommun». Det er gitt regler i KomL kapittel 10 a om organisasjonsmodellen «kommunala affärsverk», se også her kort omtale av kommunale affärsverk i kapittel 11 punkt 11.4.6. En kommune eller en samkommune kan etablere ett kommunalt affärsverk (alene) for forretningsvirksomhet eller for oppgaver som skal ivaretas etter mer forretningsøkonomiske prinsipper, jf. KomL 87 a § første ledd.⁶⁵⁵ En samkommune etablert av flere kommuner og samkommuner kan etter andre ledd ha som oppgave å være «huvudman» (vert) for ett slikt kommunalt affärsverk, denne betegnes da som en «affärsverkssamkommun». En affärsverkssamkommun er en samkommune og følger reglene i KomL kapittel 10 om samkommuner såfremt ikke annet er bestemt i KomL kapittel 10 a, jf. KomL 87 a § fjerde ledd siste setning. Vi går i denne rapporten ikke detaljert inn på reglene som styrer slike affärsverkssamkommuner.

9.4.2 Pålagt samarbeid

9.4.2.1 Pålagt samarbeid som gjelder alle kommuner

På tre sentrale saksområder er kommuner pålagt å delta i en samkommune. Det gjelder for spesialisthelsetjenesten,⁶⁵⁶ for spesialomsorgen for psykisk utviklingshemmede,⁶⁵⁷ og for regionplanlegging og utvikling i det som kalles landskapsförbund.⁶⁵⁸ Disse fordeler seg med 20 (+ Åland) sjukvårdsdistrikt, 16 spesialomsorgsdistrikt og 18 (+ Åland) landskapsförbund.⁶⁵⁹

Alle kommuner, med unntak av Helsinki kommune, er også pålagt å samarbeide om det lokale «räddningsväsendet», jf. räddningslagen 24 §.⁶⁶⁰ Kommunene er etter bestemmelsen ansvarlig for samarbeid om redningsvesenet innenfor räddningsområder bestemt av regjeringen. Finland er delt i 22 slike områder. Kommunene i et slikt område har plikt til å

⁶⁵⁵ Ett affärsverk som etableres av en kommune benevnes som en «kommuns affärsverk» og ett affärsverk som etableres av en samkommun benevnes som en «samkommuns affärsverk». I affärsverkets navn skal ordet affärsverk inngå.

⁶⁵⁶ Jf. lagen om specialiserad sjukvård (1.12.1989/1062) 7 § sammenholdt med lag om en kommun- og servicestrukturereform 6 § (9.2.2007/169), PARAS-lagen. PARAS-lagen er en rammelov som i utgangspunktet hadde en varighet frem til 31.12.2012. Den gjelder fortsatt, men skal etter hvert oppheves og erstattes av ny kommunstrukturlag som ble vedtatt i juni 2013.

⁶⁵⁷ Jf. lag angående spesialomsorger om utvecklingsstörda av 23.6.1977/519 6 §.

⁶⁵⁸ Jf. lag om utveckling av regionerna av 29.12.2009/1651 § 5 andre ledd.

⁶⁵⁹ Kommunförbundets sider <http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/verksamhet/Sidor/default.aspx>, lest 5.2.2013.

⁶⁶⁰ Lag 29.4.2011/379.

inngå avtaler om organisering av räddningsväsendet. Samarbeidet kan skje i slike former som kommunallagen tillater. 19 områder har valgt en vertskommunemodell. I 2 områder ivaretas oppgaven som en del av landskapsförbundets oppgaver altså i form av samkommune, mens Helsinki som foran nevnt ivaretar oppgaven alene.

9.4.2.2 Pålagt samarbeid etter lag om en kommun- og servicestrukturreform (PARAS-lagen)

Det er også gitt regler om pålagt samarbeid i lag om en kommun- og servicestrukturreformen, den såkalte PARAS-lagen.⁶⁶¹ PARAS-lagen er en rammelov som skulle legge forutsetninger for en kommune- og tjenestestrukturreform, jf. 1 § første setning. Loven ble gitt som en midlertidig lov. Den trådte i kraft 23. februar 2007 og gjaldt i utgangspunktet til utgangen av 2012. Loven gjelder imidlertid fortsatt inntil regler som skal gis på bakgrunn av den pågående kommunestrukturreformen i Finland er gitt.

PARAS-loven stiller krav om at det i en kommune, eller innen et samarbeidsområde som har ansvaret for primærhelsetjenesten og sosialtjenesten, skal være minst omlag 20 000 innbyggere, jf. PARAS-lagen 5 § tredje ledd. Om en kommune ikke oppfyller kravet til befolkningsunderlag selv, eller gjennom å delta i et samarbeid, kan regjeringen pålegge kommunen å delta i slikt samarbeid etter regler i 5 a § og 5 b §.⁶⁶²

PARAS-lagen stiller også krav om at det i en kommune eller et samarbeidsområde som skal ivareta grunnleggende yrkesutdanning etter lagen om yrkesutbildning⁶⁶³ skal være minimum omlag 50 000 innbyggere, jf. PARAS-lagen § 5 femte ledd.

Disse bestemmelsene og de samarbeidsforpliktelsene som regjeringen har pålagt med hjemmel i 5 a § gjelder til utgangen av 2014. Regjeringen kan også innen utgangen av 2014, dersom visse betingelser er oppfylt, treffe beslutning om endring av en samarbeidsforpliktelse som er pålagt samt treffe visse andre beslutninger.

⁶⁶¹ Lag 9.2.2007/169.

⁶⁶² Påleggshjemlene kom inn i lovverket i 2011 ved lov 384–385/2011.

⁶⁶³ Lag om yrkesutbildning 21.8. 630/1998.

Som omtalt i kapittel 2 punkt 2.2.3 og 2.5.3 skjer det for tiden en stor kommunereform i Finland der et hovedsiktemål er å få færre og større kommuner. Prosessen i forhold til ny kommunestruktur har skapt strid, og hvordan sosial- og helsetjenestene skal organiseres er fortsatt et åpent spørsmål.

9.4.3 Avtalebasert samarbeid (vertskommunesamarbeid)

Som omtalt innledningsvis kan kommuner avtale at en annen kommune skal ivareta en oppgave for en eller flere kommuners regning, jf. KomL 76 § andre ledd, for eksempel ved å etablere en felles tjeneste. Kommunen som ivaretar oppgaven har arbeidsgiveransvaret for «tjänsteinnehavere» som utfører oppgaven. Kommunene kan også bli enige om at en lovpålagt oppgave, herunder myndighet, som kan delegeres til en «tjänsteinnehavare» kan ivaretas av en annen kommunes «tjänsteinnehaver», jf. KomL 76 § tredje ledd. (Oppgaven ivaretas under «tjänstemanns»-ansvar, dvs. ansvar for at virksomheten drives lovlig.) I sistnevnte situasjon kjøpes det en tjeneste uten at det innrettes noen felles tjeneste eller organ. Bestemmelsen forutsetter at det inngås avtale om de nærmere detaljene i samarbeidet. Slikt samarbeid kan ikke inngås mellom samkommuner, men samarbeid kan inngås mellom en kommune (som kjøper tjenester) og en samkommune (som leverer tjenestene).⁶⁶⁴

For ett felles oppgaveområde kan kommunene også etablere en felles nämnd etter regler gitt i KomL 77 §. Det felles organet er et organ i vertskommunen som for de øvrige kommunenes regning ivaretar avtalte oppgaver. Slikt felles organ er vanligvis en nämnd, men loven utelukker ikke at et felles organ kan være en direksjon eller en kommission. (Se foran i kapittel 4 punkt 4.4.3 om disse organene.) De øvrige deltakerne i slikt samarbeid med felles nämnd oppnevner en del av medlemmene i den felles nemnda. Loven sier ikke noe om hvor store slike nemnder skal være eller mer om sammensetningen av dem utover at medlemmene må være valgbare i sine respektive kommuner til slikt organ.

⁶⁶⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 550.

9.4.4 Samkommuner

9.4.4.1 Etablering

Kommuner kan også samarbeide ved å etablere samkommuner. Samkommuner etableres som et permanent samarbeid mellom flere kommuner innen ett visst oppgaveområde. (Det kan også etableres en affärsverkssamkommun, jf. omtale i oversikten foran.) En finsk samkommune er en lovregulert offentligrettslig samarbeidsform. En samkommune er et eget rettssubjekt, jf. KomL § 80 og etableres ved at det inngås en «grundavtale» mellom deltakerne, jf. KomL 78 § første ledd.⁶⁶⁵ Kompetansen samarbeidet skal ha avklares i denne avtalen. En rekke bestemmelser i kommunallagen gjelder tilsvarende for samkommuner og avtalen må tilpasses i tråd med dette, jf. KomL 86 §. Slik avtale skal godkjennes av fullmåktige. Når avtalen er godkjent av alle deltakende kommuner er samkommunen etablert. Regionförvaltningsverket (RFV (eller AVI på finsk)) skal ha melding om inngått avtale, jf. KomL 78 § siste ledd.

Grundavtalen er sammen med reglene i kommunallagen den formelle basisen for en samkommune. Avtalen skal, jf. KomL § 78 tredje ledd, inneholde bestemmelser om samkommunens oppgaver og kompetanse, organisering, avstemninger, eierandeler, finansiering, kontroll, uttreden og oppløsning. Det er anledning til å bestemme at visse beslutninger krever kvalifisert flertall i avtalen, jf. tredje ledd, for eksempel i forhold til avgjørelser om viktige investeringer. Grundavtalen kan endres dersom minst to tredjedeler av medlemskommunene støtter forslaget og innbyggertallet deres til sammen utgjør halvparten av alle innbyggerne i deltakerkommunene, jf. KomL § 79.

9.4.4.2 Oppgaver og myndighet

Som foran nevnt kan organisasjonsformen samkommune benyttes til samarbeid både om lovpålagte oppgaver, herunder myndighetsoppgaver, og ikke lovpålagte oppgaver. I samkommuner samarbeides det typisk om oppgaver som er store i volum, spesialiserte og som angår mange kommuner. De viktigste områdene er landskapsförbunden, sykehusene, folkehelse, spesialomsorg og utdanning. Samkommuner som driver spesialisthelsetjeneste herunder sykehus, yrkesopplæring og regional planlegging har en regional utstrekning. Andre

⁶⁶⁵ Tidligere ble samkommuner omtalt som kommunalförbund.

samkommuner er mer lokale i utstrekning, det gjelder for eksempel samarbeid om primærhelsetjeneste, omsorg, barnevern, familierådgiving og omsorg for rusmisbrukere. Tre fjerdedeler av samkommunenes utgifter går til dekning av helse- og sykehustjenester.⁶⁶⁶ Typisk for Finland er at en samkommune samarbeider innenfor en sektor og at samkommunene innenfor de ulike sektorene fungerer relativt uavhengig av hverandre.⁶⁶⁷

En samkommune er et eget rettssubjekt og har rettslig handlingsevne og rettslig ansvar, men slik at kommunene har finansieringsansvaret og i siste instans også ansvaret for virksomheten. For eksempel følger det av lag om spesialisert sjukvård 3 § at kommunen har et «sørge for»-ansvar for at en person får nødvendig spesialisert helsehjelp i samsvar med hälso- och sjukvårdslagen. For «ordnande av spesialiserad sjukvård» skal kommunen etter samme bestemmelse høre til en samkommune for ett «sjukvårdsdistrikt».⁶⁶⁸ Selv om kommunen er med i en samkommune kan det forekomme at kommunen ikke har oppfylt sine plikter i forhold til den enkelte og at kommunen kan bli ilagt erstatningsansvar, se for eksempel en avgjørelse i Högsta förvaltningsdomstolen.⁶⁶⁹

9.4.4.3 Styring og styringsorganer

Beslutningsretten i en samkommune utøves av medlemmene ved en «samkommunsstämma» (kan sammenlignes med en generalforsamling i et aksjeselskap) eller av et organ valgt av medlemmene, ofte kalt «samkommunsfullmäktige», som er regulert i grunnavtalen, jf. KomL § 81 første ledd. «Samkommunsfullmäktige» er den vanlige ordningen og skiller seg fra «samkommunsstämma» ved at representantene er valgt for en periode, mens den som møter på «samkommunsstämma» ikke trenger ikke være den samme hver gang. Det å ha en fullmäktigeforsamling som øverste organ er spesielt viktig i samkommuner der demokratisk og politiske innflytelse står sentralt, for eksempel i et landskapsförbund.

⁶⁶⁶ Se <http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/verksamhet/samarbete-mellan-kommuner/Sidor/default.aspx> lest 26.2.1013.

⁶⁶⁷ I følge Prop. 49 L (2011-2012) s. 19 har det vært vanskelig å få til samarbeid som omfatter flere ulike sektorer. Siden 2005 har staten derfor gitt støtte til kommuner som vil etablere sektorovergripende samarbeid. Slik støtte kan en få med bakgrunn i søknad ut fra kriterier som at samarbeidet er sektorovergripende, og at det har betydning for organisering av tjenester og for økonomi og utvikling i de involverte kommunene,

⁶⁶⁸ Lag om spesialiserad sjukvård 1.12.1989/1062.

⁶⁶⁹ HFD: 2002:21.

I grundavtalen må det avtales hvor mange medlemmer samkommunens fullmåttige skal ha, jf. KomL 78 § tredje ledd punkt 2). Dette er ikke lovregulert. Hvor mange representanter hver kommune skal ha kan for eksempel bero på innbyggerantallet, eller størrelsen på finansieringen fra den enkelte kommune, eller hvor mye den deltakende kommunen bruker samkommunens tjenester. Hvilke andre organer samkommunen eventuelt skal ha bestemmes også i grundavtalen, jf. KomL 81 § andre ledd. Grundavtalen må også regulere hvilket organ som representerer samkommunen og som kan forplikte denne mv., jf. KomL 78 tredje ledd punkt 4). Det organet er vanligvis «styrelsen» i samkommunen. Er samkommunens øverste myndighet samkommunfullmåttige bestemmes forholdet mellom fullmåttige og styrelsen i samkommunen i høy grad av de samme regler og prinsipper som i primærkommunen.

Mange av reglene i kommunallagen som gjelder for kommuner, herunder reglene om fullmåttige, gjelder tilsvarende på samkommuner, jf. KomL 86 § første ledd. Samkommunfullmåttiges oppgaver er således regulert i KomL § 13 og reglene om delegering i KomL § 14 gjelder tilsvarende.

Det øverste organet skal møte minst to ganger i året og skal godkjenne budsjett og regnskap. Dersom samarbeidet har andre styringsorgan enn det øverste organet skal disse avspeile de partipolitiske styrkeforholdene i deltakerkommunene, jf. KomL 81 § siste ledd.

9.4.4.4 Oppløsning og uttreden

Kommunallagen 84 § regulerer uttreden av en samkommune. En medlemskommune kan tre ut av et samkommunesamarbeid. Hvis ikke annet følger av grundavtalen skjer slik uttreden ved utgangen av fullmåttiges mandattid såfremt medlemskommunen har varslet om det innen kalenderåret før mandattidens slutt. Har kommunene plikt til å høre til samkommunen har de ikke rett til å tre ut av samarbeidet.

Grundavtalen skal regulere rettighetene til kommunen som trer ut og de øvrige deltakerne ved slik uttreden, jf. KomL 78 § tredje ledd punkt 6). Kommunallagen 78 § tredje ledd punkt 8) forutsetter også at grundavtalen har bestemmelser om gjennomføring av oppløsning og likvidasjon av en samkommune. Ønsker to kommuner å fortsette i en samkommune er det

ikke adgang til å likvidere den. Uttredende kommune vil ha rett til kompensasjon av samkommunens midler i samsvar med hva som er regulert i grundavtalen.

9.4.5 Omfang av samarbeid

En kommune kan delta i flere samkommuner, vanligvis inngår en kommune i tre obligatoriske og en til tre frivillige samkommuner.⁶⁷⁰ I 2011 var det om lag 184 samkommuner, mens antallet i 2012 var redusert til 136 samkommuner.⁶⁷¹ Disse tallene er i stadig endring pga. mange endringsprosesser.

9.5 Sverige

9.5.1 Oversikt

De rettslige mulighetene for interkommunalt samarbeid i Sverige er store, og kommunene har en rekke valgmuligheter. Kommunene kan treffe likelydende beslutninger, de kan inngå formelle samarbeidsavtaler, de kan etablere gemensamma (felles) nämnder og de kan etablere kommunalförbund. De kan også samarbeide i privatrettslige former.

I kommunallagen er det gitt bestemmelser i 3 kap. 20-28 §§ om at kommuner og landsting kan samarbeide interkommunalt ved å etablere kommunalförbund og overlate oppgaver til slikt förbund. Disse bestemmelsene kom inn i kommunallagen i 1997. Et kommunalförbund blir ved en slik etablering et eget rettssubjekt. Det kan også etableres gemensamma nämnder (felles nemnder) som reguleres i KomL 3 kap. 3a-c §§. Også disse bestemmelsene ble innført i 1997. Gemensamma nämnder er ikke egne rettssubjekter. Innenfor omsorgssektoren er det gitt særlige regler om gemensamma nämnder.⁶⁷² Det er slike samarbeidformer vi ser på i dette kapitlet.

Kommuner kan også etablere företag og privatrettslige foreninger alene eller sammen med andre. Disse organisasjonsformene er ikke rent interkommunale organisasjonsformer og

⁶⁷⁰ Prop. 49 L (2011–2012) s. 19.

⁶⁷¹⁶⁷¹ Kommunförbundet <http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/verksamhet/samarbete-mellan-kommuner/Sidor/default.aspx>, lest 26.2.1213.

⁶⁷² Lag 2003:192 om gemensam nämnd inom vård.

behandles ikke her. Se kapittel 11 punkt 11.5.6 om adgangen til etablering av «kommunale foretak» og reguleringen av slike i kommunallagen.

Svenske kommuner kan også samarbeide med hverandre i privatrettslige former gjennom å inngå ulike typer avtaler. Her kommer imidlertid lokaliseringssprinsippet inn som en viktig hindring fordi en kommune ikke uten hjemmel i lov kan påta seg å utføre oppgaver for en annen kommunes regning. Lokaliseringssprinsippet gjelder alle typer av kommunal oppgaver, både lovpålagte og ikke lovpålagte. For mer om lokaliseringssprinsippet, se omtale foran i kapittel 3 punkt 3.3.4.

Interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet frivillig, men samarbeid i form av kommunalforbund kan påbys om regionplanlegging etter plan- og bygningsloven 7 kap. 2 § sammenholdt med 1 §.⁶⁷³ Det er også lovpålagt at den regionale kollektivtrafikken skal organiseres i kommunalforbund, jf. lag om kollektivtrafikk 2. kap. 2 §. Ved uenighet om kommunalforbundsordningen bestemmer Regjeringen etter denne loven, jf. 4 §.⁶⁷⁴

Regjeringen har nylig fremmet en proposisjon der spørsmål knyttet til interkommunalt samarbeid drøftes uten at det fremmes noen lovendringsforslag.⁶⁷⁵

9.5.2 Gemensamma nämnder

9.5.2.1 Etablering og regulering

Gemensamma nämnder etableres ved avtale mellom deltakerne. Slike er som foran nevnt ikke egne rettssubjekter, men slik nämnd er en egen myndighet slik andre nämnder er.⁶⁷⁶

Gemensamma nämnder kan etableres mellom kommuner, mellom landsting og i

⁶⁷³ Plan- og bygglag (2010:900). Regjeringen har etter disse bestemmelsene adgang til å pålegge etablering av et regionplanorgan med oppgave å utrede utnytte anvendelsen av mark- eller vattenområden som angår to eller flere kommuner og som må utredes i fellesskap, samt for å samordne oversiktsplanleggingen for to eller flere kommuner. Forutsetningen for å kunne gi slikt pålegg er at det er nødvendig, at slikt samarbeid ikke kommer i stand på annen måte og det blant de berørte kommunene ikke er utstrakt motstand. I forbindelse med slik beslutning kan regjeringen bestemme at et kommunalforbund skal være regionplanorgan, eller at de berørte kommunene skal etablere et særskilt regionalforbund som skal være regionplanorgan.

⁶⁷⁴ Lag 2010:1065 om kollektivtrafikk.

⁶⁷⁵ Prop.2013/14:s s. 62-68.

⁶⁷⁶ Bohlin (2011) s. 34.

utgangspunktet også mellom kommuner og landsting. Men i og med at slik nämnd skal være «gemensam», det skal altså etableres en felles nemnd som skal gjennomføre felles oppgaver, er det begrenset hva kommuner og landsting kan samarbeide om i en slik nemnd fordi de to nivåene har ulike oppgaver.⁶⁷⁷ Unntak er her gjort i lagen om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.⁶⁷⁸ Etter denne loven kan et landsting og kommuner, innen området landstinget dekker, etablere en felles nemnd om slike oppgaver selv om det regionale nivået og kommunene har ulike oppgaver, jf. 1. Siktemålet er å få til samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene.⁶⁷⁹ For slik felles nemnd gjelder reglene i kommunallagen, jf. lagen om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet 3 §.

9.5.2.2 Oppgaver og kompetanse

Gemensamme nämnder kan etableres for å løse lovpålagte oppgaver og de kan få samme oppgaver og myndighet som nämnder, jf. KomL 3. kap. 3 a § sammenholdt med 3 §. Se om nämnder i kapittel 1 og kapittel 4 punkt 4.5.3. Etablering av gemensamma nämnder bryter med det såkalte lokaliseringsprinsippet, uttrykt i KomL 2. kap. 1 §, og omtalt foran som sier at kommuner bare kan ivareta oppgaver som har tilknytning til kommunens område eller kommunens medlemmer.

En gemensam nämnd kan normalt også ivareta oppgaver der det etter særlov er bestemt at det skal finnes en nämnd for å ivareta oppgaven. Unntak gjelder for visse beredkapsoppgaver. Det er felles oppgaver en kan samarbeide om i en slik nämnd, noe som betyr at alle deltakerne må legge de samme oppgavene til nämnden. Det er som foran omtalt gitt særskilte bestemmelser om gemensam nämnd i lagen om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet. I denne loven er det gitt anvisning på hva landsting og kommuner kan samarbeide om gjennom en gemensam nämnd. Loven regulerer ikke konkret hva slags oppgaver kommunene kan samarbeide om, men oppgavene må falle inn under «vård- och omsorgsområdet».

En gemensam nämnds oppgaver og myndighet skal avtales mellom partene jf. KomL kapittel 3 § 3c.

⁶⁷⁷ Bohlin (2011) s. 48.

⁶⁷⁸ Lag 2003:192 om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

⁶⁷⁹ Prop. 2002/03:20.

9.5.2.3 Styring og organisering

Reglene for sammensetning og valg til gemensam nämnd er de samme som ved valg av andre nämnder. En av de deltakende kommunene skal være vertskommune for en gemensam nämnd og inngår i denne kommunens organisasjon, jf. KomL 3. kap. 3 a § tredje ledd.

Hvor mange medlemmer en gemensam nämnd skal ha reguleres i avtalen. Alle deltakerne i samarbeidet må være representert med minst en representant og en vararepresentant i nämnden, jf. KomL 6. kap. 9 § tredje ledd. Medlemmene velges av fullmaktige i hver av de samarbeidene kommunene.

Sveriges Kommuner och Landsting utarbeidet i 2007 en rapport med en gjennomgang av styringsordningene, for mer om den faktiske organiseringen viser vi til denne.⁶⁸⁰

For en gemensam nämnd må det gis et reglement som regulerer nämndens virksomhet og arbeidsformer. Dette må vedtas av fullmaktige i samtlige av de samarbeidende kommunene jf. KomL 6. kap. 32 §. Slik beslutning må falle innenfor fullmaktiges kompetanse, jf. foran i kapittel 4 punkt 4.5.2 og 4.5.3 om forholdet mellom fullmaktige og nämnder.

Kommunstyrelsen i hver enkelt kommune som deltar i en gemensam nämnd skal ha tilsyn med nämndenes virksomhet. Er det eksempelvis fem kommuner som deltar i slikt samarbeid vil fem kommuner utøve tilsyn, hver og en ut fra eget perspektiv, jf. KomL 6 kap. 1 § første ledd.

9.5.2.4 Omfang av slike nemnder

I 2008 var det ca. 70 gemensamma nämnder i Sverige. De finnes på de fleste virksomhetsområder, men flest innen miljø- og byggesektoren.⁶⁸¹ Antallet økte fra 50 i 2004.

⁶⁸⁰ Rapport fra Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet av 22.3.2007; Kommunalförbund och gemensamma nämnder Studie utförd på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen.

⁶⁸¹ Se SKL sine nettsider,

http://www.skf.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/samverkan/kommunalforbund_och_gemensam_namnnd lest 2. februar 2013.

9.5.3 Kommunalförbund

9.5.3.1 Etablering og regulering

Kommuner og landsting kan etablere kommunalförbund og overlate «vården», dvs. ivaretagelsen, av kommunale oppgaver til slikt förbund, jf. KomL 3. kap. 20 § første ledd. Slikt förbund er etablert når den har «antagits» av medlemmene, eller på et senere tidspunkt når dette er bestemt i förbundsforordningen (vedtektene), jf. andre ledd. Kommunalförbund kan etableres mellom kommuner, mellom landsting og mellom kommuner og landsting. Kommunalförbund er egne rettssubjekter.

Slikt samarbeid er regulert av KomL 3. kap. 20-28 §§ og vedtekter (förbundsordning) for samarbeidet. Om ikke annet er sagt i lovgivningen gjelder kommunallagen så langt den passer, jf. KomL 3. kap. 21 §.

Det må gis vedtekter for samarbeidet, jf. KomL 3. kap. 27 §. Slike bestemmes av fullmäktige i de respektive deltakerkommunene. Det er gitt minstekrav til vedtektene i KomL 3. kap. 28 §. Disse skal bl. a. inneholde regler om formål, organisering, antall medlemmer i det øverste styringsorganet, medlemmenes ansvar for förbundets forpliktelser, tvisteløsninger, budsjettprosess, og deltakernes innsynsrett i förbundets økonomi og virksomhet.

9.5.3.2 Oppgaver og kompetanse

I utgangspunktet kan alle kommunale oppgaver ivaretas av et kommunalförbund, også lovpålagte oppgaver som innebærer utøving av offentlig myndighet. Det er ikke gitt andre rettslige begrensninger for hvilke oppgaver en kan overlate til et kommunalförbund enn de som følger av de allmenne kompetansebegrensningene i kommunallagen. Det er intet krav om at deltakerne skal avgi den samme kompetansen.⁶⁸²

Kommunale oppgaver overføres til et kommunalförbund, de deltakende kommunene har ikke lenger oppgaven. For å få oppgaven tilbake må kommunen «gå ut» av kommunalförbundet.

⁶⁸² Bohlin (2011) s. 60-61.

Det rettslige ansvaret for oppgaven ligger hos kommunalförbundet når slikt förbund er etablert.

9.5.3.3 Styring og styringsorganer

Det er gitt relativt få lovregler om organiseringen av kommunalförbund, förbundsmedlemmene er gitt stor frihet med hensyn til organiseringen. To organer er obligatoriske. Et förbund må ha et förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion, dette er det øverste organet i förbundet, jf. KomL 3. kap. 23 § første ledd. Et kommunalförbund må også ha en förbundsstyrelse, jf. KomL 3. kap. 25 § første ledd. Dersom det øverste organet er en förbundsdirektion er dette organet også förbundsstyrelsen i kommunalförbundet, jf. andre setning i bestemmelsen. Det er adgang til å opprette nämnder ut over styrelsen hvis det trengs for å kunne utøve forbundets oppgaver, jf. KomL 3. kap. 25 § andre ledd. Det gjelder selv om det øverste styringsorganet er en förbundsdirektion.⁶⁸³

Medlemmene i förbundsfullmäktige /förbundsdirektionen velges for fire år om ikke annet bestemmes i förbundsforordningen (vedtektene) for förbundet, jf. KomL 3. kap. 24 § første ledd. Alle deltakerne må være representert med minst ett medlem og varamedlem i det øverste styringsorganet. Medlemmene velges av de respektive deltakernes fullmäktige etter regler angitt i förbundsforordningen (vedtektene), jf. KomL 3. kap. 23 § andre ledd, men slik at bare medlemmer eller varamedlemmer i deltakerkommunenes fullmäktige kan velges inn, jf. KomL 4 kap. 23 a § første ledd.

Förbundsstyrelsen står for driften og forvaltningen av förbundet. Der det øverste organet er förbundsfullmäktige velges («tilsätts») förbundsstyrelsen av förbundsfullmäktige, jf. KomL 3. kap. 23 § andre ledd. Förbundsfullmäktige skal også velge medlemmene til eventuelle andre organ som trengs for å ivareta kommunalförbundets oppgaver. De som har stemmerett ved valg til de respektive deltakerkommunenes fullmäktige kan velges som medlemmer av förbundsstyrelsen og eventuelle andre styringsorganer jf. KomL 4 kap. 23 a § andre ledd.

⁶⁸³ Bohlin (2011) s. 63.

Deltakernes styring av kommunalförbundet skjer først og fremst gjennom utpeking av medlemmer i det øverste organet, overføring av midler til driften (innskudd) og fastsetting av vedtekter for organet. Kommunstyrelsen har tilsynsplikt i forhold til de kommunalförbund som kommunen er medlem i, jf. KomL 6. kap. § 1 andre ledd.

9.5.3.4 Uttreden

Et medlem har rett til å tre ut av et kommunalförbund, jf. KomL 3. kap. 26 § første ledd. Oppsigelsestiden er tre år, men kortere tid kan avtales i vedtektene. Det er ikke gitt lovregler om oppløsning av slikt samarbeid, men slike regler må gis i vedtektene, jf. KomL 3. kap. 28 § nr. 15.

9.5.3.5 Omfang

I 2008 eksisterte det 95 kommunalförbund med tyngdepunktet på räddningstjänstområdet og utdanning (gymnas).⁶⁸⁴ I to landsting samarbeider landstinget med en kommune om å skape en felles organisasjon som omfatter helse- og sykehustjenestene til landstinget og helse- og omsorgstjenesten til kommunen.⁶⁸⁵ En omfattende gjennomgang av bruken av slike förbund og styringen av dem er gjort av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. De fleste kommuner er medlem i ett eller flere kommunalförbund eller en gemensam nämnd. (260 av de 290 kommuner i 2007.) Det er ingen sammenheng mellom små kommuner og deltagelse i kommunalförbund og gemensamma nämnder. Av de 260 kommuner som deltar i disse, medvirker 71 i mellom 4 og 8 förbund eller nämnder. Av disse 71 har 40 kommuner mer enn 10 000 innbyggere og 24 mer enn 30 000. Den største er Göteborg som deltar i 4 slike organ.⁶⁸⁶

⁶⁸⁴ Se SKL sine nettsider:

http://www.skil.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/samverkan/kommunalforbund_och_gemensam_namn lest 2.2.1013.

⁶⁸⁵ Prop. 49 L (2011-2012) s. 21.

⁶⁸⁶ Rapport fra Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet av 22.3.2007 Kommunalförbund och gemensamma nämnder Studie utförd på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen s. 4.

9.6 Sammenligning

9.6.1 Organisasjonsformer og regulering

1.1.1.2 Etablering av egne rettssubjekter

- Lovgivningen i alle landene åpner for samarbeid om oppgaver gjennom etablering av egne rettssubjekter. I Sverige ved etablering av kommunalförbund, i Norge og Finland ved etablering av samkommuner, i Danmark ved etablering av kommunale fælleskaber. Ved slik etablering overfører deltakerkommunene kompetansen sin på de aktuelle samarbeidsområdene.
- Et kommunalt fælleskab i Danmark kan være organisert som et interessentskap etc., mens kommunalförbund i Sverige og samkommuner i Norge og Finland er spesialtilpassede organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.
- Adgangen til interkommunalt samarbeid i vanlige selskapsrettslige former varierer. Norske kommuner kan eksempelvis ikke samarbeide i selskaper regulert av selskapsloven. Danske kommuner kan ikke etablere kommunalt fælleskab som aksjeselskaper eller andelsselskaper. Se for øvrig kapittel 11 punkt 11.3.5 som kort behandler reglene om adgangen til selskapsorganisering i forbindelse med den kommunale kontrollen med slike selskaper.
- Bare Norge har en egen selskapsform, interkommunale selskaper (IKS), tiltenkt først og fremst interkommunalt samarbeid om mer forretningspreget virksomhet (ikke lovbundne oppgaver).
- Finland har imidlertid en modell til mer forretningspreget virksomhet som heter «affärsverkssamkommun». Kommunene i en samkommune har i en slik situasjon etablert et felles «affärsverk» (kan sammenlignes med et kommunalt foretak i Norge). Slikt affärsverk er del av selve samkommunen. (Det er begrenset adgang til å benytte denne organisasjonsformen dersom virksomheten som drives i affärsverket drives i konkurranse på et marked, se omtale i kapittel 11 punkt 11.4.6 om egenkontrollen mv.) Finland har også en organisasjonsform som heter «affärsverkssamkommun», også denne er (kort) omtalt i det samme punktet i kapittel 11.

9.6.1.1 Samarbeid i form av avtaler / vertskommunesamarbeid

- Lovgivningen i alle landene åpner for samarbeid ved å inngå avtaler med andre kommuner uten å etablere egne rettssubjekter.

- I Norge, Sverige og Finland kan slikt samarbeid skje ved vertskommunesamarbeid gjennom etablering av en felles folkevalgt nemnd. I Danmark er det ikke gitt hjemmel for samarbeid gjennom en felles folkevalgt nemnd, kun for avtalebasert samarbeid med annen kommune.
- I Norge og Finland er det i likhet med i Danmark gitt hjemmel i kommunelovene for administrativt vertskommunesamarbeid. I Sverige er det ikke gitt hjemmel i kommunallagen til etablering av rent administrativt vertskommunesamarbeid.
- Norge har som eneste land en egen samarbeidsform i kommuneloven for mer driftspregede oppgaver (§ 27-samarbeid). I Finland kan det opprettes «affärsverkssamkommuner». Disse er egne rettssubjekter og er kort omtalt i kapittel 11 om egenkontrollen mv.

9.6.1.2 Regulering

- Interkommunale samarbeidsformer er regulert i kommunelovene i alle landene.
- Særlov kan også gi regler, f. eks. om pålagt samarbeid.
- Interkommunale selskaper (IKS) i Norge er regulert i en egen lov.
- Norge har mange former for interkommunalt samarbeid. Reguleringen av slikt samarbeid er til dels mye mer detaljert enn i de øvrige landene (med unntak av § 27-samarbeid). Også Finland har ganske mange former for samarbeid.
- Finland og Sverige overlater mer til avtalen mellom partene i samarbeidet.
- Danmark lovregulerer i liten utstrekning selve samarbeidet, det overlates til partene, men slik at tilsynsmyndighetene skal godkjenne avtaler som innebærer overføring av kompetanse til annen kommune eller til et kommunalt fællesskab.

9.6.2 Hva kan det samarbeides om og i hvilke former?

9.6.2.1 Samarbeid om lovpålagte oppgaver herunder utøving av myndighet

- Alle landene har regler som åpner for samarbeid om lovpålagte oppgaver, herunder utøving av myndighet både i form av avtalebasert samarbeid uten etablering av noe nytt rettssubjekt (vertskommunesamarbeid) og gjennom etablering av egne rettssubjekter.

- I utgangspunktet kan det innenfor vertskommunesamarbeid eller ved etablering av egne rettssubjekter (kommunale felleskaber (Danmark), kommunalförbund (Sverige) og samkommuner (Norge og Finland)) samarbeides om de fleste typer lovpålagte oppgaver, men både kommunelov og særlov kan legge begrensninger.
- Samarbeid om oppgaver knyttet til utøving av myndighet må normalt skje som avtalebasert samarbeid med en annen kommune (vertskommunesamarbeid) eller ved å etablere en samkommune (Norge og Finland), eller et kommunalförbund (Sverige) eller et kommunalt fælleskab (Danmark). I Danmark forutsetter samarbeid om utøving av myndighet i disse samarbeidsformene også hjemmel i særlov. I de andre nordiske landene kan det normalt samarbeides også om myndighetsoppgaver uten noe krav om spesifikk hjemmel i særlov (Særlov må selvfølgelig ikke være til hinder for slikt samarbeid).
- Særlovgivningen kan åpne for andre samarbeidsformer, for eksempel åpner norsk havnelov for samarbeid i form av IKS og opplæringsloven for samarbeid om den spesialpedagogiske tjenesten i form av § 27-samarbeid.
- Samarbeid om lovbestemte driftsoppgaver kan normalt skje i de formaliserte samarbeidsformene beskrevet over i alle land.
- I Sverige er det begrensninger i adgangen til å kjøpe lovpålagte tjenester av en annen kommune pga. lokaliseringsprinsippet, men slik at særlov kan tillate slike avtaler. Også i Danmark setter lokaliseringsprinsippet begrensninger for kjøp av tjenester. En egen lov (samarbejdsloven) åpner for kjøp av tjenester fra andre myndigheter, men denne har et begrenset virkeområde, se omtale foran i kap. 3 punkt 3.3.2.
- I Finland setter ikke lokaliseringsprinsippet tilsvarende begrensninger, kommunallagen åpner for samarbeid også i form av kjøp av lovpålagte tjenester fra annen kommune. (Det gjelder også ikke lovpålagte oppgaver såfremt de faller innenfor kommunenes kompetanse.)
- I Norge er adgangen til kjøp av lovpålagte tjenester fra andre kommuner avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag. Særlov åpner i mange sammenhenger for å bruke private i oppgaveløsningen og da vil det også være adgang til å kjøpe tjenester av andre kommuner.
- Konkurranseregler, herunder anbudsregler, kan komme begrensende inn i forhold til å inngå avtaler om kjøp av tjenester fra annen kommune, slik at avtaler først kan inngås etter en forutgående konkurranse. (Eksempelvis er det i Norge og Danmark gitt slike

regler for anskaffelser av tjenester over visse verdigrænser, detaljene i dette kan ikke behandles her og faller utenfor oppdraget.)

9.6.2.2 Samarbeid om ikke lovpålagte oppgaver

- Interkommunalt samarbeid om frivillige oppgaver kan i utgangspunktet skje i Danmark, Sverige og Finland såfremt oppgaven ligger innenfor kommunenes kompetanse (kommunalfuldmagten i Danmark, kommunenes allmännintresse i Sverige og prinsippene for hva som hører inn under kommunens alminnelige kompetanse i Finland). Se omtale i kapittel 3 punkt 3.3 foran om kommunes kompetanse.
- Samarbeid om ikke lovbestedte oppgaver må normalt skje ved etablering ved etablering av egne rettssubjekter i Danmark. Slikt samarbeid kan normalt ikke skje ved at oppgaven overlates til en annen kommune pga. lokaliseringsprinsippet, men lovgivningen er ikke til hinder for slike avtaler dersom det dreier seg om biprodukter mv. Også her gjelder samarbeidsloven som åpner for kjøp av tjenester fra andre myndigheter, men denne har som nevnt over et begrenset virkeområde.
- Også i Sverige og Finland kommer lokaliseringsprinsippet inn. Se omtale av dette prinsippet foran i kapittel 3 punkt 3.3. Spørsmålet om samarbeid om ikke lovpålagte oppgaver må bedømmes ut fra den allmenne kompetansen kommunen har der en særlig ser på hvilke nytte kommunen/innbyggerne har av slik virksomhet. Vurderingen må skje konkret i forhold til det enkelte samarbeid. Hvilke grænser lokalitetsprinsippet konkret setter er ikke nødvendigvis sammenfallende i Sverige og Finland. Kommunene i Finland har i lang tid samarbeidet interkommunalt og således drevet virksomhet ut over kommunegrænsen. Lokalitetsprinsippet har i liten utstrekning blitt ansett som et hinder for interkommunalt samarbeid i Finland.
- Lovgivning utvider i visse situasjoner kommunene i Sverige og Danmark sin adgang til å påta seg oppgaver, eller drive virksomhet utenfor kommunegrænsene (ubundet av lokalitetsprinsippet). I slike situasjoner vil kommunene også kunne samarbeide om slike oppgaver interkommunalt.
- I Norge er kommunenes adgang til interkommunalt samarbeid med andre kommuner om frivillige oppgaver normalt fri såfremt lov eller ulovfestede prinsipper ikke er til hinder for slikt samarbeid. Det gjelder intet lokalitetsprinsipp som begrenser adgangen

til slikt samarbeid. For ikke lovpålagte oppgaver er det få kommunalrettslige begrensninger.

- EU/EØS-reglene og nasjonale konkurranseregler, regler om offentlig støtte og anskaffelsesregler vil i alle landene sette rammer også for hvordan frivillige oppgaver kan løses i form av et interkommunalt samarbeid.

9.6.2.3 Samarbeid om et saksområde eller om saksovergrepene oppgaver

- Samkommuner i Norge kan samarbeide om et stort antall oppgaver som er sektorovergrepene, men slik at oppgaver og myndighet som i lov er lagt til kommunestyret selv ikke kan overføres.
- Også i Finland kan samkommuner samarbeide om sektorovergrepene saksfelt, men i praksis har de etablerte samkommunene hatt ansvaret for mer avgrensede saksfelt. Tendensen går nå i retning av større og bredere samarbeid. I den pågående kommunereformen er det et mål å samle sosialområdet, «helsecentalene» og spesialisthelsetjenesten.
- I Danmark skjer det pålagte samarbeidet de små kommunene deltar i (i alt sju kommuner) etter lov om forpliktende samarbeid på et omfattende og sektorovergrepene saksområde.
- Reglene om vertskommunesamarbeid i Norge utelukker ikke etablering av samarbeid på saksovergrepene felter.

9.6.3 Hvilken kompetanse har samarbeidet

9.6.3.1 Samarbeid ved etablering av eget rettssubjekt

- Ved interkommunalt samarbeid i form av etablering av en samkommune (Norge og Finland), et kommunalt fælleskab (Danmark) og et kommunalförbund (Sverige), alle egne rettssubjekter, overføres kompetansen på området (/ene) til rettssubjektet som etableres. Kompetansen delegeres altså ikke, men overføres når det samarbeides om lovpålagte oppgaver i slike organisasjonsformer.
- De deltakende kommunene må ved etablering av eget rettssubjekt styre gjennom avtaler og vedtekter og representasjon i det øverste styringsorganet.

- I kommunalförbund i Sverige kan det samarbeides om forskjellige oppgaver for ulike deltakere, det er det bare adgang til i et administrativt vertskommunesamarbeid i Norge, og ikke i en samkommune.

9.6.3.2 Vertskommunesamarbeid

- Ved lovregulert vertskommunesamarbeid i Norge etableres intet nytt rettssubjekt, myndighet delegeres til vertskommunen, eller til den felles folkevalgte nemnden. Den delegerende kommunen sitter fortsatt med ansvaret for oppgaven og gir ikke fra seg myndigheten. I Norge kan det delegeres mer omfattende kompetanse og prinsipiell kompetanse til et vertskommunesamarbeid med en felles folkevalgt nemnd. Delegasjonsadgangen til et administrativt samarbeid er snevrere.
- Ved avtalebasert samarbeid om myndighetsoppgaver i Danmark overføres i utgangspunktet kompetansen til en annen kommune (§ 60-samarbeid). Men slik at samarbeid etter lov om forpliktende samarbeid innebærer delegasjon av myndighet fra den ansvarlige kommune til samarbeidskommunen.
- Ved samarbeid gjennom etablering av en «gemensam nämnd» i Sverige legges oppgaver til denne nämnden, og den «gemensamma nämnden» har i så fall beslutningsrett som andre nämnder. (Det gjelder på saksområder som den «gemensamma nämnden» har fått tildelt såfremt det gjelder spørsmål som «rör förvaltningen» som det heter i den svenske kommunallagen. Det gjelder også i spørsmål som nämnder etter lov eller annen «författning» skal ivareta, typisk myndighetsutøving i forhold til den enkelte og i saker der nämnden har fått tildelt beslutningsrett etter delegasjon fra fullmäktige, se kapittel 4 punkt 4.5.3.4 for mer om nämnders kompetanse). I Sverige er det ikke adgang til å etablere administrativt vertskommunesamarbeid om myndighetsoppgaver. Slikt samarbeid må skje gjennom etablering av en «gemensam nämnd».
- I Finland ligger normalt oppgaver og beslutningsretten i vertskommunesamarbeid til en nämnd i vertskommunen. Det kan imidlertid opprettes et felles organ, typisk en gemensam nämnd. Etter finsk rett er det ingen forskjell på adgangen til å legge oppgaver og la en annen kommune gjennom et vertskommunesamarbeid eller en samkommune utøve myndighet etter kommunallagen. Det har imidlertid nå blitt reist spørsmål ved dette synspunktet (på basis av den finske grunnloven) i forbindelse med at regjeringen foreslår at helse- og sosialsektoren i stor grad skal organiseres etter

vertskommunemodellen, se kort omtale i kapittel 2 punkt 2.5.3. Kommuner kan med støtte i en avtale ivareta oppgaver sammen, eller de kan avtale å «anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun». Kommunene kan også bli enige om at en kommunal lovbestemt oppgave med tilknyttet myndighetsutøvelse som kan delegeres til en «tjänsteinnehaver», kan overlates til en «tjänsteinnehaver» i en annen kommune som ivaretar den under «tjänstemanns» -ansvar. Forskjellen mellom etablering av en samkommune og et avtalebasert samarbeid (vertskommunesamarbeid) knytter seg til om det etableres et eget rettssubjekt eller ikke og de rettslige konsekvensene av det.

9.6.4 Hvem kan delta i interkommunalt samarbeid

9.6.4.1 Samarbeid mellom kommuner

- Interkommunalt samarbeid kan inngås mellom kommuner i alle land både mht. lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver.
- I Norge kan en kommune delta i flere § 27-samarbeid, vertskommunesamarbeid og IKS, men bare i en samkommune.
- I Finland kan en kommune delta i flere samkommuner og andre typer samarbeidsformer
- Det er heller ingen begrensinger i Danmark eller Sverige på antall samarbeid en kommune kan delta i.

9.6.4.2 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner (regioner eller len)

- Det er i utgangspunktet ikke adgang til samarbeid mellom kommuner og regionnivået om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse i Norge eller i Danmark, problemstillingen er uaktuell i Finland som ikke har noe regionnivå.
- I Sverige er det ikke adgang til samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene ved etablering av en gemensam nämnd, unntak er gjort for samarbeid innenfor helse- og sosialsektoren hjemlet i særlov. Det er adgang til samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene i kommunalförbund.

- I Norge kan samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner skje i § 27-samarbeid og i IKS, dette er organisasjonsformer som kan benyttes for frivillige oppgaver og en rekke lovpålagte driftsoppgaver.

9.6.4.3 Samarbeid med private og stat

- Private eller stat kan ikke inngå i de lovregulerte interkommunale samarbeidsordningene vi finner i kommunelovene i de nordiske landene.
- Samarbeid mellom kommuner, regionnivået, stat og private om frivillige oppgaver og driftsoppgaver må eventuelt skje i form av avtaler eller selskapsorganisering.

9.6.5 Plikt til samarbeid

- I utgangspunktet er det ikke gitt regler som pålegger plikt til interkommunalt samarbeid på særlovsområder i Sverige og Norge.
- I Finland er det gitt lovregler som pålegger plikt til samarbeid på flere saksområder gjennom etablering av samkommuner. (Disse reglene må ses i sammenheng med at Finland ikke har noe regionnivå). Det er også gitt noen regler i særlov i Finland som mer indirekte innebærer en form for pliktmessig samarbeid: ved at ved at visse typer tjenester /oppgaver må ha et visst befolkningsunderlag (knyttet til innbyggertall). Disse reglene innebærer at mindre kommuner må samarbeide interkommunalt på disse områdene. Se omtale i punkt 9.4.2.2 foran om PARAS-lovgivningen.
- Også Danmark har lovregler om pålagt samarbeid på bestemte saksområder (fem) for mindre kommuner knyttet til befolkningsunderlag, se omtale i punkt 9.3.2 foran om samarbeid etter lov om forpligtende kommunale samarbejder.
- Kommunelovene i de nordiske landene har ikke hjemler for å kunne påby interkommunalt samarbeid. (Et unntak gjelder den norske kommuneloven som gir hjemmel for å kunne påby § 27-samarbeid, denne hjemmelen har vært lite benyttet.)
- I Norge eksisterer det noen få særlovshjemler som åpner for at staten kan påby interkommunalt samarbeid, også disse er lite benyttet. I helse- og omsorgstjenesteloven (av 2011) er det gitt en slik påleggshjemmel. Denne hjemmelen er ment som en snever unntaksregel, det skal svært mye til før departementet kan gi pålegg om slikt samarbeid.
- I alle landene er det gitt særlige samarbeidsregler for å sikre regionplanlegging.

9.6.6 Omfang interkommunalt samarbeid

- Interkommunalt samarbeid synes å skje i størst omfang i Finland og Norge.

9.7 Oppsummering og vurderinger

9.7.1 Adgangen til og omfanget av interkommunalt samarbeid

Alle de nordiske landene har adgang til interkommunalt samarbeid både om lovpålagte oppgaver, herunder utøving av myndighet og om frivillige oppgaver. Adgangen er rettslig sett kanskje minst begrenset i Norge, noe som trolig henger sammen med at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset i Norge, se omtale i kapittel 3 punkt 3.3.1 foran.

Oversiktene vi har over antall interkommunale samarbeidsordninger er usikre, men det er i hvert fall ikke tvilsomt at slike samarbeidsordninger eksisterer i stort omfang i Norge, og trolig i større omfang enn i Sverige og Danmark.

9.7.2 Interkommunalt samarbeid vs. kommunesammenslåing

Etablering av interkommunalt samarbeid på områder der kommuner utøver lovpålagte oppgaver og myndighet innebærer en utfordring i forhold til generalistkommuneprinsippet, se omtale av dette prinsippet i kapittel 3 punkt 3.4.2. Spesielt problematisk er det der slike organer etableres som egne rettssubjekter, der det samarbeides om kommunale kjerneoppgaver og myndighetsoppgaver, der det samarbeides på mange områder og kommunen ikke lenger har noe rettslig ansvar for de lovpålagte oppgavene og utøvelsen av myndigheten. Innføring av den norske samkommunemodellen ble blant annet begrunnet med utfordringen kommunene står overfor med hensyn til oppgaver, spesielt samhandlingsreformen. Modellen er typisk tenkt som en samarbeidsmodell for å møte interkommunalt samarbeid om utførelsen av kommunale kjerneoppgaver som innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse, og der en del kommuner er for små til å ivareta oppgaveløsningen. Når staten pålegger kommuner oppgaver som er av en slik karakter at ganske mange kommuner er for små til å løse oppgavene blir det spørsmål om det ikke er mer hensiktsmessig å slå kommuner sammen. Kompliserte og omfattende utfordringer knyttet til fremtidig oppgavefordeling lar seg ikke uten videre løse gjennom interkommunalt

samarbeid.⁶⁸⁷ Sentrale organisasjoner som NHO og KS gikk begge imot innføring av samkommunemodellen da lovforslaget var på høring og NHO uttrykte at en kommunereform må prioriteres først. I regjeringens begrunnelse for sitt lovforslag ble det blant annet vist til utviklingen i Finland. Finland har siden 1993 hatt regler om samkommuner i kommunallagen, og slik at deltakelse i samkommuner er som omtalt foran i dette kapitlet obligatorisk på tre områder som omtalt foran. Finland har imidlertid ikke noe regionnivå, og utviklingen i Finland går i retning av å slå sammen kommuner i stedet for å utvikle det interkommunale samarbeidet. Ved årsskiftet 2012/2013 ble tallet på kommuner redusert med 13 og landet er inne i en lovendringsprosess der ett av elementene er en strukturreform med en sentral målsetting om å ende opp med færre kommuner. Se omtale foran i kapittel 2 punkt 2.5.3 om denne reformen. Det vises også til utviklingen i Danmark. Kommunene fikk ved kommunalreformen i 2007 nye oppgaver, men det skjedde samtidig med at antall kommuner ble redusert fra 270 til 98, se omtale i kapittel 2 punkt 2.2.2.

På den annen side setter adgangen til og bruken av interkommunalt samarbeid de minste kommunene i stand til å utføre lovpålagte oppgaver de ellers ikke vil være i stand til å gjennomføre. Det handler særlig om kompetanse og oppbygging av større fagmiljøer innenfor et oppgavefelt og bedre ressursutnyttelse. Interkommunalt samarbeid er ifølge forskningsrapporter minst utviklet på områder der behovet kanskje er størst, i forhold til lovpålagte kompetansekrevene tjenester der det utøves myndighet. Det henger selvfølgelig sammen med at det først i 2007 ble åpnet for samarbeid om myndighetsoppgaver (ved innføring av vertskommunemodellen). Det har til nå vist seg å være lettere for kommuner å bli enige om interkommunalt samarbeid enn om kommunesammenslutninger. Kommunalreformen i Danmark og reformen som nå skjer i Finland kan kanskje tyde på at utvikling av interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver bare er et skritt på veien til flere kommunesammenslutninger, men dette er til syvende og sist et politisk spørsmål.

9.7.3 Regulering av interkommunalt samarbeid i avtaler eller i lov

Norge har som kartleggingen viser gått lenger i å lovregulere de interkommunale samarbeidsformene enn Finland, Sverige og Danmark har gjort, i disse landene er slikt samarbeid i større utstrekning opp til partene å avtale (med unntak av § 27-samarbeid).

⁶⁸⁷ Slik Fylkesmannen i Vestfold anførte i sitt høringsbrev av 27.9.2010 til Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende forslag til lovfesting av samkommunemodell.

Avtalefrihet kan ha sine fordeler ved at regler for samarbeidet blir konkret tilpasset samarbeidet. Lovregler om styringsstrukturer, klageregler, regler om omgjøring mv. skaper imidlertid forutsigbarhet og trygghet og er ikke minst viktig ut fra en brukers ståsted. I Danmark det det i utgangspunktet er ganske stor avtalefrihet, men slik at interkommunalt samarbeid etter ksl. § 60 krever statlig godkjenning. Kravet om slik godkjenning er begrunnet i at det skjer en fravikelse av den lovregulerte forvaltningsstrukturen, godkjenning sikrer at kommunallovgivningens regler ikke tilsidesettes gjennom avtaler om samarbeid.⁶⁸⁸

9.7.4 Delegasjon sammenholdt med overføring av kompetanse

Et hovedskille i alle landene går mellom interkommunalt samarbeid der kompetanse delegeres og interkommunalt samarbeid der oppgaver og kompetanse overføres. Ved delegasjon gir en ikke fra seg myndighet, det er annerledes med overføring av kompetanse. I sistnevnte situasjon kan ikke lenger deltakerkommunene utføre de oppgavene og inneha den myndigheten de har overført. Begrunnelsen for å åpne for å overføre kompetanse er gjerne knyttet til hensynet til å få effektive beslutningsprosesser og styringsdyktighet. Det kan også være viktig for å synliggjøre det reelle ansvaret for utøving av en oppgave eller myndighet. Overføring av kompetanse forutsetter etablering av et eget rettssubjekt. Innvendinger mot å tillate slik overføring av kompetanse er gjerne koblet til velgerne og betydningen i forhold til demokratiet. Selvtendige rettssubjekter som får overført kompetanse er ikke valgt ved direkte valg, dess flere områder slikt samarbeid omfatter dess mer problematisk kan slikt samarbeid være ut fra en demokratisk synsvinkel.

9.7.5 Styring og kontroll av interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid reiser også demokratiske utfordringer. De øverste organene i kommunene er valgt ved direkte valg av innbyggerne i kommunen, mens medlemmene i styringsorganene i interkommunale samarbeidsordninger velges av de respektive deltakerne. Regelverket i alle de nordiske landene stiller imidlertid krav om at der det etableres egne rettssubjekter skal de deltakende kommunene være representert i styringsorganet og slik at alle deltakerne får en passende representasjon. For å sikre koblingen mellom det øverste styringsorganet i samarbeidet og de respektive kommunestyre stilles det f. eks. ved etablering av samkommuner i Norge krav om at samkommunestyret skal bestå av minst tre

⁶⁸⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 513.

kommunestyremedlemmer med vararepresentanter fra hver av deltakerkommunene. At det skal bestå av minst tre skal bidra til å sikre også en bredere partimessig representasjon. Også i Danmark skal det øverste organet i et kommunalt fælleskab bestå av medlemmer fra deltakernes kommunalbestyrelser, men slik at kommunalbestyrelsen kan overlate slikt verv til en annen av kommunens beboere forutsatt at kommunalbestyrelsen har instruksjonsrett overfor vedkommende.⁶⁸⁹

9.7.6 Frivillighet – tvang

I Finland er interkommunalt samarbeid lovpålagt på flere saksområder, og alle kommuner må delta i slike samkommuner. Også PARAS-lovgivningen jf. omtale foran i kapitlet punkt 9.4.2.2 innebærer pålagt samarbeid. For Finlands del må en imidlertid ta i betraktning at Finland ikke har noe regionnivå og kommunene har ansvaret for oppgaver som i de øvrige landene ivaretas av staten eller regionnivået. Her viser vi spesielt til ansvaret for sykehusene spesialisthelsetjenesten og videregående skoler.⁶⁹⁰

Sverige og Norge har ikke regler som pålegger kommunene å samarbeide interkommunalt i sin lovgivning. De reglene som gir staten adgang til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid i Norge benyttes så og si ikke. Kommunal- og regionaldepartementet i Norge har uttrykt stor skepsis til adgang for staten til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid, selv om slikt pålegg er motivert ut fra å sikre et tilfredsstillende tjenestetilbud til innbyggerne. Departementet har begrunnet dette standpunktet blant annet med at slikt pålegg reiser prinsipielle spørsmål om forholdet mellom staten og kommunesektoren. Et statlig pålegg om samarbeid om oppgaver og myndighetsutøving der hver enkelt kommune står politisk og rettslig ansvarlig overfor innbyggerne kan blant annet gjøre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune utydelig.⁶⁹¹ Det gjelder ikke minst i situasjoner der ansvaret overføres til et eget rettssubjekt, en samkommune. På området helse- og omsorg er det imidlertid også i Norge innført en påleggshjemmel, jf. omtale foran.

⁶⁸⁹ Se koml. § 28-2h. for Norges del og Thomsen mfl. (2010) s. 527.

⁶⁹⁰ Også i Danmark kan det som omtalt foran gis pålegg om tvang i forhold til små kommuner.

⁶⁹¹ Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) s. 63. Dette synspunktet løftes fram på nytt i Prop. 49 L (2011-2012) s. 38 flg. i forbindelse med regjeringens lovforslag om innføring av en samkommunemodell.

10 Økonomi og økonomiforvaltning

10.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles sentrale regler om de nordiske kommunenes økonomi og økonomiforvaltning. Slike regler er i hovedsak gitt i kommunelovene i de nordiske landene. Kartleggingen er søkt holdt på lovnivå, men det har vært nødvendig å trekke inn noen forskriftsbestemmelser i Norge og Danmark. I Finland og Sverige er det heller ikke på dette området gitt forskrifter til kommunallagenes bestemmelser om økonomi og økonomiforvaltning.

Hovedreglene om årsbudsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning og inndekning av regnskapsmessig underskudd gjennomgås i dette kapitlet. Også kommuners adgang til å ta opp lån og stille garantier behandles. Vi ser også på i hvilken utstrekning det er gitt regler i kommunelovene om finansforvaltningen, og hvordan denne eventuelt reguleres. I den utstrekning staten kan eller skal føre tilsyn med, eller godkjenne ulike typer økonomiske vedtak i kommunen omtales også slike regler, men uten å gå i dybden på dette regelverket. I tillegg behandles spørsmålet om i hvilken utstrekning kommunene i Norden har adgang til å ilegge skatt. For sammenhengens skyld har vi også søkt å kartlegge hvilke andre inntekter enn skatteinntekter kommunene i Norden har, eventuelt om rettsregler regulerer dette i noen grad. Det faller imidlertid utenfor oppdraget å sammenligne kommunenes inntektssystem eller kommunenes adgang til å ta brukerbetalingen etc. Regler om egenkontroll og revisjon og eventuelt statlig tilsyn med kommunenes økonomiforvaltning behandles i neste kapittel i rapporten.

10.2 Norge

10.2.1 Oversikt

Norske kommuner får sine inntekter fra skatter, først og fremst inntektsskatt, statlige overføringer og ulike former for brukerbetalingen. Kommunene har ikke fri beskatningsrett. Beskatningsretten er underlagt styring fra Storting gjennom fastsatte maksimalsatser på inntekts- og formuesskatt. I tillegg til at staten styrer kommunens inntekter gjennom å

fastsette skattesatsene styrer staten også kommunenes inntekter gjennom overføringene til kommunene og inntektsutjevningssystemet.

Regler om økonomi- og økonomiforvaltning finner vi i kommuneloven kapittel 8 (Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering) og kapittel 9 (Gjeldsforpliktelse m.m.). Det er også gitt en rekke forskrifter med hjemmel i bestemmelsene i disse kapitlene. Her ser vi først og fremst på reglene i kommuneloven. Regler om egenkontroll, revisjon mv. er gitt i kommuneloven kapittel 12 og behandles i neste kapittel i denne rapporten.

Økonomireglene ble revidert og endret ved lov av 7. juli 2000.⁶⁹² Begrunnelsen for revisjonen var knyttet til et behov for å forenkle reglene, nedtone statlig kontroll og gjøre årsbudsjett og økonomiplaner enklere å forstå, både for folkevalgte og allmennheten.⁶⁹³ Et viktig element i endringene som ble gjort i år 2000 er at fylkesmennenes rettslige tilsyn og kontroll med kommuneøkonomien nå først og fremst skal skje overfor kommuner med ubalanse i økonomien. Slike kommuner skal på nærmere angitte vilkår registreres i et eget register; ROBEK-registeret. Antall registrerte kommuner pr. 22.7. 2013 var 48 kommuner.⁶⁹⁴ Fylkesmannen skal ha årsbudsjetter og økonomiplaner oversendt fra alle andre kommuner til orientering, men slik oversendelse gir først og fremst grunnlag for veiledning fra statens side.

De sentrale økonomireglene er gitt i kommuneloven, mens mer detaljerte regler er gitt i forskrifter, først og fremst to forskrifter om henholdsvis årsbudsjett og årsregnskap og årsberetning. Det er også gitt en garantiforskrift, og en finansforvaltningsforskrift. (Se referanser til disse forskriftene senere i kapitlet.) Kommunelovens økonomiregler bygger på et prinsipp om å sikre forsvarlig økonomiforvaltning. Samtidig har det kommunale selvstyret historisk og rettslig tatt utgangspunkt i kommunens rådighet over og administrasjon av økonomiske ressurser.⁶⁹⁵ Lovgiver har søkt å utforme økonomireglene i kommuneloven ut fra en balanse mellom disse hensynene.

⁶⁹² Endringene trådte i kraft 1. januar 2001.

⁶⁹³ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 5.

⁶⁹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret.html?id=415422> lest 1. august 2013.

⁶⁹⁵ Bernt og Overå (2011) s. 384.

Kommunestyret har ansvaret for økonomistyringen og økonomiforvaltningen. Sentrale økonomibeslutninger må treffes av kommunestyret selv. Det gjelder vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsberetning og finansforvaltning. Låneopptak må også vedtas av kommunestyret selv, noe som følger av at det bare kan tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet. Myndigheten til stille garantier kan delegeres, men slik at vedtak om garantistillelse over et minimumsbeløp skal godkjennes av statlig instans, fylkesmannen.

10.2.2 De kommunale inntektene og beskatningsretten

10.2.2.1 De kommunale inntektene

Kommunenes inntekter kommer i hovedsak fra skatter, statlige overføringer og ulike brukerbetaling (egenbetaling, avgifter, gebyrer etc.). Kommuner kan også ha inntekter fra ulike former for næringsvirksomhet, noen kommuner har til dels betydelige inntekter fra kraftproduksjon. Andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt utgjør p.t. 40 %.⁶⁹⁶ Rammetilskudd er den nest største inntektskilden for kommunesektoren som helhet. Skatteinntekter og rammetilskudd er frie inntekter, og utgjør om lag 3/4 av kommunesektorens inntekter.⁶⁹⁷ Frie inntekter er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Summen av ordinære skatter på inntekt og formue (eksklusive eiendomsskatt) og rammetilskudd inkluderes i det frie inntektsbegrepet.

10.2.2.2 Skatter

Norske kommuner mottar skatteinntekter fra skatt på inntekter og formuesskatt fra personer. Skatt er den største inntektskilden for kommunene samlet sett. Regler om kommuners adgang til å pålegge individer inntekts- og formuesskatt til kommunen er gitt i skatteloven (skl.).⁶⁹⁸ Med hjemmel i skl. § 1-2 sammenholdt med skl. § 3-1 kan kommuner pålegge personlig skattyter og dødsbo å betale inntektsskatt og formuesskatt til kommunen. Selskaper og innretninger svarer kun skatt til staten og ikke kommuneskatt, jf. skl. § 3-2.

⁶⁹⁶ Med kommunesektorens menes trolig både kommuner og fylkeskommuner.

⁶⁹⁷ Prop. 146 S (2012–2013) s. 10.

⁶⁹⁸ Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven).

Personlige skatteyttere skatter til den kommunen de er bosatt i, mens formue i og inntekt av fast eiendom eller anlegg, samt virksomhet knyttet til fast eiendom eller anlegg, skattlegges i den kommunen hvor eiendommen eller anlegget ligger. Stortinget fastsetter årlig maksimalsatser for inntekts- og formuesskatten til kommunene med hjemmel i skl. § 15-2 (1).⁶⁹⁹ Slike er fastsatt for inntektsåret 2013.⁷⁰⁰ Den kommunale inntektsskattøren for personlige skattytere og dødsbo skal være maksimum 11,60 pst., jf. vedtaket § 3-8 første ledd. Satsen for formuesskatt til kommunene må ikke være høyere enn 0,7 pst, jf. vedtaket § 2-3. Maksimumssatsene gjelder når ikke lavere sats er vedtatt av kommunestyret. Alle norske kommuner benytter seg av maksimumssatsene.⁷⁰¹

Kommunestyret skal i forbindelse med budsjettet vedta satser for inntektsskatten til kommunen, jf. skl. § 15-3 (1). Formannskapet skal som omtalt i kapittel 4 punkt 4.2.3.2 foran behandle forslag til skattevedtak, jf. koml. § 8 nr. 3. Satsene kommunestyret vedtar skal gjelde ved utskrivning av forskuddstrekk og forskuddsskatt for personlige skattytere for det kommende inntektsåret for skattytere som plikter å betale forskudd på skatt etter skattebetalingsloven (kapitlene 4 til 6). Slikt vedtak må gjøres senest 1. november i året før inntektsåret.⁷⁰² Er vedtak ikke gjort innen den fastsatte fristen, skal foregående års vedtak gjelde ved utskrivning av forskudd på skatt, jf. (2). De skattesatsene som gjelder ved utskrivning av forskudd på skatt, skal gjelde også ved ligningen, jf. (3). Kommunestyret kan likevel innen utgangen av april i året etter inntektsåret vedta andre skattesatser som skal gjelde ved ligningen. Slikt vedtak må godkjennes av fylkesmannen for å bli gyldig.

Kommunene kan også få inntekter gjennom eiendomsskatt. Med hjemmel i eigedomsskattelova § 2 kan kommunestyret bestemme om eiendomsskatt skal innføres.⁷⁰³ Kommunestyret har også en viss frihet, innen rammer gitt i § 3, til å bestemme hva slags eiendommer det skal betales eiendomsskatt av. For eksempel om den skal gjelde faste eiendommer i hele kommunen, eller for faste eiendommer i «klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis eller der slik utbygging er i gang» som det heter i alternativ b)

⁶⁹⁹ Fylkeskommunen kan kun kreve inntektsskatt.

⁷⁰⁰ FOR-2012-11-27-1211 Stortingsvedtak om skatt av inntekt og formue mv. for inntektsåret 2013 (Stortingets skattevedtak).

⁷⁰¹ Stokstad (2012) s. 192.

⁷⁰² Departementet kan i forskrift forlenge denne fristen og gi nærmere regler om gjennomføringen av fristforlengelsen.

⁷⁰³ Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova).

i bestemmelsen. Disse bestemmelsene åpner for en rekke tolkingsproblemer og har gitt anledning til en rekke tvister for domstolene. I 2012 benyttet 324 av Norges 429 kommuner eiendomsskatt. Av disse hadde 174 kommuner eiendomsskatt i hele kommunen, mot 163 kommuner året før. Kommunene fikk til sammen 8,1 milliarder i inntekter fra denne skatten i 2012. Dette utgjorde en økning på 6,8 % fra 2011.⁷⁰⁴ Eignedomsskattelova § 11 bestemmer at skatten skal være «minst kr 2 og ikkje meir enn kr 7 for kvar kr 1.000 av takstverdet». Flere og flere kommuner benytter muligheten til å pålegge eiendomsskatt, selv om dette er et politisk omstridt spørsmål.

Det er gitt særregler i skl. kap. 18 ved skattlegging av kraftforetak. Bestemmelsene gjelder for skattlegging av inntekt knyttet til produksjon, omsetning, overføring eller distribusjon av vannkraft, jf. § 18-1 (1). Eier av kraftverk skal svare naturressursskatt til de kommunene som er «tilordnet kraftanleggsformuen i henhold til § 3-3, jf. § 18-7» som det heter i skl. § 18-2 (1). Slik skatt skal betales på grunnlag av 1/7 av et kraftverks samlede produksjon av elektrisk kraft for inntektsåret og de seks foregående årene, jf. (2) i samme bestemmelse.⁷⁰⁵ Naturressursskatten kan gi store inntekter for enkeltkommuner som er berørt av bestemmelsen, selv om den totalt for kommunesektoren samlet betyr lite.

10.2.2.3 Statlige overføringer

Gjennom rammetilskuddet fra staten er det et overordnet formål å utjevne kommunenes ulike forutsetninger slik at det kan gis et likeverdig tjenestetilbud. Rammetilskuddet skal etter sitt formål virke både inntektsutjevne og utgiftsutjevne. Regjeringen sier følgende om dette i kommuneproposisjonen som ble fremlagt i mai 2013: «Skatteinntektene er svært ujevnt fordelt mellom kommunene, og nivået på skatteinntekter påvirker i stor grad mulighetene den enkelte kommune har til å tilby gode tjenester. For å sikre en jevnere fordeling av inntekter og større forutsigbarhet for kommunene, har regjeringen redusert andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt fra 50 til 40 pst. For kommunene er graden av skatteutjevning økt fra 55 til 60 pst. I tillegg er den kommunale selskapsskatten avviklet. Mens landets mest skattesvake kommune i 2012 lå på 56 pst. av landsgjennomsnittet i skatteinntekter per

⁷⁰⁴ Se http://www.ssb.no/eiendomsskatt_lest_1, august 2013.

⁷⁰⁵ Naturressursskatt til kommunen beregnes etter en sats på 1,1 øre pr. kilowattime, jf. samme bestemmelse 3).

innbygger før inntektsutjevning, var det ingen kommuner som lå under 93 pst. etter inntektsutjevning». ⁷⁰⁶

Kommunenes inntekter i Norge fastsettes altså i stor grad av staten gjennom inntektssystemet. Her bør det imidlertid nevnes at staten ved Kommunal- og regionaldepartementet og KS som representant for kommunesektoren har etablert en formalisert dialog kalt konsultasjonsordningen (etablert i 2001). Denne dialogen skal legge til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Konsultasjonsordningen er ikke forpliktende for partene. Statens representanter møter ikke med noe mandat fra regjeringen eller stortinget, og KS har heller ikke mandat til å forplikte sine medlemmer (kommuner og fylkeskommuner) gjennom ordningen. Hovedformålet med ordningen er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. Ett annet mål med ordningen er å redusere bruken av sterke statlige styringsmidler som regelverk og øremerking av midler overfor kommunesektoren. ⁷⁰⁷ Saker av stor betydning for kommunesektoren tas også opp gjennom ordningen. Det er fire faste møter i året, og referat fra møtene legges ut på departementets hjemmesider. ⁷⁰⁸

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteyting de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen for kommunene ble revidert i 2012, og skal etter planen revideres hvert fjerde år. Målsettingen fra regjeringens side var at den nye nøkkelen skal fange opp ulike utfordringer knyttet til befolkningsendringer, bosettingsmønster, levekår og tjenestetilbud i kommunene på en bedre måte enn før. ⁷⁰⁹

Det gis også øremerkede tilskudd. Disse ligger nå på et meget lavt nivå historisk sett, og utgjør nå i overkant av 4 pst. av samlede inntekter. ⁷¹⁰ I tillegg til dette gis det storbytilskudd,

⁷⁰⁶ Prop. 146 S (2012–2013) s. 10.

⁷⁰⁷ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes/om-ordningen.html?id=544787> lest 14.9.2013.

⁷⁰⁸ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes.html?id=540082> lest 20.9.2012.

⁷⁰⁹ Prop. 146 S (2012–2013) s. 10.

⁷¹⁰ Prop. 146 S (2012–2013) s. 10.

distriktstilskudd etc. Disse omtales ikke, hensikten her har vært å formidle et hovedbilde av de statlige tilskuddene til kommunesektoren.

10.2.2.4 Brukerbetaling

Kommunene får også inntekter fra ulike avgifter, gebyrer, egenandeler, betaling for tjenester etc. Dette er ofte lovregulert. Noen typer brukerbetalinger er alle husstander i kommunen forpliktet til å betale, for eksempel vann, avløp og renovasjonsavgift. Andre former for brukerbetalinger er knyttet til mottak av en konkret tjeneste, for eksempel for en kommunal barnehageplass eller egenandeler for visse typer hjelp i hjemmet. Kommunene krever også inn byggesaksgebyrer for å behandle byggesøknader. Selvkostprinsippet, jf. omtale foran i rapporten i kapittel 3 punkt 3.4.6.1, gjelder der virksomheten har karakter av myndighetsutøvelse eller dersom kommunen langt på vei har monopol på tjenesten.

10.2.3 Årsbudsjett og økonomiplan

10.2.3.1 Årsbudsjettet

Det er gitt regler om de kommunale årsbudsjettene i koml. §§ 45, 46 og 47 og i to forskrifter: en for den vanlige kommunale virksomheten,⁷¹¹ og en for kommunale foretak (se kort omtale av kommunale foretak i neste kapittel punkt 11.2.6).⁷¹² Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret, jf. koml. § 46 nr. 1 første setning. Budsjettåret følger kalenderåret, jf. koml. § 45 nr. 1. Utgifter kan ikke pådras, og utbetalinger kan ikke foretas uten budsjett hjemmel, se også koml. § 47 nr. 1.⁷¹³ Kravet om budsjett hjemmel på utbetalingstidspunktet gjelder ikke utbetalinger som kommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. siste setning i hhv. koml. § 46 og § 47 begge nr. 1. Eksempler på slike rettslige forpliktelser er tjenester innbyggerne har rettslig krav på, erstatningsrettslige forpliktelser og arbeidsrettslige forpliktelser. Kommuneloven § 46 nr. 1 andre setning åpner for nettobudsjettering, noe som er særlig aktuelt for virksomheter med egne inntekter.⁷¹⁴ Budsjettet er bindende for folkevalgte organer under kommunestyret og for administrasjonen, jf. koml. § 47 nr. 1. Kommunestyret kan foreta endringer i årsbudsjettet i løpet av

⁷¹¹ Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).

⁷¹² Forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

⁷¹³ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130.

⁷¹⁴ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130

budsjettperioden, jf. koml. § 45. I noen situasjoner har kommunestyret plikt til å endre årsbudsjettet, se nedenfor.

Årsbudsjettet skal være realistisk og fullstendig, jf. koml. § 46 nr. 3. Kravet til realisme gjelder både med hensyn til inntekts- og utgiftssiden, og er et grunnleggende krav til innholdet i budsjettet. En kommune må være nøktern for eksempel når skatteinntekter skal anslås. Kommunene anbefales i et tolkingsrundskriv til loven å ta utgangspunkt i regjeringens anslag for kommunenes inntektsvekst når inntektene beregnes.⁷¹⁵ Kravet til realisme på utgiftssiden vil i større utstrekning måtte bygge på skjønn sier departementet i det samme tolkingsrundskrivet, men også her gjelder kravet til realisme. Dersom en kommune foretar betydelige reduksjoner i bevilgningene til en tjeneste i forhold til tidligere års bevilgninger og bruk må kommunen kunne forklare hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppnå denne reduksjonen. Realismekravet gjelder gjennom hele budsjettåret.⁷¹⁶

Det er også stilt krav i loven til at årsbudsjettet skal være i balanse. Etter lovens ordlyd skal det budsjetteres slik at driftsresultatet minst skal være tilstrekkelig til å dekke utgifter til renter, avdrag og nødvendige avsetninger, jf. koml. § 46 nr. 6. Dette balansekravet innebærer at årets bruk av midler (inklusive avsetninger) ikke kan være større enn årets tilgang på midler (inklusive bruk av avsetninger fra tidligere år). Kravet til at årsbudsjettet skal være i balanse innebærer at det ikke kan budsjetteres med underskudd/merforbruk.⁷¹⁷ Det er gitt særlige regler om underskuddsinndekning i koml. § 48 nr. 4, se nedenfor. Med «renter» og «avdrag» menes netto renter og avdrag. Med «nødvendige avsetninger» menes pliktige avsetninger etter lov og avsetninger som er nødvendige av hensyn til god kommunal økonomiforvaltning. Pliktige avsetninger er eksempelvis inndekning av tidligere års regnskapsmessige underskudd og avsetninger knyttet til inntekter som et enkelt år har overskredet kostnadene ved kommunale tjenester samme år og som omfattes av selvkostprinsippet.⁷¹⁸ Se kapittel 3 punkt 3.4.6.1 foran om selvkostprinsippet.

⁷¹⁵ Kommunal- og regionaldepartementets tolkingsrundskriv H-19/05, se sak 04/2813.

⁷¹⁶ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130.

⁷¹⁷ Underskudd i betydningen her innebærer at årets bruk av midler (inklusive avsetninger) er større enn årets tilgang på midler (inklusive bruk av avsetninger fra tidligere år). Et slikt budsjettmessig merforbruk/underskudd er grunnlag for ROBEK-registrering. Det kan altså budsjetteres med et negativt netto driftsresultat, så lenge dette kan finansieres med bruk av avsetninger fra tidligere år (fondsmidler). I slike situasjoner er det ikke grunnlag for ROBEK-registrering.

⁷¹⁸ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 131.

Det kan avsettes midler på årsbudsjettet til bruk i senere budsjettår, både til drifts- og investeringsformål, noe som følger av regelen i koml. § 46 nr. 7. Kommunen må imidlertid først foreta «nødvendige avsetninger», jf. foran. Utover dette er det ingen begrensninger i forhold til hva det kan avsettes midler til. Inntekter i driftsbudsjettet som ikke brukes i budsjettåret kan ikke «reserveres investeringsformål» som det sies i forarbeidene.⁷¹⁹ Kommunestyret kan fritt oppheve en avsetning og ta midlene i bruk til et annet formål i senere budsjettvedtak.⁷²⁰

For at budsjettet skal oppfylle informasjonsbehovet folkevalgte, ansatte, revisjonen, statlige myndigheter, innbyggerne og andre har, er det i koml. § 46 nr. 4 stilt krav om at årsbudsjettet skal være oversiktlig, og at prioriteringer, målsettinger og premisser kommer tydelig frem. Kravene er utdypet i budsjettforskriften. Budsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel, jf. nr. 5, men slik at det fremstår som et samlet dokument, jf. budsjettforskriften § 4 andre ledd. Grensen mellom investeringer og drift kan være problematisk, her må utgangspunktet tas i hva som anses som «god kommunal regnskapsskikk».⁷²¹

Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virksomhet, jf. koml. § 46 nr. 2. Kommunale foretak er også omfattet, men som nevnt over er det gitt særlige regler for disse i egen forskrift.⁷²² Disse reglene går vi ikke inn på.

Kommunestyret skal ha melding dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for inntektene eller utgiftene budsjettet bygger på, jf. koml. § 47 nr. 2. Meldeplikten påhviler administrasjonssjefen (kommunerådet i en parlamentarisk styringsform). Kommunestyret skal i så fall foreta nødvendige endringer i budsjettet, jf. nr. 3. Plikten til å foreta endringer gjelder også dersom kommunestyret på annen måte blir kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet. Kravet om at kommunestyret skal foreta endringer i årsbudsjettet henger

⁷¹⁹ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 190.

⁷²⁰ Bernt og Overå (2011) s. 408.

⁷²¹ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130.

⁷²² Forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

sammen med kravet til at årsbudsjettet skal være realistisk, et krav som gjelder gjennom hele budsjettåret.⁷²³

10.2.3.2 Økonomiplan

Kommunen har også plikt til å utarbeide en økonomiplan, jf. koml. § 44 nr. 1.

Økonomiplanen skal vedtas hvert år og skal være rullerende, jf. nr. 1. Denne skal omfatte minst de fire neste budsjettårene, jf. nr. 2. Planens hovedformål er å være et styringsredskap for kommunen. Plikten til å utarbeide en økonomiplan er en konkretisering og utdyping av den bredere forpliktelsen til å utarbeide en samlet kommuneplan etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 11-1 første ledd. Kommuneplan etter plan- og bygningsloven omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Det er opp til kommunen selv å bestemme hvordan samordningen av økonomiplanen og handlingsplanen etter plan- og bygningsloven skal skje.⁷²⁴

Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Økonomiplanen skal, i likhet med årsbudsjettet, være realistisk, jf. koml. § 44 nr. 3. Kravet til realisme er et rettslig krav.⁷²⁵ For at økonomiplanen skal kunne fungere etter intensjonen må den også omfatte eierskap i selskaper og økonomisk engasjement utenfor kommunens egen forvaltning. De interne økonomiske forholdene i det enkelte selskap kommunen er involvert i faller imidlertid utenfor hva økonomiplanen skal omfatte.⁷²⁶ Også økonomiplanen skal, i likhet med årsbudsjettet, være i balanse, jf. nr. 4 som henviser til koml. § 46 nr. 6

Da kommuneloven ble vedtatt i og regler om økonomiplan ble innført i kommuneloven var økonomiplanen, i likhet med årsbudsjettet, rettslig bindende. Ved revisjonen av økonomireglene i 2000 ble dette endret, og økonomiplanen er ikke lenger rettslig bindende.⁷²⁷ Kommuneloven stilte tidligere også konkrete krav om at økonomiplanen skulle gi en oversikt

⁷²³ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 70.

⁷²⁴ Bernt og Overå (2011) s. 387.

⁷²⁵ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 128.

⁷²⁶ Bernt og Overå (2011) s. 389.

⁷²⁷ Jan Fridhjøf Bernt sier at endringen avspeiler en klar nedtoning av økonomiplanen som overordnet styringsinstrument sammenlignet med det som var den opprinnelige intensjonen med en slik plan, se Bernt og Overå (2011) s. 387. Se også omtale s. 389.

over samlet gjeldsbyrde og garantiansvar og utgifter til renter og avdrag i planperioden. Også denne bestemmelsen ble opphevet ved lovrevisjonen i 2000. I den utstrekning slike opplysninger er av vesentlig betydning i forhold til kravet om at årsplanen skal være realistisk må imidlertid slike opplysninger fortsatt tas med i økonomiplanen.⁷²⁸

10.2.3.3 Saksbehandlingsregler

Budsjettbehandlingen i de folkevalgte organene er regulert i koml. § 45, mens regler for behandling av økonomiplanen er gitt i koml. § 44. Reglene er i hovedsak innholdsmessig like. Det er ikke gitt regler om den administrative budsjettbehandlingen i kommuneloven selv om denne vil i alle kommuner vil ha stor faktisk betydning.

Kommunestyret skal selv vedta årsbudsjett og økonomiplan og myndigheten kan ikke delegeres. Delegasjonsforbudet følger klart av ordlyden for årsbudsjettets del, se koml. § 45 nr. 2 første setning. Det gjelder også et delegasjonsforbud med hensyn til vedtakelse av økonomiplanen selv om det ikke fremgår eksplisitt av ordlyden.⁷²⁹ Som omtalt i kapittel 4 punkt 4.2.2.3 vil det være det nyvalgte kommunestyret som treffer budsjettvedtak etter et kommunestyrevalg.

Formannskapet har, som omtalt i kapittel 4 punkt 4.2.3.2 foran, i oppgave å behandle forslag til økonomiplan og årsbudsjett, jf. koml. §§ 44 nr. 6 (økonomiplan) og 45 nr. 2 andre setning (årsbudsjett) begge sammenholdt med koml. § 8 nr. 3. Kommunerådet (byrådet) har tilsvarende plikt i en parlamentarisk styringsform. Formannskapets innstilling til årsbudsjett og økonomiplan skal legges ut til «alminnelig ettersyn», dvs. offentlig innsyn, i minst 14 dager før planen behandles i kommunestyret, jf. koml. §§ 45 nr. 3 (årsbudsjett) og 44 nr. 7 (økonomiplan). Årsbudsjettet må vedtas innen årets utgang for kommende kalenderår, jf. koml. § 45 nr.1. Det er ikke gitt regler for når økonomiplanen skal vedtas, tidspunktet bestemmes av kommunestyret. Ved avstemninger over årsbudsjett og økonomiplan er det gitt særlige avstemningsregler i koml. § 35 nr. 2. Ved endelig avstemning skal det stemmes over årsbudsjettet/økonomiplanen som helhet, se omtale av denne reglen i kapittel 4 punkt 4.2.5.2 om avstemninger foran. Endringer i årsbudsjettet skal vedtas etter samme prosedyre som

⁷²⁸ Bernt og Overå (2011) s. 391.

⁷²⁹ Bernt og Overå (2011) s. 387.

vedtakelse av det, men det er ikke krav om offentlig ettersyn, jf. koml. § 45 nr. 3 siste setning. Det samme gjelder endringer i økonomiplanen, jf. koml. § 44 nr. 7 siste setning.

Kommunestyrets budsjettvedtak og formannskapets saksdokumenter skal sendes departementet til orientering, jf. koml. § 45 nr. 4. Det samme gjelder økonomiplanen, jf. koml. § 44 nr. 8. Oversendelsesplikten er begrunnet med statens behov for å følge med på kommunenes virksomhet.⁷³⁰ Fylkesmannen har fått i oppgave å følge opp kommunene i hvert sitt fylke – årsbudsjett og økonomiplan skal i tråd med dette sendes fylkesmannen. Årsbudsjettet skal ikke godkjennes. Kommuner i økonomisk ubalanse blir meldt inn i et eget register, ROBEK-registeret, dersom et av vilkårene i koml. § 60 nr. 1 er oppfylt. For eksempel hvis kommunestyret har vedtatt et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet eller hvis kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt.⁷³¹ Fylkesmannen skal foreta lovlighetskontroll av årsbudsjettet for ROBEK-kommuner, jf. koml. § 60 nr. 2. Fylkesmannen har også adgang til å ta årsbudsjettet opp til lovlighetskontroll på eget initiativ med hjemmel i koml. § 59, reglene om lovlighetskontroll er behandlet i kapittel 12 punkt 12.2.3 senere i rapporten.

10.2.3.4 Underskuddsinndekning

Underskudd på årsregnskapet som ikke kan dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges frem, skal føres opp til dekning i det følgende års budsjett, jf. koml. § 48 nr. 4. Med regnskapsmessig underskudd menes at årets utgifter til driften samt pliktige avsetninger er større enn årets inntekter samt bruk av avsetninger fra tidligere år. Det er bare når det ikke er mulig å dekke inn underskuddet at underskudd kan fremføres.⁷³² Kommunen har plikt til å dekke underskudd i løpet av det påfølgende budsjettåret etter at regnskapet med underskudd er avlagt. Under særlige forhold kan kommunestyret, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år. Bestemmelsen innebærer at kommunene som hovedregel må dekke inn et underskudd i regnskapet over to år. Har kommunestyret vedtatt at det regnskapsmessige underskuddet skal

⁷³⁰ Bernt og Overå (2011) s. 395

⁷³¹ For mer om ROBEK-registeret, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305> lest 1. august 2013.

⁷³² Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 132.

dekkes inn ut over denne «første» to-årsperioden vil kommunen bli meldt inn i ROBEK-registeret, jf. koml. § 60 nr. 1 c, og må som ROBEK-kommune ha statlig godkjenning for å foreta låneopptak.

I tilfeller der de samfunnmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen skal dekke underskudd etter første og annet punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne vedtak om at underskuddet dekkes over mer enn fire år, jf. koml. § 48 nr. 4, se nest siste setning. Underskudd kan likevel ikke dekkes over mer enn ti år. Denne bestemmelsen kom inn i kommuneloven i 2008 på bakgrunn av mislykkede økonomiske spekulasjoner i flere «kraftkommuner» som innebar store tap for kommunene, saken er omtalt som Terra-saken. Lovendringsforslaget ble fremmet som en hastesak uten høring våren 2008 for at lovendringen skulle kunne tre i kraft før kommunestyrene i kommunene som var involvert i saken skulle vedta årsregnskapet for 2007.⁷³³ Utvidelsen av inndekningsperioden ble begrunnet med at en for streng håndheving av lovverket med maksimalt fire års inndekningsperiode kunne gi urimelige utslag. Det ble også begrunnet med at det for noen kommuner ikke er praktisk mulig å følge kommunelovens inndekningskrav uten at det vil kreve så store reduksjoner i tjenestetilbudet at innbyggerne ikke får tjenestene de etter annet lovverk har krav på. Det ble også vist til at departementet var kjent med at noen kommuner i praksis allerede brukte mer enn fire år på inndekning av underskudd, se proposisjonen s. 2. Myndigheten til å gi slikt samtykke er lagt til departementet for å sikre en ensartet praksis.

10.2.4 Årsregnskap og årsberetning

Det er gitt regler om årsregnskap og årsberetning i koml. § 48 og i forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).⁷³⁴ Det er gitt en egen forskrift for kommunale og fylkeskommunale foretaks særbudsjett, særregnskap og årsbudsjett.⁷³⁵ Bokføringen skal i hovedsak skje etter regler i bokføringsloven, jf. forskriften § 2, disse reglene behandles ikke i rapporten.⁷³⁶ Årsregnskapet følger, i likhet med årsbudsjettet, kalenderåret, jf. koml. § 48 nr. 1. Årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av dem. Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med

⁷³³ Ot.prp. nr. 53 (2007-2008) s. 1.

⁷³⁴ Forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).

⁷³⁵ Forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak

⁷³⁶ Lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven).

uavhengig av om de er betalt eller ikke, jf. nr. 2, noe som innebærer at regnskaper føres etter anordningsprinsippet. Regnskapet skal føres i overensstemmelse med «god kommunal regnskapsskikk» og grunnleggende regnskapsprinsipper, jf. regnskapsforskriften § 8. Det gjelder både informasjonen i regnskapet og selve regnskapsføringen. «God kommunal regnskapsskikk» er en rettslig standard, som til enhver tid må tolkes.⁷³⁷ Årsregnskapet vil sammen med årsberetningen vise i hvilken grad mål og resultater i årsbudsjettet er oppnådd.

Årsregnskapet skal revideres, se neste kapittel punkt 11.2.4 om regnskapsrevisjonen. Det skal vedtas av kommunestyret selv, jf. koml. § 48 nr. 3, myndigheten kan ikke delegeres. Regnskapet må være avlagt innen 15. februar etter regnskapsårets slutt, mens kommunestyrets vedtak skal skje senest seks måneder etter regnskapsårets slutt, jf. regnskapsforskriften § 10 første og andre ledd. Årsregnskapet vedtas etter innstilling fra formannskapet (kommunerådet i en parlamentarisk styringsform), jf. koml. § 48 nr. 3. Vedtaket må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller inndekning av regnskapsmessig underskudd jf. siste setning i nr. 3.

I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen, jf. koml. § 48 nr. 5. Det skal også redegjøres for iverksatte og planlagte tiltak for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunens virksomhet. I årsberetningen skal det også redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i kommunen og for iverksatte og planlagte tiltak for å fremme likestilling og hindre forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven. Iverksatte og planlagte tiltak for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal det også redegjøres for i årsberetningen.

Årsberetningen skal i likhet med årsregnskapet vedtas av kommunestyret selv senest seks måneder etter regnskapsårets slutt, jf. forskriften § 10 første ledd. Administrasjonssjefen

⁷³⁷ Det er etablert en forening for god kommunal regnskapsskikk bestående av Kommunal- og regionaldepartementet, Fornyings- administrasjons- og kirke departementet, KS, Norges Kommunerevisorforbund og Norges kemner og kommuneøkonomers forbund som utarbeider foreløpige standarder, gir uttalelser på området, etc., se nettsidene til foreningen <http://www.gkrs.no/> lest 31.7.2013.

(kommunerådet i en parlamentarisk styringsform) skal utarbeide årsberetningen, og fremme denne for det organ kommunestyret bestemmer, jf. tredje ledd. Årsberetningen skal avgis uten ugrunnet opphold, og senest innen 31. mars. Hvis årsberetningen ikke fremmes for kontrollutvalget skal den oversendes kontrollutvalget før kontrollutvalget avgir uttalelse til årsregnskapet. Årsberetningen skal foreligge til behandling i kommunestyret samtidig med behandlingen av årsregnskapet.

10.2.5 Lån

Utgangspunktet for kommunenes adgang til å foreta låneopptak er at det bare kan tas opp lån til et kommunalt formål.⁷³⁸ Adgangen til å ta opp lån er regulert i koml. § 50. Bestemmelsen angir hvilke formål en kommune kan ta opp lån til og er uttømmende. Det er ikke adgang til å ta opp lån til andre formål enn de lovregulerte. Kommuneloven § 50 bygger på det som tradisjonelt gjerne har blitt omtalt som formuesbevaringsprinsippet. Departementet har begrunnet utformingen av lånereglene i kommuneloven i «det finansielle ansvarsprinsipp».⁷³⁹ Prinsippet innebærer at de som drar nytte av et tilbud også bærer kostnadene av tilbudet. Anskaffelser som fullt ut forbrukes i året bør fullt ut betales av samme års inntekter, mens betaling for anskaffelser som er av varig verdi kan fordeles over eiendelens levetid. Lånefinansiering er, med dagens system, det instrumentet kommuner har til å fordele betaling for en vare over tid sier departementet. Det finansielle ansvarsprinsipp er dermed ikke til hinder for at anskaffelser av varig verdi lånefinansieres.

Hovedregelen i loven er at det bare kan tas opp lån for å finansiere investeringer, og ikke til driftsformål, jf. koml. § 50 nr. 1. Investeringer som kan lånefinansieres må være i «bygninger, anlegg og varige driftsmidler». Disse formuleringene har lovgiver valgt for å søke å klargjøre grensen mellom driftsformål og investeringer.⁷⁴⁰ Kommuner har ikke adgang til å ta opp lån for å finansiere kjøp av aksjer, det faller utenfor begrepet «varige driftsmidler».⁷⁴¹

Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet, jf. koml. § 50 nr. 1 første ledd andre setning. I og med at kommunestyret selv vedtar årsbudsjettet, og derigjennom hvordan

⁷³⁸ Bernt mfl. (2002) s. 529.

⁷³⁹ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 77 flg.

⁷⁴⁰ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 79.

⁷⁴¹ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 134.

tiltak i investeringsbudsjettet skal finansieres (med lån eller andre finansieringskilder) må kommunestyret selv treffe vedtak om slikt låneopptak. Årsbudsjettet gir dermed en øvre ramme for låneopptak i løpet av året, jf. delegasjonsforbudet. Det kan altså kun tas opp lån til tiltakene/formålene som er vedtatt lånefinansiert. Om ikke tiltakene er detaljert spesifisert i budsjettet, må tiltaket som lånefinansieres ligge innenfor formålet til de investeringsrammene som er ført opp i årsbudsjettet (jf. adgang til rammebudsjettering).

Lån til investeringer må i utgangspunktet være til «eget bruk», jf. koml. § 50 nr. 1, men slik at kommuneloven i koml. § 50 nr. 6 åpner for at kommunen kan ta opp lån for videre utlån. Forutsetningene for slik adgang er at slikt lån skal benyttes til investeringer og at mottaker ikke driver næringsvirksomhet. Det kan for eksempel gjelde opptak av formidlingslån til vanskeligstilte husholdninger i forbindelse med anskaffelser av boliger eller til en boligstiftelse kommunen selv har opprettet.⁷⁴² Begrensningen knyttet til at mottaker ikke skal drive «næringsvirksomhet» er først og fremst begrunnet med et ønske om å forhindre omgåelser av garantiforbudet i koml. § 51 nr. 2, (se neste punkt). I forarbeidene har departementet fremhevet at lån til andre ikke må komme i konflikt med EØS-reglene om offentlig støtte.⁷⁴³ Det kan også tas opp lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon, også her er forutsetningen at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer.

Kommuner kan også ta opp lån for konvertering av egen gjeld og for å innfri garantiansvar, jf. koml. § 50 nr. 2. Det er også tillatt å ta opp «likviditetslån», jf. koml. § 50 nr. 5, og lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte mv, jf. koml. § 50 nr. 3 og nr. 4. Kommuneloven tillater også låneopptak til eget lånefond, jf. koml. § 50 nr. 8. Dersom kommunen har lånefond skal det settes opp og føres særskilt bevilgningsregnskap og balanseregnskap for dette, jf. forskrift om årsregnskap og årsberetning § 6. Ved bruk av lånefond gjelder de alminnelige reglene omtalt foran med hensyn til låneformål. I koml. § 50 nr. 7 er det gitt regler om avdrag. Disse retter seg mot kommunens totale lånegjeld, og ikke det enkelte lån.⁷⁴⁴ Reglene i nr. 7 gjelder også for bruk av lånefond.

⁷⁴² Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 83.

⁷⁴³ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 86-87.

⁷⁴⁴ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 89.

Vedtak om låneopptak skal i likhet med vedtak om årsbudsjett og økonomiplan sendes departementet, dvs. fylkesmannen, til orientering. Lån skal normalt ikke godkjennes, men slik at ROBEK-kommuner må ha fylkesmannens godkjenning for at et vedtak om opptak av lån er gyldig, jf. koml. 50 nr. 9 og koml. § 60 nr. 1.

10.2.6 Garantier

Kommuneloven § 51 gir regler om kommuners adgang til å stille garanti. Bestemmelsen utfylles av forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier.⁷⁴⁵ Spørsmålet om hvorvidt kommunene skulle få adgang til å stille garantier eller ikke var omdiskutert under lovforberedelsen. Flertallet i kommunelovutvalget foreslo et absolutt garantiforbud, men fikk ikke gjennomslag for det i den senere lovforberedelsen.⁷⁴⁶ Det er etter koml. § 51 nr. 1 og 2 adgang til å stille kausjon eller annen økonomisk garanti for andres økonomiske forpliktelser forutsatt at garantien ikke er «knyttet til næringsvirksomhet». Forbudet mot å stille garanti for næringsvirksomhet er knyttet til den økonomiske risikoen slik garanti medfører.⁷⁴⁷ Det er ikke tillatt å stille garanti i form av pantsetting av kommunens eiendeler, jf. nr. 4. Garantibegrepet dekker også underskuddsgarantier jf. ordlyden «annen økonomisk garanti».

Hvorvidt en virksomhet er en næringsvirksomhet eller ikke kan være problematisk å vurdere, det må foretas en konkret vurdering av den enkelte situasjon. Særlig virksomhet med et visst forretningsmessig preg, men som ligger i grenselandet mellom tradisjonell forvaltningsvirksomhet og næringsvirksomhet kan være vanskelig å vurdere. Det samme gjelder der en del av virksomheten åpenbart er næringsvirksomhet og en annen del er tradisjonell forvaltningsvirksomhet, eller utelukkende skal dekke kommunens behov. Dersom virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eier økonomisk gevinst vil virksomheten uansett være næringsvirksomhet, selv om virksomheten rent faktisk går med underskudd sier departementet i lovproposisjonen. Hvorvidt virksomheten har et gevinstpotensial er ikke avgjørende, det avgjørende er om virksomheten har et gevinstsiktemål. For å unngå omgåelser bør det vurderes å stille som vilkår at det ikke skal utbetales utbytte til eier så lenge garantien står ved lag når garantien skal godkjennes.

⁷⁴⁵ Forskrift 2. februar 2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier.

⁷⁴⁶ NOU 1990: 13 s. 247.

⁷⁴⁷ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 182.

Hvorvidt det er en reell økonomisk risiko knyttet til det markedet virksomheten opererer i skal det også legges vekt på.⁷⁴⁸

Vedtak om å stille garanti må godkjennes av departementet, dvs. fylkesmannen, jf. koml. § 51 nr. 1. Mindre garantier, der maksimumsansvaret er lavere eller lik kroner 500.000, trenger ikke statlig godkjenning, jf. garantiforskriften § 5.

10.2.7 Finansforvaltning

Kommuneloven § 52 og forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning gir regler om kommuners finansforvaltning.⁷⁴⁹ Bestemmelsen om finansforvaltningen kom inn i kommuneloven i 2000. Lovbestemmelsen pålegger kommunestyret å gi regler for kommunens finansforvaltning, jf. koml. § 52 nr. 1. Slike regler må gis av kommunestyret, myndigheten kan ikke delegeres. Minst en gang i hver kommunestyreperiode skal kommunestyret ta stilling til reglementet, jf. finansforvaltningsforskriften § 2 andre ledd. Med begrepet «finansforvaltning» menes rutiner for hvordan ledige likvide midler skal forvaltes, metoder/rutiner ved opptak av lån, inngåelse av leasingavtaler mv. samt forvaltning av gjeldsporteføljen.⁷⁵⁰ Med hensyn til forvaltningen av ledig likviditet følger det av nr. 3 at det grunnleggende prinsippet for kommunen er å finne balansen mellom avkastning, risiko og likviditet.

Nærmere regler med krav til innholdet i den enkelte kommunes regler om finansforvaltning er gitt i finansforvaltningsforskriften. Det følger av finansforvaltningsforskriften § 3 første ledd at kommunestyret ved fastsettelsen av reglementet skal vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning. Ved forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål skal legges vekt på lav finansiell risiko og høy likviditet heter det i andre ledd i forskriftsbestemmelsen. Det skal etter tredje ledd være kunnskap i kommunen om finansforvaltning som til enhver tid er tilstrekkelig for at kommunen kan utøve

⁷⁴⁸ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 97-98.

⁷⁴⁹ Forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning.

⁷⁵⁰ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 136.

finansforvaltningen i tråd med finansreglementet. Dette gjelder også når kommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre.

Kommunestyret skal, jf. finansforvaltningsforskriften § 5, påse at en uavhengig instans med kunnskap om finansforvaltning vurderer hvorvidt finansreglementet legger rammer for en finansforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i finansforvaltningsforskriften. Denne vurderingen skal skje før reglementet vedtas i kommunestyret.

Finansforvaltningsforskriften ble utarbeidet i 2009, og avløste en tidligere forskrift fra 2001. Bakgrunnen for å gi nye regler var erfaringene fra «Terra-saken».⁷⁵¹

10.2.8 Konkurs, vedtak om betalingsinnstilling mv.

En kommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest og heller ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs, jf. koml. § 55 nr. 1 og 2. Når en kommune, på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret selv å treffe vedtak om betalingsinnstilling, jf. koml. § 56 nr. 1. Melding om slikt vedtak skal straks sendes departementet. Det er gitt nærmere regler i loven om hva som så skal skje. Denne bestemmelsen er myntet på ekstreme krisetilfeller og er i praksis i dag en sovende bestemmelse. Verken den eller forløperen har vært benyttet noen gang.⁷⁵² Det henvises til kommentarutgaven til kommuneloven for mer om disse bestemmelsene.

10.3 Danmark

10.3.1 Oversikt

Danske kommuner får inntekter fra egne kilder i form av skatter og brukerbetalinger og fra staten i form av refusjoner og tilskudd, herunder tilskudd fra en mellomkommunal

⁷⁵¹ Terra-saken i 2007 involverte 8 kommuner. Disse hadde investert i strukturerte kredittprodukter med høy risiko og alle kommunene gikk på til dels store tap. Investeringsmidlene stammet fra lånte penger med sikkerhet i framtidige kraftinntekter der meglerhuset Terra Securities hadde vært rådgivere.

⁷⁵² Bernt og Overå (2011) s. 464.

utjevningsordning som i hovedsak er statlig finansiert. Den kommunale beskatningsretten er formelt sett fri, men i praksis underlagt et avtalesystem som gir rammer for kommuneøkonomien med virkning for kommunene en bloc. Disse avtalene inngås Mellom Finansministeriet (formelt regjeringen) og kommunene ved Kommunernes Landsforening som ledd i budsjettsamarbeidet mellom stat og kommuner. Budsjettavtalene fastlegger rammene for kommunenes inntekter og utgifter. De benyttes også som instrument for regulering av kommunenes ivaretagelse av oppgaver på sektornivå.

Den økonomiske forvaltning i de enkelte kommuner underlagt et forholdsvis detaljert regelverk. Av særlig betydning er reglene i styrelsesloven kapittel V (§§ 36-46) og VIII (§§ 57-59). Styrelsesloven kapittel V om kommunenes økonomiske forvaltning gir regler om kommunens regnskapsår, budsjett, adgang til låneopptak og garantistillelse, beslutninger om brukerbetaling, antakelse av revisjon, kommunens regnskapsføring og avleggelse av årsregnskap samt regler om forvaltning av kommunens likvide midler. I tillegg kommer regler om oversendelse av informasjon til Statsforvaltningen (årsregnskap) og visse regler om statlig kontroll (særlig i forhold til revisjon). Styrelsesloven kapittel VIII inneholder først og fremst regler om (Indenrigs-) ministeriets adgang til å gi forskrifter. Det er gitt to forskrifter (bekendtgørelser som de kalles på dansk) av betydning for økonomiforvaltningen: lånebekendtgørelsen,⁷⁵³ og budget- og regnskapsbekendtgørelsen.⁷⁵⁴ Sistnevnte gir i et særskilt bilag; «Budget- og regnskabssystem for kommuner», nærmere regler om budsjett og regnskap. I tillegg skal kommunalbestyrelsen selv gi regler om kasse- og regnskapsføringen og om revisjon i særlige regulativer, jf. ksl. § 42, stk. 7 og brb. § 5, stk. 3.

Budsjett og regnskapssystemet for kommunene bygger i stor utstrekning på prinsipper innført i 1977 og omfatter et sett av regler vedrørende formen for kommunenes årsbudsjett, flerårige økonomiplaner og regnskap mv.⁷⁵⁵ Systemet består i korthet av to hoveddeler: en autorisert kontoplan med tilhørende konteringsregler, og et sett av form- og saksbehandlingskrav vedrørende budsjettering, bevilgning og regnskapsavleggelse mv. De førstnevnte reglene er bindende for kommunene, mens form- og saksbehandlingskravene dels gir bindende regler og dels retningslinjer av mer veiledende og utdypende karakter.

⁷⁵³ Bkg. 68/2013.

⁷⁵⁴ Bkg. 797/2012.

⁷⁵⁵ Reglene er gjenstand for jevnlig revisjoner som kunngjøres i Lovtidende og også særskilt meddeles elektronisk til kommunene.

Budsjett og regnskap må vedtas av kommunalbestyrelsen, og kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvaret for kommunens økonomiforvaltning. Også låneopptak og garantistillelser må vedtas av kommunalbestyrelsen. Økonomiudvalget har et spesielt ansvar for den økonomiske forvaltning i kommunene, jf. ksl. § 18, se omtale av utvalget i kapittel 4 punkt 4.3.3.3. Utvalget er (i likhet med alle andre utvalg) underlagt kommunalbestyrelsens beslutningsmyndighet i alle anliggender. Økonomiudvalget har imidlertid en særstilling i styringen av en kommune fordi utvalgets oppgaver er fastlagt i loven og ikke kan fratras utvalget. Det forhindrer ikke kommunalbestyrelsen i å gi retningslinjer for ivaretagelse av økonomiudvalgets lovbestemte oppgaver, i noen tilfeller forutsetter styrelsesloven at slike retningslinjer gis. Det gjelder regulativer for kasse- og regnskabsvæsenet samt for revisjon. Av særlig relevans for den økonomiske forvaltning er økonomiudvalgets kompetanse til å gi erklæring om økonomiske og administrative forhold forbundet med saker som skal legges frem og avgjøres av kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 18, stk. 2, ivaretagelsen av den umiddelbare forvaltning vedrørende kommunens kasse- og regnskabsvæsen og personalforhold, jf. ksl. § 18, stk. 3), og ivaretagelse eller samordning av kommunens planlegging, jf. ksl § 18 stk. 4 (som jo er avhengig av kommunalbestyrelsens beslutning). I tillegg har økonomiudvalget en særlig og selvstendig kompetanse til å avkreve øvrige utvalg innspill til årsbudsjettet, jf. ksl. § 21, stk. 3, til å utarbeide forslag til årsbudsjett mv. for kommunalbestyrelsen, til å meddele tilleggsbevilgninger etter kommunalbestyrelsens beslutning, jf. ksl. § 40, stk. 2 og til å avlegge halvårsregnskap for kommunalbestyrelsen, jf. ksl. §§ 45 og 45 a).

10.3.2 Kommunenes inntekter og beskatningsretten

10.3.2.1 De kommunale inntektene

Kommunene dekker 75 % av egne utgifter ved skatter og brukerbetaling. Generelle tilskudd utgjør 10-15 % av kommunenes samlede økonomi mens aktivitetsbestemte tilskudd (refusjoner) dekker 10-15 % av de samlede kommunale utgiftene i Danmark.⁷⁵⁶

⁷⁵⁶ For kommuner som mottar tilskudd etter den mellomkommunale udligningsordningen har blokktilskuddet en vesentlig større betydning.

10.3.2.2 Skatter

Kommunene kan kreve inntektskatt av personer etter regler i lov om kommunal inndkomstskatt, og mottar også inntektskatt av selskaper etter samme lov sammenholdt med selskabsskatteloven og fondsbeskatningsloven.⁷⁵⁷ Kommunal inntektsskatt (av fysiske personer) skal betales med en utskrivnings% som bestemmes av kommunalbestyrelsen for det pågjeldende kalenderår, denne skal angi forholdet mellom på den ene side de beløp som skal skrives ut som kommunal inntektskatt, og på den annen side det utskrivningsgrunnlaget kommunen har lagt til grunn for budsjettet, jf. lov om kommunal inkomstskatt § 6.

Kommunene har som nevnt foran i utgangspunktet fri beskatningsrett med hensyn til inntektsskatt knyttet til fysiske personer, og må gjennom utskrivning av skatt sikre at det er balanse mellom inntekter og utgifter i det enkelte budsjettår, jf. brb. § 3, stk. 1. Brukerbetaling kan ikke benyttes til å saldere budsjettet, slike inntekter kan bare gå til dekning av selvkost.

Selv om den kommunale beskatningsretten på fysiske personers inntekter prinsipielt sett er fri er den i ganske stor utstrekning undergitt statlig styring gjennom budsjettssamarbeidet Melllem staten og kommunene. Gjennom dette samarbeidet gis det jevnlig henstillinger til kommunene om å utvise tilbakeholdenhet med hensyn til fastsetting av skattenivået i kommunene. Disse henstillingene er ikke rettslig bindende, hverken for den enkelte kommune eller for kommunene under ett, men manglende etterlevelse av en budsjettavtale kan som omtalt innledningsvis sanksjoneres både kollektivt og individuelt gjennom reduksjon av de statlige (blokk-) tilskuddene, sanksjonsmuligheter som de senere årene er blitt vesentlig skjerpet.

Kommunene i Danmark kan ikke skrive ut formuesskatt. Kommunene mottar i tillegg til inntektsskatten, også en form for eiendomsskatt etter lov om kommunal ejendomsskatt.⁷⁵⁸ Det skal svares det som kalles «grunnskyld» for fast eiendom dersom det er foretatt en verdiansettelse av grunnverdien av eiendommen, jf. § 1 stk. 1 i loven, men slik at staten og visse andre etter regler i § 7 er fritatt for slik betaling. Kommunalbestyrelsen kan også fritta visse institusjoner som skoler, sportsanlegg mv. fra å betale grunnskyld, jf. § 8 i loven. Kommunalbestyrelsen fastsetter i forbindelse med den endelige vedtakelse av kommunens årsbudsjett det som kalles en «grundskyldpromille», jf. § 2. Denne skal utgjøre minst 16 og

⁷⁵⁷ LBK nr. 725 af 26/06/2006, lov om kommunal inddkomstskatt.

⁷⁵⁸ LBK nr. 1006 af 26/10/2009, lov om kommunal ejendomsskat.

høyest 34 promille. Provenyet fra de kommunale inntektsskattene i Danmark i 2007 var 184 mrd. danske kroner, mens eiendomsskatter innbragte 15 mrd. danske kroner. Den gjennomsnittlige skatteprosenten utgjør p.t. (2012) 25 % for inntektsskatten og 25 promille for eiendomsskatten. Inntektsskatten utgjør således helt klart den største delen av kommunens samlede inntekter.

Ut over inntekts- og eiendomsskatter mottar visse kommuner en mindre andel av de selskaps- og kapitalgevinstskattene (13,4 %) som staten skriver ut.⁷⁵⁹

10.3.2.3 Statlige overføringer («statlige tilskudd»)

De statlige tilskuddene fordeler seg på to hovedordninger og en rekke særordninger, særordningene er samlet sett av mindre betydning. Tilskudd etter de to hovedordningene gis dels som aktivitetsbestemte tilskudd (ofte automatiske refusjonsordninger) regulert i særlovgivningen, og dels som generelle tilskudd (ikke knyttet til en bestemt aktivitet). De sistnevnte tilskuddene faller i to hovedgrupper, de såkalte «blokktilskud» som har et egentlig finansieringsmessig siktemål og som fordeles etter antall innbyggere i kommunene, og et såkalt «udligningstilskud» som har et utjevningmessig siktemål og som fordeles etter kommunenes skattegrunnlag og utgifter. De generelle tilskuddsordningene er nærmere regulert i en egen lov, udligningsloven, se kapittel 6 og 7.⁷⁶⁰ I det følgende ser vi kort på den rettslige reguleringen av blokktilskuddene samt på utviklingen av tilskuddsordningene.

Blokktilskuddet bestemmes av finansministeren med tilslutning av Folketingets finansudvalg, jf. udligningsloven § 14 stk. 1, og det fordeles av indenrigsministeren, jf. stk. 4. Tilskuddet fastsettes etter forhandlinger med kommunene som ledd i det ovennevnte budsjett samarbeidet. Dette samarbeidet er ikke lovregulert. Blokktilskuddet justeres årlig i forhold til eventuelle nye oppgaver og konjunkturrendringer samt den alminnelige pris- og lønnsutvikling, jf. stk. 2. Hvis den samlede kommunale beskatning stiger eller overstiger avtalt nivå kan blokktilskuddet reguleres gjennom en kombinasjon av individuelle og kollektive nedsettelse, jf. § 14, stk. 2, nr. 6, med henvisning til lov om nedsættelse af

⁷⁵⁹ Indkomstskatteloven § 10, stk. 2, jf. selskabsskattelovens § 23 og fondsbeskatningslovens § 13.

⁷⁶⁰ Lov 499/2006, Lbk. 561/2009 (lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner).

statstilskuddet ved forhøjetelser af den kommunale skatteudskrivning.⁷⁶¹ Finansministeren kan også, med hjemmel i stk. 5 og 6 (som kom inn ved lovvedtak L 585/2012), beslutte at en nærmere bestemt andel av bloktilskuddet først kommer til utbetaling når, og hvis, kommunenes samlede budsjetterte utgifter til «service og anlæg» svarer til det avtalte utgiftsnivå, det såkalte «betingede bloktilskud». Ved en eventuell nedsettelse av den «servicerelaterede» del av det betingede tilskuddet påhviler det indenrigsministeren å fordele nedsettelsen på kommunene, jf. stk. 5. Indenrigsministeren kan i en slik situasjon velge mellom en forholdsmessig nedsettelse etter kommunestørrelser eller et annet individualisert grunnlag der det tas hensyn til den enkelte kommunes «budsjettatferd». Nedsettelse av den «anlægsrelaterede» del av tilskuddet fordeles kollektivt på kommunene etter innbyggertall. Udligningsloven § 14 a pålegger også indenrigsministeren å sette ned bloktilskuddet hvis kommunenes regnskaper samlet sett viser et høyere nivå for serviceutgiftene enn det budsjetterte nivå.⁷⁶² Slik nedsettelse foretas kollektivt for alle kommuner (med 40 %) og individuelt for de kommuner der serviceutgiftene overstiger det budsjetterte nivå (med 60 %).

De forskjellige tilskuddsordningene har vært endret en rekke ganger. Ved kommunalreformen i 1970 bortfalt en rekke refusjonsordninger og en fikk i stedet etablert en generell tilskuddsordning. Samtidig ble det innført en mellomkommunal utjevningsordning finansiert av kommunene selv. Den någjeldende tilskuddsordningen er hovedsakelig et resultat av en finansieringsreform gjennomført i tilknytning til kommunalreformen av 2007. Denne medførte bl.a. en høyere grad av utjevning kommunene imellom samt at staten overtok hoveddelen av finansieringen av utjevningsordningen. Den statlige overtakelsen er en rent teknisk endring idet statens andel av finansieringen motregnes i forhold det generelle bloktilskuddet. Størrelsesmessig utgjør bloktilskuddet litt mindre enn halvparten av statstilskuddene, refusjonene har således fortsatt stor betydning for kommunenes økonomi.

Forutsetningene for budsjettsamarbeidet mellom stat og kommuner har også endret karakter. Samarbeidet har riktignok alltid har tatt utgangspunkt i sentralt fastsatte utgiftspolitiske mål for offentlige sektor samlet sett, men det har ikke vært basert på noen forutsetning om balanse mellom offentlige utgifter og inntekter på alle nivåer. Rammene har vært bestemt av skiftende konjunkturer der det kommunale handlingsrommet i noen perioder har vært større enn i andre.

⁷⁶¹ Lov 477/2008.

⁷⁶² Lov nr 710 af 25/06/2010. (Endringslov), som ble endret ved L 585/2012.

Tendensen har i de senere årene gått klart i retning av en innskrenkning av det samlede økonomiske handlingsrommet kombinert med en skjerping av lovregulerte instrumenter for sanksjoner ved avtalebrudd, jf. omtale foran. Med ny budgetlov, som gjelder fra og med finansåret 2014, er denne tendensen ytterligere styrket.⁷⁶³ Staten har tidligere hatt mulighet til å finansiere underskudd på statsbudsjettet ved å ta opp lån. Nå har staten ved budgetloven forpliktet seg til at den samlede «budsjettsstillingen» for de offentlige finansene sett under ett skal være i balanse, eller vise overskudd. Det skal etter loven årlig fastsettes utgiftstak for stat, regioner og kommuner, samt anslag for utgiftene de tre påfølgende år. Utgiftstakene vil utgjøre en bindende ramme for det løpende budsjettssamarbeidet Mellom stat og kommune. Loven innebærer at den kommunale økonomien på det generelle nivået vil bli underlagt en stram statlig styring og kontroll i fremtiden.

10.3.3 Årsbudsjett og økonomiplan

10.3.3.1 Krav til årsbudsjettet og økonomiplanen

Kommunen skal utarbeide og vedta et årsbudsjett med tilhørende «budgetoverslag» for en flerårig periode, jf. ksl. § 37, stk. 1 og 2. Budgetoverslaget omtales i det følgende som økonomiplan. Årsbudsjettet skal utarbeides for det kommende regnskapsår. Regnskapsåret løper fra 1. januar til 31. desember, jf. ksl. § 36. Økonomiplanens varighet er tre år, jf. budget- og regnskapsbekendtgørelsen § 3, stk. 3 første punkt. Styrelsesloven gir de overordnede reglene om budsjettet/økonomiplanen og regler om vedtakelsen av det, mer detaljerte regler er gitt i budget- og regnskapsbekendtgørelsen med tilhørende bilag. I bilag 1 til budget- og regnskapsbekendtgørelsen «Budget- og regnskapsystem for kommuner» (forkortet til brs.) er det gitt en rekke bestemmelser om utformingen av de kommunale budsjetter, hvilke poster de skal omfatte mv.⁷⁶⁴ Disse formkravene må ses i sammenheng med de forskjellige funksjonene budsjettet har. Budsjettet har en finansiell, en bevilgningsmessig og en informasjonsmessig funksjon, jf. brs. 5.2.

Den finansielle funksjonen består i at årsbudsjettet er bindende for størrelsen av neste års kommunale skatteutskrivning, jf. ksl. § 40, stk. 1, 1. pkt.⁷⁶⁵ Det innebærer at

⁷⁶³ Lov 547/2012. Loven trådte i kraft 1. oktober 2012.

⁷⁶⁴ Reglene er gitt med hjemmel i ksl. § 38, stk. 2, 3. pkt.

⁷⁶⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 304.

kommunalbestyrelsen ved vedtakelsen av årsbudsjettet må ha foretatt en vurdering av det samlede utgiftsbehovet i kommunen. Budsjettet skal ikke bare inneholde en oversikt over kommunens utgifter, men skal også angi hvordan disse skal finansieres. Budsjettet er således et uttrykk for en samlet avveining av utgiftsønsker sammenholdt med skatteutskrivning og øvrige inntektsmuligheter. I og med at kommuneskatten ikke kan økes i løpet av året og det er gitt restriksjoner på bruk av kassekreditt og låneopptak, se senere omtale i punkt 10.3.5, er budsjettets finansielle funksjon mer sentral for kommunene enn for private virksomheter, jf. brs. 5.2. Med hjemmel i den kommunale inkomstskattelovs § 6 fastsetter kommunalbestyrelsen en skatteutskrivningsprosent som angir forholdet mellom beløpet som skal utskrives som kommunal inntektsskatt, og det forventede beskatningsgrunnlaget for budsjettåret.⁷⁶⁶

Kommunalbestyrelsen må budsjettere med en skatteutskrivningsprosent som sikrer balanse mellom budsjettets inntekts- og utgiftsside, jf. brb. § 3, stk. 1. Balansen sikres ved forhøyelse eller nedsettelse av den kommunale inntektsskatten med mindre kommunalbestyrelsen vedtar en annen måte å sikre budsjettbalansen på, jf. brb. § 3, stk. 2, f.eks. ved trekk på kassebeholdningen, ved låneopptak eller ved å redusere utgiftene. Det må også settes av beløp til dekning av eventuelle tilleggsbevilgninger ved at det budsjetteres med en kassebeholdning av nødvendig størrelse.

Økonomiplanen, som skal utarbeides i forbindelse med årsbudsjettet etter ksl. § 37 stk. 2, er, hverken i bevilgningsmessig eller finansieringsmessig hensende, forpliktende for kommunalbestyrelsen, heller ikke for kommunalbestyrelsens budsjettarbeid i de kommende år i planperioden.⁷⁶⁷ Balansekravet gjelder også økonomiplanen, jf. bekendtgørelsen § 3, stk. 1. Balanse i økonomiplanen etableres ved forhøyelse eller nedsettelse av den kommunale inntektsskatten med mindre kommunalbestyrelsen beslutter annen måte å «tilvebringe balansen» på, jf. budgett- og regnskabsbekendtgørelsen § 3 stk. 3 fjerde punktum.

I tillegg til kravet om at budsjettet skal være i balanse skal det være så realistisk som mulig. Kravet til realisme er ikke lovfestet, men følger av et ulovfestet alminnelig prinsipp om saklig

⁷⁶⁶ LBK nr 725 af 26/06/2006.

⁷⁶⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 282.

forvaltning. Se også brs. 5.2.1 som sier at budsjettet skal være basert på «det bedst mulige skøn» over kommunens utgifter og inntektsmuligheter. Budsjettet må bygge blant annet på et rimelig anslag for befolkningsutvikling, utvikling i skattegrunnlag, statlige tilskudd og refusjoner mv. Det er kommunalbestyrelsens ansvar å sikre at budsjettet er realistisk og bygger på et forsvarlig anslag over inntekter og utgifter. Kravet til realisme gjelder også økonomiplanen.⁷⁶⁸

Med hensyn til skattegrunnlaget gir inkomstskatteloven § 7 kommunene anledning til å velge mellom å budsjettere ut fra eget skjønn eller i forhold til et statsgarantert utskrivningsgrunnlag. Garantien innebærer at staten dekker eventuelle underskudd som følge av at utskrivningsgrunnlaget viser seg å bli lavere enn forutsatt. De fleste kommuner har i dag valgt å budsjettere ut fra det statsgaranterte utskrivningsgrunnlaget.

Som omtalt foran i punkt 10.3.2.3 fastsettes størrelsen på de statlige generelle tilskuddene, herunder tilskudd fra den mellomkommunale utligning ved de årlige budsjettavtalene mellom staten og kommunene og staten kan gripe inn hvis avtalene ikke overholdes etter regler i utligningsloven. Utformingen av dette systemet har betydd at kommunene nå budsjetterer med en vesentlig større sikkerhetsmargin enn tidligere for ikke å risikere nedsettelse av blokktilskuddet.

Den bevilgningsmessige funksjonen består i at postene på årsbudsjettet som kommunalbestyrelsen bevilgningsmessig har tatt stilling til er bindende for den kommunale forvaltning i året budsjettet gjelder for, jf. ksl. § 40 stk. 1 andre setning. Det er altså bare de delene av budsjettet kommunalbestyrelsen har tatt bevilgningsmessig stilling til som binder forvaltningen, og disse skal være angitt i en bevilgningsoversikt som skal følge med budsjettet.⁷⁶⁹ Disse postene utgjør en bemyndigelse til å «afholde udgifter og oppebære indtægter inden for de fastsatte beløbsmæssige rammer og under de i øvrigt givne forudsætninger». Summen av bevilgninger med tilhørende bemerkninger utgjør budsjettet. Kommunalbestyrelsen tar ikke bevilgningsmessig stilling til et samlet budsjettforslag, men til de enkelte budsjettpostene utvalgene har foreslått. Det innebærer at disse enkeltstående

⁷⁶⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 288.

⁷⁶⁹ Thomsen mfl. (2010) s. 305.

bevilgningene utgjør kommunens samlede budsjett. Kommunalbestyrelsen mulighet til å gi tilleggsbevilgninger i løpet av året. Enhver tilleggsbevilgning skal angi hvordan den bevilgede utgift skal finansieres, jf. ksl. § 40, stk. 3.

Det fremgår av styrelsesloven § 40, stk. 2 første setning at det er kommunalbestyrelsen som har bevilgningsmyndigheten. Tiltak som vil medføre inntekter eller utgifter som ikke er bevilget i forbindelse med vedtakelsen av årsbudsjettet kan ikke iverksettes før kommunalbestyrelsen har gitt den nødvendige bevilgning, jf. andre setning. Bestemmelsen innebærer at kommunalbestyrelsen ikke kan delegere bevilgningsmyndigheten. Bevilgningssaker som ikke er behandlet i forbindelse med årsbudsjettet må behandles av kommunalbestyrelsen i løpet av budsjettåret. Styrelsesloven gir imidlertid kommunalbestyrelsen anledning til å bemyndige økonomiudvalget til å gi tilleggsbevilgninger i tilfelle beløp fra en drifts- eller anlægsbevilgning ønskes overført til en annen drifts- eller anlægsbevilgning, jf. ksl. § 40, stk. 2, 4. pkt. Bestemmelsen gir bare adgang til omdisponeringer innenfor gitte bevilgninger. Tiltak påbudt ved lov eller ved «annen bindende rettsforskrift» kan dersom det er nødvendig iverksettes uten kommunalbestyrelsens forutgående bevilgning, men slik at bevilgning må innhentes snarest mulig, jf. stk. 2, 3. pkt. Tiltak påbudt ved lov kan for eksempel være tiltak/tjenester en borger har rettskrav på. Med «annen bindende rettsforskrift» menes eksempelvis en dom eller et rettsforlik.⁷⁷⁰

Hovedregelen om forbud mot delegasjon av bevilgningsmyndigheten betyr ikke at utgifts- eller inntektsmessige disposisjoner i kommunen alltid må forelegges kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunalbestyrelsen benytter seg av bevilgningsrammer slik at kompetanse og ansvar for bruk av bevilgningene overlates til de stående utvalgene og videre til de utførende leddene i de kommunale forvaltningene og institusjonene. De nærmere reglene om den bevilgningsmessige funksjonen utover dette behandles ikke i denne rapporten.

Budsjettet har også en informasjonsmessig funksjon. Det gjelder i forhold til kommunens innbyggere, leverandører, ansatte, sentrale myndigheter og kommunepolitikere. Budsjett- og budsjettforslag er de redskapene politikere har i forhold til de økonomiske prioriteringene

⁷⁷⁰ Thomsen mfl. (2010) s. 315.

kommunalbestyrelsen skal foreta. Det er derfor viktig at budsjettet settes opp på en måte som gjør at de folkevalgte får den nødvendige informasjonen til å kunne foreta slike prioriteringer. Dette er gjort blant annet ved at kommunene skal benytte en autorisert kontoplan som er søkt bygget opp slik at midler til sammenhengende formål samles.

10.3.3.2 Krav til behandlingen av årsbudsjettet og økonomiplanen

Økonomiudvalget skal utarbeide forslag til kommunens årsbudsjett, jf. ksl. § 37 stk. 1 og 2. Forslaget skal, sammen med en treårig økonomiplan, legges frem for kommunalbestyrelsen senest 15. september, jf. bekendtgørelsen § 3, stk. 3. Forslaget skal behandles to ganger i kommunalbestyrelsen med minst tre ukers mellomrom, jf. ksl. § 38, stk. 1. (Loven er ikke til hinder for at budsjettet behandles tre ganger.) Det kan fremsettes endringsforslag mv. under første gangs behandling, men det skal bare stemmes over om forslaget skal gå over til andre gangs behandling eller ikke, jf. normalforretningsordenen § 6 stk. 2, 1. pkt. Dette er begrunnet med at første gangs behandling er tenkt å skulle ha karakter av en politisk mer generell debatt, og ikke diskusjon av enkeltheter.⁷⁷¹ I forbindelse med første gangs behandling kan kommunalbestyrelsen treffe beslutning om endring av budsjettforutsetningene noe som innebærer at økonomiudvalget må utarbeide nytt budsjettforslag på grunnlag av de nye forutsetningene til andre gangs behandling. Ved andre gangs behandling, som skal skje senest 15. oktober, diskuteres budsjettforslaget og kommunalbestyrelsen vedtar budsjettet og økonomiplanen, jf. stk. 2. Kravet om to behandlinger skal sikre at medlemmene av kommunalbestyrelsen skal kunne forholde seg til et sammenhengende og prioritert opplegg og at de skal kunne ta stilling til det fremtidige budsjettet ut fra synspunkter fra de øvrige medlemmene i kommunalbestyrelsen.⁷⁷²

Kommunalbestyrelsen skal ikke godkjenne budsjettforslaget i sin helhet.

Vedtaksprosedyren innebærer at økonomiudvalgets budsjettforslag blir det endelige budsjettet med mindre det er flertall i kommunalbestyrelsen for å endre forslaget. Ved andre gangs behandling stemmes det altså bare over de poster på budsjettet det eventuelt er fremsatt endringsforslag i forhold til. Andre poster eller bevilgninger anses for vedtatt uten avstemning, noe som er en følge av at kommunalbestyrelsen har plikt til å «tilvejebringe» et

⁷⁷¹ Thomsen mfl. (2010) s. 291.

⁷⁷² Thomsen mfl. (2010) s. 290.

årsbudsjett.⁷⁷³ For mer om vedtakelse av budsjett, endringsforslag mv. viser vi til bekendtgørelsen og annen litteratur.

10.3.3.3 Tilsyn med de kommunale budsjettene

Budsjettforslaget, det endelig vedtatte årsbudsjettet og økonomiplanen skal offentliggjøres, jf. ksl. §§ 37, stk. 3, og 39, stk. 1. En kort redegjørelse for innholdet av årsbudsjett og økonomiplanen skal også offentliggjøres, jf. ksl. § 39, stk. 2. Årsbudsjettet skal ikke godkjennes av Statsforvaltningen, men budsjettet er, i likhet med annen kommunal virksomhet, underlagt vanlig lovlighetskontroll, jf. omtale senere i rapporten i kapittel 12 punkt 12.3.4. Slik kontroll kan bli aktualisert på bakgrunn av en klage eller ved at statlige tilsynsmyndigheter på annet vis blir gjort oppmerksom på feil og mangler i budsjettet. Budsjettet skal oversendes til de sentrale budsjettmyndigheter med henblikk på innsamling av budsjettdata og utarbeiding av oversikter og rapporter over samlet ressursforbruk i den kommunale sektor, jf. brs. 5.3. Slike oversikter gir bl.a. bakgrunnsmateriale av betydning for budsjettavtalene mellom stat og kommune og sanksjonering av eventuelle overskridelser av avtalte utgifts- og inntektsnivåer etter de foran omtalte regler i tilskuddslovgivningen.

10.3.4 Regnskap og årsregnskap

10.3.4.1 Krav til den kommunale regnskapsføringen

Den kommunale bokføringen skal gi en oversikt over hvordan kommunens midler er forvaltet og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudsjettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, jf. ksl. § 43. Den enkelte kommune bestemmer hvordan bokføringen rent praktisk skal organiseres. Kommunene har som tidligere nevnt plikt til å gi nærmere regler om kommunens kasse- og regnskapsvæsen mv., slike regler skal gis i et særlig regulativ, jf. ksl. § 42, stk. 7. Bokføringen skal skje i overensstemmelse med «god bogføringsskik», jf. brs. 7.0.⁷⁷⁴ Ansvar for bokføringen er lagt til økonomiudvalget, utvalget har ansvaret for den «umiddelbare forvaltning» på dette området, jf. ksl § 18, stk. 3. Det påhviler økonomiudvalget

⁷⁷³ Thomsen mfl. (2010) s. 296.

⁷⁷⁴ Samme begrep benyttes også i bogføringslovens kap. 4-6, se (Lbk. 648/2006). Bokføringsloven gjelder ikke kommuners virksomhet, se § 1 stk. 3, nr. 2), men forståelsen av den rettslige standarden «god bogføringsskik» i bokføringsloven vil være av stor betydning også for forståelsen av begrepet ved føring av kommunale regnskaper.

å føre tilsyn med at regnskapsføringen er forsvarlig og at den skjer i overensstemmelse med kommunalbestyrelsen sine beslutninger.

Som foran nevnt løper kommunens regnskapsår fra 1. januar til 31. desember, jf. ksl. § 36. Det er gitt regler om en regnskapsmessig supplementsperiode i brb. § 4 stk. 1 som løper fra regnskapsårets utgang til utgangen av februar måned i det påfølgende regnskapsår. Kommunalbestyrelsen kan fastsette en kortere supplementsperiode i kommunens kasse- og regnskapsregulativ, men supplementsperioden kan ikke utløpe før 15. januar.

10.3.4.2 Årsregnskap

Kommunenes plikt til å utarbeide årsregnskap følger av styrelsesloven § 45, stk. 1. Nærmere regler om avleggelse og krav til årsregnskapet er gitt i budget- og regnskapsbekendtgørelsen, gitt med hjemmel i ksl. §§ 46 og 57, og i «Budget- og regnskabssystem for kommuner», gitt med hjemmel i bekendtgørelsen. Årsregnskapet skal føres i henhold til en autorisert kontoplan som bestemmer regnskapets innholdsmessige oppdeling. Årsregnskapet skal inneholde en rekke oversikter og redegjørelser, herunder både utgifts- og omkostningsbaserte oversikter. Med dette markeres at årsregnskapet også bygger på omkostningsbaserte prinsipper, mens budsjettet (som foran omtalt) i det vesentlige er bygget på utgiftsbaserte prinsipper. Kommunene skal utarbeide en regnskapsoversikt som tilsvare budsjettets bevilgningsoversikt, og som gjør det mulig å sammenholde bevilgningene i årsbudsjettet og eventuelle tilleggsbevilgninger med de endelige regnskapstallene. Den omkostningsbaserte delen skal tilsvare innholdet i et resultatregnskap som spesifiserer årets inntekter med fradrag av periodisert ressursforbruk, denne svarer til regnskapet oppgjort etter utgiftsbaserte prinsipper.

Årsregnskapet skal også inneholde særskilte omkostningsbaserte resultatregnskaper for oppgaver som er utført for andre myndigheter etter den kommunale samarbeidslov, se omtale av denne lovgivningen i kapittel 9 punkt 9.3.4 samt for oppgaver som utføres av private etter reglene om fritt leverandørvalg, se omtale i kapittel 11 punkt 11.3.6.2.

En oversikt over kommunens kausjons- og garantiforpliktelser skal følge med årsregnskapet, jf. ksl. § 45 stk. 1. Nødvendige merknader skal også følge med årsregnskapet, særlig dersom det foreligger vesentlige avvik mellom bevilget beløp og beløp i regnskapet.

10.3.4.3 Saksbehandling av årsregnskapet

Styrelsesloven §§ 45 og 57 gir noen regler om saksbehandlingen ved avleggelse og revisjon av årsregnskapet. Det er også gitt en rekke saksbehandlingsregler i budget- og regnskapsbekendtgørelsen, herunder regler om tidsfrister for avgivelse av årsregnskapet til revisjon mv. og om innsendelse av regnskapsmateriale mv.

Årsregnskapet skal posteringsmessig være avsluttet innen 1. april etter regnskapsåret, det kan ikke foretas omposteringer etter dette tidspunktet. Økonomiudvalget avlegger årsregnskapet sammen med merknader mv. til kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 45, stk. 1. Avleggelsen skal skje slik at kommunalbestyrelsen kan avgi årsregnskapet til revisjonen innen 1. juni året etter regnskapsåret, jf. brb. § 8, stk. 1. Revisjonen skal avgi sin beretning om revisjonen av årsregnskapet til kommunalbestyrelsen innen 15. august, jf. brb. § 8, stk. 3. Denne skal deretter forelegges økonomiudvalget og andre utvalg i den utstrekning beretningen vedrører deres ansvarsområder. Revisjonens beretning med bemerkninger fra økonomiudvalget og øvrige utvalg skal behandles av kommunalbestyrelsen på et møte, jf. ksl. § 45, stk. 2. Kommunalbestyrelsen tar i møtet stilling til revisjonens bemerkninger og godkjenning av regnskapet. Kommunalbestyrelsens behandling skal finne sted slik at kommunens regnskap kan sendes til tilsynsmyndighetene sammen med revisjonens beretning og de avgjørelser kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet innen utgangen av september, jf. brb. § 8, stk. 5. Reglene om revisjonens behandling av årsregnskapet er for øvrig behandlet i kapittel 11 punkt 11.3.3.2.

Det endelig godkjente regnskapet skal offentliggjøres, jf. ksl. § 45, stk. 3.

10.3.4.4 Krav til halvårsregnskap

Kommunene er forpliktet til å avlegge et halvårsregnskap, jf. ksl. § 45 a). Plikten til å avlegge halvårsregnskap ble innført i 2011.⁷⁷⁵ Tidligere regulerte ikke styrelsesloven kommunenes løpende budsjettoppfølging, slike regler ble gitt i den enkelte kommunes kasse- og regnskapsregulativ, typisk ved regler om løpende budsjettoppfølging basert på kvartalsvise regnskapsoversikter. Bakgrunnen for den nye ordningen var at kommunesektoren hadde en vesentlig overskridelse av de budsjetterte utgiftene til lovpålagte tjenester i 2009. Bekendtgørelsen fastsetter enkelte prosedyremessige krav, herunder tidsfrister for kommunalbestyrelsens godkjenning av halvårsregnskapet, jf. brb. § 9.

Kommunens halvårsregnskap omfatter perioden fra 1. januar til 30. juni, jf. ksl. § 36 stk. 2. Halvårsregnskapet skal, jf. stk. 1, være ledsaget av bemerkninger om det forventede årsregnskapet og skal inneholde en rekke oversikter som bl.a. tjener som grunnlag for vurderingen av det forventede årsregnskapet sett i forhold til årsbudsjettet, jf. brs. 7.7-8. Posterings i halvårsregnskapet må være avsluttet innen 14. juli.

Halvårsregnskapet skal godkjennes av kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 45 a stk. 2. Økonomiudvalget skal «aflægge» halvårsregnskapet sammen med merknader til kommunalbestyrelsen, jf. stk. 1. Godkjenning skal skje senest på kommunalbestyrelsens første møte i september, og før første behandling av budsjettet for det kommende år.

10.3.5 Låneopptak

10.3.5.1 Låneadgang og låneformål

Danske kommuner har adgang til å ta opp lån. Nærmere regler om adgangen til låneopptak og vilkårene for slikt låneopptak er gitt i lånebekendtgørelsen, denne er gitt med hjemmel i styrelsesloven § 58.⁷⁷⁶ Lånebekendtgørelsen setter også visse begrensninger med hensyn til

⁷⁷⁵ Lov 2011-02-26 nr. 156.

⁷⁷⁶ BEK nr 68 af 25/01/2013.

hvordan kommunene kan ta opp lån. Indenrigsministeriet har utarbeidet en veiledning knyttet til kommunenes adgang til å foreta låneopptak mv.⁷⁷⁷

Kommunene kan bare ta opp lån i det omfang det etter bekendtgørelsen er adgang til låneopptak, den tillatte låneadgang er kommunens låneramme. I utgangspunktet er det ikke tillatt å ta opp lån til å finansiere driftsoppgaver. Finansiering av anleggsutgifter skal også i utgangspunktet finansieres uten låneopptak.⁷⁷⁸ Disse utgangspunktene er begrunnet i overordnede samfunnsmessige hensyn som bl.a. tilsier en viss (statlig) kontroll med omfanget av kommunenes byggeaktiviteter mv., og i hensynet til kommunens fremtidige disposisjonsfrihet, en folkevalgt kommunalbestyrelse skal ikke binde opp fremtidige kommunalbestyrelser.⁷⁷⁹ Blant annet for å unngå betydelige svingninger i skatteprosenten fra år til år ved større utbygginger åpner imidlertid lånebekendtgørelsen for at kommunene kan ta opp lån. Lånebekendtgørelsen fastslår overordnet at kommunene kan ta opp lån til en rekke nærmere spesifiserte formål uten godkjenning eller dispensasjon. Låneopptak til andre formål enn de spesifiserte kan bare skje ved at ministeriet gir dispensasjon. I de årlige budsjettavtalene fastsettes også såkalte «lånepuljer» som ministeriet kan dispensere fra etter søknad. Lånebekendtgørelsen skiller altså mellom situasjoner der det er en «automatisk» låneadgang og situasjoner der det er en «betinget» låneadgang, dvs. at adgangen til låneopptak er betinget av dispensasjon fra Indenrigsministeriet. I situasjoner der det er «automatisk» låneadgang kreves det ikke statlig godkjenning eller dispensasjon. Lånebekendtgørelsen gir i § 2, stk. 1 en låneramme for den «automatiske» låneadgangen og angir hvilke formål det kan tas opp lån til innenfor denne lånerammen. Inkludert i lånerammen er ikke bare kommunenes eget direkte låneopptak, men også lån tatt opp av kommunale fællesskaber og selskaber mv., som kommunen er engasjert i, i det omfang lånet kan henføres til kommunen, jf. lånebekendtgørelsen § 3, stk. 1.⁷⁸⁰ Se kapittel 9 punkt 9.3.3 om kommunale fællesskaber.

⁷⁷⁷ Den kommunale lånevejledning nr. 9097 av 19. februar 2012, <http://oim.dk/media/135789/kommunernes-laanevej-9097.pdf>, lest 25. mai 2013.

⁷⁷⁸ Thomsen mfl. (2011) s. 501.

⁷⁷⁹ Den kommunale lånevejledning nr. 9097 av 19. februar 2012 s. 6, <http://oim.dk/media/135789/kommunernes-laanevej-9097.pdf>, lest 25. mai 2013.

⁷⁸⁰ Lånedisposisjoner foretatt av et selskap eller lignende med kommunal deltagelse som bare vedrører kommersiell virksomhet og ikke berører kommunens økonomi henføres ikke til kommunen og regnes dermed ikke med i kommunens låneopptak, se den kommunale lånevejlederen s. 23. For mer om dette henvises til veilederen, <http://oim.dk/media/135789/kommunernes-laanevej-9097.pdf>, lest 25. mai 2013.

Lovlige låneformål etter stk. 1 er blant annet utgifter til forsyningsvirksomhet, energibesparelser, allmennyttige boliger og eldreboliger, havnefasiliteter og fergeoverfarer. Det kan tas opp lån til de i bekendtgørelsen § 2, stk. 1 oppregnede formål som svarer til summen av de regnskapsførte utgiftene kommunen har benyttet til disse formålene samt eventuelle lånedispensasjoner etter lånebekendtgørelsen §§ 16 og 17. Låneadgangen er ikke betinget av at lånebeløpene anvendes til betaling av utgiftene som har gitt adgang til låneopptak. Kommunen kan anvende lånet til andre formål enn de som er angitt i § 2 stk. 1. Utgiftene til de angitte formål bestemmer derfor bare den beløpsmessige rammen for låneopptaket. For så vidt angår den tidsmessige plasseringen av lån til formålene er det en betingelse at lånet opptas samme regnskapsår som utgiftene låneadgangen er betinget av påløper. Beslutning om opptak av lån må treffes av kommunalbestyrelsen i et møte senest 31. mars året etter regnskapsåret og lånet må være tatt opp senest den 30. april året etter regnskapsåret, jf. lånebekendtgørelsen § 2, stk. 3.

Kommunene har også automatisk låneadgang til visse andre formål etter lånebekendtgørelsen § 2, stk. 2, blant annet til nettforsyning og elproduksjon (ved avbrenning av avfall) og til konvertering av lån for å få bedre rentebetingelser.

En kommune kan også få dispensasjon fra Indenrigsministeriet til å ta opp lån utenfor lånerammen, jf. lånebekendtgørelsen § 16, stk. 1, 1. pkt. Slike dispensasjoner tildeles normalt innen for en eller flere (formålsoppdelte) puljer for det enkelte regnskapsår. Indenrigsministeriet kan også gi generelle dispensasjoner som ledd i de årlige budsjettavtalene med kommunesektoren, jf. lånebekendtgørelsen § 16, stk. 1, 2. pkt. Slike generelle dispensasjoner vil gjelde klart avgrensede formål. I tillegg kan ministeriet i særlige tilfeller gi dispensasjon fra den såkalte kassekredittregelen som innebærer at en kommune ikke må trekke mer på en kassekreditt enn det er dekning for i kommunens kassebeholdning innen for de siste tolv månedene, jf. lånebekendtgørelsen § 17, jf. § 9.

10.3.5.2 Låneformer og vilkår

Kommunene kan ta opp lån i stort sett alle anerkjente låneformer, herunder annuitetslån, serielån, indekslån, stående lån og lån med en avdragsfri periode, alle for en nærmere bestemt

løpetid, jf. lånebekendtgørelsen § 10, stk. 1 og 2. Lånebekendtgørelsen stiller ingen krav til at lån skal tas opp med variabel eller fast rente, eller med hensyn til hvor kommunene kan foreta låneopptak. Kommunene har siden 1985 kunnet ta opp lån i utlandet og kan benytte både valutaopsjoner og renteopsjoner i forbindelse med omlegging av lån ved hjelp av bl.a. swap-avtaler. Slike opsjoner kan bare benyttes for å sikre kommune mot kurs- og rentesvingninger, jf. lånebekendtgørelsen § 10, stk. 3, 1. pkt. Etter 1. januar 2012 er det ikke lenger tillatt for en kommune å være slutteksponere i annen valuta enn danske kroner eller euro når nye låneavtaler inngås, jf. lånebekendtgørelsen § 10, stk. 3, 2. pkt. For å unngå risiko ved svingninger i valutakurser ved låneopptak i annen valuta enn danske kroner eller euro skal en kommune samtidig inngå en simpel valutaswap til danske kroner eller euro med samme løpetid som det underliggende valutalån, jf. lånebekendtgørelsen § 10, stk. 4.

10.3.5.3 Beslutningsmyndighet

Kommunalbestyrelsen treffer beslutninger om låneopptak, jf. ksl. § 41 stk. 1. Myndigheten kan ikke delegeres med mindre indenrigsministeren har bestemt noe annet, slike bestemmelser er ikke gitt. Bestemmelsen er til hinder for låneopptak med etterfølgende godkjenning av kommunalbestyrelsen. Delegasjonsforbudet omfatter beslutninger både om lånets størrelse og vilkår for lånet. Iverksettelsen av en beslutning om låneopptak, herunder valg av långiver mv. antas det at økonomiudvalg, borgmesteren eller administrasjonen kan foreta etter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen.⁷⁸¹ Delegasjonsforbudet gjelder også opptak av kassekreditt.

10.3.6 Leieavtaler mv.

10.3.6.1 Adgangen til å inngå leieavtaler mv.

Kommunens inngåelse av avtaler om benyttelse av eiendommer, lokaler mv., herunder leie- og leasingavtaler eller driftsavtaler med institusjoner ses på som lån når disse erstatter en kommunal «anlægsudgift», jf. lånebekendtgørelsen § 3 stk. 1 nr. 7. Hvis for eksempel en daginstitusjon etableres i leide lokaler, skal verdien av det leide motregnes i kommunens låneramme. Leasing av f.eks. materiell og inventar mv. derimot erstatter normalt ikke en

⁷⁸¹ Thomsen mfl. (2010) s. 317-318.

anleggsutgift, men vil være en driftsutgift.⁷⁸²I lånebekendtgørelsen er det gitt mulighet for at kommunene kan inngå leie- og leasingavtaler som er å anse som lån mot deponering av midler, jf. § 6. Denne adgangen må ses på bakgrunn av at kommuner, såfremt de rår over likviditet tilsvarende det leiedes eller leasedes verdi, alternativt kunne ha kjøpt slike anleggsaktiva. Deponering skal skje medmindre kommunen har ledig låneramme eller har fått dispensasjon etter lånebekendtgørelsen §§ 16 og 17. Avtaler om leie av lokaler som kun gjelder innenfor ett regnskapsår krever ikke slik deponering.⁷⁸³

10.3.6.2 Beslutningskompetansen og statlige godkjenningsordninger

Beslutninger om inngåelse av leie- og leasingavtaler som kan sidestilles med en kommunal «anleggsoppgave» må treffes av kommunalbestyrelsen selv, myndigheten kan ikke delegeres, jf. lånebekendtgørelsen § 15 stk. 4. (Bestemmelsen er gitt med hjemmel i styrelsesloven § 41, stk. 2).

Leie- eller leasingavtale om benyttelse av eiendommer, lokaler, anlegg, inventar, driftsmidler eller apparatur som før avtalen ble inngått har vært i kommunens eie, såkalte «sale and lease back» ordninger, kan ikke inngås uten indenrigsministerens godkjenning, jf. lånebekendtgørelsen § 11. Ministeren kan i den forbindelse fastsette nærmere betingelser for slik godkjenning, herunder vilkår for deponering. Denne bestemmelsen gjelder også i forhold til avtaler om benyttelse av driftsaktiva. Etter lånevejledningen, se punkt 7.6, godkjennes slike låneanmodninger i tilfeller der kommunens beslutning om leie ikke er bestemt av rent finansielle hensyn. Det er en betingelse for slik godkjenning at arrangementet ikke påfører kommunen noen vesentlig økonomisk risiko, og at det etter de avtalte vilkår mv. ikke er spekulativt. Det forutsettes også at kommunens ytelse i forbindelse med leieavtalen ikke kan påvirkes av variasjoner i rentestrukturen eller rentenivået. Et beløp tilsvarende leiemålets verdi skal deponeres slik at de finansielle konsekvensene av avtalen nøytraliseres.

⁷⁸² Se den kommunale lånevejlederen s. 29, <http://oim.dk/media/135789/kommunernes-laanevejl-9097.pdf>, lest 25. mai 2013.

⁷⁸³ Se den kommunale lånevejlederen s. 29, <http://oim.dk/media/135789/kommunernes-laanevejl-9097.pdf>, lest 25. mai 2013.

10.3.7 Garantitilsagn mv.

10.3.7.1 Adgang til å stille garantier

Regler om garantistillelse mv. er også gitt i lånebekendtgørelsen, reglene er gitt med hjemmel i styrelsesloven § 59. Lånebekendtgørelsen regulerer bare spørsmålet om hvorvidt en kommunal garanti skal «henregnes» til kommunens låneopptak samt hvilke lånevilkår som må overholdes dersom en kommune stiller garanti for lån. Bekendtgørelsen regulerer således ikke garantistillelse generelt og inneholder derfor hverken regler om hvilke formål kommunene kan stille garanti for, eller hvilke forhold som gjelder for eventuelle kommunale driftsgarantier. Slike spørsmål vil være regulert i annen lovgivning og i ulovfestet rett, herunder reglene om kommunalfullmakten (se omtale av denne i kapittel 3 punkt 3.3.2). Bekendtgørelsen sier at garantier for lån i utgangspunkt regnes som et kommunalt lån såfremt lånet anvendes til finansiering av utgifter som kan sidestilles med en kommunal «anlægsoppgave», jf. § 3, stk. 1, nr. 5. Hvis låneformålet faller utenfor de formålene kommunen automatisk kan låne til skal et beløp svarende til det lånet garantien stilles for regnes som en del av kommunens lån, og vil inngå i kommunens låneramme, jf. lånebekendtgørelsen § 12. Kommunen kan alternativt velge å sette av midler (deponering) slik at lånet ikke motregnes i kommunens låneramme.

10.3.7.2 Beslutningsmyndigheten og statlige godkjenningsordninger

Beslutninger om garantistillelse skal, i likhet med beslutninger om låneopptak, treffes av kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 41 stk. 1 og myndigheten kan ikke delegeres. Delegasjonsforbudet gjelder garantiforpliktelser ved å stille kausjon, beslutninger om å gå inn i et selskap med solidarisk ansvar og lignende.

Garantistillelser skal i utgangspunktet ikke godkjennes av statlig myndighet, men lånebekendtgørelsen har en særlig bestemmelse i § 13 om dekning av andres underskudd. Kommunalbestyrelsen kan ikke uten samtykke fra Statsforvaltningen gi tilsagn om regelmessige ytelser og lignende som kommunen etter lovgivningen ikke er forpliktet til å yte. Det sentrale området for bestemmelsen er tilsagn til lokale foreninger, selveiende institusjoner og lignende om underskuddsdekning over en viss periode. Det trengs ikke samtykke for garantistillelse for underskuddsgarantier for enkeltarrangementer som musikkfestivaler,

idrettsarrangementer etc. En forutsetning for å kunne stille slik underskuddsgaranti er imidlertid at den ligger innenfor rammen av kommunalfuldmagten.⁷⁸⁴

En kommune kan heller ikke uten tilsynsmyndighetens samtykke pådra kommunen et solidarisk ansvar ved delta i et selskap eller lignende, jf. lånebekendtgørelsen § 14 stk. 1. Er kommunen bare ansvarlig for innskuddet sitt og der kommunen ikke pådras forpliktelser med hensyn til eventuelle innskudd i tillegg er tilsynsmyndighetenes samtykke ikke nødvendig.

10.3.8 Finansforvaltning

Kommunalbestyrelsen har ikke adgang til å anvende likvide midler til spekulasjon med risiko for formuestap. Styrelsesloven § 44 inneholder derfor uttømmende regler om plassering av kommunens midler. Etter denne bestemmelsen skal kommunens likvide midler plasseres i et pengeinstitutt, på postgirokonto, eller i «sådanne obligationer eller investeringsbeviser, i hvilke fondes midler kan anbringes» som det heter i bestemmelsen. Justitsministeriet har gitt en egen bekendtgørelse om anbringelse og bestyrelse av fonds midler (anbringelsesbekendtgørelsen).⁷⁸⁵

Styrelseslovens begrep «obligasjoner» forstås snevert som alminnelige stats- og realkreditobligasjoner, i motsetning til f.eks. aksjer, erhvervsobligasjoner, konvertible obligasjoner og indekserte obligasjoner (for eksempel knyttet til en aksjeindeks eller en råvareindeks).⁷⁸⁶ Likvide midler kan plasseres i utbyttegivende investeringsforeninger og lignende som investerer i erhvervsobligasjoner eller aksjer hvis disse for øvrig oppfyller visse nærmere fastsatte krav til vedtekter i anbringelsesbekendtgørelsen.

10.3.9 Konkurs, adgang til at sette kommuner under administrasjon

Det er lagt til grunn at en kommune ikke kan tas under konkursbehandling.⁷⁸⁷ I lang tid har en rekke kommuner på skift vært underlagt det som betegnes som «en dispensasjon fra kassekreditregelen» noe som reelt er ensbetydende med at kommunene er blitt satt under

⁷⁸⁴ Garde og Revsbech (2011) s. 34-35.

⁷⁸⁵ BEK nr 367 af 11/05/2004.

⁷⁸⁶ Thomsen mfl. (2010) s. 372-373.

⁷⁸⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 503.

administrasjon (i dag av Indenrigsministeriet). Regelen som åpner for slik dispensasjon ble innført i 1987 etter at en rekke kommuner var kommet i et økonomisk uføre på grunn av sviktende økonomiske konjunkturer.⁷⁸⁸ Med vedtakelsen av kassekredittregelen ble det skapt et grunnlag for en fastere behandling av kommuner med økonomiske problemer. Også i perioden etter at regelen ble innført var det behov for jevnlige inngrep i kommunenes økonomi. Etter kommunalreformen i 2007 og de påfølgende reformene i lovgivningen (knyttet til de generelle statlige tilskuddene, herunder innføringen av et statsgarantert utskrivningsgrunnlag for skatt omtalt foran) har behovet for å gi kassekreditt-dispensasjon avtatt merkbart. Fra årsskiftet 2012 er ingen kommuner under administrasjon.

Kassekredittregelen er gitt i lånebekendtgørelsen § 9 og innebærer at en kommune kommer under administrasjon når kassebeholdningen de siste 12 måneder i gjennomsnitt har vært negativ. Bestemmelsen er formulert som et krav om at gjennomsnittet de siste 12 måneder av de daglige saldi på kassekreditter mv. ikke må overstige gjennomsnittet i samme periode av de daglige saldi på likvide aktiva. Hvis en kommune har trukket mer på kassekreditten enn den har adgang til skal kommunalbestyrelsen søke Indenrigsministeriet om dispensasjon fra kassekredittregelen som kan gi slik dispensasjon med hjemmel i lånebekendtgørelsen § 17. Etter ministeriets praksis gis slik dispensasjon på bakgrunn av en plan for gjenoppretting av kommunens økonomi.⁷⁸⁹ Det påhviler den enkelte kommune å komme med forslag til slik gjenoppretting. I forbindelse med behandlingen av slik dispensasjonssøknad har ministeriet mulighet til å gi kommunen tilskudd fra puljen til vanskeligstilte kommuner etter tilskuddslovgivningen. Ministeriet kan også gi dispensasjon slik at kommunen kan ta opp lån til «drifts- og anlægsarbejder», jf. lånebekendtgørelsen § 16.

Etter ministeriets praksis kan det til slik dispensasjon sette visse overordnede betingelser vedrørende kommunens økonomi i forhold til utgiftenes realvekst, herunder at antallet ansatt i kommunen ikke skal øke og at kommunen for øvrig overholder inngåtte budsjettavtaler. Ministeriet kan også pålegge kommunen bestemte tiltak, f.eks. salg av eiendom,

⁷⁸⁸ Årsakene til dette kunne variere. F.eks. kunne nedlegging av virksomheter, fallende boligpriser og tilflytning av mindre velstilte innbyggere med derav økte sosiale utgifter og reduserte skatteinntekter føre til feilbudsjettering som skapte behov for etterreguleringer og trekk på likviditeten. Andre årsaker kunne være sviktende inntekter fra tomte- og eiendomssalg, eller at tjenestenivået ikke hang sammen med inntektssiden og dermed den (av kommunalbestyrelsen) vedtatte skatteutskrivningsprosent.

⁷⁸⁹ Thomsen mfl. (2010) s. 504.

innstramming av kriterier for tildeling av sosiale eller andre ytelser, nedlegging eller sammenslåing av institusjoner på et tjenesteområde og endringer i kommunens interne organisering.⁷⁹⁰

Gjenoppretting av økonomien skal resultere i at kommunen i løpet av en bestemt periode kommet opp på akseptabelt nivå for den gjennomsnittlige likviditet beregnet etter kassekredittreglen. Typisk forventes det at likviditeten skal utgjøre minimum fire % av brutto «drifts- og anlægsutgifterne». Normalt strekker en slik gjenopprettingsperiode seg over to til tre år. I tilknytning til den gitte dispensasjon oppstilles det kvartalsvise mål for forbedring av kommunens likviditet.⁷⁹¹ Som dokumentasjon for at disse målene er oppfylt skal kommunen sende kvartalsvise oversikter over kommunens likviditet oppgjort etter kassekredittregelen til Indenrigsministeriet, jf. brs. 7.8. Overholdelse av en slik gjenopprettingsplan kan sanksjoneres på vanlig vis, herunder med tvangsbøter til kommunalbestyrelsens medlemmer hvis de unnlater å vedta de nødvendige tiltak. Slike sanksjonsmekanismer er til nå ikke benyttet.

10.4 Finland

10.4.1 Oversikt

Finske kommuner får sine inntekter hovedsakelig fra skatter, statsandeler og brukerbetaling (egenandeler, avgifter og gebyrer). Av kommunens inntekter utgjør skatteinntektenes andel i gjennomsnitt halvparten, disse inntektene har således en betydelig innvirkning på kommunaløkonomien. Finske kommuners beskatningsrett er beskyttet av grunnloven.

Bestemmelser om økonomi og økonomiforvaltning er gitt i kommunallagen kapittel 8. Det er gitt regler om økonomi og økonomiplan i 65 §, beslutninger om skattesatser i 66 §, regnskap og årsregnskap i 67-68a §§ samt årsberetning i 69 §. Bokføringen er regulert i bokføringslagen,⁷⁹² jf. KomL 67 §, dvs. at den kommunale regnskapsførselen er underlagt de samme regler som privat virksomhet. Økonomireglene gikk gjennom en omfattende revisjon da kommunallagen ble vedtatt. Tidligere hadde en hatt langt mer detaljerte regler som ble

⁷⁹⁰ For generelt om ministeriets praksis, se Thomsen mfl. (2010) s. 504 flg.

⁷⁹¹ Thomsen mfl. (2010) s. 504.

⁷⁹² Lag 1336/1997.

supplert med anbefalinger mv., ikke minst fra kommunenes sentralorganisasjoner. Slik de tidligere reglene var utformet, ikke minst budsjettreglene, ga budsjettet for dårlig styringsinformasjon for å kunne analysere den kommunale økonomien. De nye reglene i kommunallagen skulle avhjelpe dette. Økonomiplan, årsbudsjett og årsberetning «verksamhetsberättelse» som skal inngå i årsregnskapet er de sentrale styringsinstrumentene for fullmåktige.⁷⁹³

Budsjett, økonomiplan og årsregnskap skal vedtas av fullmåktige. Fullmåktiges budsjettbeslutning er endelig. Den finske grundlagen (av 1999) 121 § gir en garanti for at kommunale budsjettbeslutninger ikke skal underkastes statlig kontroll eller godkjenning.⁷⁹⁴ Kontroll med kommuners økonomi må skje på andre måter. Dersom det oppstår underskudd i balansen som ikke kan dekkes inn i økonomiplanperioden skal det utarbeides et tiltaksprogram mv. Statlige kontrollordninger er først og fremst rettet mot kommuner som er i store økonomiske vanskeligheter for å sikre innbyggerne i slike kommuner nødvendige lovpålagte kommunale tjenester.

10.4.2 Kommunens inntekter og beskatningsretten

10.4.2.1 Skatter

Den kommunale beskatningsretten anses å være ett av kjennetegnene på det grunnlovsbeskyttede kommunale selvstyret i Finland. Det følger av grundlagen 121 § tredje ledd at kommunene har beskatningsrett. Bestemmelser om vilkårene («grunderna») for slik skatteplikt, regler om hvordan skatten skal bestemmes samt regler om de skattepliktiges behov for rettsbeskyttelse skal etter samme bestemmelse gis i lovs form.

Kommunens skatteinntekter består av inntektsskatt, ofte omtalt som «kommunalskatt», eiendomsskatt, andel av selskapsskatten og hundeskatt. Inntektsskatten er regulert i lagen om inkomstskatt.⁷⁹⁵ Også selskapsskatten og kommunenes andel av denne er regulert i inkomstskattelagen. Fysiske personer og dødsbo skal etter 130 § første ledd i inkomstskattelagen betale inntektsskatt til kommunen. Kommunene bestemmer selv

⁷⁹³ Harjula og Prättälä (2004) s. 468-469.

⁷⁹⁴ Lag 731/1999.

⁷⁹⁵ Lag 1535/1992.

skattesatsen på inntektskatten etter reglene i KomL 66 §. Når beskattbar inntekt er bestemt skal de skattepliktige betale skatt til kommunen etter samme prosentsats uavhengig av størrelsen på inntekten. Bare fysiske personer betaler inntektsskatt til kommunen, denne varierte mellom 16,25 (laveste kommune) til 21,75 % (høyeste kommune) i 2012. I gjennomsnitt var prosentsatsen 19,25 i år 2012. I 2013 er laveste prosenten 16,25 og høyeste 22 %.⁷⁹⁶

Regler om eiendomsskatten er gitt i fastighetsskattelagen.⁷⁹⁷ Kommunene har rett til innen lovens rammer å bestemme skatteprosentene mens loven regulerer hvilke typer eiendommer som kan beskattes. Bygninger som benyttes i næring og på bebygdt tomt, bygninger som benyttes av fastboende, kraftverk og kjernekraftanlegg, ubebygde byggeplasser og fritidsboliger kan beskattes. Eiendomsskatt skal ikke betales for jord- og skogbruksarealer, vannområder, kommunens eiendommer eller gravplasser. Fullmåktige bestemmer skatteprosenten innen lovens rammer. Kommunene kan bestemme lavere skatteprosent for allmennyttige selskaper, eller helt befri slike selskaper fra å betale eiendomsskatt. Den allmenne eiendomsskatteprosenten skal være på minst 0,60 og høyst 1,35 knyttet til eiendommens verdi, jf. fastighetsskattelag 11 § tredje sammenholdt med første ledd.

Fullmåktige må treffe beslutninger om kommunens inntektsskattesats, om eiendomsskatteprosent og om andre skatter senest i forbindelse med sin godkjenning av budsjettet, jf. KomL § 66. Kommunene skal senest 17. november meddele sin inntektsskatteprosent til skatteforvaltningen, jf. lag om beskattningsforfarande 91 a §.⁷⁹⁸ Slik meddelelse må ligge innenfor et «noggrannhetsnivå» på en fjerdedel av en %. Den statlige skatteforvaltningen iverksetter de kommunale beskattningsbeslutningene (med unntak av hundeskatten, se nedenfor). Det er gitt regler om den praktiske gjennomføringen av slik iverksetting i lagen om beskattningsforfarande.

⁷⁹⁶ Kommunalforbundet. Meddelande 2012/11.

⁷⁹⁷ Lag 654/1992.

⁷⁹⁸ Lag 1558/1995.

Fullmäktige kan også bestemme at det skal være «hundskatt», dvs. skatt på det å ha en hund, og beslutter skattestørrelsen innenfor maksimumsnivået etter hundskattlagen.⁷⁹⁹ Hundskatten tilfaller i sin helhet kommunen, og beskatningen gjennomføres også av kommunen. De fleste kommuner benytter ikke lenger adgangen til å innkreve «hundskatt».

Skatteinntektenes betydning i den kommunale økonomien varierer fra kommune til kommune, men for kommunene sammenlagt utgjør kommunalskatten 40 % av samtlige inntekter, selskapsskatten 4 % og eiendomsskatten 2 %.

10.4.2.2 Statlige overføringer («Statsandelarna»)

Kommunenes viktigste inntektskilde ved siden av «kommunalskatten», er «statsandelarna». Det någjeldende statsandelssystemet bygger på ett kalkylesystem. Før statsandelsreformen i 1992 var statsandelssystemet kostnadsbasert. Någjeldende system for kommunale statsandeler trådte i kraft fra og med 1. januar 2010.

Målet med statsandelssystemet er å sikre lik tilgang på de kommunale tjenestene som kommunene har ansvaret for slik at innbyggerne uavhengig av bosted kan få basisservice på et minimumsnivå. Dette gjennomføres ved at forskjellen i kostnader for å tilby tjenestene og forskjeller mellom kommunene i økonomisk bærekraft utjevnes gjennom statlige overføringer til kommunene.

Lagen om statsandelar för kommunal basservice regulerer statlige andeler relatert til kommunenes lovbestemte basistjenester, her er oppgaver innenfor helse- og sosialomsorg, undervisning og kultur sentrale.⁸⁰⁰ I lag om finansiering av undervisnings- og kulturverksamhet⁸⁰¹ og i lag om fritt bildningsarbeite⁸⁰² er det foruten regler om grunnleggende undervisning også gitt bestemmelser om vilkårene for de statsandeler som bevilges for ivaretagelsen av disse oppgavene. Den allmenna statsandelslagen anvendes således bare delvis på disse sektorenes statsandeler og finansiering. I tillegg har en i Finland

⁷⁹⁹ Lag 590/1979.

⁸⁰⁰ Lag 1704/2009.

⁸⁰¹ Lag 1705/2009.

⁸⁰² Lag 632/1998.

også en lov om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården som ligger til grunn for statsandelarna.⁸⁰³

Strukturelt er statsandelssystemet i Finland bygget opp i to deler: utjevning på grunn av ulikheter i kostnader og utjevning på grunn av varierende økonomisk bærekraft. Som beregningsunderlag for utjevning i kostnadsforskjeller benyttes, foruten innbyggertall og aldersstruktur, ulike kriterier som beskriver forholdene i kommunene. Den andre faste komponenten i statsandelssystemet innebærer en utjevning av skatteinntektene. I det finske systemet skjer det en utjevning av kostnadsnivåene. Via denne kanaliseres statlige midler til kommunene. Det skjer også en utjevning av skatteinntektene via tilskuddssystemet, kalt «statsandelssystemet». Statsandelssystemet utfylles med et system med behovsvurdert forhøyning av statsandelene. Systemet består av to deler: en statsandel for det som kalles «kommunal basservice» som administreres av Finansministeriet etter en egen lov,⁸⁰⁴ og en del av statsandeler for undervisnings- og kulturvirksomhet, regulert i en annen lov.⁸⁰⁵ Sistnevnte ordning administreres av Undervisnings- og kulturministeriet.

Statsbidragene i statsandelssystemet er inntektsposter som i utgangspunktet skal dekke kostnadene. Statsbidragene er ikke øremerket for en bestemt tjeneste, kommunene kan selv beslutte hvordan statsbidragene kan benyttes mest hensiktsmessig. I statsandelene for den kommunale basservice inngår sosial- og helsetjenesten, barnehager og grunnleggende utdanning, bibliotek, allmenn kulturvirksomhet samt grunnleggende kunstundervisning, disse statsandelene fastsettes etter kommunens innbyggertall. Det tas også i en viss utstrekning hensyn til andre faktorer, for eksempel økte kostnader for spredt bebyggelse knyttet til undervisning.

Utjevningen mellom kommunene på grunn av varierende økonomisk bærekraft gjennomføres via en skatteutjevning som inngår i statsandelssystemet for «basservicen». Denne utjevningen baserer seg på utjevning i forhold til kalkulerte skatteinntekter, som via utjevningssystemet enten øker eller reduserer de tilskuddene kommunen får tildelt. I den kalkulerte skatteinntekten skatteutjevningen baserer seg på inngår kommunalskatteinntektene og

⁸⁰³ Lag 733/1992.

⁸⁰⁴ Lag 1704/2009.

⁸⁰⁵ Lag 1705/2009.

kommunens andel av selskapsskatten. En beregner skatteutjevningssdelen i statstilskuddene ut fra den gjennomsnittlige kommunalskatteprosenten i kommunene. Størrelsen på den enkelte kommunes skatteinntekter påvirker altså ikke «skattekompletteringen».

Det gis som foran nevnt også «statsandeler» til utdanning og kulturvirksomhet. Det betydeligste bidraget til slik virksomhet baserer seg på lagen om finansiering av undervisnings- og kulturverksamhet. Slike andeler gis til «gymnasieutbildning», yrkesutdanning og yrkeshøyskoleutdanning. I tillegg bevilger Undervisnings- og kulturministeriet elevbaserte tillegg på statsandelene for grunnskole og annen undervisnings- og kulturvirksomhet. Elevbaserte tillegg på statsandelene bevilges blant annet til tilleggsundervisning og utdanning som forbereder innvandrere i forkant av grunntdanning. Det gis også «statsandeler» til andre flomål.

Etter regjeringsprogrammet til statsminister Jyrki Katainen skal det gjennomføres en statsandelreform i tilknytning til den pågående kommunstrukturreformen som nå skjer i Finland, se omtale foran i kapittel 2 punkt 2.5.3. Statsandelssystemet skal gjennom reformen gjøres tydeligere og enklere. Blant annet vil en se på transparensen i kriteriene som anvendes, antall kriterier, overlapping mellom dem, behovet for å erstatte gjeldende kriterier med andre, kriterienes aktualitet og hvorvidt de er anvendbare når kommunestrukturen og tjenestebehovet endres. Etter planen skal det nye statsandelssystemet tas i bruk fra og med år 2015. Det fremgår av Finlands Kommunförbunds hjemmesider at formålet med reformen av statsandelssystemet er å skape et system som trykker effektive kommunale tjenester i hele landet innen rammen av en rimelig skatte- og avgiftsbyrde. Målet med reformen er også at det nye systemet skal være nøytralt vis a vis kommunesammenslåinger. De kalkulerte kriteriene skal bli enda viktigere for ytterligere å stimulere til effektive kommunale tjenester.⁸⁰⁶

10.4.2.3 Brukerbetalinger, gebyrer og avgifter

Kommunene finansierer også virksomheten sin ved ulike virksomhetsinntekter, avgifter og kapitalinntekter. Av kommunenes og samkommunenes totalutgifter dekkes ca. 20 % av avgifter og salgsinntekter. Fullmäktige skal etter KomL 13 § andre ledd punkt 4 treffe

⁸⁰⁶ Etter Finlands Kommunförbunds linje i prosessen bør statsandelene for basistjenestene også i fortsettelsen betales til primærkommunene.

beslutning om de «allmänna grunderna» for de avgiftene som skal kreves for kommunale tjenester og andre ytelser. Med «avgifter» i bestemmelsen menes så vel offentligrettslige som privatrettslige avgifter. Eksempler på offentligrettslige avgifter er egenandeler pasienter betaler for helsehjelp, betaling for kollektivtrafikk, parkeringsavgifter, vann og avløpsavgifter, avfallsavgifter og havneavgifter. Offentligrettslige avgifter er, i motsetning til skatter, en hel eller delvis betaling for en ytelse eller en tjeneste, de baserer seg på lovbestemmelser, og beslutninger truffet i fullmåktige med hjemmel i lov. I sistnevnte situasjon tilpasses og bestemmes avgiftene lokalt.

I den finske grundlagen 81 § andre ledd sies følgende: «Bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag». Bestemmelsen omfatter slik den er forstått også kommuner. Den innebærer at kommunene bare kan kreve inn avgifter for offentlige tjenester innen de rammer lovgivningen angir. Derimot gjelder ikke bestemmelsen for betaling for tjenester kommunen har påtatt seg på frivillig grunnlag, med hjemmel i den alminnelige kompetansen, altså på grunnlag av det kommunale selvstyret.

Det er ikke gitt generelle lovregler om kommunenes adgang til å kreve inn betaling for tjenester slik det er for staten, men en del særlover har slike regler.⁸⁰⁷ De «avgiftsgrunder» som er gitt i lagen om statlige avgifter skal allikevel anvendes i spørsmål om fastsetting av kommunale avgifter, sentralt her står selvkostprinsippet, se omtale foran i kapittel 3 punkt 3.4.6.3. Privatrettslige kommunale avgifter er blant annet betaling for kommunale el-, telefon-kollektivtrafikk-tjenester. Slik betaling baserer seg på en avtale mellom kommunen og en privat part som benytter seg av et kommunalt tjenestetilbud. Vanligvis fastsettes slik betaling ved en ensidig beslutning fra kommunens side, der kommunene bestemmer satsene, en «tariff» som de kaller det i Finland. I slike situasjoner gjelder ikke selvkostprinsippet.

⁸⁰⁷ Dette i motsetning til avgifter staten krever inn. For statlige myndigheter er det gitt alminnelige regler i Lag om grunder för avgifter till staten (150/1992).

10.4.3 Årsbudsjett og økonomiplan

10.4.3.1 Krav til årsbudsjett og økonomiplan

Fullmåttige skal innen årets utgang godkjenne et budsjett for kommunen for det påfølgende kalenderår, jf. KomL 65 § første ledd. I forbindelse med godkjenning av årsbudsjettet skal fullmåttige også godkjenne en økonomiplan for kommunen med en planperiode på minst tre år. Budsjettåret er det første året i planperioden. Budsjettet og økonomiplanen skal konkretisere fullmåttiges politiske oppfatning av hvordan velferden for kommunens innbyggere skal fremmes og hvordan kommunens skal utvikles.⁸⁰⁸ I budsjettet og økonomiplanen godkjennes målene for kommunens virksomhet og økonomi, jf. KomL 65 § andre ledd første setning. Budsjettet og økonomiplanen skal gjøres opp slik at forutsetningene for ivaretagelsen av kommunens virksomhet trygges, jf. andre setning. Budsjettet og økonomiplan skal gi beslutningstakere i kommunen og andre interesserte dekkende informasjon om kommunens virksomhet og økonomi. Fullmåttige skal også beslutte endringer i budsjettet, også dersom en innen driftsbudsjettet vil flytte midler fra ett resultatområde til ett annet, eller flytte midler i investeringsbudsjettet fra et investeringsprosjekt til ett annet. Det gjelder selv om samme nemnd har ansvaret for samtlige berørte resultatområder.

Kommunen har rett til selv å bestemme inndelingen i resultatområder som den benytter i driftsbudsjettet og minimumsstørrelsen på hva som skal betegnes som ett investeringsprosjekt. Kommunen har også rett til selv å bestemme hvorvidt fullmåttiges godkjente bevilgninger binder de folkevalgte organene og administrasjonen til brutto- eller nettobeløp, jf. KomL 65 § fjerde ledd andre setning.

Årsbudsjettet er rettslig bindende, noe som fremgår av KomL 65 § femte ledd. Det er bindende internt for alle andre organer enn fullmåttige. Fullmåttige kan, jf. andre setning i bestemmelsen, endre budsjettet i løpet av året. Fullmåttiges budsjettbeslutning innebærer så vel forpliktelser som kompetanse («befogenheter») for de øvrige organene i kommunen. Kommunallagen betoner først og fremst forpliktelsene i budsjettet, i form av hva fullmåttiges fastsatte mål innebærer for forvaltningen. Vanligvis inneholder budsjettet både allmenne mål

⁸⁰⁸ RP 192/1994 rd s. 58, se Harjula og Prättälä (2004) s. 469.

og virksomhetsmål for de enkelte resultatområdene. Årsbudsjettet er bindende både kvantitativt som kvalitativt. Med kvantitativ binding menes at budsjett ikke kan overskrides uten godkjenning av fullmåktige. Med kvalitativ binding menes at budsjettmidler ikke kan benyttes til andre formål enn de er bevilget til. I det någjeldende budsjettssystemet vil den kvalitative bindingen ofte bli noe skjult fordi ett resultatområde i driftsbudsjettet ofte omfatter flere virksomheter. Fordelingen av bevilgningene mellom de ulike virksomhetene skjer ofte i disposisjonsplanen, en plan som ikke er lovregulert. Disposisjonsplanen bestemmes av det organ som i et kommunalt reglement har fått den retten. Den kvalitative bindingen med hensyn til en bevilgning i driftsbudsjettet vil nå derfor mer innebære at en bevilgning ikke kan benyttes til et annet formål enn det fullmåktige godkjente for bevilgningen, eller som kan utledes av begrunnelsen for bevilgningen.

Fullmåktiges budsjettbeslutning innebærer ikke bare en binding, men også at fullmåktige gir kompetanse. De ansvarlige organer og «tjänstemän» kan bruke midlene fullmåktige har bevilget når budsjettet er godkjent. Investeringsbevilgninger innebærer at fullmåktige gir organet som har ansvar for gjennomføringen av prosjektet fullmakt til å benytte midlene til investeringsformålet. Dersom prosjektet er av en slik karakter at det kreves en godkjent prosjektplan og slik beslutning ikke er truffet kan ikke midlene anvendes før prosjektplanen er godkjent.

Økonomiplanen derimot er ikke rettslig bindende, men må mer ses på som en politisk forpliktelse.⁸⁰⁹ Økonomiplanen forplikter imidlertid kommunen ved forberedelsen av årsbudsjettet slik at kommunestyrelsen og fullmåktige må informeres dersom forslag til årsbudsjett avviker fra økonomiplanen.⁸¹⁰ Økonomiplanen skal være i balanse eller vise overskudd over en planperiode på maksimum fire år, jf. KomL 65 tredje ledd, dersom kommunens årsbudsjett ikke viser overskudd i budsjettåret.

Utgangspunktet er at samme struktur skal følges i økonomiplan, budsjett og årsregnskapet, men det er ikke gitt lovregler om hvordan økonomiplanen skal være bygget opp.⁸¹¹ Det fremgår av KomL 65 § fjerde ledd tredje punkt at årsbudsjettet skal bestå av en

⁸⁰⁹ Harjula og Prättälä (2004) s. 471.

⁸¹⁰ Harjula og Prättälä (2004) s. 471.

⁸¹¹ RP 192/1994 rd s. 58, se Harjula og Prättälä (2004) s. 469.

driftsøkonomi- og en resultatdel, samt en investerings- og en finansieringsdel, og i praksis bygges økonomiplanen opp på samme måte. I budsjettet skal anslag og beregnede inntekter som virksomheten forutsetter tas med og budsjettet skal vise hvordan finansieringsbehovet skal dekkes, jf. fjerde ledd første setning.

10.4.3.2 Saksbehandling ved vedtakelse av årsbudsjett og økonomiplan

Årsbudsjettet og økonomiplanen skal vedtas samtidig, jf. KomL 65 § første ledd, og må som foran omtalt godkjennes av fullmåttige. Årsbudsjettet og økonomiplanen må godkjennes innen utgangen av året som går foran budsjettåret. Kommunestyrelsen skal fremme forslag til årsbudsjett og økonomiplan, jf. KomL 23 § første ledd sammenholdt med KomL 53 §, og har hovedansvaret for forberedelsen av budsjettet.

Det er ikke gitt lovregler om når kommunestyrelsen senest skal fremme sitt budsjettforslag for fullmåttige. Frem til 1976 hadde en detaljerte regler i lovverket om behandlingen av budsjettet. Selv om disse reglene er opphevet er det fortsatt behov for å regulere saksbehandlingen, herunder sette en tidsfrist for når kommunestyrelsen må fremlegge sitt forslag til budsjett og økonomiplan. Slike regler kan gis i kommunens «förrvaltningsstadga», jf. KomL 50 §, eller i et eget økonomireglement. Om slike bestemmelser ikke er gitt har fullmåttige rettslig adgang til å treffe beslutning om endringer i budsjettet uten å gå veien om kommunestyrelsen. I praksis innebærer helheten budsjettet og økonomiplanen utgjör at kommunestyrelsen må behandle budsjettet på nytt når fullmåttige gjör endringer av betydning. Fullmåttige tar da stilling til helheten i budsjettet etter at kommunestyrelsen har gitt et justert forslag.

Om fullmåttiges møte i en slik situasjon faller så sent på året at kommunen ikke rekker å avholde et nytt møte i fullmåttige ved normal saksgang kan kommunestyrelsen sammenkalles samme dag som fullmåttigemötet der budsjettet skal behandles. Frem til 1976 kunne budsjettet kunne behandles höyst to ganger, og det var gitt begrensninger i forhold til endringer som kunne gjøres ved andre gangs behandling. Nå står fullmåttige fritt i så måte,

en har ønsket å forenkle budsjettbehandlingen. Det er heller ikke noe krav om at budsjettet skal vedtas med et kvalifisert flertall.⁸¹²

10.4.3.3 Underskudd

Økonomiplanen skal som omtalt foran være i balanse eller vise overskudd i løpet av en maksimalt 4 år lang planperiode såfremt en ikke kan regne med et overskudd i balansen i årsbudsjettet, jf. KomL 65 § tredje ledd. Planperioden kan ikke gjøres lengre for å få planen i balanse. En kommune som går i balanse eller med overskudd i det året budsjettet utarbeides kan utarbeide en økonomiplan for en lengre periode enn fire år, såfremt udekket underskudd ikke oppstår i balanseregnskapet.

Dersom et underskudd i balanseregnskapet ikke kan dekkes inn over en fireårig planperiode skal fullmåttige i forbindelse med godkjenning av økonomiplanen treffe beslutning om et tiltaksprogram (med spesifiserte tiltak), jf. KomL 65 § tredje ledd. Underskuddet skal dekkes inn over en periode som fullmåttige særskilt bestemmer. Tiltaksprogrammet er direkte koblet til det akkumulerte underskuddet i balansen, formålet med programmet er å vise hvordan underskuddet skal dekkes. Tiltaksprogrammet utgjør et særskilt, av fullmåttige godkjent dokument, eller alternativt en del av en økonomiplan som har en lengre varighet enn fire år. En slik lengre planperiode må i så fall bygge på en eksplisitt beslutning i fullmåttige om en lengre planperiode. Kravet om realisme i de tiltak som til sammen utgjør handlingsprogrammet vil i praksis sette en (lengste) grense for når underskudd skal være dekket. Men kommunallagen angir ikke noen maksimumslengde på en slik planperiode. Her kan det tilføyes at en økonomiplan med lang varighet må gjennomgås årlig og justeres samt vedtas av fullmåttige. Dersom balanseringen ivaretas av et særskilt handlingsprogram, skal også dette gjennomgås årlig og godkjennes av fullmåttige i forbindelse med godkjenning av økonomiplanen. I et slikt tiltaksprogram skal det inntas slike tiltak som øker inntektene eller reduserer utgifter som ikke inngår i økonomiplanen. Tiltakene må fremstilles spesifisert med beregnet økonomisk effekt og angi tidspunktene for gjennomføring samt når den økonomiske effekten blir synlig.

⁸¹² Harjula og Prättälä (2004) s. 483.

Det er nær sammenheng mellom bestemmelsen i KomL 65 § tredje ledd og bestemmelsen i KomL 69 § andre ledd. Etter sistnevnte bestemmelse skal kommunestyrelsen i årsberetningen ta stilling til hvorvidt økonomiplanen og et eventuelt separat tiltaksprogram er tilstrekkelig for å få balanse i kommunens økonomi. Også revisionsnämndens plikt til å vurdere hvorvidt økonomiplanen, sammen med et eventuelt separat tiltaksprogram, er tilstrekkelig for å dekke et underskudd, (jf. etter KomL 71 § tredje ledd), må ses i sammenheng med KomL 65 § tredje ledd. Revisorene har også plikt til å overvåke og gripe inn ved forsømmelser når det gjelder inndekning av underskudd selv om denne plikten ikke er eksplisitt lovregulert.

Lovgivers utgangspunkt har vært at etterlevelse av økonomireglene i kommunallagen skal sikres ved tydelige lovregulerte forpliktelser og gjennom den kontrollen revisionsnämnd og revisorer foretar. Kommunene skal selv skal ta ansvaret for at de har en balansert økonomi. Det er således ikke gitt regler om følger av brudd de lovbestemte kravene til balanse og inndekning av underskudd. (I prinsippet gjelder de samme regler om lovlighetskontroll på bakgrunn av kommunalbesvær som ellers, også forvaltningsklage kan være aktuelt for eksempel ved spørsmål om forsømmelse av «tjänsteplikt», se omtale senere i rapporten kapittel 12 punkt 12.4.)

10.4.4 Regnskapsføring og årsregnskap

10.4.4.1 Krav til regnskapsføring

Kommunene har regnskapsplikt, jf. KomL 67 §. Nærmere regler om kommunenes bokføring er regulert i bokføringslagen og bokføringsförordningen, jf. KomL 67 § som gir bokføringslagen anvendelse så langt den passer. Bokføringslagen gjelder som omtalt i innledningen både for kommuner og privat virksomhet. Denne endringen i reguleringen av den kommunale regnskapsføringen ble innført i 1997. Før den tid var lovreglene om den kommunale bokføringen knappe, og nærmere bestemmelser om regnskapsføringen måtte gis i kommunens økonomireglement. Det innebar blant annet at kommunene ikke hadde samme bokføringspraksis, noe som vanskeliggjorde sammenligninger av den økonomiske situasjonen kommunene i mellom. Andre hensyn bak de nye reglene var å forbedre

regnskapsinformasjonen og få en mer forpliktende og teoretisk holdbar regnskapsføring i kommunal sektor.⁸¹³

Det følger av bokføringslagen 1 kap. 3 § at kommunene skal følge «god bokføringssed». Med hjemmel i bokføringslagen 8 kap. 2 § er det etablert en «bokføringsnemnd» ved Arbets- og Näringsministeriet. Denne nemnden skal ha en «kommunseksjon», jf. bokføringslagen 8 kap. 2 sjette ledd sammenholdt med KomL 67 §. Bokføringsnemnden kan gi «anvisningar och utlåtanden» (instruksjoner og råd) angående anvendelsen av bokføringslagen, jf. 8. kap. 2 § første ledd og har i praksis en sentral stilling. En «anvisning» er generell og en «utlåtande» er individuell. Nemndens anvisninger og uttalelser er i sin karakter bindende, bokføringsnemndens anvisninger og uttalelser er en viktig kilde for å finne frem til god kommunal bokføringsskikk.⁸¹⁴ Nemnden gir uttalelser etter anmodning fra kommuneorganisasjoner eller fra kommuner eller samkommuner. Den kan også gi anvisninger på eget initiativ, jf. förordningen om bokføringsnemnden 1-3 §.⁸¹⁵

10.4.4.2 Årsregnskap og årsberetning

Kommunenes regnskapsperiode følger kalenderåret, jf. KomL 68 §. Kommunstyrelsen skal «upprätta» årsregnskapet, dvs. utarbeide forslag til årsregnskap, dette skal gjøres innen utgangen av mars måned året etter at regnskapsperioden er avsluttet. Kommunstyrelsen skal overlevere årsregnskapet til revisjonen for revisjon. Revisjonen skal ha gjennomført revisjonen av årsregnskapet innen utgangen av mai måned, jf. KomL 73 §. Etter at regnskapene er revidert skal årsregnskapet legges frem for fullmåttige. Det skal skje innen utgangen av juni. Det er fullmåttige som godkjenner årsregnskapet, jf. KomL 13 § 10) og treffer beslutning om ansvarsfrihet. Det skal også opprettes et konsernregnskap etter regler i KomL 68 a. Disse reglene går vi ikke nærmere inn på, se for øvrig omtale av kommunkonsern i kapittel 11 punkt 11.4.6.4.

Det følger av andre ledd i KomL 68 § at årsregnskapet skal inneholde balanse, resultatregnskap, finansieringsanalyse og merknader til disse samt «tablå över budgetutfallet»

⁸¹³ Harjula og Prättälä (2004) s. 500.

⁸¹⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 502.

⁸¹⁵ Lag 19.10.1973/784.

og en årsberetning. Årsregnskapet skal gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger om resultatet av kommunens virksomhet og om kommunens økonomiske stilling og finansiering, jf. tredje ledd. Nødvendige tilleggsopplysninger i den forbindelse skal fremgå av merknadene til regnskapet. Tredje ledd er nytt og ble innført ved et lovvedtak i 2012.⁸¹⁶ Formålet med lovendringen var å forbedre informasjonen i årsregnskapet i forhold til kommunenes og samkommunenes «beslutsfattere og intressentgrupper» som det heter i proposisjonen (s. 9). Spesielt ønsket en å fremheve finansieringsanalysens stilling og betydning i årsregnskapet og få frem informasjon om hvordan kommunens inntekter tilveiebringes og benyttes samt opplysninger om den økonomiske balansen. Årsregnskapet skal undertegnes av medlemmene av kommunestyrelsen og kommundirektøren eller borgmästaren, jf. KomL § 68 siste ledd.

I KomL 69 § er det gitt regler om innholdet i årsberetningen. I denne skal det inngå en redegjørelse for hvordan målene fullmåktige har satt for kommunen og kommunkoncernets virksomhet og økonomi (jf. KomL 13 §) er nådd, jf. første ledd. Årsberetningen skal også gi opplysninger om saker av vesentlig betydning for kommunens og kommunkoncernets økonomi som ikke fremgår av kommunens/kommunkoncernets balanse, resultatregnskap eller finansieringsanalyse. Blant annet skal det gis et estimat av fremtidig sannsynlig utvikling i kommunen/kommunkoncernet samt opplysninger om hvordan den interne kontrollen og risikohåndteringen er organisert og sentrale konklusjoner. Dersom kommunens balanse viser et underskudd som ikke dekkes inn skal årsberetningen redegjøre for hvordan «balanseringen av økonomi utfallit under räkenskapsperioden» som det heter i KomL 69 § andre ledd. Det skal også gjøres rede for hvordan økonomiplanen og tiltaksprogrammet skal sørge for gjenoppretting av balansen. Kommunestyrelsen skal i årsberetningen legge frem forslag for fullmåktige til behandling av resultatet for regnskapsperioden, jf. tredje ledd.

10.4.5 Lån

Finske kommuner kan ta opp lån. Det er ikke gitt bestemmelser om adgangen til kommunalt låneopptak i kommunallagen. I finansieringsbudsjettet skal kommunens opptak og amortiseringer av langsiktige lån og kortsiktige kreditter inngå. Også renteutgifter og andre tilsvarende utgifter skal budsjetteres.⁸¹⁷ De generelle prinsippene for låntaking er av de saker

⁸¹⁶ Se RP 24/2012 rd.

⁸¹⁷ Harjula og Prättälä (2012) (finsk) s. 547-551.

vedrørende økonomi og finansiering fullmaktige skal treffe beslutning om, jf. KomL 13 § 3). Beslutninger om låneopptak treffes vanligvis i forbindelse med fullmaktiges budsjettbehandling. Fullmaktige kan delegerer kompetanse til å ta opp lån til et annet organ, jf. KomL 14 §. Kommunalt affärsverks låneopptak er regulert i KomL 87 § første ledd. Styret i affärsverket kan treffe slik beslutning innenfor rammen av reglement eller grunnavtale gitt for affärsverket.

10.4.6 Garantier

Det følger av kommunallagen 13 § andre ledd 6) at fullmaktige skal treffe beslutning om garantistillelse eller annen sikkerhetsstillelse i forhold til annens gjeld. Garanti eller annen sikkerhetsstillelse kan gis for ivaretagelse av oppgaver som hører inn under kommunens virksomhetsområde. Begrunnelsen for at fullmaktige må treffe slik beslutning har vært at en i større utstrekning unngår at kommunen tar unødvendig risiko. For å minimere dokumentavgiftene har mange kommuner benyttet gjeldsbrev («pantkultsdelar») som sikkerhet for sine lån. Siden långiverne vanligvis ikke krever spesiell sikkerhet av kommuner øker ikke utstedelse av ihendehavergjeldsbrev kommunens økonomiske risiko. En har derfor akseptert at kompetansen til å utstede slike gjeldsbrev kan delegeres når kommunen selv er debitor.⁸¹⁸

Da kommunallagen ble vedtatt ble det vurdert hvorvidt en skulle forby kommuner å stille kommunale garantier eller annen sikkerhet for private foretak, men det ble ikke gitt slike regler.⁸¹⁹ I forarbeidene til kommunallagen sies det at risikoen som er forbundet med kommunal garantistillelse må stå i et rimelig forhold til kommunens økonomiske bærekraft og kommunen må ikke påta seg risiko som kan innebære at den kommunale virksomheten ikke overlever. Garantier og annen økonomisk støtte bør vanligvis bare bevilges til selskaper der kommunen har direkte bestemmelsesrett eller der virksomheten er nært koblet til den kommunale sektorens egne oppgaver.⁸²⁰

⁸¹⁸ Harjula og Prättälä (2004) s. 175 og Harjula og Prättälä (2012) (finsk) s. 212-213.

⁸¹⁹ Harjula og Prättälä (2004) s. 115.

⁸²⁰ FvÜB nr. 18/1994, se omtale i Harjula og Prättälä (2004) s. 115.

Kommunale garantistillelser må falle innenfor kommunenes kompetanse. Et formål om å trygge sysselsettingen anses å falle innenfor adgangen til å stille kommunal garanti. Det innebærer at kommuner har kunnet gi garanti for lån til investeringer som skal benyttes til å skape nye permanente arbeidsplasser, eller til å trygge eksisterende arbeidsplasser i kommunen. Derimot har en ansett at det å gi garantier for driftskapital normalt faller utenfor kommunens kompetanse, det er vanskelig for kommunen i en slik situasjon å forvise seg om at slik garantistillelse har en sysselsettende effekt.⁸²¹

For at den risiko kommunen tar på seg skal være under kontroll skal beslutning om slik garantistillelse være nøye overveid og bygge på ferske opplysninger.⁸²² Kommunens skal trygge sine interesser ved at debitor, som kommunen garanterer for, gir kommunen motsikkerhet i forhold til tap. Kommunen må også ta hensyn til EUs regelverk om offentlig støtte som begrenser adgangen til å stille garantier.

10.4.7 Finansforvaltning

Det er ikke gitt spesielle regler om kommuners finansforvaltning ut over at fullmåttige skal bestemme prinsippene for kommunens plasseringsvirksomhet, jf. KomL 13 § punkt 3). Kommunene kan delta i risikoplasseringsvirksomhet, for eksempel i fond, og kan plassere sine midler i pengemarkedsinstrumenter, massegjeldsbrev, finansielle verdipapirer, bankinnskudd og andre instrumenter for plassering av finansielle eiendeler. Kommunal deltagelse i slik virksomhet vil ofte være begrunnet i å få en tilstrekkelig avkastning på kommunens midler. Men slik deltakelse kan også bidra til å fremme endringer i kommunens næringslivsstruktur og slik sett trygge arbeidsplasser på sikt. I enkelte tilfeller kan en bli tvunget til å vurdere hvorvidt kommunen med slike plasseringer fremmer formål som faller innenfor kommunens alminnelige kompetanse.⁸²³

Finansielle plasseringer vil normalt falle innenfor kommunens alminnelige kompetanse om de bygger på en plan og plasseres under hensyntaken til prinsipper for god plasseringsvirksomhet. Slike plasseringer krever at kommunene fastslår rammer og grenser

⁸²¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 115-116.

⁸²² Harjula og Prättälä (2004) s. 116

⁸²³ Harjula og Prättälä (2004) s. 116.

for plasseringsvirksomheten. Det følger av motivene til kommunallagen at kommunale midler skal plasseres trygt, og slik at de gir avkastning.⁸²⁴ Kredittrisikoen ved plasseringer bør begrenses for å minimere risikoen for tap. Til de veiledende prinsippene hører også at plasseringene skal spres. Som omtalt foran følger det av KomL 13 § at fullmåktige skal treffe beslutning om prinsippene som skal styre finansforvaltningen, men slik at kompetansen til å beslutte plasseringene kan delegeres til andre kommunale myndigheter. Fullmåktige bør bestemme maksimumsbeløp som kan plasseres i finansielle verdipapirer som er forbundet med økonomisk risiko.

10.4.8 Konkurs eller økonomisk administrasjon

En kommune eller en samkommune kan ikke slås konkurs, jf. konkurslagen 3 §.⁸²⁵ Staten og lovgiver har tatt ansvar for kommuner som kommer i store økonomiske vanskeligheter. Dels ved lovgivning som hjemler at en kan «overvåke» kommuneøkonomien, og dels ved regler som åpner for direkte statlig inngripen i en kommunes økonomi. Et eksempel på en lov av sistnevnte karakter hadde Finland over nesten 20 år, frem til 2001, i lag om konsolidering av kommuners økonomi och om kommunutredning.⁸²⁶

I dag er det gitt bestemmelser i lagen om statsandel för kommunal basservice.⁸²⁷ Kommuner og staten skal etter denne loven sammen utrede såkalte krisekommuners muligheter til å sikre kommuneinnbyggerne lovregulerte tjenester, herunder med hvilke tiltak. Bestemmelser om når slike utredninger skal gjøres er gitt i lagen 63 § første ledd a. Dersom nøkkeltallene for kommunens økonomi som beskriver finansieringens tilstrekkelighet eller soliditeten to år etter hverandre har ligget under grenseverdiene angitt i en forordning gitt av regjeringen (statsrådet) skal slik utredning igangsettes. For nærmere regler om hvordan slike utredninger skal gjøres, vises det til loven, se især bestemmelsene i 63 § andre og tredje ledd. Dersom utredningen synliggjør at en slik krisekommune ikke har forutsetninger til å klare seg på egen hånd kan kommunen eller utrederen foreslå en endring i kommuneinndelingen og også

⁸²⁴ RP 46/2001 rd. Se omtale i Harjula og Prättälä (2004) s. 172.

⁸²⁵ Lag 120/2004.

⁸²⁶ Lag 658/1994 som trådte i kraft 1.8. 1994 og gjaldt til utgangen av år 2001. Loven ble omtalt som «Lex Karkkila» og fikk navnet sitt av det finskspråklige navnet på en by (Högfors på svensk). Byen hadde eksepsjonelt store økonomiske vanskeligheter da loven ble gitt. Etter denne loven kunne en kommune bevilges støtte fra staten i form av rentestøtte og forsikringslån som skulle tilbakebetales senere. I siste instans kunne en slik kommune påbegynne en såkalt «kommunutredning». Regjeringen kunne for en viss tid tilsette en utreder som hadde omfattende myndighet til å gripe inn i de kommunale beslutningene.

⁸²⁷ Lag 1704/2009.

gjennomføre en særskilt utredning etter lagen om kommunal inndeling. (Fra og med 1.7.2013 kommunestrukturlagen, se under). Finansministeriet kan også beslutte at slik utredning skal gjøres dersom ministeriet kommer til at de beslutninger som treffes med støtte av «bedømningsgruppens» tiltaksprogram er utilstrekkelige for å sikre at kommunens innbyggere får de lovpålagte tjenestene kommunen skal gi dem.

Det har til nå også vært gitt bestemmelser i den midlertidige rammeloven om en kommun- og servicestrukturereform, PARAS-lagen, omtalt foran i kapittel 9 punkt 9.4.2.2, en lov som i skrivende stund fortsatt gjelder.⁸²⁸ Riksdagen vedtok 18. juni 2013 en rekke endringer i kommuneinndelingsloven, loven kalles nå kommunestrukturlagen. Regjeringen (statsrådet) kan etter de nye reglene beslutte endring i kommuneinndelingen når en kommune befinner seg i en spesielt vanskelig økonomisk stilling hvis endringen er nødvendig for å sikre de lovregulerte tjenestene til innbyggerne i en kommune og forutsetningene for en endring i kommuneinndelingen forøvrig er oppfylt.

Det kan tas utlegg (utmätning) også i kommunal eiendom. Verken kommune eller stat er beskyttet mot utlegg såfremt eiendommen er «utmätningduglig». Hva som ligger i dette begrepet går vi ikke inn på i denne rapporten.⁸²⁹

10.5 Sverige

10.5.1 Oversikt

Den økonomiske forvaltningen er regulert i 8. kap. i kommunallagen, men slik at nærmere regler om regnskapsføring og årsregnskap mv. er gitt i en egen lov, lag om kommunal redovisning.⁸³⁰ Regler om beskatningsretten er gitt i grunnlov og skattelovgivning.

Kommunallagen er i sin karakter en rammelov og detaljeringsgraden er derfor lav.⁸³¹ Kommunene skal, som det heter i KomL 8 kap. 1 § første ledd, «ha en god økonomisk

⁸²⁸ Lag 2007/169.

⁸²⁹ Se utsøkningsbalkens (705/2007) kapitel 4.

⁸³⁰ Lag 1997:614.

⁸³¹ Det var ikke situasjonen tidligere, fram til på 70-tallet var den kommunale økonomiforvaltningen ganske strengt regulert. På 70-, 80, og 90-tallet ble mange av disse reguleringene opphevet. I 1997 ble reglene om

hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer». Tidligere hadde svensk kommunallovgivning bestemmelser som foreskrev det vi i Norge gjerne omtaler som formuesbevaringsprinsippet, men denne regelen ble opplevd som et hinder i forhold til en økt rasjonalisering av den økonomiske virksomheten og ble erstattet av bestemmelsen i KomL 8 kap. 1 § første ledd.⁸³²

Kommunene skal, jf. KomL 8 kap. 2 §, forvalte midlene sine på en slik måte at krav på god avkastning og betryggende sikkerhet kan tilgodeses. Det innebærer at den kommunale formuen ikke kan risikeres gjennom risikofylte økonomiske transaksjoner og plasseringer, og at midlene skal håndteres slik at kommunen kan oppfylle sine lovpålagte plikter og oppgaver. Av 8 kap. 3 § fremgår det videre at fullmåttige skal gi nærmere forskrifter om forvaltningen av kommunens midler. Fullmåttige har også plikt til å gi retningslinjer for «god økonomisk hushållning», jf. KomL 8 kap. 1 § andre ledd, dette er en ny bestemmelse. Har kommunen en resultatutjevningsreserve regulert i KomL 8 kap. 3 d § skal retningslinjene også omfatte håndteringen av denne.

I kommunallagen kapittel 8 er det gitt generelle regler og prinsipper om økonomiforvaltning, herunder regler om kommuners adgang til å ta egenbetalinger for tjenester og goder som de tilrettelegger, regler om årsbudsjett, vedtakelse av dette og adgangen til underskuddinndekning, overordnede regler om regnskapsføring og årsregnskap og forbud mot pantsetting. Det er ikke gitt regler i kommunallagen eller annen lovgivning knyttet til statlig godkjenning eller kontroll av kommunenes økonomiforvaltning.

10.5.2 De kommunale inntektene og beskatningsretten

10.5.2.1 Skatter

Den kommunale beskatningsretten i Sverige er regulert i grunnlovs form, i regeringsformen (RF).⁸³³ I 14 kap. 4 § RF sies det at «kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina

budsjett- og regnskapsbalanse innført igjen på bakgrunn av at mange kommuner var i underbalanse. Det ble også ble vedtatt en egen lov om kommunal regnskapsføring. Disse reglene ble noe endret i 2004, se omtale i Lindquist og Losman (2008) s. 184.

⁸³² Bohlin (2011) s. 245.

⁸³³ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

angelägenheter».⁸³⁴ Beskatningsretten kan altså bare utnyttes for å utføre kommunale oppgaver. Av 14 kap. 5 § fremgår at de kommunale midlene også kan benyttes til å dekke kostnader i andre kommuner, dvs. at bestemmelsen åpner for et kommunalt skatteutjevningssystem.

Kommunenes skatteinntekter består av inntektsskatt på arbeidsinntekt for fysiske personer som er «kommunmedlemmar». Det er ikke lenger noen kommunal eiendomsskatt i Sverige, og heller ikke noen kommunal formuesskatt eller selskapsskatt. Den gjennomsnittlige kommunale inntektsskatten er totalt ca. 31,6 %, fordelt med 20,6 % på kommuner og 11 % på landsting. De skattepliktige «kommunmedlemmene» betaler således skatt både til landstinget og kommunen i tillegg til inntektsskatt til staten. Detaljene i den kommunale beskatningen fremgår av Inkomstskattelagen, en lov som regulerer både statlig og kommunal inntektsskatt.⁸³⁵ Basisen for den kommunale inntektsskatten er fysiske personers inntekter, både inntekt av arbeid og næringsvirksomhet. Inkomstskattelagen regulerer detaljert hvilke inntekter som inngår i skattegrunnlaget og hvilke utgifter som kan føres opp som skattemessige fradrag og dermed redusere skattegrunnlaget.

Skattesatsene bestemmes årlig av fullmåttige, som hovedregel i forbindelse med budsjettbehandlingen, jf. KomL 8 kap. 9 § første ledd. Fullmåttige vedtar satsen etter forslag av kommunstyrelsen. Det er ingen rettslige hindre i forhold til å heve eller senke skattesatsen, ut over et krav i KomL 8 kap. 4 § om at budsjettinntektene må overstige kostnadene, se omtale av denne regelen i neste punkt om årsbudsjettet. Skattesatsen må bestemmes innen utgangen av november måned, men slik at det er anledning til å endre beslutningen i løpet av desember hvis budsjettbehandlingen blir utsatt til desember. Slik endring kan skje hvis det foreligger grunner til slik endring. Det er ikke anledning til å endre skattesatsen etter at budsjettåret er påbegynt noe som følger av en avgjørelse i forvaltningsdomstolen.⁸³⁶ Skatten skal fastsettes med en viss prosent av inntekten og slik at den er proporsjonal i forhold til inntekten. Staten krever inn skatten og utbetaler den til kommunene. Kommunstyrelsen skal underrette Skatteverket om den kommunale skattesatsen så snart den fastsatt av fullmåttige,

⁸³⁴ Beskatningsretten gjelder både kommuner og landsting, men ikke interkommunalt samarbeid i form av kommunalforbund, de finansieres av forbundsmedlemmene, jf. KomL 8 kap. 23 §.

⁸³⁵ Lag 1999:1229.

⁸³⁶ Se RÅ 1991 ref. 64 omtalt i Bohlin (2011) s. 170.

jf. lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. 3a §.⁸³⁷

Det er også gitt en bestemmelse i 14 kap. 5 § RF som åpner for at kommuner i lovs form kan pålegges å bidra til å dekke kostnader andre kommuner har i forhold til sin oppgaveutførelse om det «krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar» som det sies i bestemmelsen (på folkemunne omtalt som Robin Hood-skatten). I lag om kommunalekonomisk utjämning er det gitt lovregler som, enkelt uttrykt, innebærer at kommuner med høye skatteinntekter skal bidra i forhold til kommuner med lave skatteinntekter.⁸³⁸ Hensikten er å lage et system på nasjonalt nivå for å utjevne forskjellene i økonomisk handleevne mellom kommunene og å sikre at mindre «fattige» kommuner skal kunne opprettholde virksomheten sin. Skatteutjevningssystemet har tidligere vært ganske omdiskutert og kontroversielt og skapte iblant friksjoner mellom kommuner. For eksempel håndterte Stockholms landsting sin økonomi noen år på 90-tallet på en slik måte at landstingets utgifter ble tilpasset slik at utgiften til skatteutjevning ikke fantes. Konsekvensen ble at landstinget gikk med store tap over flere år. Handlemåten var å betrakte, i det minste delvis, som en politisk handling.⁸³⁹ Resultatet ble imidlertid ikke at utjevningssystemet ble fjernet, men tvert i mot at det ble ytterligere forankret.

Skatteutjevningssystemet var før det ble regulert i regeringsformen 14 kap. 5 § problematisk å forankre rettslig. Det var i lovgivningen bestemt at kommunene kunne beskatte egne «kommunmedlemmer» for å ivareta «egna angelägenheter», altså kommunens egne oppgaver. I «egna angelägenheter» slik det ble tolket av mange inngikk ikke å betale for andre kommuners kostnader. I skatteutjevningssystemet er jo poenget at noen kommuner skal være nettobetalere og andre kommuner får bidrag. Med regelen i RF 14 kap. 5 § ble den rettslige diskusjonen som ble ført på dette punktet avsluttet. Men fortsatt er det konstitusjonelle utgangspunktet at kommunene kan beskatte sine egne «kommunmedlemmer» for ivaretagelse av egne oppgaver. Medlemskollektivet skal altså, gjennom skatteplikten og betaling av skatt,

⁸³⁷ Lag 1965:269.

⁸³⁸ Lag 2004:773.

⁸³⁹ Landstinget i Stockholm opptrådte som om skatteutjevningen ikke eksisterte. Stockholm ignorerte innbetalingene de var forpliktet til å foreta etter utjevningsordningen, og utgiftene for å drive virksomheten kunne dermed økes. Konsekvensen ble at landstinget gikk med store underskudd, hundretalls millioner over flere år.

bidra til at virksomhet som gagnar det lokale kollektivet blir ivaretatt. Den kommunale beskatningsretten kan derfor karakteriseres som grunnmuren i den kommunale virksomheten og i den svenske velferdsstaten.

10.5.2.2 Statlige overføringer («statsbidrag»)

I tillegg til skatteinntekter, herunder inntekter fra skattefordeling, mottar kommunene statsbidrag, både generelle og øremerkede, de krever inn gebyrer og brukerbetalinger og har andre inntekter som leieinntekter mv. I KomL 8 kap. 3 b § reguleres den kommunale retten til å kreve gebyrer og brukerbetaling. I bestemmelsen sies det at en kommune kan ta betaling for tjenester og fordeler som den tilbyr. Utgangspunktet er at kommunal virksomhet skal være skattefinansiert, men det er også mulighet til å kreve brukerbetaling mv. og i dag er det svært vanlig. Dersom det handler om lovpålagte oppgaver og tjenester, det kommunene har plikt til å utføre oppgaven eller yte tjenesten, for eksempel innhenting av avfall kan brukerbetaling bare kreves med hjemmel i lov.

Kommunenes skatteinntekter utgjør i gjennomsnitt 67 % av en kommunes inntekter. De generelle statsbidragene utgjør 14 %, i denne andelen inngår også eventuelle inntekter fra skatteutjevningssystemet. Øremerkede statsbidrag utgjør 4 % av de totale inntektene mens gebyrer og brukerbetalinger utgjør 6 % av inntektene. I dag er det svært vanlig at brukerne må betale egenandeler av kommunale tjenester, for eksempel for barnehager og helse og omsorg, slike inntekter utgjør etter hvert et viktig økonomisk finansieringsgrunnlag for den kommunale virksomheten. Inntekter fra husleie og andre leieinntekter utgjør 3 % av de kommunale inntektene, mens salg av kommunal virksomhet mv. utgjør 1 %. 4 % utgjør øvrige inntekter.

10.5.3 Årsbudsjett/økonomiplan

10.5.3.1 Krav til årsbudsjettet

Kommunene skal hvert år lage et budsjett for det påfølgende kalenderår (budsjettår), jf. KomL 8 kap. 4 § første ledd. Inntektspostene på budsjettet må overstige kostnadene, jf. tredje ledd i samme bestemmelse, loven oppstiller altså et balansekrav. Budsjettet skal inneholde en plan for virksomheten og økonomien i budsjettåret. I denne planen skal skattesatsen og

anslagene angis, jf. KomL 8 kap. 5 § første ledd. Av planen skal det også fremgå hvordan virksomheten skal finansieres og hvordan den økonomiske stillingen beregnes å være ved budsjettårets slutt. Planen skal også angi mål og retningslinjer av betydning for en «god økonomisk hushållning», jf. andre ledd i bestemmelsen. I forhold til økonomien skal de finansielle målene av betydning for en god økonomisk «hushållning» angis. Når årsberetningen utarbeides skal det gjøres en vurdering av hvorvidt målene er nådd, denne skal etter lagen om kommunal redovising inngå i forvaltningsberetningen i årsberetningen.⁸⁴⁰ Dersom fullmåktige treffer beslutning om en utgift i et løpende budsjettår skal slik beslutning også inneholde en anvisning om hvordan utgiften skal finansieres, jf. KomL 8 kap. 12 §. Budsjettet skal også inneholde en plan for økonomien for en periode på tre år der budsjettåret er periodens første år, jf. KomL 8 kap. 5 § første ledd. Planen skal inneholde slike finansielle mål som omtalt i andre ledd.

10.5.3.2 Krav til saksbehandlingen av årsbudsjettet

Kommunestyrelsen skal utarbeide og fremme forslag til kommunalt budsjett innen utgangen av oktober, jf. KomL 8 kap. 6 §. Foreligger særskilte grunner kan fristen utsettes til november måned. I så fall skal kommunestyrelsen innen utgangen av oktober fremme forslag om skattesatsen for den kommunale skatten som inngår i den preliminaire inntektsskatten kommende år. Årsbudsjettet skal vedtas av fullmåktige innen utgangen av november, jf. KomL 8 kap. 8 §. Som omtalt i kapittel 4 punkt 4.5.2.3 skal det nyvalgte fullmåktige vedta budsjettet for kommende år etter at valg har funnet sted. Dersom det foreligger særlige grunner kan budsjettet vedtas innen utgangen av desember, jf. KomL 8 kap. 9 § andre ledd, men slik at skattesatsen må vedtas i november, jf. omtale foran om adgangen til å legge skatter.

10.5.3.3 Underskudd

Utgangspunktet i kommunallagen er som omtalt foran at inntektene skal overstige kostnadene, men loven åpner for at budsjett kan vedtas med underskudd, jf. fjerde ledd. Forutsetningen er i så fall enten at midlene til å dekke underskuddet tas fra en reultatutjevningreserve etter regler i KomL 8. kap. 3 d § tredje ledd, eller dersom det

⁸⁴⁰ Lag (1997:614) om kommunal redovising.

foreligger «synnerliga skäl», dvs. ekstaordinære grunner. Reglene om resultatutjevningreserver er nye. Formålet med disse reglene er at kommunene selv skal kunne utjevne inntekter over tid for å kunne møte konjunkturvariasjoner mv. Tidligere var det begrenset adgang til å reservere midler for å dekke fremtidig underskudd. Overskudd skulle konsolideres i egenkapitalen. Dette systemet ble kritisert, bl.a. fordi kommunene ble tvunget til kun å fokusere på sifrene og mindre på den kommunale virksomheten og innbyggernes behov. Reglene om resultatutjevningreserver kan ses som en tydeliggjøring av det overgripende målet i kommunallagen om «god økonomisk hushållning» som kommuner skal ha i sin virksomhet som det heter i forarbeidene. De nye reglene innebærer økte muligheter til å skape overskudd i noen år og anvende dette i dårligere år, altså en delvis modifisering av kravet til balanse.⁸⁴¹ I utgangspunktet må den løpende virksomheten drives med overskudd for at det kan settes av midler til resultatutjevningreserven. Kommunallagen 8. kap. 3 d § tredje ledd gir regler for hvor store beløp som kan settes av på en slik reserve. Dersom kostnadene for ett regnskapsår overstiger inntektene, altså dersom det foreligger underskudd skal det negative resultatet dekkes inn i løpet av de tre nærmest påfølgende årene, jf. KomL 8 kap. 5 a § første ledd. Fullmåktige skal vedta en tiltaksplan for hvordan slik inndekning skal skje, jf. andre ledd og beslutning om endelig inndekning skal treffes senest i budsjettet for det tredje året etter året da det negative resultatet oppsto.

Unntak fra hovedregelen om krav til balanse kunne tidligere gjøres i tre situasjoner: dersom det hadde oppstått fordi budsjettet var underbalansert, dersom det hadde oppstått ikke realiserte tap i verdipapirer eller dersom det forelå andre ekstaordinære hensyn, «synnerlig skäl». Et eksempel på det siste kunne, jf. forarbeidene, være dersom det hadde oppstått tap pga. avhending av kommunal eiendom. Det kunne da være at slik realisering, selv om den umiddelbart fører til tap i balanseregnskapet, innebærer at kommunen ved salget har skapt forutsetninger for reduserte kostnader i fremtiden i form av for eksempel eiendomsforvaltning.⁸⁴² Kommunene kunne dekke inn underskuddet over tre år.

⁸⁴¹ Regeringens proposition 2011/12:172 Kommunala resultatutjämningreserver. Lovendringene trådte i kraft 1.1.2013.

⁸⁴² Se omtale i Bohlin (2011) s. 248-249.

10.5.4 Regnskapsføring, årsregnskap og årsberetning

10.5.4.1 Krav til regnskapsføring, årsregnskap og årsberetning

Kommunestyrelsen og de andre nämndene i en kommune skal fortløpende føre regnskaper over de midlene de forvalter, jf. KomL 8 kap. 14 § første ledd. Nærmere bestemmelser om kommuners regnskapsføring er gitt i en egen lov, lagen om kommunal redovisning.⁸⁴³

Svenske kommuner og kommunalforbund fører regnskap etter denne loven, jf. andre ledd sammenholdt med lagen om kommunal redovisning 1 §. Regnskapsåret omfatter ett kalenderår, jf. lagen om kommunal redovisning 4 §. Nærmere regler om kommunal regnskapsføring er gitt i kapittel 2 i denne loven.

Når kommunestyrelsen har fått øvrige nämnders «redovisninger» skal den utarbeide en «årsredovisning», jf. KomL 8 kap. 16 § første ledd. Årsredovisningen skal godkjennes av fullmåttige, jf. KomL 8 kap. 18 §. Nærmere regler om denne er gitt i lagen om kommunal redovisning kapittel 3. «Årsredovisningen» skal, jf. 3 kap. 1 §, redegjøre for utfallet av virksomheten, finansieringen og virksomhetens økonomiske stilling ved regnskapsårets slutt. «Årsredovisningen» skal bestå av en forvaltningsberetning, et resultatregnskap, balanse, en finansieringsanalyse, og en sammenstilt redegjørelse for virksomheten, også for kommunal virksomhet som drives av andre juridiske personer (gjennom egne rettssubjekter).

Årsredovisningen omfatter altså både årsregnskapet og det som i Norge kalles årsberetningen. Nærmere regler om årsredovisningen og innholdet i denne er gitt i de påfølgende kapitlene i loven, se 4 kap. om forvaltningsberetningen, 5 kap. om resultatregnskapet og balanseregnskap, 7 kap. om finansieringsanalyse og 8 kap. Som regulerer den sammenstilte redegjørelsen. Disse reglene går vi ikke nærmere inn på. Kommunene er også pålagt å opprette delårsrapporter etter regler i 9 kap. i lagen om kommunal redovisning.

10.5.4.2 Saksbehandling av årsregnskap og årsberetning

Kommunestyrelsen utarbeider som foran nevnt årsredovisningen, jf. KomL 8. kap. 16 § sammenholdt med lagen om kommunal redovisning. I et kommunalforbund med fullmåttige utarbeider styrelsen «årsredovisningen» mens i et kommunalforbund med forbundsdireksjon utarbeides den av forbundsdireksjonen. Årsredovisningen skal overlates til fullmåttige og

⁸⁴³ Lag 1997:615.

revisorene snarest mulig og senest 15. april året etter det angjeldende regnskapsåret, jf. KomL 8. kap. 17 §. Redovisningen skal godkjennes av fullmåktige, jf. KomL 8. kap. 18 § noe som ikke bør skje før fullmåktige etter KomL 5 kap. 25 a § treffer beslutning om det skal innvilges ansvarsfrihet eller ikke, men loven stiller ikke noe krav til rekkefølgen av disse beslutningene. Årsredovisningen skal gjøres tilgjengelig for allmennheten fra og med kunngjøringen av møtet i fullmåktige der den skal godkjennes. Også stedet der årsredovisningen er tilgjengelig må angis, jf. KomL 8. kap. 19 §. Fullmåktige kan bestemme om allmennheten får stille spørsmål om årsredovisningen ved et møte med fullmåktige, jf. KomL 8. kap. 20 §. Minst en delårsrapport (som skal utarbeides i overensstemmelse med bestemmelsene i lagen om kommunal redovisning 9. kap. 1 §) skal også behandles av fullmåktige, jf. KomL 8. kap. 20 a §.

10.5.5 Lån

Kommunallagen gir ikke regler om kommunenes adgang til å foreta låneopptak.⁸⁴⁴ En svensk kommune kan ta opp lån ikke bare til investeringer, men også for å drive virksomheten sin. Det er ingen egentlige rettslige begrensninger for kommunenes adgang til å ta opp lån. Hvorvidt en kommune skal ta opp lån eller ikke avgjøres ut fra politiske hensiktsmessighetsbetraktninger. Er et lån av større økonomisk betydning må beslutning om låneopptak treffes av fullmåktige, jf. KomL 3 kap. 9 §. I andre situasjoner treffes slik beslutning av kommunestyrelsen eller den ansvarlige nämnden forutsatt at lånet er av mindre betydning slik at det faller inn under den normale virksomheten.

10.5.6 Garantier

En kommune har adgang til å stille kommunal garanti, for eksempel i form av en bankgaranti. Det er ikke gitt regler om slik kommunal garantistillelse, eller lovregler som direkte begrenser denne adgangen.⁸⁴⁵ I prinsippet kan en kommune stille hvilken som helst garanti såfremt virksomheten det garanteres for ligger innenfor den kommunale kompetansen, se om denne foran i kapittel 3 punkt 3.3.4. For eksempel kan det stilles garantier til dekning av underskudd på idretts- og kulturarrangementer, idet kultur og idrett i utgangspunktet faller inn under den

⁸⁴⁴ Tidligere hadde kommunallovgivningen regler om kommuners adgang til å foreta låneopptak, jf. Lindquist og Losman (2008) s. 184.

⁸⁴⁵ Tidligere hadde kommunallovgivningen regler om kommuners adgang til å stille garantier, jf. Lindquist og Losman (2008) s. 184.

kommunale kompetansen. Normalt må en garantistillelse til ett privat foretak anses å være et spørsmål av prinsipiell betydning som må avgjøres av fullmåktige. Av KomL 2 kap. 8 § følger det at det i utgangspunktet ikke er tillatt å gi støtte enkeltforetak. Det må foreligge ekstraordinære grunner, «synnerliga skäl» som det heter i lovteksten, for at slik støtte kan gis. Å garantere for ett enkelt foretak vil nesten alltid bli betraktet som en utillatelig støtte. På tross av dette er slik garantistillelse ikke helt uvanlig.

Det er uttrykkelig forbudt å pantsette kommunal eiendom til sikkerhet for en fordring, jf. KomL 8 kap. 13 §. Forbudet gjelder både løs og fast eiendom. Regelen tar sikte på det å gi en panterett, «upplåtande» av panterett som det sies i bestemmelsen, men er ikke til hinder for at kommunen selv tar ut pantebrev i egen eiendom for eksempel til sikkerhet for en ennå ikke betalt kjøpesum når den selv disponerer eiendommen.⁸⁴⁶ Regelen er, jf. Bohlin, heller ikke til hinder for at kommunen når den erverver eiendom kan overta betalingsansvaret for heftelser som påhviler objektet som erverves. Transaksjoner der en kommune først selger en eiendom for så å leie den tilbake for så til slutt å kjøpe den tilbake til en på forhånd fastsatt pris, såkalt sale and lease back ordninger må i følge Bohlin anses som uforenlige med forbudet mot pantsetting i kommunallagen. Sale og lease back ordninger er for øvrig nærmere behandlet i en delbetenkning i Leasingutredningen.⁸⁴⁷

10.5.7 Finansforvaltning

I KomL kapittel 8 er det gitt noen regler om finansforvaltningen, disse er ikke særlig omfattende. Av KomL 8 kap. 2 § følger det at kommunene skal forvalte midlene sine på en slik måte at krav på god avkastning og betryggende sikkerhet ivaretas. I dette ligger blant annet at kommunen skal være i stand til å oppfylle sine forpliktelser også i fremtiden. I KomL 8 kap. 3 § pålegges fullmåktige å gi nærmere regler om «medelsförvaltningen», altså finansforvaltningen. Det kan variere mye fra kommune til kommune hvordan slike regler er utformet. Det følger videre, av KomL 8 kap. 3 a §, at fullmåktige skal gi særskilte forskrifter om forvaltningen av midler avsatt til pensjonsforpliktelser. Disse reglene behandles ikke i denne rapporten. For øvrig er det ikke gitt noen særskilte regler om kommunal finansforvaltning.

⁸⁴⁶ Bohlin (2011) s. 247.

⁸⁴⁷ Se SOU 1991:81.

10.5.8 Betalingsinnstillinger, konkurs mv.

En svensk kommune kan ikke gå konkurs. Begrunnelsen er at en kommune har en nesten uendelig inntektskilde gjennom den kommunale beskatningsretten. Det er ikke gitt særskilte regler om betalingsinnstilling. Det er heller ikke gitt regler som innebærer at en kommune kan stilles under statlig tvangsforvaltning, slike regler ville bryte med grunnlagens bestemmelser om kommunalt selvstyre.

10.6 Sammenligning

10.6.1 Beskatningsretten

10.6.1.1 Inntektsskatt

- I Finland er kommunenes beskatningsrett sikret gjennom en grunnlovsbestemmelse.
- Også i Sverige er spørsmålet om kommuners adgang til å pålegge skatter regulert i en grunnlovsbestemmelse. Beskatningsretten kan etter bestemmelsen i den svenske grunnlagen bare utnyttes for å utføre kommunale oppgaver, men slik at grunnlagen åpner for regler om skatteutjevning.
- Lovgiver bestemmer skattegrunnlaget og hvem som er skattepliktig i alle landene.
- Danske, finske og svenske kommuner står rettslig sett helt fritt med hensyn til å fastsette størrelsen på inntektsskatten. Det er ikke satt noe maksimumstak. Inntektsskattens størrelse varierer ganske mye mellom kommuner i Sverige og Finland, i Finland mellom 16,25 % og 21,75 % i 2012. I Danmark er kommunenes beskatningsrett i praksis undergitt statlig styring i større utstrekning enn det prinsipielle utgangspunktet tilsier. Staten anmoder kommunene, gjennom budsjett samarbeidet med kommunesektoren, om å utvise tilbakeholdenhet ved utskrivning av skatter. Manglende overholdelse av budsjettavtaler kan sanksjoneres kollektivt og individuelt (i forhold til den enkelte kommune) med reduksjon av statlige tilskudd.
- I Norge setter Stortinget et maksimumstak årlig på kommunenes andel av inntektsskatten. Dette taket varierer noe fra år til år. Alle kommunene utnytter adgangen til skattelegging av inntekt fullt ut.

10.6.1.2 Formuesskatt og selskapsskatt

- Bare Norge har regler om formuesskatt til kommuner. Stortinget fastsetter også her et maksimumstak årlig på kommunenes andel av formuesskatten, denne utgjør en mindre andel av kommunenes inntekter i form av skatt.
- I Norge og Sverige mottar ikke kommuner selskapsskatt. Kraftforetak i Norge betaler dog skatt av inntekter på kraftproduksjon til kommuner, den såkalte naturressursskatten. Denne kan utgjøre store beløp for enkeltkommuner.
- Visse danske kommuner mottar en mindre andel av selskaps- og kapitalgevinstene staten skriver ut, men kommunene har ingen bestemmelsesrett med hensyn til slik skatteutskrivning. Finske kommuner mottar også selskapsskatt.

10.6.1.3 Eiendomsskatt

- I Norge, Danmark, og Finland er det gitt regler om kommunal eiendomsskatt. I Sverige er den kommunale eiendomsskatten avskaffet.
- I Norge er det opp til det enkelte kommunestyre å bestemme hvorvidt det skal innkreves eiendomsskatt. Det er også i en viss utstrekning opp til kommunene, innenfor rammer gitt av lovgiver, å bestemme hvilke typer eiendommer som beskattes. Kommunene bestemmer også størrelsen på eiendomsskatten innenfor prosentvise rammer gitt av lovgiver. Flere og flere kommuner benytter seg av adgangen til å pålegge eiendomsskatt i Norge, i 2012 benyttet i overkant av $\frac{3}{4}$ av kommunene seg av adgangen.
- Også i Danmark og Finland bestemmer henholdsvis kommunalbestyrelsen og fullmåktige størrelsen på eiendomsskatten innenfor prosentvise rammer gitt av lovgiver. I Finland har lovgiver regulert hvilke typer eiendommer som skal beskattes, men slik at kommunene kan redusere eller frita allmenntilgjengelige selskaper fra å betale eiendomsskatt. Også i Danmark kan kommunalbestyrelsen frita visse institusjoner som skoler, sportsanlegg mv. fra å betale eiendomsskatt.

10.6.1.4 Beslutningskompetanse, saksbehandlingsregler mv.

- I alle landene treffes skattebeslutninger av det øverste styringsorganet.
- Beslutningene treffes i forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet.

- Beslutninger om størrelsen på inntektsskatten skal treffes før årsskiftet i alle landene. Denne proportsatsen er bindende og kan ikke endres i løpet av året.

10.6.2 Årsbudsjett og økonomiplan

10.6.2.1 Krav til årsbudsjett

- Årsbudsjettet følger kalenderåret i alle landene.
- Alle landene har regler om at årsbudsjettet er bindende for underordnede organer og administrasjonen.
- Alle landene har også regler som stiller krav til budsjettbalanse.
- I Norge og Danmark også stilt krav om at budsjettet skal være realistisk, i Danmark følger det av ulovfestet rett.
- I Norge og Danmark er det gitt ganske detaljerte regler om årsbudsjett, budsjettoppstillinger mv. i forskrifter. I Finland og Sverige er det kun gitt regler om årsbudsjettet i kommunallagene, og regelverket er mye mindre detaljerte enn i Norge og Danmark.
- Norge og Finland har lovregler som åpner for nettobudsjettering. Sverige har ikke lovregler på dette nivået i forhold til utformingen av årsbudsjettet. I Danmark skal budsjettet utformes ut fra bruttoposteringsprinsippet, inntekter og utgifter skal spesifiseres hver for seg i budsjettet.

10.6.2.2 Krav til økonomiplanen

- Kommunelovene i alle landene pålegger kommunene å lage økonomiplan.
- Planperioden er noe forskjellig, i Norge og Danmark er den fire år inkludert årsbudsjettåret. I Finland er planperioden minimum tre år inkludert årsbudsjettåret, mens det i den svenske kommunallagen sies at planperioden er tre år inkludert årsbudsjettåret.
- Økonomiplanen er ikke rettslig bindende i noen av landene.
- Etter norsk og dansk rett skal økonomiplanen skal være realistisk, i Danmark følger det av ulovfestet rett.
- Økonomiplanen skal være i balanse i alle de nordiske landene.

- Det er ikke gitt regler om hvordan økonomiplanen skal bygges opp i Norge, Finland eller Sverige, annerledes i Danmark.

10.6.2.3 Kompetanse og saksbehandling

- De øverste styringsorganene – kommunestyret (Norge), kommunalbestyrelsen (Danmark) og fullmåttige (Finland og Sverige) – skal vedta årsbudsjettet og endringer i årsbudsjettet i løpet av året. Det samme gjelder økonomiplanen.
- Alle landene har regler som pålegger et annet politisk organ enn det øverste folkevalgte organet å behandle eller komme med forslag til budsjett/økonomiplan. I Norge er denne kompetansen lagt til formannskapet (kommunerådet i en parlamentarisk modell), i Danmark til økonomiudvalget og i Sverige og Finland til kommunestyrelsen.
- I Danmark skal årsbudsjettet og økonomiplan behandles to ganger i fullmåttige.
- I Norge skal det ved endelig avstemning stemmes over årsbudsjett og økonomiplan som helhet.
- I Norge trenger ikke økonomiplanen vedtas samtidig med årsbudsjettet. I Danmark, Finland og Sverige skal økonomiplanen etter disse landenes respektive kommunelover behandles samtidig med årsbudsjettet.
- I Norge og Danmark skal årsbudsjett og økonomiplan sendes statlige myndigheter til orientering. I Norge skal årsbudsjettet gjennom lovlighetskontroll hvis kommunen er i økonomiske ubalanse av en slik karakter at kommunen er registrert i et eget register, ROBEK-registeret.

10.6.3 Regnskap, årsregnskap og årsberetning

- De overordnede reglene om årsregnskap og årsberetning i kommunelovene er ganske like innholdsmessige i de nordiske landene. Regnskapsåret følger kalenderåret i alle land. For mer om disse kravene i det enkelte land viser vi til redegjørelsen foran under det enkelte land.

- I Norge og Finland føres regnskapet i hovedsak etter de samme reglene om bokføring som gjelder i privat sektor. I Sverige er det gitt en egen lov om kommunal redovisning. I Danmark angir styrelsesloven at bokføringen skal gi oversikt over hvordan kommunens midler er forvaltet og om denne er i overenstemmelse med årsbudsjettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger. Nærmere regler om innretningen av regnskapene skal gis i et særlig regulativ gitt av den enkelte kommune.
- I alle landene gjelder et prinsipp om god kommunal regnskapsskikk med hensyn til regnskapene. I Norge er det på frivillig basis etablert et organ for god kommunal regnskapsskikk. I Finland er det etablert en type organer som spesielt skal bidra til at kommunene følger god kommunal bokføringsskikk. Disse er lovregulert.

10.6.4 Underskudd

- I alle landene er det stilt et grunnkrav til balanse i årsbudsjettet.
- I Norge, Finland og Sverige åpner lovverket for underskuddsinndekning, utformingen av reglene, herunder underskuddsperiodens varighet er forskjellig
- I Danmark skal både årsbudsjett og økonomiplan være i balanse. Balansekravet kan oppfylles ved å heve inntektsskatten, redusere kassebeholdningen, låneopptak, reduksjon av utgifter etc.
- I Norge er hovedregelen at underskudd skal dekkes inn over to år (inkludert budsjettåret), en periode som kan forlenges med inntil to år. I ekstraordinære situasjoner kan underskudd dekkes inn over maksimalt 10 år.
- I Finland kan underskudd dekkes inn over maksimalt fire år (inkludert budsjettåret). Er ikke det mulig må fullmæktige treffe beslutning om et tiltaksprogram mv. Det er ikke gitt regler om statlig godkjenning, sanksjoner o.l. i slike situasjoner. Bryter en finsk kommune regelverket kan det reises kommunalbesvær. Det er også gitt regler av betydning for kontroll med kommuners økonomiske situasjon i lovgivningen om statstilskudd (lagen om statsandel för kommunal basservice) og den nye kommunestrukturlagen (vedtatt i juni 2013). Dette regelverket skal bidra til å sikre innbyggerne i kommuner i økonomisk krise et forsvarlig tjenestenivå med hensyn til lovpålagte kommunale tjenester.

- I Sverige er det nylig (i 2012) gitt nye regler om underskuddsinndekning i kommunallagen. Det er adgang til å budsjettere med underskudd, men midlene må i så fall enten tas fra et reserveutjevningfond eller det må foreligge ekstraordinære grunner. Loven sier ikke noe direkte om varigheten av en underskuddsperiode i sistnevnte situasjon.

10.6.5 Adgang til låneopptak

- Kommunene i alle de nordiske landene har adgang til låneopptak.
- I Finland og Sverige er låneadgangen fri såfremt formålet ligger innenfor den kommunale kompetansen. Låneadgangen er ikke regulert i kommunallagen i disse landene. I Norge kan det bare lånes til de i loven oppregnede formål, og det kan som hovedregel ikke lånes til drift. I Danmark er det også gitt regler om låneopptak, reglene skille mellom formål der kommunene har en «automatisk» låneadgang og der de kan ta opp lån innenfor en låneramme, og låneformål der adgangen til låneopptak er avhengig av statlig dispensasjon. I Danmark kan det som hovedregel heller ikke lånes til driftsformål.

10.6.6 Garantier

- I alle landene er det adgang til å stille kommunale garantier, ikke bare i form av vanlige tredjemannsgarantier men også i form av underskuddsgarantier.
- Adgangen til å stille garantier er regulert i kommuneloven i Norge. I Finland sier kommunallagen bare at slik beslutning skal treffes av fullmåktige. I Danmark er det gitt regler om garantistillelse i en forskrift til styrelsesloven, men denne regulerer ikke adgangen til garantistillelse. (Forskriften regulerer hvorvidt slike kommunale garantier skal inngå i beregningen av kommuners låneopptak eller ikke, samt hvilke lånevilkår som må overholdes dersom kommunen stiller garanti for lån.) I Sverige er det ikke gitt regler i kommunallagen om kommunale garantistillelser.
- I Danmark, Finland og Sverige setter reglene om «kommunalfuldmagten» (Danmark) og kommunenes allmenne kompetanse (Finland og Sverige) begrensninger i forhold til hva slags virksomhet det kan garanteres for. I Norge er det ikke adgang til å garantere for næringsvirksomhet.

- I Norge skal kommunale garantier godkjennes av staten, det skal de ikke i resten av Norden.

10.6.7 Finansforvaltning

- Finansforvaltningen er forskjellig regulert i alle landene.
- Norge, Finland og Sverige har regler som pålegger henholdsvis kommunestyret og fullmåktige å ta stilling til prinsippene for finansforvaltningen. I Finland er det ikke gitt lovregler ut over slik bestemmelse.
- I Norge og Sverige har lovgiver pålagt hhv. kommunestyret og fullmåktige å gi regler for sin finansforvaltning, og i Norge er det gitt nærmere regler om kommunestyrets plikter mv. i en finansforvaltningsforskrift.
- I Danmark regulerer styrelsesloven uttømmende hvordan kommuner kan plassere midlene sine.
- I alle de nordiske landene gjelder et prinsipp om at økonomiforvaltningen skal være forsvarlig, og slik at en tar hensyn til avkastning uten at plasseringene innebærer risiko av betydning. Prinsippet uttrykkes litt forskjellig i de ulike land, vi har ikke anledning til å undersøke hvorvidt det er forskjeller her. Prinsippet er uttrykt eksplisitt i kommunelovene i Norge, Danmark og Sverige.

10.6.8 Konkurs mv.

- Kommuner kan ikke gå konkurs i noen av de nordiske landene.
- Reglene som styrer om hvordan staten skal eller kan gripe inn i forhold til kommuner i store økonomiske vanskeligheter er utformet forskjellig i de nordiske landene. Disse går det ikke inn på her.

10.7 Oppsummering

10.7.1 Økonomisk handlefrihet og beskatningsrett

Kartleggingen og sammenligningen foran viser at alle de nordiske landene har beskatningsrett. I Finland og Sverige er det gitt regler om kommunal beskatning i landenes grunnlover. (Fastsetting av skattegrunnlaget er regulert i annen lovgivning.) Finske og

svenske kommuner står formelt helt fritt til å bestemme inntektskatten størrelse, lovgiver har ikke satt noe tak på denne skatten og kommunenes skattebeslutninger påvirker heller ikke de statlige overføringene til kommunesektoren. Kartleggingen synliggjør også at kommunene i Finland og Sverige utnytter mulighetene de har til å ilegge inntektsskatt, og at skattenivået varierer fra kommune til kommune. Danske kommuner står også formelt fritt til å bestemme inntektsskattens størrelse, men har i praksis mindre frihet til å skrive ut inntektsskatt fordi de statlige tilskuddene kan bli redusert hvis kommunene legger seg på et for høyt nivå. Slik reduksjon kan skje både ved reduksjon av det samlede «bloktilskuddet» til kommunesektoren og ved reduksjon i forhold til den enkelte kommune. I Norge har kommunene formelt frihet til å ilegge inntektsskatt, men det er satt et tak på størrelsen av denne skatten. Alle norske kommuner har lagt seg på maksimalbeløpet. Den kommunale friheten i Norge er på dette punktet reelt sett liten. Kommunenes skatteinntekter kan riktignok variere mye mellom kommuner i Norge, men det skyldes andre forhold enn prosentsetsatsen på den kommunale inntektsskatten.

I Norge, Danmark og Finland er det gitt regler om kommunal eiendomsskatt. Sverige har opphevet sine regler om kommunal eiendomsskatt. Slike fantes tidligere og var blant annet en sentral grunn til at også eiere av fast eiendom i en kommune kan fremme kommunalbesvær over kommunale beslutninger, se omtale senere i kapittel 12 punkt 12.5.3. I Norge står kommunene rettslig fritt til å bestemme om det skal være slik skatt i kommunene og har en viss frihet til å bestemme hva slags eiendommer som skal skattlegges og størrelsen på skatten. I Danmark og Finland har kommunene et visst spillerom med hensyn til eiendomsskattens størrelse, og kan også fritta visse eiere av eiendom som benyttes til allmenntilgangelige formål for eiendomsskatt. Bare kommunene i Norge mottar inntekter i form av formuesskatt. Slik skatt er på generelt plan av relativt liten betydning, men også denne skatten kan gi betydelige utslag for enkeltkommuner. Kommunene i Finland og Danmark mottar selskapskatt.

Det europeiske charteret om kommunalt selvstyre, omtalt i kapittel 3, og som alle de nordiske landene har tiltrådt, inneholder regler om kommunenes økonomiske handlefrihet. Sigrid Stokstad tar utgangspunkt i artikkel 9 nr. 1 og skriver følgende: «[Artikkel 9 nr. 1] fastsetter at kommunene innenfor visse rammer har rett til egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. Formuleringen forutsetter at kommunene har

kompetanse til å bevilge penger. Men i tillegg skal lokale myndigheter ha en viss adgang til å styre egne inntekter. Artikkel 9 nr. 3 fastsetter at i det minste deler av deres finansielle ressurser skal komme fra lokale skatter som de innenfor lovens rammer selv kan fastsette satsene for». ⁸⁴⁸ Det kan vel reises spørsmål om hvor godt Norge tilfredsstillers disse kravene i charteret sammenholdt med de øvrige nordiske landene.

10.7.2 Regulering av økonomiforvaltningen

Alle de nordiske landene har regler om årsbudsjett og økonomiplan. Årsbudsjettet er i alle landene, i motsetning til økonomiplanen, rettslig bindende. I alle landene er det stilt et balansekrav både til årsbudsjett og økonomiplan, men slik at det åpnes for inndekning av underskudd innenfor økonomiplanen i Norge, Sverige og Finland. Reglene om inndekning av underskudd er utformet forskjellig. Årsbudsjett og økonomiplan skal vedtas årlig av kommunens øverste folkevalgte organ etter innstilling fra underordnet politisk organ.

I alle de nordiske landene er det adgang til å ta opp lån og stille kommunal garanti. I Danmark, Finland og Sverige begrenses adgangen slik at låne- og garantiformålet må ligge innenfor den kommunale kompetansen. I Norge er det ikke adgang til å garantere for næringsvirksomhet. I Norge og Danmark er det som hovedregel ikke tillatt å låne til drift. For øvrig må låneformålet i Norge inngå i de i kommuneloven oppregnede formål. Også i Danmark er låneadgangen som hovedregel knyttet til nærmere definerte lovlige låneformål, låneopptaket må i tillegg ligge innenfor statlig bestemte lånerammer. Indenrigsministeriet har en viss dispensasjonsadgang.

Alle landene har regler eller prinsipper som stiller krav til at kommunene skal ha en forsvarlig økonomiforvaltning. De danske og norske reglene synes å ha fått en mer detaljert utforming enn de svenske og finske. Det gjelder spesielt med hensyn til utforming av årsbudsjettet og adgangen til låneopptak.

Bare den norske kommuneloven har regler om statlig godkjenning av vedtak på det økonomiske området. Det gjelder garantivedtak (ikke under 500 000 NOK) og låneopptak i

⁸⁴⁸ Stokstad (2012) s. 123.

ROBEK-kommuner. (Kommuner som er i økonomisk ubalanse.) Pt (juli 2013) er det i underkant av 50 slike ROBEK-kommuner. Det er også bare den norske kommuneloven som har regler om statlig lovlighetskontroll av kommunale årsbudsjetter. Alle årsbudsjetter i ROBEK-kommuner skal lovlighetskontrolleres i Norge. I Norge og Danmark skal alle kommunale årsbudsjetter og økonomiplaner sendes statlig myndighet til orientering. I og med at fylkesmannen i Norge kan iverksette lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser på eget initiativ etter koml. § 59 nr. 5. (vedtatt budsjett er en kommunal avgjørelse) vil fylkesmannen rent rettslig ha adgang til å lovlighetskontrollere også andre kommuners årsbudsjetter (og ikke bare ROBEK-kommunene). Dette er en hjemmel som neppe benyttes særlig mye i praksis. Mer vanlig er det at slik oversendelse utløser veiledning fra fylkesmannens side. I Danmark vil Statsforvaltningen ved oversendelse av årsbudsjettet ha rettslig adgang til å reise en tilsynssak mot en kommune. Reglene om lovlighetsklage og tilsynsklager er for øvrig behandlet senere i rapporten, i kapittel 12, se hhv punkt 12.2.3 (Norge) og 12.3.4 (Danmark).

11 Egenkontrollen, selskapsorganisering og kontroll med selskaper og private

11.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles reglene om kommunenes egenkontroll og om styring og kontroll med selskaper og private som utfører kommunale oppgaver. Reglene om kommunenes adgang til å selskapsorganisere virksomheten sin eller bruke private i oppgaveløsningen omtales også av hensyn til forståelsen av kontrollen med slik virksomhet. (Særlige lovregler om interkommunalt samarbeid, herunder etablering av slike som egne rettssubjekter/selskaper er behandlet foran i kapittel 9). EU-reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser faller utenfor oppdraget og behandles i hovedsak ikke. Det samme gjelder nasjonale regler om offentlige anskaffelser.

Egenkontroll brukes i denne rapporten som et begrep for kontrollen med kommunal virksomhet som kommunene selv har ansvaret for, og i motsetning til statlig kontroll og tilsyn med kommunal virksomhet. Vi skiller gjerne mellom egenkontroll som er «intern», typisk den kontrollen leder av administrasjonen i en kommune har ansvaret for, og egenkontroll som er «ekstern», typisk den kontrollen revisjonen utfører. I dette kapitlet behandler vi først og fremst lovregler om den «eksterne» kontrollen, dvs. lovregler om de folkevalgtes rolle i egenkontrollen og lovregler om organiseringen av revisjonen og dens oppgaver. Vi går i liten utstrekning inn på eventuell forskriftsregulering av revisjonens arbeid og det nærmere innholdet i revisjonens arbeid (hva som inngår i regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjonen mv.). Innholdet i begrepene regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er ikke nødvendigvis sammenfallende i de nordiske landene.⁸⁴⁹

Der det er gitt regler om internkontrollen i kommunelovene behandles også disse. Vi er også bedt om å sammenholde kommunelovens krav til internkontroll med eventuelle krav til internkontroll med «kommuneplikter» i særlovgivning. Med «kommuneplikter» menes plikter

⁸⁴⁹ I en ganske ny rapport (bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet) er regnskapsrevisjonen i de nordiske landene sammenlignet, se BDO: Sammenligning av kommunal regnskapsrevisjon i Norge, Sverige, Danmark og Finland av 1. november 2012, se http://www.regjeringen.no/upload/KRD/BDO_Sammenligning_regnskapsrevisjon_Norden.pdf lest 29.4.2013. Vi har ikke foretatt noen vurdering av det juridiske innholdet i denne rapporten.

som kun er pålagt kommuner (og fylkeskommuner).⁸⁵⁰ Dette i motsetning til «aktørplikter» som er plikter alle virksomheter (både private og offentlige) har på et område, for eksempel etter arbeidsmiljøloven eller forurensningslovgivningen. Særlovsregler om internkontroll med kommuneplikter finner vi først og fremst i Norge, (det er gitt noen få regler om internkontroll i særlovgivningen i Danmark), og disse må ses i sammenheng med regler i norsk særlovgivning som hjemler statlig tilsyn med hvorvidt kommunene oppfyller kommunepliktene sine.⁸⁵¹ Siden slike internkontrollregler synes å være et nokså særnorsk fenomen, har vi i liten utstrekning beskrevet de norske reglene i rapporten.⁸⁵²

11.2 Norge

11.2.1 Oversikt

Det er gitt lovregler om egenkontroll og revisjon i kommuneloven kapittel 12. Reglene ble revidert i 2004. Hovedbegrunnelsen for å endre reglene den gang var å legge til rette for at revisjonen skulle kunne konkurranseutsettes. Et annet siktemål var å styrke egenkontrollen.⁸⁵³

Ansvaret for egenkontrollen i norske kommuner ligger hos følgende organer: kommunestyret, kontrollutvalget, revisjonen og øverste leder av administrasjonen (administrasjonssjefen eller byrådet (i den parlamentariske styringsformen). Kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret, jf. koml. § 76. Til å utøve det løpende tilsynet med den kommunale forvaltning skal kommunestyret velge et kontrollutvalg, jf. koml. § 77 nr. 1. Kontrollutvalget er et obligatorisk politisk utvalg og har i forbindelse med tilsynet ansvaret for at regnskapene revideres og for forvaltningsrevisjon av den kommunale virksomheten, jf. nr. 4 samt for selskapskontroll etter nr. 5. Revisjonen (fagekspertisen) skal utøve kontrollen (regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen) etter regler i koml. § 78 med forskrifter.

⁸⁵⁰ Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) s. 35 sammenholdt med s. 37. Eksempler på slike kommuneplikter er plikten til å gi grunnskoleopplæring etter opplæringsloven og plikten til å yte sosiale tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV. Begge disse lovene har regler som pålegger kommunen å føre internkontroll.

⁸⁵¹ I Norge åpner en del særlover for statlig lovligheitsilsyn med hvorvidt kommunene oppfyller sine lovpålagte kommuneplikter. Slikt tilsyn skal i så fall gjennomføres etter reglene i kommuneloven kap. 10 a. Kapitlet gjelder i hovedsak ikke ved tilsyn som gjøres i forhold til virksomheter generelt, tilsynsplikter som omtales som «aktørplikter». Tilsyn med kommuneplikter gjennomføres ofte som systemtilsyn, blant annet med om internkontrollen er i samsvar med reglene i den aktuelle særlov.

⁸⁵² Se for øvrig kartleggingen av lover og forskrifter om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner, ajour 1. mai. 2012 s. 19 som konkluderer på samme måte. (Denne er gjort tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunalnytt/KARTLEGGING_INTERNKONTRO_LLBESTEMMELSER_pr010512.pdf lest 14.10.2013).

⁸⁵³ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 5.

Regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon trenger ikke utføres av en og samme revisjon, men det må velges en ansvarlig revisor for kommunens regnskap.⁸⁵⁴ Når det gjelder det nærmere innholdet i regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen henviser vi til annen litteratur.⁸⁵⁵ Selskapskontrollen faller utenfor revisjonens lovpålagte plikter. Kommuneloven åpner for å benytte egen revisjon, delta i interkommunalt samarbeid om revisjonen eller konkurranseutsette revisjonen, se koml. § 78 nr. 3.

Administrasjonssjefen (byrådet i den parlamentariske styringsformen) har også en lovpålagt plikt til å føre løpende tilsyn med den kommunale administrasjonen, jf. koml. § 23 nr. 2 og § 20 nr. 2, se omtale i kapittel 8 punkt 8.2.2. Det løper altså to kontrollinjer fra kommunestyret, den ene fra kommunestyret til administrasjonen og den andre fra kommunestyret til kontrollutvalget og revisjonen.⁸⁵⁶

Hovedreglene om egenkontrollen er gitt i kommuneloven. I tillegg er det gitt to forskrifter, kontrollutvalgsforskriften og revisjonsforskriften.⁸⁵⁷ Revisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk, jf. koml. § 78 nr. 1. Revisjonsforskriften gir rammene for god kommunal regnskapsskikk, standarden utfylles av de internasjonale standardene gitt i ISA.⁸⁵⁸

11.2.2 Kommunestyrets ansvar

Kommunestyret er som omtalt i oversikten øverste tilsynsmyndighet, jf. koml. § 76 og må sikre at den kommunale virksomheten organiseres slik at den når oppsatte mål og slik at feil unngås/forebygges.⁸⁵⁹ Kommunestyret må også skaffe seg informasjon om virksomheten når oppsatte mål innenfor de prosedyrekrav som er gitt. Det ligger også i tilsynsansvaret en plikt

⁸⁵⁴ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 107.

⁸⁵⁵ Se blant annet Bråthen mfl. (2011) og Veileder H-2254 B, Kontrollutvalgsboken, Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver.

⁸⁵⁶ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 49-50 og Veileder H-2254 B Kontrollutvalgsboken Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver s. 16.

⁸⁵⁷ Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner og Forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

⁸⁵⁸ Rapport fra BDO, Sammenligning av kommunal regnskapsrevisjon i Norge, Sverige, Danmark og Finland av 1. november 2012 på oppdrag fra KRD s. 14.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/sammenligning-av-kommunal-regnskapsrevis.html?id=714819, lest 10.4.2013.

⁸⁵⁹ Ved endringer i reglene om revisjon og kontroll i 2004 ble rollen som øverste tilsynsmyndighet løftet fram i lovteksten.

for kommunestyret til å gripe inn og foreta endringer dersom virksomheten ikke når de oppsatte mål på en tilfredsstillende måte.⁸⁶⁰

Kommunestyret kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse, jf. koml. § 76. Tilsynsmyndigheten skal utøves av kommunestyret som organ, vanlig flertallsvedtak må til for at kommunestyret kan be om at saker skal legges fram. Kommunestyret bør normalt ikke få taushetsbelagte opplysninger. Det gjelder et «need to know» -prinsipp i forhold til taushetsbelagte opplysninger. Som Bernt skriver i kommentarutgaven til kommuneloven: «Dette innebærer at kommunestyre og fylkesting vil ha plikt til å søke å utøve sin kontroll og overprøving i størst mulig utstrekning på grunnlag av generelle eller anonymiserte data hvis det er tale om opplysninger som er underlagt taushetsplikt».⁸⁶¹ Kommunestyret kan, som ledd i sin tilsynsvirksomhet, også omgjøre vedtak truffet av andre folkevalgte organer eller administrasjonen, men fvl. § 35 legger begrensninger på omgjøringsadgangen dersom det er truffet et enkeltvedtak.

En særlig viktig del av kommunestyrets tilsynsansvar er å fastlegge rammebetingelsene for kontrollutvalget.⁸⁶² Kommunestyret skal selv velge medlemmene til dette utvalget og bestemmer i budsjettet hvilke ressurser som står til utvalgets disposisjon. For å sikre kontrollutvalget tilstrekkelige budsjettmessige rammer skal kontrollutvalget utarbeide forslag til budsjett for kontroll- og revisjonsarbeidet. Forslaget skal følge med formannskapetets (eller kommunerådets) innstilling til budsjett til kommunestyret, jf. kontrollutvalgsforskriften § 18 første ledd. God samhandling mellom kommunestyret og kontrollutvalget er viktig, kontrollutvalgets leder har derfor møte- og talerett i kommunestyret når utvalgets saker behandles, jf. koml. § 77 nr. 1 siste setning.

Kommunestyret kan gi nærmere regler om kontrollutvalget i et reglement. Slikt reglement kan inneholde bestemmelser om valg og sammensetning av utvalget, oppgaver, møtehyppighet, rapportering og samarbeid med kommunestyre, saksbehandlingen i utvalget, evaluering av utvalgets virksomhet etc.

⁸⁶⁰ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 49.

⁸⁶¹ Bernt og Overå (2011) s. 528.

⁸⁶² Veileder H-2254 B, Kontrollutvalgsboken, Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver s. 15.

Kommunestyret har også plikt til å sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov, jf. kontrollutvalgsforskriften § 20 første ledd, og skal påse et de kommunale regnskapene revideres på en betryggende måte, jf. koml. § 76 siste setning.

Beslutning om kommunens revisjonsordning må som nevnt i oversikten treffes av kommunestyret, jf. koml. § 78 nr. 3, denne myndigheten kan ikke delegeres. Kommunen kan etter bestemmelsen velge mellom å ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. De fleste kommuner deltar i interkommunalt samarbeid om revisjon, organisert som interkommunalt selskap eller § 27-samarbeid.⁸⁶³ Revisjonsansvarlig har møterett og møteplikt, men ikke talerett i kommunestyret når det behandler saker i tilknytning til revisjonsoppdraget, jf. revisjonsforskriften § 19.

11.2.3 Kontrollutvalg

11.2.3.1 Valg

Kommunestyret velger kontrollutvalget, myndigheten kan ikke delegeres, jf. koml. § 77 nr. 1. Utvalget skal bestå av minimum 3 medlemmer. Tall fra 2009 viste at om lag halvparten av Norges kommuner hadde kontrollutvalg med 3 medlemmer, den andre halvparten hadde kontrollutvalg med 5 medlemmer.⁸⁶⁴ Det har nylig blitt vurdert å heve minstetallet til fem, men etter en høringsrunde valgte departementet ikke å fremme slikt forslag.⁸⁶⁵ Varamedlemmer må også velges.

⁸⁶³ Totalt var det pr. 10. april 2013 registrert 41 interkommunale revisjonsvirksomheter som medlemmer i kommunerevisorerers forbund (NKRF), herav 28 er interkommunale selskaper, 4 fylkesrevisjoner og 4 kommunerevisjoner, se forbundets nettsider: <http://www.nkrf.no/bedriftsmedlemmer/cms/28> lest 10.4.2013. En del kommuner velger også helt eller delvis privat revisjon.

⁸⁶⁴ Rapport fra Norsk Kommunerevisorerers forbund av 7. februar 2011, Valg til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg – etterlevelsen av kommuneloven § 77 nr. 1 punkt 7.

⁸⁶⁵ Prop. 119 L (2011–2012) Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.) s. 11-12. Avgjørende for departementet ble argumentet om at noen kommuner kan få problemer med å sette sammen et kontrollutvalg på 5 med motiverte medlemmer som samtidig oppfyller kravene til valgbarhet. (Det er strenge valgbarhetsvilkår ved valg til kontrollutvalget.) Forslaget om heving av minstegrensen ble i høringsnotatet forut for proposisjonen begrunnet med et ønske om aktive kontrollutvalg som også kan ta opp forhold som kommer fram gjennom tips, oppslag i media osv. (Aktiviteten og kapasiteten til å drive kontroll kan bli påvirket av hvor mange medlemmer utvalget har.)

Kontrollutvalget er et politisk utvalg, det er ikke stilt krav om at utvalget skal sammensettes med personer med noen bestemt faglig kompetanse. Ett av medlemmene må velges blant kommunestyrets medlemmer for å sikre kommunikasjon mellom kommunestyret og kontrollutvalgets medlemmer. Loven er ikke til hinder for at samtlige medlemmer i kontrollutvalget utgår fra kommunestyret. Tall fra 2009 viste at 81 % av norske kommuner i kommunestyreperioden 2007-2011 valgte å legge seg på minstekravet på en kommunestyrerepresentant.⁸⁶⁶

Det er intet krav om at lederen av kontrollutvalget skal være medlem av kommunestyret. Lederen har møte- og talerett i kommunestyret når kontrollutvalgets saker behandles, jf. koml. § 77 nr. 1 siste punktum. Det er svært vanlig å gi ledervervet til et opposisjonsparti i kommunestyret. Data fra 2012 viser at i 2012 hadde 73,7 % leder som kommer fra opposisjonen.⁸⁶⁷ Opposisjonen hadde flertallet i 49,3 % av kommunene. Det har vært diskutert å lovregulere at opposisjonen i kommunestyret skal ha flertallet i kontrollutvalget. Slikt forslag er ikke fremmet overfor Stortinget blant annet fordi det kan være vanskelig å definere hvilke grupperinger som utgjør posisjon og opposisjon i en formannskapsstyrt kommune.⁸⁶⁸

En rekke innehavere av andre politiske verv eller stillinger er utelukket fra å sitte i kontrollutvalget. For det første gjelder utelukkelsesreglene i koml. § 14 nr. 1, se omtale i kapittel 4 punkt 4.2.3. Kommuneloven § 14 bygger på et prinsipp om at færrest mulig skal utelukkes fra valg, men fordi kontrollutvalget skal føre tilsyn skjerpes utelukkelsesreglene. Lovgiver har ønsket å styrke tilliten til kontrollutvalget og unngå at medlemmene kommer i dobbeltroller, for eksempel som medlemmer av faste utvalg som skal kontrolleres av kontrollutvalget. Ordfører, varaordfører, medlem og varamedlem i formannskapet og medlem og varamedlem i en kommunal nemnd med beslutningsmyndighet er derfor utelukket fra å sitte i kontrollutvalget, jf. koml. § 77 nr. 2. Det samme gjelder medlem av en

⁸⁶⁶ Rapport fra Norsk Kommunerevisors forbund av 7. februar 2011 Valg til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg – etterlevelsen av kommuneloven § 77 nr. 1 punkt 6 og 9.

⁸⁶⁷ NIBR-rapport 2012:21, Kommunal organisering 2012 s. 17. Tilsvarende tall fra 2008 var 71 %, jf. NIBR-rapport 2008:20, Kommunal organisering 2008.

⁸⁶⁸ Prop. 119 L (2011–2012) s. 13.

kommunestyrekomité, jf. ny nr. 2 (Se og § 10a nr. 2.)⁸⁶⁹ Det gjelder selv om kommunestyrekomiteer ikke kan ha beslutningsmyndighet. Kommunalt ansatte er også utelukket fra valg etter koml. § 77 nr. 2.

Stortinget vedtok i desember 2012 en endring i koml. § 17 slik at også kontrollutvalgets medlemmer skal velges i det konstituerende møte, og før valg av medlemmer i folkevalgte organer som faste utvalg etc., samt at utvalget skal tre i funksjon fra det konstituerende møtet.⁸⁷⁰ Disse regelendringene henger sammen med de mange utelukkelsesreglene, samt kontrollutvalgets oppgaver. I og med at kontrollutvalget skal utøve tilsyn og kontroll, og ikke drive partipolitikk, kan det være vanskelig å få valgt kontrollutvalg med personer som innehar den ønskelige faglige og politiske kompetanse og/eller erfaring til å gi utvalget tilstrekkelig tyngde.

Når medlemmene i kontrollutvalget skal velges bør en være varsom med å oppnevne medlemmer som lett vil kunne komme i inhabilitetssituasjoner, for eksempel ektefellen til ordfører eller rådmann eller andre i sentrale lederposisjoner i kommunen. Det samme kan gjelde personer knyttet til ulike kommunale selskaper. Personer som har en ledende stilling eller sitter i styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap vil være inhabile når kontrollutvalget skal behandle saker der selskapet er part, jf. fvl. § 6 første ledd e, se omtale i senere i dette kapitlet punkt 11.3.5 8. En arbeidsgruppe nedsatt av departementet foreslo i sin tid at personer som har en ledende stilling eller sitter i styret eller bedriftsforsamlingen i et slikt selskap skal utelukkes fra å sitte i kontrollutvalget.⁸⁷¹ Departementet kom til at det ikke bør lovfestes et forbud og la avgjørende vekt på prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg. Habilitetsreglene burde etter departementets vurdering være tilstrekkelige for å sikre

⁸⁶⁹ Det er nylig vedtatt endringer i kommuneloven (lov 8. februar 2013 nr. 7) slik at det nå ikke bare fremgår av koml. § 10 a at vervet som medlem av en kommunestyrekomité ikke kan kombineres med å være medlem av kontrollutvalget, (i kraft 1.11.2015). Også varamedlem til en kommunestyrekomité er etter lovendringen utelukket fra valg.

⁸⁷⁰ Lov 8. februar 2013 nr. 7. Se omtale i Prop. 119 L (2011–2012) Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.) s. 10. De fleste endringene trådte i kraft 1.7.2013, men slik at denne konkrete endringen først trer i kraft 1.11.2015 i forkant av neste kommunestyrevalg.

⁸⁷¹ Kommunal- og regionaldepartementet, rapport, 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, 2009, Tilråding 7.

rolleklarhet.⁸⁷² Lokalt i den enkelte kommune kan en selvfølgelig legge seg på en strengere praksis i forhold til hvem som velges inn.

Nyvalg kan skje når som helst, jf. koml. § 76 nr. 3, men slik at hele utvalget må velges på nytt.⁸⁷³ Se også kontrollutvalgsforskriften § 3; ved utskifting av ett eller flere medlemmer av utvalget skal det foretas nyvalg av samtlige medlemmer i utvalget.⁸⁷⁴

11.2.3.2 Hvem skal kontrollutvalget føre tilsyn med?

Kontrollutvalget skal føre tilsyn med «den kommunale...forvaltning», dvs. både med folkevalgte organers og administrasjonens virksomhet innenfor kommunen som organisasjon. Kommunale foretak er ikke egne rettssubjekter og faller inn under kontrollutvalgets tilsynsansvar. Kontrollutvalget skal også føre tilsyn med kommunerådet i en parlamentarisk styrt kommune noe som kan skape utfordringer for kontrollutvalget fordi tilsynsarbeidet kan få direkte politiske konsekvenser, for eksempel i form av mistillitsforslag. Utvalget skal også føre kontroll med kommunens anskaffelser og forbindelser med private leverandører. Utvalget skal føre tilsyn med den kommunale forvaltning på kommunestyrets vegne. Det skal ikke føre tilsyn med kommunestyret, men ser utvalget at kommunestyret er i ferd med å treffe eller har truffet et ulovlig vedtak er det antatt at utvalget både kan og bør uttale seg i saken.⁸⁷⁵

I et vertskommunesamarbeid (se omtale i kapittel 9 punkt 9.2.2) fører kontrollutvalget i vertskommunen kontroll med samarbeidet, jf. koml. § 28-1j. Vertskommunekontrollutvalget har en selvstendig kompetanse til å føre tilsyn med hele samarbeidet. Det er underlagt kommunestyret i vertskommunen.⁸⁷⁶ Rapportering mv. skal skje til kommunestyrene i de

⁸⁷² Kommunal- og regionaldepartementet Høringsnotat om endringer i kommunelova og enkelte andre lover (eigenkontrollen i kommunane m.m.) s.17-18, se <http://www.regjeringen.no/pages/16513829/hovringsnotat.pdf>, lest 30.4.2013.

⁸⁷³ Departementet anbefaler at kommunestyret vurderer å benytte seg av denne muligheten dersom kommunestyret opplever at utvalget i liten grad gjennomfører møter eller fremmer pålagte saker overfor kommunestyret, Se Veileder H-2254 B (Kontrollutvalgsboken) s. 21.

⁸⁷⁴ Det har vært diskutert hvorvidt det skal være adgang til å foreta nytt valg av kontrollutvalget midt i en periode i og med at utvalget skal føre tilsyn og må ha en uavhengig rolle. Men fordi utvalget fører tilsyn på kommunestyrets vegne, og fordi det faktisk kan være behov for å endre utvalgets sammensetning, for eksempel fordi utvalget ikke gjør jobben sin, har kommunestyret fått en slik adgang. Se Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 55.

⁸⁷⁵ Bernt og Overå (2011) s. 531. Se også H-2254 B, Kontrollutvalgsboken s. 16.

⁸⁷⁶ Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 111.

respektive deltakerkommunene når kontrollen utøves.⁸⁷⁷ En samkommune er (jf. omtale i kapittel 9 punkt 9.2.3) et eget rettssubjekt og skal ha et eget kontrollutvalg som velges blant medlemmene av kommunestyret og kontrollutvalget i deltakerkommunene, jf. koml. § 28-2o. Hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i kontrollutvalget.

Den enkelte kommunes kontrollutvalg skal også føre kontroll med interkommunalt samarbeid etter koml. § 27 som ikke er å anse som eget rettssubjekt. Slik kontroll føres med kommunens andel av samarbeidet, men ikke med hele § 27-samarbeidet. Tilsynsansvaret for hele samarbeidet tilligger kommunestyrene i fellesskap. Departementet har lagt til grunn at det ikke kan etablere noe felles kontrollorgan for et slikt § 27-samarbeid.⁸⁷⁸ Tidligere har departementet lagt til grunn at de deltakende kommunene heller ikke kan la en av deltakerkommunenes kontrollutvalg, normalt vertskommunens kontrollutvalg, føre tilsyn med § 27-samarbeidets virksomhet. Dette standpunktet synes nå forlatt.⁸⁷⁹

Kontrollutvalget skal ikke føre alminnelig tilsyn og kontroll med egne rettssubjekter som kommunale aksjeselskap, interkommunale selskaper eller § 27-samarbeid organisert som eget rettssubjekt, slike er ikke en del av den kommunale forvaltning. Kontroll med slike rettssubjekter skjer etter reglene om selskapskontroll, se nedenfor.

11.2.3.3 Kontrollutvalgets oppgaver

Kontrollutvalget skal føre løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen, jf. koml. § 77 nr.

1. Tilsynet utøves «på vegne av kommunestyret» noe som innebærer at kontrollutvalget kan instrueres av kommunestyret om tilsynsvirksomheten. Kontrollutvalget har et vidt mandat og kan i prinsippet ta opp et hvert forhold ved den kommunale virksomheten såfremt det kan

⁸⁷⁷ Bernt og Overå (2011) s. 252-253.

⁸⁷⁸ Kommunal- og arbeidsdepartementet, Uttalelse til tolking av dagjeldende bestemmelse i koml. § 60 og § 27 i sak nr. 93/6169, brev av 18.2.94, gjengitt i Kommunal- og arbeidsdepartementet, Rundskriv H 17/96 Kommuneloven – Uttalelser fra departementet i tolkningsspørsmål. Se også Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 17-18.

⁸⁷⁹ I et brev til kommunerevisjonen i Bærum av 15. mars 2007 viser departementet til at kommunene har betydelig frihet til å fastsette regler om kontroll og innsyn i avtale og vedtekter. Departementet antar på denne bakgrunn at «deltakerkommunene vil kunne bestemme at kontrollutvalget i en av kommunene skal utøve kontroll med sammenslutningen på deres vegne og rapportere til samtlige deltakerkommuner». Brevet gjelder direkte kontroll med § 27-samarbeid som er egne rettssubjekter, men er vel like relevant i forhold til § 27-samarbeid som ikke er egne rettssubjekter.

defineres som kontroll og tilsyn.⁸⁸⁰ Utvalget vil som ledd i denne kontrollen være avhengig av å ta opp saker selv og innspill fra andre. Kontrollutvalget kan bare ha tilsyns- og kontrolloppgaver, og ikke utøvende oppgaver. Utvalget har ingen vedtaksmyndighet i sakene det behandler, men rapporterer til kommunestyret og kan gi anbefalinger om tiltak. Utvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer gjort av folkevalgte organer, se kontrollutvalgsforskriften § 4 andre ledd. Utvalgets oppgaver må også avgrenses mot administrasjonssjefens interntilsynsansvar. Kontrollutvalgets oppgave innebærer å påse at det føres kontroll med at administrasjonssjefens interne kontrollsystemer er tilfredsstillende.

Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, jf. koml. § 77 nr. 4 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 4. Det skal påse at kommunens virksomhet blir gjenstand for forvaltningsrevisjon, jf. koml. § 77 nr. 4 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 5 og det skal påse at det føres selskapskontroll med egne rettssubjekter, jf. koml. § 77 nr. 5 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 6. (Selskapskontrollen behandles som et eget punkt). Utvalget har også andre oppgaver, for eksempel skal det innstille til kommunestyret når det gjelder valg av revisjonsordning, jf. koml. § 78 nr. 3 og det skal fremme forslag til budsjett for sitt arbeid, jf. kontrollutvalgsforskriften § 18.

I forbindelse med tilsynet med regnskapsrevisjonen skal kontrollutvalget avgi uttalelse om årsregnskapet til kommunestyret, jf. kontrollutvalgsforskriften § 7 og følge opp revisjonsmerknader, jf. kontrollutvalgsforskriften § 8. Utvalget skal ikke selv revidere regnskapene, det er revisjonens oppgave. Revisjon av årsregnskapet er en sentral del av en kommunes egenkontroll og kontrollutvalget skal føre tilsyn med at revisjonen skjer i samsvar med lovbestemte krav, at revisor oppfyller kravene til uavhengighet og har de nødvendige kvalifikasjoner og at revisjonen følger avtaler inngått mellom revisor og kontrollutvalget, jf. kontrollutvalgsforskriften § 6.⁸⁸¹ Kontrollutvalget har ikke ansvaret for den faglige vurderingen av revisjonen, men skal sikre at revisjon skjer, og at systemene rundt revisjonen

⁸⁸⁰ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 52.

⁸⁸¹ Se veileder H-2254 B, kontrollutvalgsboken s. 122.

er tilfredsstillende og i tråd med kommunestyrets vedtak. For mer om kontrollutvalgets ansvar og oppgaver i forbindelse med regnskapsrevisjonen henviser vi til annen litteratur.⁸⁸²

Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon), jf. koml. § 77 nr. 4. Dette skal skje årlig, jf. kontrollutvalgsforskriften § 9 første ledd. Det nærmere innholdet i forvaltningsrevisjonen er regulert i revisjonsforskriften § 7. I forvaltningsrevisjon inngår i følge forskriften blant annet å vurdere om forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, om forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området, om regelverket etterleves, om forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige, om beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav og om resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd. Et viktig siktemål med forvaltningsrevisjonen er i følge en veileder departementet har utarbeidet «å sikre at kommunen drives på en slik måte at innbyggernes behov og rettigheter sikres best mulig».⁸⁸³ I den samme veilederen er det på s. 90 uttalt at «På tross av fokuset på økonomi og produktivitet i definisjonen er forvaltningsrevisjoner på ingen måte begrenset til undersøkelser av kommunens økonomiforvaltning.» Kontrollutvalget har et påse-ansvar, forvaltningsrevisjon gjennomføres av revisjonen.

Minst en gang i valgperioden skal det utarbeides en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon som skal vedtas av kommunestyret, jf. kontrollutvalgsforskriften § 10 første ledd. Planen skal bygge på en analyse av kommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger for å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på ulike områder, jf. forskriftens andre ledd. Kontrollutvalget kan også få kjennskap til saker det er knyttet risiko til slik at de vil gjennomføre forvaltningsrevisjon av områder som ikke inngår i planen. Det ligger i systemet at kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjonsprosjekter ut fra planen

⁸⁸² Se blant annet veileder H-2254 B, kontrollutvalgsboken, især kapittel 9 og Norges kommunerevisorers nettsider, herunder NKRFs Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor av 24. oktober 2010.

⁸⁸³ Veileder H-2254 B s. 89.

som er lagt. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som er gjennomført og resultatene av disse, jf. kontrollutvalgsforskriften § 11, følge opp kommunestyrets vedtak i tilknytning til disse, jf. forskriften § 12, samt rapportere resultatene av oppfølgingen til kommunestyret. For mer om kontrollutvalgets ansvar og oppgaver i forbindelse med forvaltningsrevisjonen henviser vi til annen litteratur.⁸⁸⁴

11.2.3.4 Kontrollutvalgssekretariatet

Kommunestyret er pålagt å sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget, jf. koml. § 77 nr. 10. Bistanden skal til enhver tid tilfredsstillende kontrollutvalgets behov, jf. kontrollutvalgsforskriften § 20 første ledd. Sekretariatet skal sørge for at saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig forberedt og at vedtak i utvalget blir iverksatt, jf. andre ledd i forskriften. Sekretariatet er sentralt for at kontrollutvalget skal kunne utføre sine oppgaver og må derfor bemannes med den nødvendige faglige kompetansen i forhold til kontrollutvalgets oppgaver. Det er imidlertid ikke stilt noen krav i lov eller forskrift til bemanning og kompetanse i sekretariatet.

Sekretariatsfunksjonen skal være uavhengig, jf. forskriften § 20 tredje ledd og kan derfor ikke legges til den kommunale administrasjonen eller til revisjonen.⁸⁸⁵ Funksjonen kan heller ikke legges til medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret i den aktuelle kommunen.⁸⁸⁶ Lovgiver har ikke stilt krav til organiseringen av sekretariatsfunksjonen ut over kravet til uavhengighet. Kommunene har valgt ulike løsninger med hensyn til organiseringen av kontrollutvalgssekretariatene. Data fra 2009 viser at det store flertallet har etablert et interkommunalt selskap (174 kommuner) eller et § 27-samarbeid (117 kommuner).⁸⁸⁷ Andre har valgt å etablere et AS eller et vertskommunesamarbeid. Atter andre har valgt å bruke

⁸⁸⁴ Se blant annet Veileder H-2254 B, kontrollutvalgshåndboken, i sær kapittel 7 og Riksrevisjonens retningslinjer for forvaltningsrevisjon av 16. desember 2004 med senere oppdateringer.

⁸⁸⁵ Før revisjonen av reglene i 2004 lå sekretariatsfunksjonen hos revisjonen. I og med at det ble åpnet opp for privatisering av revisjonen og anskaffelser av revisjonstjenester i slike situasjoner skal skje etter konkurranse der kontrollutvalget har bestillerfunksjonen kunne ikke lenger sekretariatsfunksjonen ligge hos revisjonen. Løsningen en valgte var omdiskutert i høringsrunden.

⁸⁸⁶ Tilføyd ved Forskrift 6. desember 2012 nr. 1151 om endring i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (i kraft 1 jan 2013). Noen kommuner valgte tidligere å legge sekretariatsfunksjonen til leder eller medlem av kontrollutvalget eller til et medlem av kommunestyret. Disse ordningene ble vurdert som uheldige, dels fordi sekretariats-tjenestene ikke blir gode nok, og dels fordi det skaper uklarhet om roller.

⁸⁸⁷ Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT): Om ulik sekretariatsordning for kontrollutvalga i norske kommunar og fylkeskommunar.

administrasjonen i en nabokommune eller en annen revisjonsenhet. Sekretariatet ledes av kontrollutvalget og kan innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instrueres av administrasjonssjefen (rådmannen), jf. kontrollutvalgsforskriften § 20 siste ledd. Det samme må gjelde kommunerådet (byrådet) i en parlamentarisk modell, det vil heller ikke kunne instruere sekretariatet.

11.2.4 Revisjonen

11.2.4.1 Hvem kan foreta revisjonen?

Revisjonen kan skje ved ansatte revisorer, ved interkommunalt samarbeid eller ved kjøp av revisjon fra private, jf. koml. § 78 nr. 3. Kommunestyret må «selv» velge revisjonsordning, myndigheten kan ikke delegeres. Kontrollutvalget skal innstille til kommunestyret i saken, jf. nr. 3 sammenholdt med kontrollutvalgsforskriften § 16, og skal gjennomføre kommunestyrets vedtak om valg av revisjonsordning.⁸⁸⁸ Det er svært vanlig at kommunene organiserer revisjonen i form av interkommunalt samarbeid.⁸⁸⁹

Kommunestyret skal selv velge revisor når revisjonsordning er valgt, jf. koml. § 78 nr. 4. Har kommunen valgt å ha egen revisjon skal kommunestyret ansette revisor.⁸⁹⁰ Vedtak om valg av revisor, (eventuelt ansettelse av ham/henne), skal skje etter innstilling fra kontrollutvalget. Har kommunen egen revisjon ansetter kontrollutvalget det øvrige personalet i revisjonen, jf. kontrollutvalgsforskriften § 17 andre ledd, men myndigheten kan delegeres til revisor.

⁸⁸⁸ Kommunal- og regionaldepartementet, Rundskriv H-15/04, vedlegg 1 med merknader til kontrollutvalgsforskriften § 4.

⁸⁸⁹ I følge NKRF sine nettsider (foreningen organiserer så å si alle kommunale og interkommunale revisjoner) er det pr. 23.4.2013 41 interkommunale revisjonsvirksomheter, herav 28 er IKS og 4 kommunerevisjoner som er medlemmer av foreningen, <http://www.nkrf.no/bedriftsmedlemmer/cms/28>, lest 1.5.2013. NKRFs bedriftsmedlemmer reviderer 93 % av den kommunale virksomhet ifølge NKRF-tidsskriftet Kommunerevisoren nr. 5 2010, 65. årgang. I 2009 kjøpte 26 kommuner og fylkeskommuner revisjonstjenester fra private leverandører, se Forskningsrådet, SINTEF og PwC, Sluttrapport, Evaluering av konkurranseutsetting av kommunale revisjonstjenester, <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunalnytt/Sluttrapport%20fra%20PWC%20og%20Sintef%20290409.pdf> lest 1. mai 2013.

⁸⁹⁰ Asker, Bærum, Oslo og Trondheim kommune har egen kommunerevisjon. At disse kommunene har egen revisjon fremgår av en oversikt over NKRF sine medlemmer <http://www.nkrf.no/bedriftsmedlemmer/cms/28#bm-rev> lest 1. mai 2013. Ingen mindre kommuner har i dag egen revisjon.

Den som foretar revisjon eller kontroll for en kommune må være uavhengig fra den virksomhet som revideres, jf. koml. § 79. Revisor eller revisors ansatte kan ikke ha revisjon for kommunen dersom hun eller han eller nærstående har slik tilknytning til den kommunale virksomheten som skal revideres eller til ansatte eller tillitsmenn der at det kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Det samme gjelder dersom det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten» til det samme. Bestemmelsen gjelder generelt, men har særlig betydning for private revisjonsselskaper som har revisjonsoppdrag for kommunen fordi forvaltningslovens habilitetsbestemmelser neppe kommer til anvendelse på private revisjonsfirmaer som utfører kommunal revisjon.⁸⁹¹

En som foretar revisjon for kommunen kan, i tråd med kravet til uavhengighet, heller ikke velges inn i et folkevalgt organ jf. koml. § 14 nr. 1 alternativ b). Se omtale i kapittel 4 punkt 4.2.3. En kommunalt ansatt revisor kan ikke inneha andre stillinger i kommunen eller i virksomhet kommunen deltar i, jf. revisjonsforskriften § 13 første ledd. Den som foretar revisjon kan heller ikke sitte i styrende organer i virksomhet kommunen deltar i, jf. andre ledd i samme bestemmelse.

Mange private revisjonsfirma utfører ofte konsulentoppdrag og rådgivning. Den som foretar revisjon for en kommune kan ikke utføre slike tjenester for kommunen dersom det kan påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet, jf. revisjonsforskriften § 14 første ledd.⁸⁹² Kravene til revisjonens uavhengighet skal vurderes løpende og dokumenteres av oppdragsansvarlig revisor minst en gang i året og ellers ved behov, jf. revisjonsforskriften § 15 første ledd. Dokumentasjonen skal skje ved en egenvurdering. Det ligger til kontrollutvalget å påse at slik dokumentasjon gis i og med at det skal påse at revisjonen er forsvarlig, jf. koml. § 77 nr. 4.

Det er adgang til å splitte opp en kommunes revisjonsoppdrag i regnskapsrevisjon og i ett eller flere forvaltningsrevisjonsoppdrag og tildele disse til ulike revisjoner.⁸⁹³

Regnskapsrevisjonen kan imidlertid ikke deles, jf. revisjonsforskriften § 2 første ledd andre

⁸⁹¹ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) kapittel 6.

⁸⁹² Bestemmelsene i revisjonsforskriften er utformet i tråd med lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer §§ 3-2 til 3-4 når det gjelder kravet til revisjonsansvarlig for kommunal regnskapsrevisjon.

⁸⁹³ Jf. kontrollutvalgsboken og revisjonsforskriften § 6 første ledd for forvaltningsrevisjonens del.

setning.⁸⁹⁴ Unntak gjelder for regnskapsrevisjon av kommunalt foretak, jf. revisjonsforskriften § 2 første ledd tredje setning og forarbeidene.⁸⁹⁵ Dersom revisjonen skjer av en interkommunal enhet eller et selskap (Det er det vanlige, kun 4 kommuner har egen revisjon), skal hvert revisjonsoppdrag ha en oppdragsansvarlig revisor, jf. revisjonsforskriften § 2 andre ledd og § 6 andre ledd. Oppdragsansvarlig skal altså være en fysisk person for å sikre tydelige ansvarsforhold. Revisjonen skal være forsvarlig. For å sikre kravet til forsvarlighet er det i revisjonsforskriften §§ 11 og 12 stilt formelle utdanningskrav, krav til praksis og til vandel for den som er ansvarlig for revisjonsoppdraget.⁸⁹⁶ Bestemmelsene stiller ikke kompetansekrav til de øvrige i revisjonen. Her vil kravet til forsvarlighet være førende.⁸⁹⁷

11.2.4.2 Revisjonens oppgaver

Revisjonen skal kontrollere den kommunale virksomheten som skjer innenfor kommunen som rettssubjekt, herunder kommunale foretak, jf. koml. § 78 nr. 1.⁸⁹⁸ Kommunestyret har det overordnede ansvaret for revisjonen og skal påse at denne er betryggende, mens kontrollutvalget skal føre det løpende tilsynet med revisjonen. Det faglige og praktiske revisjonsarbeidet skal ikke kommunestyret eller kontrollutvalget gjøre, det ligger til revisjonen.

Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, jf. koml. § 78 nr. 2.⁸⁹⁹ Nærmere regler om innholdet i plikten til å foreta regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er gitt i revisjonsforskriften kapittel 2 og 3. Vi henviser til omtalen foran under kontrollutvalget, forskriften med kommentarer og annen litteratur for mer om innholdet i henholdsvis regnskaps- og forvaltningsrevisjonen. Selskapskontroll, se omtalen nedenfor, er ikke revisjon og faller utenfor revisjonens lovpålagte oppgaver. Slikt oppdrag kan likevel tildeles revisjonen. Kontrollutvalget, og ikke kommunestyret, bestemmer hvem som skal utføre selskapskontrollen, jf. kontrollutvalgsvorskriften § 13 tredje ledd. Revisjonen skal skje i

⁸⁹⁴ Ibid.

⁸⁹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 107.

⁸⁹⁶ Bestemmelsen har ikke tilbakevirkende kraft i forhold til ansvarlige revisorer fra før 2004.

⁸⁹⁷ Mer om krav til vandelsattest: Se Rundskriv H-15/04 vedlegg 2 s. 11.

⁸⁹⁸ Samme revisjon som reviderer en kommunes regnskaper kan også få i oppdrag å revidere selskaper en kommune har eierinteresser i forutsatt at revisjonen tilfredsstillt kompetansekravene i revisorloven. (Aksjeselskaper og interkommunale selskaper fører regnskap etter regnskapsloven og revideres etter revisorloven.)

⁸⁹⁹ På samme måte som Riksrevisjonen for revisjon av statlig virksomhet, annerledes revisjon av privat virksomhet, den omfatter etter lovgivningen bare regnskapsrevisjon.

henhold til god kommunal revisjonsskikk, jf. koml. § 78 nr. 1. Revisjonen må utarbeide en plan for hvordan regnskapet skal revideres, jf. revisjonsforskriften § 4 første ledd.

Reglene om egenkontroll ved kontrollutvalg og revisjon er fremhevet av lovgiver som svært viktige, både ved vedtakelsen av kommuneloven og senere endringer og i diskusjonen om etikk i kommunesektoren. Disse reglene og etterlevelsen av dem er sentrale for å kunne gi rom for kommunalt selvstyre og nedtoning av statlig tilsyn og kontroll. Samtidig har lovgiver valgt å beholde en del statlige tilsyns- og kontrollformer. Forholdet mellom det statlige tilsynet og forvaltningsrevisjonen er her spesielt viktig, disse har til dels samme formål. Når en kommune, ved kontrollutvalget som bestiller, og revisjonen skal planlegge forvaltningsrevisjonsprosjektene sine vil det for det første være viktig å se hen til hvilke statlige tilsynsprosjekter som skal skje i samme periode slik at en ikke dobbeltkontroller det samme. Det er også viktig å hente informasjon fra statlige tilsyn som har vært gjennomført og informasjon fra statlig klagebehandling for å få nyttig informasjon om risikofaktorer og problemområder.

11.2.5 Internkontroll

Administrasjonssjefen er kommunens øverste administrative leder, jf. koml. § 23 nr. 1 og skal i kraft av ledelsesansvaret sørge for at virksomheten etablerer rutiner og systemer som bidrar til at organisasjonen når de mål som er satt. Administrasjonssjefen har som tidligere nevnt et lovfestet ansvar for tilsyn og kontroll med virksomheten, jf. nr. 2 i samme bestemmelse (Kommunerådet (byrådet) i en parlamentarisk styringsform, jf. koml. § 20 nr. 2). I kommuneloven eller forarbeidene er det ikke utdypet nærmere hva som ligger i administrasjonssjefens internkontroll. En har sett det som mest hensiktsmessig at internkontrollen tilpasses den enkelte kommunes virksomhet. Internkontrollen vil imidlertid handle om å sikre effektiv og hensiktsmessig drift av systemer, funksjoner og aktiviteter generelt, pålitelig økonomisk rapportering, etterlevelse av aktuelle lover, forskrifter og andre bestemmelser. Administrasjonssjefen er også ansvarlig for å sørge for tilfredsstillende rutiner og kompetanse for å sikre at regnskapene blir korrekte, og at det er tilfredsstillende økonomistyring. Departementet har i en lovproposisjon fra 2008-2009 løftet fram betydningen av internkontrollen også for å forebygge uheldige forhold.⁹⁰⁰ Det kan opprettes

⁹⁰⁰ Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) s.19.

en egen administrativ internkontrollenhet og ansettes personer med et særlig ansvar for å etablere og følge opp administrasjonens egen kontrollvirksomhet på ledelsens vegne.

Kontrollutvalget og revisjonen har intet ansvar for å etablere et internkontrollsystem. Det er et ansvar som ligger i ledelseslinjen som ikke må blandes sammen med den «eksterne» kontrollen revisjonen og kontrollutvalget er ansvarlig for. Kontrollutvalget og revisjonen har imidlertid kontrollfunksjoner i forhold til om internkontrollsystemene er tilfredsstillende.⁹⁰¹ Revisjonen av internkontrollen anses som en del av henholdsvis regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen.⁹⁰² Revisor skal eksempelvis som en del av regnskapsrevisjonen etter revisjonsforskriften § 3 tredje ledd påse at den revisjonspliktige har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Administrasjonssjefens ansvar for å føre tilsyn omfatter også kommunale foretak regulert i kommuneloven kapittel 11, han eller hun kan kreve at en sak skal forelegges kommunestyret før vedtak iverksettes, jf. koml. § 72 nr. 1. Administrasjonssjefen har imidlertid som omtalt i kapittel 8 punkt 8.2.2 ikke noe ledelsesansvar for de deler av kommunen som er organisert som kommunalt foretak. Dette ansvaret ligger til foretakets styre.

I tillegg til reglene om internkontroll i kommuneloven pålegger flere særlover kommunene å føre internkontroll. Med slik internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av den aktuelle lovgivning. Regler om hvordan denne internkontrollen skal utføres og dokumenteres kan være mer eller mindre detaljerte. Det er utarbeidet en oversikt over særlovsregler som pålegger kommunene å føre internkontroll med kommunepliktene.⁹⁰³ Som nevnt i introduksjonen henger disse påleggene ganske tett sammen med reglene om statlig tilsyn med kommunenes overholdelse av kommunepliktene. Der særlov pålegger statlig organ å føre tilsyn med kommuneplikter er det ofte samtidig gitt egne regler i særlov og forskrifter om internkontroll.

⁹⁰¹ Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) s. 20.

⁹⁰² Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) s. 42.

⁹⁰³ Kartleggingen er ajour pr. 1. mai 2012.

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunalnytt/KARTLEGGING_INTERNKONTROLLBESTEMMELSER_pr010512.pdf, lest 11.4.2013.

11.2.6 Selskapsorganisering og selskapskontroll

11.2.6.1 Kommunal deltakelse i selskaper

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å etablere selskaper alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner, stat og private, men det er ikke adgang til å etablere selskaper etter selskapsloven, jf. § 1-1 femte ledd.⁹⁰⁴ Kommuner kan bare delta i ansvarlige selskaper sammen med andre kommuner/fylkeskommuner og det må skje ved deltakelse i eller etablering av § 27 samarbeid etter kommuneloven eller i interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper. Alminnelige kommunalrettslige prinsipper om bruk av kommunens midler tenkes å sette visse grenser for kommunal deltakelse i selskapsdrift. (Prinsippet om at kommunens midler skal forvaltes forsvarlig.)⁹⁰⁵ Konkurranseregler, regler om offentlig støtte og reglene om offentlige anskaffelser vil også begrense den kommunale friheten. Selskapsformene kommune i praksis typisk benytter, ut over de interkommunale selskapsformene behandlet foran i kapittel 9 punkt 9.2, er aksjeselskaper og stiftelser. Også selskapsformen samvirkeforetak kan være aktuell, samvirkeforetaksloven av 2008 lovregulerer de tidligere ulovfestede andelslagene mv.⁹⁰⁶

Hvorvidt et aksjeselskap eller en stiftelse kan få lovbestemte oppgaver vil være avhengig av en tolkning av den enkelte særlov. Dersom det er åpnet for bruk av private i oppgaveløsningen vil det også være adgang til å legge oppgaver til et aksjeselskap eller en stiftelse. Særlovgivningen åpner i liten utstrekning for at disse selskapsformene kan benyttes ut over dette. Som hovedregel vil det ikke være adgang til å delegere offentlig myndighet til et aksjeselskap eller en stiftelse. Når det gjelder frivillige oppgaver en kommune engasjerer seg i står i utgangspunktet kommunen fritt til å selskapsorganisere slik virksomhet, men slik at konkurranseregler mv kommer begrensende inn, jf. over.

Kommuner kan også etablere kommunale foretak regulert i kommuneloven kapittel 11. Kommunalt foretak er en organisasjonsform først og fremst tenkt for virksomhet av mer forretningsmessig karakter, og ikke for virksomhet preget av forvaltning og offentlig

⁹⁰⁴ Lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven).

⁹⁰⁵ Resch-Knudsen (2011) s. 75.

⁹⁰⁶ Lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak (samvirkelova).

myndighetsutøvelse.⁹⁰⁷ Kommunalt foretak kan ikke etableres sammen med andre, og er en del av kommunen og ikke et eget rettssubjekt, jf. koml. § 61 andre setning. Det innebærer at foretaket ikke kan ha selvstendige rettigheter og plikter. Kommunen vil være part i foretakets avtaler og hefte økonomisk for foretakets forpliktelser.⁹⁰⁸ Det innebærer også at reglene i kommuneloven kapittel 8 om budsjett og regnskap gjelder for kommunalt foretak, jf. kapittel 10 punkt 10.2.3 og 10.2.4 foran der disse reglene ble behandlet.⁹⁰⁹ Også de vanlige reglene i kommuneloven kapittel 12 om kontroll og revisjon behandlet foran gjelder. Samtidig har et kommunalt foretak en friere stilling sammenholdt med annen organisering etter kommuneloven. Eksempelvis har styret kompetanse hjemlet direkte i loven, og det representerer foretaket utad. Det er opp til kommunestyret å bestemme om kommunen vil organisere deler av virksomheten som et foretak, jf. koml. § 62 nr. 1. Vedtak om etablering av kommunalt foretak må treffes av kommunestyret selv. I praksis brukes kommunale foretak typisk til forvaltning og drift av kommunale eiendommer, havner, idrettsanlegg, kulturhus og kino, parkeringsvirksomhet, kjøkken etc.⁹¹⁰

11.2.6.2 Styring av selskaper

Etablering av aksjeselskaper og styringen av aksjeselskaper er regulert av aksjelovgivningen, på dette området er det kun gitt et par særlige regler for kommunale aksjeselskaper.⁹¹¹ Det er gitt bestemmelser i koml. § 80 om revisor og kontrollutvalgs innsynsrett mv. i aksjeselskaper med bare kommunale og fylkeskommunale eiere og regler i koml. § 80 a om representasjonsrett for begge kjønn i kommunale aksjeselskaper. Kommunen vil som aksjeeier kunne delta i styringen av selskapet gjennom deltakelse på generalforsamlingen. Kommunestyret må utstede en særskilt fullmakt til den som møter på generalforsamlingen for kommunen, jf. koml. § 6 sammenholdt med aksjeloven § 5-2.⁹¹² På generalforsamlingen vil eierne gjennom vedtekter, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak kunne gi rammer for styringen av selskapet samt velge styret. Som eier kan kommunen instruere den som møter på

⁹⁰⁷ Ot.prp. nr. 53 (1997-98) s. 45-46 og 119. Samtidig er det ikke slik at loven stenger for at det treffes enkeltvedtak eller gis forskrifter i et kommunalt foretak, se koml. § 67 sammenholdt med koml. § 65 nr. 3 fjerde setning der dette forutsetningsvis fremgår.

⁹⁰⁸ Ot.prp. nr. 53 (1997-98) s.119.

⁹⁰⁹ Det er gitt en egen forskrift mht. budsjettering, regnskap og årsberetning for kommunale foretak, se forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

⁹¹⁰ Pr. 31.5.2011 var det registrert 231 kommunale foretak i Foretaksregisteret.

⁹¹¹ LOV 1997-06-13 nr 44: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).

⁹¹² Ot.prp. nr. 53 (1997-98) s. 35.

generalforsamlingen i aksjeselskapet for kommunen, men kan ikke instruere styrerepresentantene i selskapet. Kommunestyret treffer slikt vedtak med alminnelig flertall. Forvaltningen av et aksjeselskap skjer av styret og daglig leder innenfor de rammer aksjelovgivningen, vedtekter og beslutninger truffet på generalforsamlingen setter. Aksjeloven er imidlertid ikke til hinder for at det i heleide kommunale aksjeselskaper skjer en viss kommunikasjon mellom aksjeeier (kommunen) og administrerende direktør / styret i et aksjeselskap. Slik kommunikasjon og kontakt må imidlertid ikke ha en slik form at ansvarsforholdene blir uklare.⁹¹³ Kommunen vil som eier også kunne styre gjennom eierstrategier, eiermeldinger mv.

Dersom det er flere eiere i et aksjeselskap kan det også inngås en aksjonæravtale eller en eieravtale. En aksjonæravtale regulerer som oftest forhold som finansiering, aksjeovergang, utbetaling utbytte osv., mens en eieravtale gjerne klargjør grunnlaget for etablering av selskapet, bakgrunnen for etableringen, strategier og styringsmekanismer. Slik avtale har ingen selskapsrettslig virkning, brudd på en eieravtale møtes i utgangspunktet med misligholdssanksjoner som heving av avtale, krav om erstatning etc.⁹¹⁴ Aksjeselskapsformen benyttes typisk til mer næringspreget virksomhet som energiproduksjon, renovasjon, kollektivtransport etc., men også til en rekke andre formål.

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven.⁹¹⁵ Dersom en kommune alene eller sammen med andre etablerer en stiftelse må kommunen styre ved fastsetting av vedtekter, herunder formålet for stiftelsen og ved å sikre seg (gjennom vedtektene) rett til å oppnevne medlemmene i det øverste styringsorganet i stiftelsen, styret. I stiftelsesloven er det gitt regler om kjønnsmessig balanse i stiftelsesstyret der det offentlige oppnevner styremedlemmene, jf. stiftelsesloven § 27 a. Stiftelser benyttes særlig i forhold til virksomhet som har et ikke økonomisk formål, for eksempel til kulturformål som etablering av museer, eller til sosiale formål, for eksempel en boligstiftelse.

⁹¹³ Ot.pr. nr. 53 (1997-98) s. 36.

⁹¹⁴ Resch-Knudsen (2011) s. 150.

⁹¹⁵ Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).

Reglene om offentlighetens innsynsrett i kommunalt eide selskaper er behandlet i kapittel 13 punkt 13.2.3. Her bare minner vi om at en større andel kommunale aksjeselskaper ikke har ansatte, og i slike selskaper gjelder ikke offentleglovas regler om innsynsrett.

11.2.6.3 Kontroll med selskaper

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens «interesser» i selskaper (selskapskontroll), jf. koml. § 77 nr. 5 og kontrollutvalgsforskriften § 13 første ledd. Interesser er i forarbeidene forstått som eierinteresser.⁹¹⁶ Selskaper kommuner har eierinteresser i vil typisk være § 27-samarbeid som er egne rettssubjekter, interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper. Stiftelser, som jo ikke har eiere, er ikke omfattet av selskapskontrollen.⁹¹⁷ Regnskapskontroll faller utenfor selskapskontrollen. Aksjeselskaper og interkommunale selskaper er underlagt alminnelig regnskapsrevisjon og kontroll etter henholdsvis aksjeloven og lov om interkommunale selskaper.

Selskapskontrollen ligger som forn nevnt ikke til revisjonen, kontrollutvalget bestemmer selv hvem som skal utføre selskapskontrollen på kontrollutvalgets vegne, jf. kontrollutvalgsforskriften § 13 tredje ledd.

Kommunen må utarbeide overordnede systemer og retningslinjer for sin eierstyring. Det kan blant annet være rutiner for rapportering, evaluering og oppfølging av eierskapet samt å tydeliggjøre hvilken strategi og målsetting kommunen har med eierskapet sitt. Dette er en viktig forutsetning for at kontrollutvalget kan utføre selskapskontrollen.⁹¹⁸ Kontrollutvalget skal føre kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i kommunens selskaper, jf. kontrollutvalgsforskriften § 14 første ledd. Kontroll med hvordan kommunen utfører sin eierfunksjon står altså i fokus, herunder om den som representerer kommunen i det øverste styringsorganet utfører sitt oppdrag i tråd med lovgivningen og kommunestyrets vedtak. Selskapskontrollen er viktig for å sikre at selskapene underlegges demokratisk styring, innsyn og kontroll for å sikre god kvalitet på tjenester, for å sikre god forvaltning av kommunens

⁹¹⁶ Se de spesielle merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 106.

⁹¹⁷ Se også Norske Kommunerevisorers forbunds nettsider, de er av samme oppfatning.

http://www.nkrf.no/revisjon_av_kommunal_virksomhet/cms/16_lest_1, august 2011.

⁹¹⁸ Veileder H-2254 B, Kontrollutvalgshåndboken s. 109.

verdier samt at det er viktig av hensyn til kommunens omdømme.⁹¹⁹ Her kan det føyes til at hensynet til tillit til den kommunale virksomhet er et av kommunelovens formål, jf. § 1.

Eierskapskontrollen er obligatorisk, hvorvidt selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon i selskaper kommunen har eierinteresser i er opp til kommunen å bestemme, jf. kontrollutvalgsforskriften § 14 andre ledd. Valgfriheten har sammenheng med at slike selskaper driver med høyst ulik virksomhet. I interkommunale selskaper og aksjeselskaper som driver virksomhet med en bredere samfunnsmessig målsetting. For virksomhet som fremstår som et alternativ til tradisjonell kommunal drift, kan det eventuelt vedtektsfestes at selskapet skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon.⁹²⁰ Grensen mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er flytende.

For å kunne utføre selskapskontroll har kontrollutvalget innsynsrett i § 27-samarbeid, interkommunale selskaper og i aksjeselskaper som er heleide, enten av en kommune, eller av flere kommuner og/eller fylkeskommuner sammen, jf. koml. § 80.⁹²¹ Innsynsretten gjelder også heleide datterselskaper av slike selskaper. Innsynsrett, ut over innsynsrett etter offentleglova, kan ikke kreves i aksjeselskaper en kommune eier sammen med private eller staten. I slike situasjoner må innsynsrett eventuelt avtales med selskapet. Kontrollutvalget har adgang til selv å foreta undersøkelser i heleide selskaper, noe selskapet ikke kan motsette seg.⁹²² Kontrollutvalget har også møterett, men ikke talerett, på møter i slike selskapers øverste organ, jf. koml. § 80 tredje ledd. For å kunne utøve møteretten har utvalget også krav på varsel om møtet i forkant. Forvaltningsrevisjon, med innsynsrett og undersøkelsesrett, kan bare utøves etter pålegg i selskaper som er omfattet av koml. § 80.

Kommunestyret kan, med hjemmel i koml. § 80 andre ledd, gi bestemmelser om selskapskontrollen. Slike bestemmelser må selvfølgelig ligge innenfor kommunelovens rammer og kan ikke begrense innsynsretten etter koml. § 80 første ledd.

⁹¹⁹ Veileder H-2254 B, Kontrollutvalgshåndboken s. 107.

⁹²⁰ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 69-71.

⁹²¹ Innsynsretten i § 27-samarbeid er nylig lovfestet, reglene trer i kraft 1.7.2013.

⁹²² Bestemmelsen er utformet i tråd med Riksrevisjonens adgang til innsyn i statlige aksjeselskaper, jf. aksjeloven § 20-7.

I likhet med bestemmelsene som gjelder for forvaltningsrevisjon må kontrollutvalget minst en gang i valgperioden lage en plan for selskapskontrollen, jf. kontrollutvalgskonferansen § 13 andre ledd. Denne skal vedtas av kommunestyret. Kontrollutvalget må også rapportere til kommunestyret hvilke kontroller som er utført og resultatene av disse, jf. kontrollutvalgskonferansen § 15 andre ledd. For mer om selskapskontrollen viser vi til kontrollutvalgsboken og arbeidsgruppen nedsatt av KRD sin rapport om styrking av egenkontrollen i kommunene.⁹²³

11.2.6.4 Habilitets- og dobbeltrolleregler

Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder, disse går det ikke nærmere inn på. Nevnes bør imidlertid den særlige inhabilitetsregelen i fvl. § 6 første ledd e som innebærer at en tjenestemann eller en folkevalgt som også er leder eller medlem av styre eller bedriftsforsamling i offentlig heleide selskaper er inhabil når saker der selskapet er part skal behandles i folkevalgte organer eller administrasjonen i kommunen. Denne regelen, som kom inn i forvaltningsloven i 2009, innebærer at et medlem av kommunestyret, som samtidig er medlem av styret i et selskap som kommunen eier, for eksempel et kommunalt eid aksjeselskap eller et interkommunalt selskap, er inhabil til å behandle en sak vedrørende selskapet i kommunestyret dersom selskapet er part i saken som skal behandles.

11.2.7 Privat oppgaveutførelse og kontroll med private

11.2.7.1 Adgang til å la private utføre kommunale oppgaver

En kommune kan overlate frivillige oppgaver den ønsker utført til private, men slik at den må følge reglene om offentlige anskaffelser. Hovedregelen er at slike kontrakter bare kan inngås etter en forutgående konkurranse. Det er normalt ikke anledning til å inngå kontrakt etter direkte kontakt med kun en leverandør. Hvorvidt en kommune kan overlate lovpålagte oppgaver til private er avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag (i særlov). De fleste særlover åpner for bruk av private med hensyn til driftsoppgaver som avfallshåndtering,

⁹²³ Veileder H-2254 B, Kontrollutvalgsboken, kapittel 8 og Kommunal- og regionaldepartementet, rapport, 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, 2009, kapittel 11.

brannvern, sykehjem, hjemmetjenester, barnehager, kvalifiseringstiltak etc.⁹²⁴

Opplæringsloven tillater ikke at kommuner overlater til private å drive offentlige grunnskoler, jf. opplæringsloven § 13-1 første sammenholdt med tredje ledd.⁹²⁵ Det samme gjelder folkebiblioteker, jf. folkebibliotekloven § 4 andre ledd som åpner for drift sammen med andre kommuner, fylkeskommuner og staten, men ikke med private.⁹²⁶

11.2.7.2 Kontroll med privat oppgaveutførelse

Kontrollutvalget og revisjonen skal føre kontroll med kommunens forbindelser med private tjenesteleverandører, for eksempel med private som utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunen.⁹²⁷ Det kan eksempelvis gjelde et selskap som yter hjemmetjenester eller sykehjemsplasser til kommunens innbyggere på kommunes vegne.

Den interne driften hos leverandøren er ikke omfattet av kontrollutvalgets kontroll, men kontrollutvalget kan føre tilsyn med om virksomheten oppfyller de krav som er stilt i lov eller forskrift til slike tjenester, se herunder Koml. § 60c som gir fylkesmannen innsynsrett i forhold til private som utfører slike lovpålagte oppgaver i situasjoner der fylkesmannen fører tilsyn med hjemmel i særlov.⁹²⁸ Se også koml. § 60d, er det svikt i tjenester som private leverandører og fylkesmannen fører tilsyn med (med hjemmel i særlov på området) kan fylkesmannen gi kommunen pålegg om å rette opp forholdet. Hvordan slik kontroll skal skje må reguleres i avtaler med den private leverandøren. For helse- og omsorgstjenester sin del er dette uttrykkelig fastsatt i forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene § 2.⁹²⁹ Kvalitetsforskriften kommer til anvendelse ved kommunens gjennomføring av pleie- og omsorgstjenester, uavhengig av hvor tjenesten utføres. Dersom deler av disse tjenestene utføres av private, skal kommunen ved avtale sikre seg at forskriften også blir fulgt i den private partens utførelse av tjenestene.

⁹²⁴ Se Sletnes (2003). Selv om en rekke særlover er opphevet eller endret siden rapporten ble skrevet er det liten grunn til å tro at lovgivningen er blitt skjerpet på dette punkt.

⁹²⁵ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).

⁹²⁶ Lov 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek [folkebibliotekloven].

⁹²⁷ Bernt og Overå (2011) s. 530.

⁹²⁸ Bernt og Overå (2011) s. 530.

⁹²⁹ Forskrift 27. juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting, etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., videreført i overgangsreglene i helse- og omsorgstjenesteloven.

11.3 Danmark

11.3.1 Oversikt

Styrelsesloven §§ 42 og 45 gir regler om den kommunale revisjonen. Disse må sammenholdes med reglene i revisorloven.⁹³⁰ Reglene i styrelsesloven suppleres også av reglene i budget- og regnskabsbekendtgørelsen (brb) kap. 4 og av et særlig revisjonsregulativ, som kommunalbestyrelsen skal fastsette, jf. brb. § 5, stk. 3.⁹³¹ I tillegg gjelder særlige regler om revisjon av statstilskudd mv. fastsatt i særlovgivningen.

Styrelseslovens regler om den kommunale revisjonen ble sist revidert med virkning fra årsskiftet 2012 på bakgrunn av anbefalinger av et utvalg nedsatt av indenrigsministeren.⁹³² Endringene innebærer skjerpede krav til den kommunale revisjonens sakkunnskap og uavhengighet på bakgrunn av et nytt rådsdirektiv fra EU om revisjon, som ble implementert ved ny revisorlov i 2008.⁹³³

11.3.2 Kommunalbestyrelsens ansvar

Kommunalbestyrelsen er, jf. ksl. § 2 stk. 1, kommunens øverste myndighet og har det overordnede ansvaret, herunder tilsynsansvaret, for hele den kommunale virksomheten. I kraft av denne bestemmelsen har kommunalbestyrelsen kompetanse til å forlange saker som vedrører kommunen lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse. Kommunalbestyrelsen må også reagere dersom det innen forvaltningen konstateres rettsstridig atferd.⁹³⁴

Danmark har ikke kontrollutvalg/revisjonsutvalg eller politisk valgte revisorer. Det er kommunalbestyrelsen som antar revisjonen, men slik at tilsynsmyndighetene (Statsforvaltningen) skal godkjenne beslutningen, jf. ksl. § 42 stk. 1. Revisjonen kan ikke være kommunal. Revisjonen avlegger også sine beretninger til kommunalbestyrelsen. Reglene om revisjonen, herunder antakelse og godkjenning av revisjonen, behandles i neste punkt.

⁹³⁰ LOV 468 /2008.

⁹³¹ BEK nr 1463 af 21/12/2012.

⁹³² Bet. 1487/2006.

⁹³³ Rdir 2006/43, jf. L 468/2008.

⁹³⁴ Thomsen mfl. (2010) s. 48.

11.3.3 Revisjonen

11.3.3.1 Antakelse og statlig godkjenning av revisjon

Revisjon av en kommunes regnskaper skal skje av en statsautorisert eller registrert revisor, revisjonen skal være sakkyndig og den skal være uavhengig, jf. ksl § 42 stk. 1. Kravet om sakkunnskap innebærer at den kommunale revisjonen ikke kan skje av valgte revisorer, og at det må benyttes en regnskapskyndig revisor med særlig kjennskap til kommunale forhold. Kunnskapskravene er nærmere regulert i revisorloven som bestemmer at revisjonsoppgavene skal utføres i tråd med god revisjonsskikk. I tillegg skal revisjonen ha nødvendig kjennskap til offentlig revisjon, herunder offentligrettslig lovgivning. Det er ikke stilt krav om noen særlig utdanningsmessig bakgrunn utover revisorutdannelse (jf. revisorloven § 3, stk. 1, nr. 4), det er tilstrekkelig at revisor er godkjent enten som statsautorisert eller registrert revisor etter revisorlovens regler.

De nærmere kravene til revisjonens uavhengighet er også spesifisert i revisorloven, herunder regler om skjerpet konkret uavhengighet og intern rotasjon i revisjonsfirmaer som reviderer virksomheter av vesentlig offentlig interesse. Også revisjon av kommunale regnskaper er omfattet av dette kravet, jf. revisorloven § 21 stk. 3. Det må etter disse reglene ikke foreligge noe direkte eller indirekte økonomisk, forretningsmessig, ansettelsesmessig eller annet forhold som kan være egnet til å skape tvil om revisjonens uavhengighet, jf. revisorloven § 24 stk. 2 og 4.⁹³⁵ Det følger av ksl. § 42 stk. 6 at revisjonen ikke må påta seg andre oppgaver for kommunen som kan bringe dens uavhengighet i fare, herunder for eksempel rådgivningsoppgaver, som innebærer at revisjonen får medansvar for beslutninger det påhviler revisjonen å etterprøve. For mer om dette, se kommentarutgaven til styrelsesloven.⁹³⁶

Revisjonen ivaretas i de fleste tilfelle av BDO Kommunernes Revision A/S.⁹³⁷

Revisjonsytelser må konkurranseutsettes etter de EU-rettslige anbudsreglene og skal derfor med jevne mellomrom legges ut for konkurranse. Revisjonskontraktene må derfor enten inngås på et nærmere fiksert åremål eller ha en oppsigelsesklausul som også må benyttes. Etter Konkurrencestyrelsens praksis skal revisjonen antas enten for en tidsbegrenset periode,

⁹³⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 335.

⁹³⁶ Thomsen mfl. (2010) s. 355 flg.

⁹³⁷ Aksjeselskapet overtok oppgaven fra den tidligere (av KL stiftede organisation) Kommunernes Revision i 2007.

som skal være lengre enn to år (for at sikre uavhengighet), men høyst fem år (for å sikre «genudbud» (kravet til konkurranse) etter reglene om udbud), eller for en tidsbegrenset periode, men revisjonsoppgaven skal i sistnevnte situasjon, etter oppsigelse av den bestående avtalen, konkurranseutsettes («genudbydes») på nytt innenfor en femårsperiode.⁹³⁸

Det er kommunalbestyrelsens ansvar å «anta» en revisjon som lever opp til ovennevnte krav. Kommunalbestyrelsen må i forbindelse med dette ansvaret løpende sikre seg at den «antatte» revisjonen er sakkyndig og uavhengig. For dette formålet kan kommunalbestyrelsen til eget bruk innhente opplysninger om forhold som vedrører revisjonens ivaretagelse av vervet, og revisjonen har opplysningsplikt om slike forhold, jf. ksl. § 42 stk. 4, 3 pkt. Tilsvarende kan de kommunale tilsynsmyndighetene «i særlige tilfælde» pålegge kommunalbestyrelsen å innhente slike opplysninger, jf. ksl. §§ 49, stk. 2, og 56, stk. 2.

Kommunalbestyrelsens beslutning om revisjon skal som nevnt i oversikten godkjennes av Statsforvaltningen, jf. ksl § 42 stk. 1. Godkjennelsen kan alltid tilbakekalles. Ved godkjennelsen påses om revisjonen oppfyller lovgivningens krav samt hvorvidt godkjenning bør gis ut fra de foreliggende opplysningene om revisjonens virksomhet.⁹³⁹ Også beslutning om avskjedigelse av revisjon skal godkjennes. Tilsynsmyndigheten har rett til å påklage revisors utførelse av sine oppgaver til Revisornævnet, jf. revisorloven § 43.

Tilsynsmyndighetene kan også i tvilstilfelle bringe spørsmål om en revisors uavhengighet inn for Revisortilsynet som grunnlag for godkjenning av kommunalbestyrelsens beslutning om revisor, jf. revisorloven § 34.

11.3.3.2 Revisjonen oppgaver og beretninger

Revisjonen omfatter først og fremst kommunens årsregnskap, jf. ksl. § 42, stk. 2, halvårsregnskaper som kommunen er pålagt å utarbeide, er ikke er undergitt revisjon. I tillegg skal revisjonen regelmessig foreta en kritisk gjennomgang av kommunens regnskapsføring, jf. ksl. § 42, stk. 3. Kommunalbestyrelsen avgir årsregnskapet til revisjonen, jf. ksl. § 45 stk. 2. Slik beslutning treffes i møte. Kommunalbestyrelsens avgivelse innebærer at

⁹³⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 326-327.

⁹³⁹ For mer om dette, se blant annet Thomsen mfl. (2010) s. 328-329.

kommunalbestyrelsen har tatt stilling til at regnskapet kan revideres, kommunalbestyrelsens godkjenning av regnskapet skjer etter at det er revidert.

Kommunalbestyrelsen skal fremskaffe og meddele revisjonen de opplysninger som er påkrevet for revisjonens virksomhet, jf. ksl. § 42 stk. 5. Revisjonen har også adgang til å foreta de undersøkelser mv. den finner nødvendige, jf. brb. § 5, stk. 2. Som omtalt i kapittel 10 punkt 10.3.4 skal kommunalbestyrelsen vedta et kasse- og regnskapsregulativ, regulativet og endringer i dette skal sendes revisjonen innen de settes i kraft, jf. ksl. § 45, stk. 7.

Revisjonen skal etterprøve om regnskapet er riktig og om de disposisjoner som er omfattet av regnskapsavleggelsen er i overensstemmelse med meddelte bevilgninger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, lover og andre forskrifter samt inngåtte avtaler og sedvanlig praksis (finansiell revisjon), jf. ksl. § 42, stk. 2, 2. pkt.⁹⁴⁰ Denne revisjonen innebærer en legalitetskontroll. Revisjonen har plikt til å gi bemerkninger i årsberetningen hvis den mener at regnskapet ikke er riktig, eller at disposisjoner ikke er i overensstemmelse med avgitte bevillinger mv., jf. brb. § 7, stk. 1, 2. pkt.

Revisjonen skal også vurdere om utføringen av kommunalbestyrelsens og utvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltningen av kommunens anliggender er ivaretatt på en økonomisk hensiktsmessig måte (forvaltningsrevisjon), jf. ksl. § 42, stk. 2, 3. pkt., en bestemmelse som kom inn i loven i 1997. Denne formen for kontroll retter seg alene mot gjennomføringen av politiske beslutninger truffet av kommunalbestyrelsen og utvalgene og tar bl.a. sikte på å vurdere kommunens virksomhet, prestasjoner og måloppfyllelse sett i forhold til anvendte ressurser. Kommer revisjonen til at utførelsen av de politiske beslutningene ikke er skjedd på en økonomisk hensiktsmessig måte skal den også her gi bemerkninger i beretningen, jf. brb. § 7, stk. 1, 3. pkt.

Revisjonen skal avgi beretning om revisjonen av årsregnskapet som skal forsynes med en påtegning om at revisjonen er utført i overensstemmelse med revisionsregulativets bestemmelser. Denne skal avgis til kommunalbestyrelsen innen 15. august. Årsberetningen

⁹⁴⁰ Jf. også Rigsrevisionens vejledning om god offentlig revisionskik 9242/1998.

skal forelegges økonomiudvalget og øvrige kommunale myndigheter og behandles på et møte i kommunalbestyrelsen, jf. ksl. § 42, stk. 4, 1. pkt., jf. brb. § 8, stk. 3.

Ut over revisjonen av årsregnskapet skal revisjonen regelmessig foreta en kritisk gjennomgang av kommunens regnskapsføring mv. og gi delberetninger herom. Behandling av revisjonens delberetninger foregår etter samme prosedyre som årsberetningen, jf. ksl. § 42, stk. 4, 2. pkt. Avgivelse av delberetning kan bl.a. skje dersom revisjonen finner grunn til å følge opp tidligere avgitte bemerkninger, eller hvis revisjonen ved en kritisk gjennomgang av kommunens regnskapsføring etter ksl. § 42, stk. 3 ønsker å gjøre oppmerksom på vesentlige mangler. Når revisjonen avgir delberetninger skal Statsforvaltningen underrettes, jf. ksl. § 57, stk. 3. Tilsynsmyndighetene sikres dermed informasjon om slike delberetninger og en unngår situasjoner der en kommunalbestyrelse unnlater å videresende en rapport, for eksempel fordi den inneholder kritikk mot kommunalbestyrelsen.

Særlovgivningen fastsetter ytterligere krav om bokføring, regnskap og revisjon på tilskudds- og refusjonsbelagte områder, disse går vi ikke inn på.

Styrelseslovens regler om kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets behandling av årsregnskapet, herunder revisjonens bemerkninger til dette ble behandlet foran i kapittel 10 punkt 10.3.4.3. Her bare føyer vi til at kommunalbestyrelsen kan holde et foreløpig orienterings- og drøftelsesmøte om revisjonens bemerkninger til årsberetningen etter regler i ksl. § 43 c. Slikt foreløpig møte er ikke offentlig. Godkjenning av regnskapet skjer på et eget og senere møte.

11.3.4 Internkontrollen

Kommunalbestyrelsen og dens enkelte medlemmer har, i kraft av å være kommunens øverste myndighet, plikt til å føre tilsyn både med lovligheten og hensiktsmessigheten av den kommunale administrasjonen – altså et ansvar for internkontrollen. Men dette ansvaret, herunder tilsynsplikten, er ikke særlig vidtgående. I så henseende har borgmesteren et vesentlig større ansvar som øverste leder av den kommunale administrasjon med plikt til å påse at den administrative organisasjonen fungerer hensiktsmessig både organisatorisk og

personalmessig. De alminnelige reglene om dette tilsynet er fastsatt i styrelsesloven, disse reglene er behandlet i kapittel 8 punkt 8.3.2 om borgmesterens oppgaver som øverste leder av den kommunale administrasjon.

Det kan i tillegg være gitt særlige tilsynsregler i særlovgivningen, både om tilsynets innhold og om økonomiske og regnskapsmessige forhold i den forbindelse. Slike utvidede tilsynsplikter er vanlige på lovbundne områder som f.eks. skole- og det sosiale området. Det kan også være fastsatt særlige regler om regnskapsavleggelse og revisjon på saksområder der det gjelder særlige refusjonsordninger. I det følgende eksemplifiserer vi noen tilsynsregler i særlovgivningen knyttet til innholdet i tilsynet.

Etter folkeskoleloven skal kommunalbestyrelsen årlig utarbeide en kvalitetsrapport om skolens faglige nivå, jf. § 40a stk. 2. Det følger av stk. 2 i samme bestemmelse at rapporten skal drøftes på et møte i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen har plikt til å ta stilling til rapporten og oppfølgingen av den etter forutgående høring av skolebestyrelsene. Ved utilstrekkelige resultater for den enkelte skole skal kommunalbestyrelsen utarbeide og vedta en handlingsplan, også det etter forutgående høring av vedkommende skolebestyrelse, jf. stk. 3. Et annet eksempel finner vi i folkeskoleloven § 44 stk. 1. Skolebestyrelsen skal etter bestemmelsen føre tilsyn med alle deler av den enkelte skoles virksomhet, med unntak av personal- og elevsaker, og kan innhente enhver opplysning som er nødvendig for å ivareta slikt tilsyn fra skolens leder.⁹⁴¹

Kommunalbestyrelsen har også ansvaret for og beslutter hvordan kommunen skal planlegge, samt utføre, virksomheten sin på det sosiale og helsemessige området, jf. lov om rettsikkerhet og administration på det sociale område § 15. Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med hvordan de kommunale oppgavene etter denne lovgivningen løses, jf. § 16. Tilsynet omfatter både innholdet av tilbudene og den måten oppgavene utføres på. Tilsynsplikten er nærmere spesifisert i en «Vejledning om rettsikkerhet og administration på det sociale område» som på noen punkter skjerper den alminnelige tilsynsplikten

⁹⁴¹ Skolebestyrelsen er en selvstendig myndighet som kan forelegge saker for kommunalbestyrelsen til drøftelse og eventuell stillingtagen, men slike saker vil typisk vil være delegert til kommunens administrasjon.

kommunalbestyrelsen har.⁹⁴² Plikten til å føre tilsyn gjelder oppgaver som utføres av kommunens eget personell og oppgaver som utføres av andre etter avtale med kommunen. Adgangen til å overlate oppgaveutførelsen til andre, f.eks. selveiende institusjoner, frivillige organisasjoner og private virksomheter er regulert i sosialserviceloven. Kommunalbestyrelsen har plikt til å føre tilsyn med at oppgavene løses med den kvalitet, både faglig og økonomisk som myndighetene innenfor lovgivningens rammer har besluttet at skal være i kommunen.

Under overskriften «aktivt tilsyn» skjerpes tilsynsplikten for så vidt angår det faglige tilsynet med ivaretagelsen av de sosiale oppgavene.⁹⁴³ Etter veiledningen skal kommunalbestyrelsen således aktivt påse at borgerne og brukerne får den hjelp de har krav på og at hjelpen har en slik kvalitet i utførelsen som myndigheten har besluttet. Kommunalbestyrelsen har plikt til å reagere hvis medlemmer av bestyrelsen får informasjon om at det er eller kan være grunnlag for kritikk av hjelpen. Videre sies det i veiledningen at ivaretagelsen av tilsynsoppgaven forutsetter at kommunalbestyrelsen, typisk gjennom forvaltningen av oppgavefeltet, er oppsøkende i forhold til eventuelle problemer, herunder ved fastsettelse av prosedyrer og rutiner for kommunens tilsynsvirksomhet. I forhold til prioriteringen av tilsynsoppgavene henstilles det i veilederen til å legge særlig vekt på kontrollen med tilbud til svake grupper som ikke selv kan reagere i forhold til urimelige forhold. I den forbindelse vises det særskilt til funksjonshemmede og barn anbrakt utenfor hjemmet.⁹⁴⁴

Serviceloven § 65 instituerer et særlig overtilsyn vedrørende kommunenes behandling av saker om barn og unge. Tilsynet forestås av Ankestyrelsen (som også er klageinstans, se omtale i kapittel 12 punkt 12.3.3.3), som kan gå inn i alle saker der kommunalbestyrelsen ikke har foretatt eller truffet de i loven foreskrevne nødvendige saksbehandlingsskritt eller avgjørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges beste. Ankestyrelsens mulighet til å gå inn i saker av eget tiltak gjelder både i forhold til unnlater (der lovpålagte saksbehandlingsskritt ikke er foretatt eller der avgjørelse ikke er truffet) og i forhold til handlinger (der saksbehandlingsskritt er foretatt eller der avgjørelser er truffet) som ikke er i samsvar med krav i lovgivningen.

⁹⁴² Vejl. 73/2006, afsn. IX.

⁹⁴³ Vejl. pkt. 363.

⁹⁴⁴ Vejl. Pkt. 365.

11.3.5 Selskapsorganisering og selskapskontroll

11.3.5.1 Kommunal deltakelse i selskaper

Hverken styrelsesloven eller lovgivningen om kommunalt samarbeid og erhvervsfremme, behandlet i kapittel 9 punkt 9.3, er til hinder for kommuner oppretter og deltar i selskaper, men det gjelder begrensninger i danske kommuners adgang til å selskapsorganisere virksomheten sin. Styrelseslovens utgangspunkt er at en kommune ikke uten lovhjemmel kan skille ut en oppgave med tilknyttede kommunale midler til et selvstendig selskap uten samtidig å avgi rådigheten over ivaretagelsen av oppgaven, noe som følger motsetningsvis av ksl. § 2, se omtale i kapittel 9 punkt 9.3. En kommune vil bevare rådigheten over en oppgave såfremt den eier mer enn 50 % av aksjene i et aksjeselskap som utfører oppgaven, eller hvis den på annen måte, for eksempel gjennom en aksjonæravtale, har bestemmende innflytelse i selskapet.⁹⁴⁵ For at kommuner skal kunne selskapsorganisere virksomheten sin i selskaper de selv har rådigheten over må de altså normalt ha lovhjemmel til slik organisering. Det avgjørende å holde fast i er at kommunalbestyrelsen har det øverste ansvaret for all virksomhet kommunene har fått ansvaret for, dette ansvaret kan i utgangspunktet ikke overlates til andre, herunder selskaper eller kommunale fællesskaper. Dette utgangspunktet fravikes i to typer av situasjoner: dersom en oppgave har en løs tilknytning til den kommunale virksomheten eller dersom hensynet til en forretningsmessig drift av en oppgave har en særlig tyngde. Slik virksomhet kan altså selskapsorganiseres i selskaper der kommunen har bestemmende innflytelse. Praktisk viktige eksempler på slike oppgaver er forsyningsvirksomhet og salg av biprodukter. Unntak gjelder også for selskaper som opprettes etter loven om erhvervsfremme (omtalt tidligere i kapittel 9 punkt 9.3.5). Kommunene kan også med hjemmel i særlovgivningen ha adgang, av og til også plikt, til å opprette selskaper der kommunene bevarer rådigheten. Se f.eks. havneloven § 9 som gir adgang til å opprette en kommunal selvstyrehavn under ledelse av en havnebestyrelse som velges av kommunalbestyrelsen.⁹⁴⁶ Se også vandsektorloven § 15 som pålegger kommunene å skille ut kommunal vannforsyning til selskapsdrift der selskapene kan eies av en eller flere kommuner i fellesskap, eller av kommuner og private i fellesskap.⁹⁴⁷

⁹⁴⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 49-50.

⁹⁴⁶ LBK nr. 457 af 23/05/2012.

⁹⁴⁷ LOV nr. 469 af 12/06/2009.

Kommunene kan delta i selskaper uten lovhjemmel hvis de ikke har bestemmende innflytelse i slikt selskap dersom selskapet utelukkende ivaretar oppgaver de deltakende kommunene selv lovlig kan ivareta, og lovgivningen ikke er til hinder for at oppgaven ivaretas utenfor kommunen som organisasjon. I det sistnevnte forbeholdet ligger at kommunen ikke kan delta i selskaper etablert for å oppnå en fortjeneste.⁹⁴⁸ I ksl. § 68 a er det gitt hjemmel for kommunal deltakelse i selskaper uten bestemmende innflytelse som går ut over dette utgangspunktet. Bestemmelsen gjelder direkte utpeking av styrerepresentanter, men innebærer at en kommune kan delta i et selskap som ivaretar oppgaver kommunen ikke selv kan løse dersom kommunen har en interesse i virksomheten som utøves av selskapet.

Også samarbejdsloven (behandlet foran i kapittel 9 punkt 9.3.2) gir mulighet for kommunal deltakelse i selskaper uten bestemmende innflytelse dersom selskapet utelukkende tar sikte på videreutvikling av kommunal viten til kommersielle formål. I tillegg er det et krav om privat medeierskap på minst 25 % av selskapskapitalen samt at høyst 25 % av selskapets omsetning over en 3-års periode må stamme fra salg til andre enn de deltakende myndigheter. Disse reglene skal sikre at selskapet kan fungere forretningsmessig uten politisk innblanding.

11.3.5.2 Omfang av kommunal selskapsorganisering

I alt 288 virksomheter som kommuner og regioner deltar finansielt eller ledelsesmessig i ble innberettet til Erhvervsstyrelsen i 2011. Langt de fleste (272) ivaretar oppgaver innenfor forsyningsområdet (vann- og energiforsyning, renovasjon og kollektivtrafikk), og er opprettet med hjemmel i særlovgivning eller som kommunale fællesskaper etter ksl. § 60. Samarbejdsloven spiller i denne sammenheng en marginal rolle. Hovedparten av virksomhetene er organisert som aksjeselskaper, en mindre del som interessent- og anpartsselskaper.⁹⁴⁹

11.3.5.3 Utgangspunkter for tilsyn og kontroll med selskaper

Spørsmålet om hvilken adgang og/eller plikt kommunalbestyrelsen har til å føre tilsyn med egne eller andre selskaper beror til en viss grad på alminnelige rettsprinsipper. Styrelsesloven har dog visse regler i ksl. § 68 a om instruksjonsadgang i forhold til valgte eller utpekte

⁹⁴⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 51.

⁹⁴⁹ Redegørelse om kommuner og regioners deltagelse i erhvervsvirksomhed, Erhvervsstyrelsen 2012.

medlemmer av ledelsen av selskaper mv., som den samarbeider med. Den følgende fremstilling (punktene 11.3.5.4-11.3.5.7) bygger på en rapport fra et utvalg som ble nedsatt av Innenrigsministeriet i 2005.⁹⁵⁰ Her behandles kommunalbestyrelsens plikter som aksjonær og adgangen til å gi medlemmer i et styre i et selskap et bundet mandat. Aksjelovgivningens regler går vi ikke inn på.

11.3.5.4 Kommunalbestyrelsens plikter som aksjonær/andelshaver

Utvalget antar at det kommunalrettslige prinsippet om plikt til å handle økonomisk forsvarlig også gjelder for kommunalbestyrelsen som aksjonær/anpartshaver. Prinsippet innebærer at kommunalbestyrelsen har plikt til at utøve et overordnet økonomisk tilsyn med selskaper kommunen deltar i. Kommunalbestyrelsen har også plikt til å ivareta sektorpolitiske interesser i forhold til kommunens konkrete ivaretagelse av en gitt aktivitet. For dette formålet anbefaler utvalget at kommunalbestyrelsen vedtar en «eierpolitikk» som trekker inn prinsipper for god selskapsledelse, herunder krav til å offentliggjøre selskapenes regnskaper og vesentlige begivenheter i selskapet samt fastsetter retningslinjer for samspillet mellom kommunalbestyrelsen og de enkelte selskapene.

Utvalget antar at tilsynet må ta utgangspunkt i de opplysningene selskapet er forpliktet til å offentliggjøre. Etter omstendighetene kan kommunalbestyrelsen også være forpliktet til å utnytte eventuelle særlige muligheter til å skaffe seg ytterligere opplysninger. Det kan være situasjonen dersom opplysningene om den økonomiske utvikling i selskapet som er forelagt kommunalbestyrelsen gir grunn til å frykte at kommunens midler i selskapet er truet. (Slik informasjon må i så fall ivareta likebehandlingsprinsippet i aksjelovgivningen.)

Kommunalbestyrelsens ansvar for et selskaps drift er forholdsvis begrenset. Alminnelige kommunalrettslige prinsipper tilsier at kommunalbestyrelsen har et forholdsvis vidt spillerom med hensyn til anvendelsen av kommunale midler til lovlige formål. Muligheten til å gripe inn i forhold til ulovlig eller økonomisk uhensiktsmessig virksomhet avhenger av kommunens eierandel (se omtale av foran om kommunenes adgang til å delta i selskaper). Det kan ikke

⁹⁵⁰ Rapport fra utvalget vedrørende de styringsmessige relasjoner i forholdet mellom kommunalbestyrelser og kommunale selskaper til Innenrigs- og Sundhedsministeriet 2006, se <http://oim.dk/media/70477/rapp-komm-selskab.pdf> lest 17.4.2013.

utledes noen særlige handleplikter for kommunen som aksjonær etter selskabsloven, f.eks. om utførelsen av et visst tilsyn med selskapets virksomhet. Selskabsloven regulerer bestyrelsens og direksjonens plikter, og ikke aksjonærplikter.⁹⁵¹

11.3.5.5 Styremedlemmers plikter etter alminnelige rettsprinsipper

Bedømmelsen av «kommunale» styremedlemmer i et selskaps plikter kan være forskjellig, bl.a. avhengig av om styremedlemmet er medlem av kommunalbestyrelsen, ansatt i kommunen, eller på hvilket grunnlag medlemmet for øvrig er valgt. Det fremgår av utvalgets rapport at i underkant av 80 % av kommunalt utpekte representanter som sitter i styret i et aksje- eller andelsselskap med kommunal deltakelse er medlemmer av kommunalbestyrelsen, herunder som borgmestre, viceborgmestre og utvalgsledere. Uansett bakgrunnen for utpeking eller valg til selskapets styre kan et medlem av styret bli erstatningsansvarlig med hjemmel i aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven.

Etter alminnelige kommunalrettslige regler antas det at en kommunalbestyrelse som har utpekt medlemmer til styret for et kommunalt fællesskab, en forening, en institusjon, et selskap mv., har adgang til å instruere disse om hvordan de skal stemme i saker. Slik instruksjonsrett tilkommer kommunalbestyrelsens flertall, også i forhold til styremedlemmer utpekt av et mindretall i kommunalbestyrelsen. I det omfang en kommunalbestyrelse har instruksjonsadgang, omfatter adgangen i materiell henseende alle spørsmål der kommunens interesser ønskes ivaretatt. Kommunalbestyrelsen avgjør om det i en konkret situasjon foreligger en slik interesse for kommunen at den vil pålegge kommunens representant et bundet mandat. Kommunalbestyrelsen treffer i så fall beslutning om at kommunens representanter i bestyrelsen skal være forpliktet til å stemme i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens pålegg.

⁹⁵¹ Etter aktieselskabsloven (LBK nr. 322 af 11/04/2011) § 111 kan aktieselskaber og anpartsselskaber (kapitalselskaber) velge mellom to ledelsesstrukturer: En der selskapet ledes av en bestyrelse som ivaretar den overordnede og strategiske ledelsen. Til å forestå den daglige ledelsen skal bestyrelsen ansette en direksjon som enten kan bestå av en eller flere personer blant bestyrelsens egne medlemmer eller av personer som ikke er medlem av bestyrelsen. I begge tilfeller betegnes personer som forestår den daglige ledelse, direktører, og utgjør samlet kapital-selskapets direksjon. Flertallet av bestyrelsens medlemmer i aktieselskaber skal være personer som ikke er direktører i selskapet. En direktør i et aksjeselskap kan ikke være leder eller nestleder for bestyrelsen i aksjeselskapet. Det andre alternativet er en ledelsesstruktur der selskapet ledes av en direksjon.

Er valg av styremedlem begrunnet i et ønske om å sikre lokalkunnskap, særlig sakkunnskap eller lignende (i motsetning til rent kommunale interesser), vil kommunalbestyrelsen i utgangspunktet være avskåret fra å gi medlemmet et bundet mandat. Det gjelder typisk der kommunalbestyrelsen har utpekt eksterne styremedlemmer (ikke medlemmer av kommunalbestyrelsen). Kommunalbestyrelsen kan heller ikke gi kommunens styrerepresentanter et bundet mandat i den utstrekning en forening, et selskap mv. ivaretar oppgaver som ikke er kommunale. For eksempel kan ikke kommunalbestyrelsen gi instruks med hensyn til beslutninger om selskapets personell og regnskapsforhold, eller i spørsmål som vedrører rent interne forhold i selskapet.

Kommunalt ansatte som er valgt inn som styremedlem i et kommunalt selskap for å ivareta kommunens interesser er i utgangspunktet underlagt kommunalbestyrelsens instruksjonsmyndighet. Disse styremedlemmene vil kunne gis et bundet mandat i forhold til behandling av alle slags saker i styret i selskapet, se dog nedenfor.

11.3.5.6 Styremedlemmers plikter etter aktie- og anpartsloven (selskabsloven)

De kommunalrettslige utgangspunktene omtalt over må etter utvalgets oppfatning fravikes når det ikke er adgang til instruksjon etter selskapsrettslige regler. Ved konflikt mellom alminnelige kommunalrettslige prinsipper og selskabsloven har reglene i selskabsloven forrang (lex specialis). Kommunalbestyrelsens rolle som aksjonær avviker således ikke fra andre aksjonærers rolle. Det enkelte styremedlem i et aksjeselskap ivaretar ikke et styreverv (som kommunens representant) med et bundet mandat noe som henger sammen med at et styremedlem til enhver tid kan avsettes av den som har valgt medlemmet. Er medlemmet utpekt i henhold til selskapets egne vedtekter kan avsettelse skje umiddelbart. Er medlemmet valgt på en generalforsamling krever avsettelse ekstraordinær generalforsamling.

Det ovenfor nevnte gjelder i hvert fall for kommunalbestyrelsesmedlemmer og eksterne representanter oppnevnt som styremedlemmer i et aktie- eller anpartsselskab, kommunalbestyrelsen kan således ikke instruere disse om utøvelsen av et styreverv. Etter utvalgets oppfatning må det samme legges til grunn i forhold til kommunalt ansatte som er

utpekt som styremedlemmer i slikt selskap.⁹⁵² Forbudet mot instruksjon gjelder slik utvalget ser det både når styret utpekes på bakgrunn av selskapets vedtekter og der generalforsamlingen velger styret. I Danmark har det på det kommunale området utviklet seg en praksis der en har godtatt kommunal instruksjon overfor styremedlemmer (som ansatt i kommunen) i aktie- eller anpartsselskab dersom disse er utpekt som styremedlemmer i henhold til selskapets vedtekter. Utvalget som diskuterte disse spørsmålene finner ikke at denne praksisen er forenlig med de forutsetninger selskapsretten i Danmark bygger på.

11.3.5.7 Instruksjonsadgang etter styrelsesloven

Styrelsesloven § 68 a stk. 3 inneholder en regel om instruksjonsadgang i forhold til kommunalt utpekte styremedlemmer i selskaper kommunen samarbeider med (og der kommunen ikke har bestemmende innflytelse). Kommunalbestyrelsen har (som foran omtalt) adgang til å utpeke et eller flere medlemmer av styret for et selskap, en forening, en fond mv., som ivaretar oppgaver kommunen selv har adgang til å ivareta selv om selskapet, foreningen, fondet mv. også ivaretar oppgaver kommunen ikke kan påta seg forutsatt at kommunen har en interesse i den virksomhet som utøves av selskapet, jf. stk. 1. Det fremgår av stk. 3 i bestemmelsen at et styremedlem oppnevnt av kommunalbestyrelsen med hjemmel i stk. 1 er underlagt kommunalbestyrelsens beslutning i forhold til oppgavene kommunen selv har adgang til å ivareta, men bare disse, og slik at avvikende bestemmelser i særlov har forrang. Instruksjon er således utelukket for selskaper organisert etter aktieselskabs- og anpartslovens regler. Er styremedlemmet innvalgt for å ivareta andre enn rent kommunale interesser, jf. ovenfor om lokalkunnskap og sakkunnskap kan vedkommende heller ikke instrueres. Et styremedlem som er utpekt etter nr. 2 i bestemmelsen (i selskap, forening, fond mv. som utelukkende ivaretar oppgaver kommunen ikke selv kan løse) kan ikke instrueres ved utøvelsen av vervet, jf. stk. 3 siste setning.

⁹⁵² Denne konflikten mellom selskapsrettslige og offentligrettslige utgangspunkter vedrørende ansattes rettsstilling er for statsansattes vedkommende løst ved at statsansatte, som ministeren har instruksjonsmyndighet overfor, som hovedregel ikke kan velges som styremedlem i et aktie- og anpartsselskab. Det at kommunalbestyrelsen ikke kan instruere den ansatte i rollen som styremedlem, og dermed ikke kan gi vedkommende noe mandat å handle ut fra, kan etter utvalgets oppfatning reise tvil om hvilke plikter og rettigheter den kommunalt ansatte har i forhold til kommunalbestyrelsen. Utvalget antar for øvrig at kommunalt ansatte neppe kan pålegges å påta seg styreverv på grund av risikoen for å bli ilagt styreansvar (erstatningsansvar).

11.3.5.8 Habilitets- og dobbeltrolleregler

Det er ikke gitt særlige valgbarhetsregler eller habilitetsregler knyttet til styremedlemmer utpekt av kommunalbestyrelsen i selskaper kommuner deltar i. Habilitetsproblemer kan oppstå på bakgrunn av det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems «dobbeltrolle» som folkevalgt i kommunalbestyrelsen og styremedlem i et en forening, et fond et helt eller delvis kommunalt eid aksjeselskap eller anpartsselskap osv. Vurderingen av et styremedlems habilitet må skje ut fra en tolkning av habilitetsregelen i styrelsesloven § 14 første ledd sammenholdt med fvl. § 3.

Det er etter dansk rett antatt at kommunalbestyrelsesmedlemmers deltakelse i styringsorganer i foreninger, fond mv. i utgangspunktet ikke medfører inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling av en sak som gjelder foreningen, fondet etc. dersom kommunalbestyrelsesmedlemmet er utpekt av kommunalbestyrelsen for å ivareta kommunens interesser. Dette omtales som «den kommunalrettlige modifikasjon», en modifikasjon som må anvendes med en viss varsomhet.⁹⁵³ Et kommunalbestyrelsesmedlem som er valgt inn i et styre for en forening, et fond mv., med henblikk på å ivareta kommunalbestyrelsens interesser, vil således etter omstendighetene være inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling av saker som innebærer å ta stilling til en gjensidig bebyrdende avtale av privatrettslig karakter mellom kommunalbestyrelsen og foreningen, fondet mv. Det kan også foreligge inhabilitet hvis en sak som skal behandles i kommunalbestyrelsen innebærer å ta stilling til kommunalbestyrelsesmedlemmets handlinger eller unnlatelser som styremedlem i foreningen, jf. fvl. § 3, stk. 1 nr. 1, eller dersom kommunalbestyrelsen utøver tilsyn eller kontrollvirksomhet i forhold til selskapet eller fondet, jf. fvl. § 3, stk. 1 nr. 4.⁹⁵⁴

Hvilke habilitetsregler som gjelder for rollekombinasjoner som folkevalgt i kommunalbestyrelsen og samtidig medlem av et styre i et aksje- eller et anpartsselskap har det tidligere vært uenighet om. Utvalget (omtalt foran) konkluderte med at kommunalbestyrelsesmedlemmer i alminnelighet ikke er inhabile når selskapets saker skal behandles i kommunalbestyrelsen, og mente den kommunalrettslige modifikasjon også måtte gjelde for kommunalbestyrelsesmedlemmer som i denne egenskap hadde styreverv i et

⁹⁵³ Thomsen mfl. (2010) s. 129.

⁹⁵⁴ Thomsen mfl. (2010) s. 130-131.

aksjeselskap.⁹⁵⁵ De kommunale tilsynsmyndighetene hadde en annen oppfatning fordi et styremedlem i et aksjeselskap som styremedlem må ivareta selskapets interesser og ikke kommunens interesser. Utvalget mente det ikke var avgjørende, blant annet fordi styremedlemmet når kommunalbestyrelsen behandler saker vedrørende selskapet ikke er bundet til kun å ivareta selskapets interesser. I egenskap av kommunalbestyrelsesmedlem kan vedkommende legge vekt på kommunens interesser i bred forstand. Et styremedlem i et aksjeselskap eller anpartsselskap vil imidlertid være inhabilt slik utvalget ser det dersom kommunalbestyrelsen skal ta stilling til utføringen av vedkommendes verv, eller tilsyn ut over overordnet økonomisk tilsyn med selskapet, eller dersom medlemmet i kommunalbestyrelsen er styreleder i selskapet og det kan være tvil om vedkommende vil ivareta saklige offentlige interesser, eller dersom kommunalbestyrelsen og selskapet skal inngå privatrettslige avtaler. Utvalgets synspunkter har senere fått støtte av tilsynsmyndighetene.⁹⁵⁶

Dersom en borgmester (som leder av både kommunalbestyrelsen og økonomiutvalget) også innehar vervet som leder i styret i et (helt eller delvis kommunalt eid) selskap oppstår spesielle habilitetsproblemer. Farumkommissionens beretning som tar opp dette spørsmålet sier at en slik rollekombinasjon gir grunn til å overveie hvorvidt borgmesteren generelt er inhabil i saker som gjelder selskapet.⁹⁵⁷ Sikkert er i hvert fall at en borgmester ikke kan være styreleder i et privat selskap, for eksempel en bank som kommunen har et større engasjement med, jf. prinsippet i ksl. § 29, stk. 1, som innebærer et forbud mot at utvalgsmedlemmer mot betaling yter noen form for tjenester til vedkommende gren av kommunens forvaltning.⁹⁵⁸

11.3.6 Privat oppgaveutførelse og kontroll med private aktører

11.3.6.1 Kommunal kontraheringsrett

Offentlige myndigheter foretar innkjøp av varer og tjenester i stort omfang og er slik sett i samme stilling som en vanlig part i en avtale. Slike avtaler faller inn under den alminnelige handlefrihet som gjelder på alle områder som ikke er forbundet med myndighetsutøvelse. Dette utelukker ikke at et avtaleforhold også kan være omfattet av offentligrettslige regler, men utgangspunktet er at slike avtaler må bedømmes ut fra obligasjonsrettslige regler.

⁹⁵⁵ Utvalgets rapport s. 114-120.

⁹⁵⁶ Skr. af 6. juni 2007.

⁹⁵⁷ Beretningen 2012, bd. 1, s. 88.

⁹⁵⁸ Komm. S. 244 f.

Særlige regler er gitt for det offentliges, herunder kommuners, innkjøp av varer og tjenesteytelse i Udbudsdirektivet,⁹⁵⁹ som i dansk rett er gjennomført ved en udbudsbekendtgørelse.⁹⁶⁰ I tillegg er det gitt visse særregler om slike anskaffelser i tilbudsloven, som regulerer anskaffelser av varer og tjenester med en kontraktsverdi under EU-reglens terskelverdier (beløpsgrensen er på ½ mio DKR, jf. tilbudsloven § 15 a).⁹⁶¹ Kommunene kan selv gi det som kalles «kontrollbud» etter nærmere fastsatte regler, jf. ksl. § 62 d sammenholdt med Bkg. 607/2008. Kommuner som gir kontrolltilbud etter udbudsreglene skal foreta en omkostningskalkulasjon for ytelsen etter regler for slike bud. Reglene om udbud og kontrollbud går vi ikke nærmere inn på, de faller utenfor oppdraget.

For kjøp av serviceytelser er det utarbeidet en standardkontrakt i Danmark, ABService 2003, som inneholder alminnelige regler om levering av en ytelse, muligheter for endring av kontrakten, kontroll med ivaretagelsen av oppgavene, klagebehandling, betaling, misligholdsbeføyelser og tvisteløsning.⁹⁶² I tillegg inneholder standardkontrakten enkelte regler av forvaltningsrettslig karakter, herunder bestemmelser om overholdelse av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som krav til saklighet og likebehandling og forvaltningslovens habilitets- og taushetspliktregler. Offentlighetslovens regler om dokumentinnsyn er ikke innarbeidet i standardkontrakten. Standardkontrakten er utformet med tanke på en anskaffelsesprosess (udbudsprosess), men kan også benyttes på andre kontrakter om innkjøp av tjenester. Bestemmelsene i standardkontrakten gjelder bare i den utstrekning kontraktspartene har vedtatt dem.

11.3.6.2 Kommunal kontraheringsplikt

Kommunene i Danmark er, i motsetning til staten, ikke forpliktet til å konkurranseutsette driftsoppgavene sine. Konkurranseutsetting av slike oppgaver har allikevel fått et stadig større omfang, noe som ikke minst henger sammen med at staten, som et ledd i budsjett samarbeidet, i den senere tid har stilt økte krav til kommunene om slik konkurranseutsetting. I budsjettavtalen for 2012 utkrystalliserte dette seg i et krav om konkurranseutsetting av mer enn 30 % av de kommunale oppgavene i de kommende år. Måltallet inkluderer de tilfellene

⁹⁵⁹ 2004/18/EF.

⁹⁶⁰ Bkg. 712/2011.

⁹⁶¹ Lbk.1410/2007, Afsn. 2.

⁹⁶² Se <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Standardkontrakter/ABService-2003/> lest 2.5.2013.

der en konkurranse avlyses fordi kommunens eget kontrollbud viser seg å være bedre enn det oppnådde tilbud. Disse kravene i budsjettavtalen er, i likhet med budsjettavtalen for øvrig, ikke rettslig forpliktende for kommunene, men de legger et visst press på dem.

Lovgiver har også gjennom flere, nå opphevede, bestemmelser i styrelsesloven skapt økte insitamenter for den enkelte kommune til å vurdere effektivisering av driften ved konkurranseutsetting. Kommunalbestyrelsen har inntil nylig med hjemmel i ksl. § 62 vært pålagt å fastlegge en kvalitetskontrakt med vurdering av hvordan, og med hvilke mål, ivaretagelsen av de kommunale oppgavene kan utvikles. I den forbindelse skulle kommunalbestyrelsen også vedta en anskaffelsesstrategi der det skulle vurderes på hvilke driftsområder kommunalbestyrelsen vurderte bruk av konkurranse, og hvordan bruken av slike konkurranser kunne økes. (Den nå opphevede bestemmelsen i ksl. § 62 b). Disse reglene, som ble innført i 2009, innebar en videreføring av tidligere bestemmelser som stilte krav til om at kommunene skulle utarbeide servicestrategier og en anskaffelsespolitikk, omtalt som «service- og udliciteringsredegørelser». Reglene er nylig opphevet som et ledd i regjeringens politikk for regelforenkling.⁹⁶³

Tidligere har en også hatt en bestemmelse i styrelsesloven (§ 62 a) om privates utfordringsrett. Denne ble innført i 2002,⁹⁶⁴ for så å bli opphevet igjen i 2007⁹⁶⁵ fordi den ikke hadde hatt noen særlig praktisk betydning. I stedet vedtok lovgiver i 2011 (etter forslag fra den daværende minister) en ny bestemmelse i styrelsesloven § 62 e som ga ministeren hjemmel til å gi regler om plikt for kommunalbestyrelsen (og regionsrådet) til helt eller delvis å konkurranseutsette nærmere bestemte oppgaver. Hjemmelsbestemmelsen ble ikke utnyttet innen regjeringsskiftet og ble opphevet igjen av den etterfølgende regjering.⁹⁶⁶ Kommunene avgjør fortsatt selv (innenfor lovgivningens rammer) hvorvidt en oppgave skal konkurranseutsettes.

⁹⁶³ L 1253/2012, se omtale av forslaget i Folketingstidende A http://www.ft.dk/R1pdf/samling/20121/lovforslag/L5/20121_L5_som_fremsat.pdf, lest 2.5.2013.

⁹⁶⁴ L 373/2002.

⁹⁶⁵ L 510/2007.

⁹⁶⁶ L 387/2012.

En viss betinget kontraheringsplikt kan sies å være instituert ved regler i særlovgivningen om fritt brukervalg i forhold til kommunale tjenester. Slike ordninger gir som oftest bruker et fritt valg mellom forskjellige offentlige tilbydere. Ved en endring av serviceloven i 2002 ble det innført en ordning der private leverandører har krav på at bli tatt opp i et leverandørkorps, som mottakerne kan velge mellom dersom disse leverandørene oppfyller fastsatte betingelser kommunen har gitt vedrørende pris og kvalitet, jf. ksl. § 75 c, jf. Bkg. 837/2002. Kommunene har to muligheter for å etablere slikt leverandørkorps: en godkjenningmodell der alle virksomheter som oppfyller de kommunale kravene tas opp i korpset, og en konkurranseutsettingsmodell der utvelgelsen skjer etter konkurranse etter udbudsreglene, og der er mulighet til å sette et maksimaltall på antall medkontrahenter.

11.3.6.3 Tilsyn med private

Selv om kommunalbestyrelsen overlater til private å utføre kommunale oppgaver har den, etter de alminnelige kommunalrettslige reglene, fortsatt ansvaret for oppgavene og må derfor utøve tilsyn i forhold til hvordan oppgavene utføres. Det er ikke gitt spesielle regler i styrelsesloven om slikt tilsyn. De private aktørene vil i et visst omfang være underlagt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og regler, herunder deler av forvaltningsloven. Tilsynet skal også omfatte hvorvidt den private aktøren oppfyller slike allmenne regler. I tillegg må kommunalbestyrelsens tilsyn særskilt fokusere på de økonomiske og materielle sidene av oppgaveivaretagelsen, herunder om kontrakten følges.

Kommunalbestyrelsens tilsynsplikter blir i noen sammenhenger skjerpet når oppgaver overlates til private ved at det stilles særlige tilsynskrav i lovgivningen, for eksempel krav til godkjenning av institusjoner, tilsyn med plasseringssteder for barn og unge plassert utenfor hjemmet etc. Sosiallovgivningen (serviceloven) gir hjemmel til å overføre utføringen av oppgaver til private til private aktører.⁹⁶⁷ Særlig i forhold til barn og ungdom pålegger serviceloven kommunalbestyrelsen særlige tilsynsplikter. En rekke saker om omsorgssvikt og mishandling og misbruk av barn, herunder barn anbragt utenfor hjemmet i familiepleie, private oppholdssteder og døgninstitusjoner, har i de senere årene innebåret en innskjerping og styrking av kommunens tilsynsplikter. Disse reglene går vi ikke nærmere inn på.

⁹⁶⁷ Lbkg 81/2011.

Inntil nylig hadde serviceloven også bestemmelser som innebar at sosialklienter bare kunne gis døgnopphold i private tilbud som er forhåndsgodkjent av kommunalbestyrelsen. Når oppgaver etter loven ble overlatt til private aktører skulle det inngås en avtale som spesifiserte både den økonomiske og den innholdsmessige delen av oppgaven, herunder med hvilken kvalitet oppgaven skulle utføres, krav til brukerinnyflytelse, kompetansekrav hos personalet, åpningstider og lignende.⁹⁶⁸ Regjeringen inngikk i 2012 en politisk avtale om en sosial tilsynsreform som helt fjerner tilsynet med anbrakte barn og godkjenningskompetansen vedrørende private botilbud mv. fra kommunene. Med reformen etableres et nytt sosialt tilsyn og ansvaret for å godkjenne og føre tilsyn med sosiale døgntilbud legges til 5 nye tilsynsmyndigheter som skal utpekes ved lov og som får det fulle ansvaret for oppgaven i hver sin geografiske region. Tilsynet med kommunenes egne tilbud skal også overføres til de nye tilsynsmyndighetene. Tilsynsmyndighetene skal være uavhengige i forhold til de sentrale myndighetene, men slik at tilsynsavgjørrelser skal kunne påklages til Ankestyrelsen (se omtale i kapittel 12 punkt 12.3.3.3). Tilsynsmyndighetene skal også føre tilsyn med hverandre. Det skal innføres krav om at sosiale tilbud skal dokumentere resultatene av egen innsats og det skal opprettes en whistleblow- funksjon i hver av de fem sosialtilsynene.⁹⁶⁹

11.4 Finland

11.4.1 Oversikt

Kommunene i Finland tar selv hånd om tilsyn og revisjon, kommunallagen har ikke bestemmelser om statlig overprøving av kommunale beslutninger. Bare en bestemmelse i kommunallagen, KomL 8 § andre ledd, gir Regionförvaltningsverket (RFV) anledning til, etter klage, å undersøke om kommunen iakttar gjeldende lovgivning. RFV kan med hjemmel i bestemmelsen ikke endre noen kommunal beslutning, men kan gi uttrykk for sin oppfatning av saken. (Slik klage er noe annet enn förvaltningsbesvär og kommunalbesvär, se kort omtale senere i kapittel 12 punkt 12.4.1).

⁹⁶⁸ Vejl. 73/2006 pkt. 34 <http://www.socialjura.dk/content-storage/regler/2006/vejl-73-af-310-2006/7> lest 10.5.2013.

⁹⁶⁹ Se nærmere om forslaget: Et nyt socialtilsyn, Social- og Integrationsministeriet 2012, <http://www.sm.dk/Nyheder/Sider/Vis%20Nyhed.aspx?NewsItem=851>- Se også Socialministeriets informasjonssider Et nytt socialtilsyn, <http://www.sm.dk/Temaer/social-omraader/tilsynsreform/Sider/default.aspx>, lest 10. mai 2013.

Systematisk egenkontroll av kommunalforvaltningen i Finland skjer dels ved internt tilsyn, og dels ved eksternt tilsyn i forbindelse med revisjon av den kommunale virksomheten. Den interne kontrollen skjer løpende, mens den eksterne kontrollen skjer i ettertid. Fullmåttige har ansvaret for den kommunale økonomien og virksomheten og har det øverste ansvaret for både den interne og den eksterne kontrollen, men slik at kommunestyrelsen har ansvaret for «ordnandet» av den interne kontrollen. Det er gitt regler om det eksterne tilsynet i kommunallagen kapittel 9. Dette tilsynet foretas av revisionsnämnden og revisorene.⁹⁷⁰ Det eksterne tilsynet er uavhengig av kommunens operative ledelse (kommunestyrelsen, kommundirektör og tjänstemenn). Revisionsnämnden er fullmåttiges organ og er ikke underlagt kommunestyrelsen. Revisionsnämnden består av folkevalgte valgt av fullmåttige, mens revisorene, som utpekes av fullmåttige, ikke er folkevalgte, og må ha den nødvendige faglige kompetanse. Forvaltningsrevisjon (i snever forstand) hører inn under revisionsnämnden, den skal se til at kommunens oppgaver ivaretas på en hensiktsmessig måte, mens revisorene skal ivareta den «egentlige» revisjonen (regnskapsrevisjonen, vurderer hvorvidt virksomheten er lovlig etc.).

Fullmåttige treffer de grunnleggende beslutningene for kommunens og kommunkonsernet interne kontroll og risikohåndtering, mens den operative delen av internkontrollen utøves av kommunestyrelsen, kommundirektören (eventuelt borgmästaren) og kommunens øvrige ledelse. Reglene om internkontrollen er gjennom lovendringer i 2012 søkt styrket og behandles som et eget punkt i det følgende.⁹⁷¹ Kommunestyrelsen og nämndene kan ta opp beslutninger som treffes av underordnede organ eller «tjänsteinnehavare» etter KomL 51 § og har slik sett kompetanse til å utøve tilsyn med forvaltningen i kommunen. Kommunestyrelsen har også et tilsynsansvar i forhold til fullmåttige, kommunestyrelsen skal påse at fullmåttiges beslutninger er lovlige, jf. KomL 56 §. Dette tilsynsansvaret er behandlet foran i kapittel 4 punkt 4.4.3.2.

⁹⁷⁰ Også kommunmedlemmene utøver eksternt kontroll gjennom kommunalbesvär, offentlighetsprinsippet etc. Det samme gjelder statlige myndigheter.

⁹⁷¹ Se RP 24/2012 rd, <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2012/20120024.pdf>

Nærmere regler om «granskningen», dvs. revisjon av forvaltningen og økonomien, samt om intern kontroll og risikohåndtering skal gis i forvaltningsstadgan som gis med hjemmel i KomL 50 §. (Bestemmelsene om internkontroll og risikohåndtering trer i kraft 1.1.2014.)⁹⁷²

11.4.2 Fullmæktiges rolle

Fullmæktige er ansvarlig for kommunens virksomhet og økonomi og skal treffe beslutning om de grunnleggende prinsippene for kommunens og kommunkoncernets interne kontroll og risikohåndtering, jf. KomL.13 § 3 a). Fullmæktige skal som foran nevnt også velge revisionsnämnden, jf. KomL. 71 § første ledd, utpeke revisorer, jf. KomL. 13 § 9) og skal godkjenne årsregnskapet og treffe beslutning om ansvarsfrihet, jf. KomL 13 § 10). Reglene om årsregnskapet mv. er behandlet foran i kapittel 10 punkt 10.4.4.2. Revisionsnämnden og revisorene er fullmæktiges organer, og er ikke underlagt kommunstyrelsen.

Fullmæktige vedtar förvaltningsstadgan. Denne skal inneholde nødvendige bestemmelser om kommunens økonomi og granskningen av forvaltningen og økonomien, altså den eksterne kontrollen, jf. KomL. 50 § punkt 14). Nærmere bestemmelser om revisionsnämndens sammensetning og oppgaver og arbeidsfordelingen mellom revisionsnämnden og revisorene trenger ikke gis i förvaltningsstadgan, men kan gis i et særskilt reglement. Slikt reglement vedtas av fullmæktige. Förvaltningsstadgan skal også ha bestemmelser om intern kontroll og risikohåndtering, jf. KomL 50 § punkt 15). Den sistnevnte bestemmelsen har fått en ny formulering og innebærer at fullmæktige må bestemme hvordan oppgaver og ansvar med hensyn til internkontrollen fordeles.⁹⁷³

11.4.3 Revisionsnämnden

11.4.3.1 Valg

Fullmæktige skal velge en revisionsnämnd som skal organisere revisjonen av forvaltningen og økonomien i kommunen, jf. KomL. 71 § første ledd. Nämnden er obligatorisk og har samme funksjonstid som fullmæktiges mandattid. Nämndens ordfører og vice ordfører skal være medlemmer i fullmæktige.

⁹⁷² RP 24/2012 s. 23, se <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2012/20120024.pdf>

⁹⁷³ RP 24/2012, se <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2012/20120024.pdf>

Det gjelder særlige valgbarhetsregler til revisionsnämnden, medlem i kommunestyrelsen, biträdande til en borgmästar, en person som i henhold til förvaltningslagen 28 § andre og tredje ledd er nærstående til et medlem av kommunestyrelsen eller kommundirektören, borgmästaren eller en biträdande borgmästare kan ikke velges, jf. KomL 71 § fjerde ledd punktene 1-3). Det samme gjelder en person som står i et fast ansettelsesforhold i kommunen eller ett selskap eller en stiftelse der kommunen har bestemmelsesrett, jf. punkt 4) og en person som ikke er valgbar til kommunestyrelsen, jf. punkt 5).

11.4.3.2 Oppgaver

Revisionsnämnden skal organisere den eksterne revisjonen, jf. KomL 71 § første ledd. Det er revisionsnämnden, og ikke kommunestyrelsen som skal forberede saker fullmäktige skal behandle vedrørende revisjon av forvaltningen og økonomien i kommunen.

Revisionsnämnden skal også bedømme hvorvidt kommunen og kommunkonsernet har nådd de mål fullmäktige har satt opp for virksomheten og økonomien, jf. andre ledd.

Revisionsnämnden skal altså foreta deler av det som faller inn under forvaltningsrevisjonsbegrepet Norge. (Som nevnt i introduksjonen til dette kapitlet er ikke begrepet forvaltningsrevisjon benyttet i ens og samme betydning i alle landene i Norden.)

Revisionsnämnden skal også sørge for at revisjonen av kommunen og kommunale datterselskaper samordnes. I årsberetningen kan revisionsnämnden trekke fram feil og svakheter den har sett. Revisionsnämnden kan også (i likhet med fullmäktige) gi anvisninger om revisjonsbehov på visse områder. Dersom kommunens balanseregnskap viser underskudd som mangler inndecking skal revisionsnämnden bedømme hvordan balanseringen av økonomien har skjedd i regnskapsperioden samt hvorvidt gjeldende økonomiplan og handlingsprogram er tilstrekkelig for å møte underskuddet, jf. KomL 71 § tredje ledd. Se omtale av kravet til balanse i økonomien mv. foran i kapittel 10 punkt 10.4.3.

Revisionsnämnden kan gi revisorene særlige anvisninger, og disse er revisorene forpliktet til å følge såfremt de ikke er i strid med lov, kommunale reglementer eller god revisjonsskikk, jf. KomL 72 § andre ledd. Revisionsnämnden skal ha underretning fra revisorene om «missförhållanden» som revisorene finner, jf. tredje ledd.

11.4.4 Revisorene

11.4.4.1 Valg

Til å granske forvaltningen og økonomien velger fullmaktige en eller flere revisorer som utfører sitt oppdrag under tjensteansvar, jf. KomL 72 § første ledd sammenholdt med KomL 13 § punkt 9). De valgte revisorene kan benyttes i maksimalt seks regnskapsperioder. Bestemmelsene om revisorenes mandattid er nye og gjelder fra første gang nye revisorer velges i stedet for de revisorene som ble valgt for fullmaktiges mandattid i perioden 2009–2012.⁹⁷⁴

Som revisorer kan benyttes personer eller selskaper som er godkjent av «Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin» (OFR-revisor eller OFR-selskaper («OFR-samfund»). Selskap som skal revidere en kommune må benytte en OFR-revisor som ansvarlig revisor. Om det velges en personlig revisor, og ikke benyttes et selskap, må det velges minst en vararevisor for vedkommende. Fullmaktige kan fritta en valgt revisor for oppgaven i løpet av perioden vedkommende er valgt, en revisor kan også trekke seg fra oppdraget i løpet av perioden ved å meddele fullmaktige slik beslutning. Særskilte bestemmelser er gitt for OFR-selskaper.

Revisorene skal gis forutsetninger for å kunne foreta en uavhengig revisjon. Om revisjonen ikke gis slike forutsetninger har revisorene plikt til å takke nei til oppdraget, eller til å si fra seg oppdraget, jf. KomL 72 § andre ledd.

En person som ikke kan velges inn i revisionsnämnden etter KomL 71 § tredje ledd kan heller ikke velges som revisor, jf. KomL 72 § tredje ledd, men slik at en kan velge en revisor som ikke er hjemmehørende i kommunen. Med hensyn til inhabilitet gjelder de samme reglene som for andre folkevalgte organer (kommunestyrelsen og nämndene), jf. förvaltningslagen 27-30 §§.

⁹⁷⁴ RP 24/2012 s. 23, se <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2012/20120024.pdf>.

11.4.4.2 Oppgaver

Revisorene skal senest innen utgangen av mai «granske», dvs. foreta revisjon, av kommunens forvaltning, bokføring og årsregnskap, jf. KomL 73 § første ledd. Kommunestyrelsen forbereder årsregnskapet og undertegner det før det sendes revisorene for revisjon og deretter sendes fullmåktige. Revisjonen skal skje i tråd med god revisjonsskikk. Revisorene skal herunder kontrollere hvorvidt kommunens forvaltning er ivaretatt i henhold til lov og fullmåktiges beslutninger, jf. punkt 1). Revisorene har altså ansvaret også for det som betegnes som «forvaltningsrevisjon» i Norge. De skal også kontrollere om kommunens årsregnskap, «bokslut» som det heter i lovteksten, og tilhørende konsernregnskap er ført i tråd med bestemmelsene og forskriftene om finansregnskap samt hvorvidt disse gir riktige og tilstrekkelige opplysninger om virksomheten, økonomien og den økonomiske utviklingen og det økonomiske ansvaret i regnskapsperioden, jf. punkt 2). Videre skal revisorene kontrollere hvorvidt begrunnelsen for og om bruken av statlige overføringer (statssandelene) er riktige, jf. punkt 3) samt hvorvidt kommunens og kommunkoncernets interne kontroll og risikohåndtering samt konsernovervåkning er ordnet på en behørig måte, jf. punkt 4).⁹⁷⁵

Revisorene skal i sitt arbeid følge fullmåktiges og revisionsnämndens særlige anvisninger såfremt disse ikke er i strid med lov, kommunens reglementer eller god revisjonsskikk, jf. KomL 73 § andre ledd. Revisorene skal uten unødvendige forsinkelser underrette revisionsnämnden, ved behov også kommunestyrelsen, om misforhold de har iaktatt.

Etter avslutningen av hver regnskapsperiode skal revisorene avgi en beretning til fullmåktige med en redegjørelse for resultatet av revisjonen, jf. KomL 75 § første ledd. Beretningen skal også inneholde en uttalelse om årsregnskapet bør godkjennes og om ansvarsfrihet bør gis. Dersom revisorene konstaterer at kommunens forvaltning og økonomi er i strid med lov eller fullmåktiges beslutning, og feilen eller skadevirkningene ikke er små, skal revisjonsberetningen inneholde en anmerkning om saken mot den/de som er ansvarlig. Slike anmerkninger kan ikke rettes mot fullmåktige, jf. andre ledd i KomL § 75. Beretningen skal sendes revisionsnämnden som fremskaffer nødvendige forklaringer av de berørte og kommunestyrelsens uttalelse på anmerkningene, jf. tredje ledd. Deretter oversendes saken til

⁹⁷⁵ Sistnevnte del av bestemmelsen (4)) er nylig endret ved L 325/2012, endringen trer i kraft fra 1.2.2014. Tidligere påla bestemmelsen revisjonen bare å se til at kommunens og kommunkoncernets interne kontroll var ordnet på behørig måte.

fullmäktige med revisjonsnämndens forklaring på hvordan kommunen har fulgt opp fullmäktiges mål. Fullmäktige treffer beslutning om tiltakene revisjonsnämndens forberedelse og revisjonsberetningen med merknader foranlediger. Når fullmäktige godkjenner årsregnskapet skal fullmäktige treffe beslutning om ansvarsfrihet for de som er forpliktet til å anwise.

11.4.5 Internkontrollen

Som foran nevnt er fullmäktige ansvarlig for de grunnleggende beslutningene for kommunens og kommunkoncernet interne kontroll og risikohåndtering. Fullmäktige bestemmer «grunderna» for den interne kontrollen, jf. KomL 2 kap 13 § 3a). Ansvaret for organiseringen av internkontrollen er en del av kommunestyrelsens oppgaver etter KomL 23 § (ansvar for forvaltning og økonomi i den kommunale virksomhet) og KomL 25 a § (styring av kommunkoncernet og koncerntilsyn). Kommunestyrelsen har plikt til å rapportere til fullmäktige i årsberetningen om hvordan internkontrollen og risikohåndteringen er organisert og skal trekke nødvendige konklusjoner. Kommundirektören (eventuelt borgmästaren) har ansvaret for iverksettelse og overvåking av internkontrollen og risikohåndteringen, dette ansvaret ligger innbakt i de ledelsesoppgavene kommundirektören er tillagt i KomL 24 §. Nærmere bestemmelser om arbeidsfordelingen gis i förvaltningsstadgan, men slik at kommunestyrelsen og kommundirektören ikke kan fratas sine lovbestemte oppgaver.

Det interne tilsynet har til nå i liten utstrekning vært lovregulert, men ved lovendringer vedtatt i 2012 har lovgiver tatt sikte på å styrke internkontrollen og risikohåndteringen i kommunene. Det er gjort ved å synliggjøre fullmäktiges rolle, ved å pålegge kommunene å gi bestemmelser om fordelingen av oppgaver og ansvar for internkontrollen i förvaltningsstadgan, ved at kommunestyrelsen i årsberetningen skal rapportere hvordan internkontrollen og risikovurderinger er håndtert og trekke konklusjoner ut av dette, samt ved at revisorene har fått plikt til å undersøke hvorvidt den interne kontrollen og risikohåndteringen er ordnet på behørig måte.⁹⁷⁶ Også styret (direktionen) og daglig leder i kommunale affärsverk, se kort omtale senere i dette kapitlet punkt 11.4.6, får etter de nye reglene en klar plikt til å sørge for risikovurderinger som en del av internkontrollen. Reglene om intern kontroll og risikohåndtering trer i kraft fra inngangen av 2014.

⁹⁷⁶ Se RP 24/2012 rd s. 9.

Kommunene kan ha egne internkontrollenheter som bistår kommunestyrelsen og kommundirektøren i det interne tilsynet. Slike interne «revisorer» kan også hjelpe revisionsnämnden og den eksterne revisjonen for eksempel med utredninger som disse ønsker. Risikohåndtering har fått en stadig større betydning i og med at en har fått en større variasjon i måten å organisere kommunale oppgaver på. En stor del av kommunens oppgaver ivaretas nå av samkommuner, aksjeselskaper, foreninger, affärsverkssamkommuner, eller av private. Kommunene har overført en anelig del av sin økonomi til virksomheter utenfor primærkommunen uten at en har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på risiko og kontroll med slik virksomhet i kommunalforvaltningen. Etter kommunallagen er det interne tilsynet og risikohåndteringen en del av «den goda förvaltning», dette er en sentral oppgave for kommundirektøren.

Lovendringene om internkontrollen berører også årsregnskapet og årsberetningen, jf. omtale foran i kapittel 10 punkt 10.4.4.2. Etter KomL 68 § tredje ledd skal årsregnskapet gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger om resultatet av kommunens virksomhet og om kommunens økonomiske stilling og finansiering. Nødvendige tilleggsopplysninger for dette skal fremgå av notene til regnskapet. Kommunestyrelsen er forpliktet til i årsberetningen å gi en redegjørelse for hvorvidt og hvordan kommunen og kommunkonsernet har nådd målene fullmæktige har satt for virksomheten og økonomien, jf. KomL 69 §. Årsberetningen skal også inneholde opplysninger om viktige forhold som gjelder kommunens og kommunkonsernets økonomi som ikke inngår i kommunens eller kommunkonsernets balanse, resultat eller finansieringsanalyse. Det gjelder i det minste en estimering av sannsynlig kommende utvikling, opplysninger om hvordan den interne kontrollen og risikohåndteringen er ordnet og de viktigste konklusjonene.⁹⁷⁷ Reglene om årsberetning og årsregnskapet gjelder fra og med årsregnskapet for 2013. Bestemmelsene får tilsvarende anvendelse på samkommuner, jf. KomL 86 § første ledd.

⁹⁷⁷ Se RP 24/2012 rd s. 9.

11.4.6 Selskapsorganisering og selskapskontroll

11.4.6.1 Kommunal deltakelse i selskaper

Kommunen er i prinsippet en offentligrettslig «person», men kan fungere som en privatrettslig aktør. I så henseende likestilles kommunen med andre private aktører. Men kommunene skal virke til innbyggernes beste og kan bare utføre privatrettslige rettshandler i den utstrekning slike er nødvendige med hensyn til kommunale oppgavene. Oppgaver kommunene kan påta seg skal, som omtalt foran i kapittel 3 punkt 3.3.3, ha et allment formål, men metodene som benyttes kan være privatrettslige. Lovgivningen i Finland legger således ikke begrensninger på hva slags typer selskaper kommuner kan etablere eller delta i. Kommunene kan i utgangspunktet etablere og delta i aksjeselskaper, andelslag, foreninger og stiftelser. En kommune kan etablere et selskap sammen med andre kommuner og staten. Aksjeselskaper og andelslag er organisasjonsformer som er vel egnet for mer forretningspreget virksomhet. Slike selskaper kan også ha private deltakere, slik at kommunal og privat kapital kan benyttes sammen for ulike prosjekter. Kommunene har for eksempel etablert avfallsselskaper, «foretagsservicebolag» og «turistbolag» på denne måten sammen med private.⁹⁷⁸ Slike selskaper er regulert av den aktuelle selskapsrettslige lovgivning.

Oppgaver av mer forretningsmessig art kan også ivaretas av «kommunala affärsverk», regulert i kommunallagen kapittel 10 a. (Disse kan sammenlignes med kommunale foretak i Norge). En kommune eller en samkommune kan etablere ett kommunalt affärsverk for forretningsvirksomhet eller for oppgaver som skal ivaretas etter mer forretningsøkonomiske prinsipper, jf. KomL 87 a § første ledd.⁹⁷⁹ En kommunes affärsverk kan også være underlagt et for to eller flere kommuners felles organ, som ett affärsverk i en vertskommune.⁹⁸⁰ Kommunale affärsverk og samkommuners affärsverk er ikke egne rettssubjekter, men en del av kommuneorganisasjonen. Det kan også etableres en «affärsverkssamkommun», denne er et eget rettssubjekt som etableres gjennom en avtale mellom kommunene/samkommunene som deltar. En «affärsverkssamkommun» styres i utgangspunktet etter reglene i KomL kap. 10 om samkommuner, jf. KomL 87 a siste ledd siste setning. Totalt var det etablert 176 affärsverk i

⁹⁷⁸ Kommunförbundet <http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/verksamhet/samarbete-mellan-kommuner/Sidor/default.aspx>, lest 26.2.2013.

⁹⁷⁹ Et affärsverk som etableres av en kommune benevnes som en «kommuns affärsverk» og ett affärsverk som etableres av en samkommun benevnes som en «samkommuns affärsverk». I affärsverkets navn skal ordet «affärsverk» inngå.

⁹⁸⁰ RP 32/2013 rd s. 6.

Finland i 2010, flest innenfor vanntjenester (49).⁹⁸¹ Organisasjonsformen affärsverk reiser problemer i forhold til EUs statsstøtteregele dersom det kommunale affärsverket utøver virksomhet på markedet. Dels fordi disse ikke kan gå konkurs (er en del av kommunen) og dels fordi de heller ikke er underlagt samme skattemessige betingelser som selskaper som opererer i markedet. Reglene i kommunallagen er derfor nylig foreslått endret slik at kommunene som hovedregel må selskapsorganisere virksomhet de driver på markedet.⁹⁸² Forslaget avgrenses mot oppgaver som ikke anses som markedsmessige. De viktigste avgrensningene i forslaget gjelder kommunenes lovregulerte oppgaver, oppgaver som løses i samarbeid mellom kommuner og oppgaver der virksomheten står i en monopolstilling.

Det er imidlertid som omtalt i kapittel 3 punkt 3.3.3 begrenset hva slags aktiviteter finske kommuner kan involvere seg i, og dermed selskapsorganisere/privatisere. Virksomhet en kommune er involvert i må falle innenfor kommunens allmenne kompetanse. Adgangen til å overføre offentlige forvaltningsoppgaver til selskaper eller private er også begrenset og det er forbudt eller begrenset adgang til å overføre offentlig myndighet til andre enn myndigheter, se omtale nedenfor.

Konkurranseretten legger også begrensninger på kommunene. Det er blitt stadig vanligere å benytte privatrettslige metoder og selskapsorganisere kommunal virksomhet i Finland, også innenfor de mer tradisjonelle kommunale tjenestene. Selskapsorganisering skjer gjerne som en følge av at virksomheten innenfor en tradisjonell forvaltningsorganisering ikke oppleves fleksibel nok. Utviklingen innebærer at en ofte beveger seg i grenselandet for hva slags oppgaver kommunen kan befatte seg med. Samtidig genererer slik «næringsvirksomhet» inntekter til kommunene, for eksempel fra energiverk og havner. I en del kommuner utgjør slike inntekter en sentral del av kommunens inntekter.

11.4.6.2 Selskapsorganisering/privatisering av lovpålagte oppgaver

Grundlagen 124 § legger begrensninger på adgangen til å overføre offentlige forvaltningsoppgaver til andre enn offentlige myndigheter. Samkommuner (jf. omtale i kapittel 9 punkt 9.4.4) er offentlige myndigheter og rammes ikke av denne begrensning.

⁹⁸¹ RP 32/2013 rd s. 8.

⁹⁸² http://www.vm.fi/vm/sv/03_pressmeddelanden_och_tal/01_pressmeddelanden/20130404Propos/name.jsp

Offentlige myndigheter må ha hjemmel i lov eller forankring i lov for å kunne «anförtro», dvs. overlate offentlige forvaltningsoppgaver («offentliga förvaltningsuppfigter» som en uttrykker det i Finland) til andre enn myndigheter. Begrepet «offentlig förvaltningsuppfigt» skal etter grunnlovsproposisjonen fortolkes vidt, også tjenester som kommunale barnehager og helsetjenester omfattes av begrepet.⁹⁸³ Bestemmelsen i Grudlagen forutsetter at overføring av forvaltningsoppgaver til andre skal være formålstjenlig for ivaretagelse av oppgavene. Slik overførsel kan heller ikke berøre de de «grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning» som det heter i Grudlagen 124 §. Bestemmelsen i Grudlagen legger begrensinger ikke bare på kommunenes adgang til å selskapsorganisere/privatisere oppgaver, men også på lovgiver.

Ansaret for å sikre at borgerne har tilgang til tjenesten, tildeling etc. kan ikke overlates til kommunale selskaper eller private.⁹⁸⁴ Hovedprinsippet etter finsk rett er at kommunen tildeler, finansierer og bærer ansaret for lovpålagte tjenester mens private kan fungere som tjenesteytere (produsenter). Ansaret for organiseringen av tjenestene kan ikke overføres. De tjenestene som ivaretagelsen av lovpålagte oppgaver forutsetter kan uten særskilt lov hjemmel bestilles av andre tjenesteprodusenter, jf. KomL. 2 § tredje ledd andre setning, for eksempel levering av skolemat, renhold av skoler etc. Bestemmelsen innebærer at ansaret for å arrangere tjenestene og produsere dem skilles. Kommunen har et «sørge for»-ansvar for at kommunens innbyggere får tjenester på det nivået lovgivningen forutsetter og slik at de grunnleggende menneskerettighetene ivaretas. Spesiallovgivningen gir i en del tilfeller hjemmel for at oppgaver kan overlates til private, se for eksempel lag om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården 4 §.⁹⁸⁵ Særlov kan også begrense adgangen, for eksempel kan undervisningen i skolen ikke selskapsorganiseres eller privatiseres.⁹⁸⁶

Dersom ivaretagelse av lovbestemte forvaltningsoppgaver overlates til andre (selskaper/private) inngås det en forvaltningsavtale. En forvaltningsavtale er i förvaltningslagen 3 § første ledd definert som «ett avtal som hör till myndighetens behörighet

⁹⁸³ RP 1/1998.

⁹⁸⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 130-133.

⁹⁸⁵ Lag 1992/733.

⁹⁸⁶ For å kunne etablere en privat skole kreves tillatelse av regjeringen og det er strenge kriterier for slik tillatelse. Har en privat skole fått slik tillatelse kan kommunen benytte dette skoletilbudet som et ledd i sitt ansvar for opplæring. Se lag om grundläggande utbildning, lag 21.8.1998/628 bestemmelsene i 4 og 7 §§.

och gäller skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift eller ett avtal som sammanhänger med utövning av offentlig makt». När slik avtale inngås følger det av andre ledd at hensynet til god forvaltning skal ivaretas og at rettighetene til de som berøres av saksområdet avtalen gjelder, og mulighetene de har til å påvirke innholdet i avtalen skal «trygges tillræckligt» i saksforberedelsen. Avtaleformen tillater at en i avtalen søker å sikre visse kvalitetskrav slik at de privatiserte tjenestene oppfyller de samme kvalitetskravene som stilles til de offentlige tjenestene. Domstolsbehandling av tvister mellom kommune og selskap/privat leverandør skjer i förvaltningsdomstolen, men slik at tvister om skadestånd (erstatning) etter en ny dom avsagt av Högsta domstolen skal behandles av en almän domstol. (Se kapittel 12 punkt 12.4.1 om domstolssystemet i Finland.)

Oppgaver som innebærer betydelig («betydande») «utövning av offentlig makt» som det heter i Grundlagen § 124 siste setning, kan bare gis til myndigheter, og ikke til offentlig eide selskaper, private, etc. (Som ovenfor nevnt er samkommuner offentlige myndigheter og rammes heller ikke av denne begrensningen.) Begrepet «betydande utövning av offentlig makt» må tolkes, politiets oppgaver kan for eksempel ikke privatiseres. Nå diskuteres det hvorvidt det er mulig etter Grundloven å ha privat parkeringsovervåking og i så fall under hvilke forutsetninger.

11.4.6.3 Selskapsorganisering av frivillige oppgaver

Kommunene ivaretar som tidligere omtalt også oppgaver som faller innenfor kommunenes allmenne kompetanse. Disse kan være av mer forretningsmessig art, for eksempel energiforsyning og vannforsyning. Det kan også handle om næringspolitikk, et viktig område innenfor kommunenes allmenne kompetanse.⁹⁸⁷ Kommunenes muligheter til å påta seg frivillige oppgaver og drive mer forretningsmessig virksomhet bygger på bestemmelsen i KomL 2 §. (Se kapittel 3 punkt 3.3.3 om den allmenne kompetansen og grensene for denne.) Andre typer oppgaver det er vanlig å selskapsorganisere er utviklingsoppgaver. Utviklingsselskaper etableres ofte også sammen med private.

⁹⁸⁷ Harjula og Prättälä (2004) s. 107.

Oppgaver innenfor den alminnelige kompetansen kan kommunen i utgangspunktet drive innenfor egen organisasjon, selskapsorganisere eller privatisere. (Slike oppgaver kan også ivaretas av en samkommune etter KomL kap. 10, samkommuners virksomhet er ikke begrenset til å ivareta lovpålagte oppgaver).

Utgangspunktet med hensyn til kommunal forretningsvirksomhet er at kommuner kan ivareta oppgaver som har til formål å betjene innbyggerne i kommunen på et mer allment plan. Servicevirksomhet, som hotell- og restauranttjenester, kan kommunen bare involvere seg i der det finnes et behov for slik virksomhet i kommunen, eller en spesiell interesse for slik virksomhet i kommunen, for eksempel turisme. Kommunene kan ikke utøve forretningsvirksomhet på områder som etter lovgivningen hører til særskilte aktørers virksomhetsområder. At kommunal forretningsvirksomhet gir kommunen en gevinst er ikke i strid med kommunallagen eller kommunalrettslige prinsipper, men kommunal virksomhet kan ikke basere seg på spekulativ virksomhet. Kommunene er underlagt et prinsipp som forbyr spekulativ virksomhet. Industriell virksomhet og handelsvirksomhet faller på denne bakgrunn utenfor kommunens kompetanse og kan heller ikke drives i selskaps form. Prinsippet gjelder innenfor kommuneorganisasjonen så vel som for selskaper kommuner eier. Kommunene kan ikke, slik som private, ta risiko for å oppnå økonomisk vinning. Prinsippet innebærer at kommunene i utgangspunktet bare kan delta i forretningsvirksomhet som skal fremme mer allmenntilgitt formål, og ikke i selskaper som har som formål å oppnå økonomisk vinning. Prinsippet er ikke til hinder for at kommunene investerer i børsnoterte selskaper dersom de følger gode investeringsprinsipper.

Kommunene må iaktta EU-retten når de selv, eller gjennom etablering av selskaper, utøver næringsvirksomhet eller annen økonomisk virksomhet, slik som reglene om opphandling (offentlige anskaffelser), offentlig støtte og fri bevegelse av arbeidskraft.

Konkurrenslagen gjelder for kommunal så vel som for privat næringsvirksomhet.⁹⁸⁸ Når kommuner etablerer eller driver for eksempel energiverk er de næringsdrivende og må følge konkurrenslagen, noe som blant annet innebærer at de ikke kan misbruke en eventuell

⁹⁸⁸ Lag 12.8.2011/948.

dominerende markedsposisjon, jf. konkurranselagen 7 §). Kommunen skal fungere nøytralt i forhold til markedet.

11.4.6.4 Kommunkoncern

Dersom en kommune eier mer enn halvparten av ett «samfund», et selskap, eller har bestemmelsesrett i slikt selskap, inngår disse sammen med kommunen i et kommunkoncern, jf. KomL 16 a §. Det samme gjelder dersom kommunens datterselskap utøver bestemmende innflytelse i et selskap. I kommunkoncernet kan selskaper som aksjeselskaper, boligaksjeselskaper, ideelle foreninger, andelslag, kommandittselskaper og stiftelser inngå.⁹⁸⁹ Samkommuner kan også inngå i et kommunkoncern dersom en av de deltakende kommunene har slik bestemmelsesrett. Ofte har kommunene i avtalen vedrørende samkommunen bestemt at ingen kommune har slik bestemmelsesrett, i en slik situasjon faller samkommunen utenfor kommunkoncernet.

Kommunestyrelsen, kommundirektøren (eventuelt borgmästaren) og eventuelt andre (etter bestemmelser i reglements form) utgjør konsernledelsen i kommunkoncernet, jf. KomL 25 a § første ledd. Konsernledningen har ansvaret for styringen av kommunkoncernet og for organiseringen av konsernovervåkingen etter andre ledd. (Endret, denne nye formuleringen trer i kraft i 2014). I konserndirektivet defineres policyen for selskaper og sammenslutninger i kommunkoncernet, og hvilke rapporteringsplikter disse har i forhold til kommunen. Det er ikke lovpålagt å ha et konserndirektiv, men vanlig. Selskapslovgivningen, for eksempel aktiebolagslagen, fastslår rettigheter og plikter som styrerepresentantene har. Konsernledelsen i kommunkoncernet kan gi uttrykk for kommunens synspunkter i en bestemt sak i et selskap som inngår i kommunkoncernet, men kan ikke instruere styrerepresentantene.

11.4.6.5 Kontroll og revisjon

Kommunale selskaper reguleres av selskapslovgivningen som gjelder for typen selskap, og den interne kontrollen samt revisjonen skjer i tråd med reglene som gjelder for slike selskaper. Revisjonen skal kontrollere hvorvidt kommunkoncernets interne kontroll og

⁹⁸⁹ RP 263/2006 rd s. 22-23.

risikohåndtering samt koncerovervåkingen er «ordnats på en behørig måte» som det heter i KomL 73 § punkt 4)

11.4.6.6 Valg-, habilitets- og dobbeltrolleregler

Som det fremgår av kapittel 4 punkt 4.4.2.1 kan vervet som medlem av fullmæktige ikke kombineres med visse lederstillinger i et selskap eller en stiftelse der kommunen har bestemmelsesrett, jf. KomL 34 § punkt 4). Medlemskap i styret (eller i et sammenlignbart organ) i et selskap som driver forretningsvirksomhet kan heller ikke kombineres med vervet som medlem i kommunestyrelsen, jf. KomL 35 § punkt 3) eller i en nämnd, jf. KomL 36 § punkt 3). Det samme gjelder visse lederstillinger i slikt selskap etter de samme bestemmelser. Reglene gjelder bare dersom det gjelder et selskap som kan ha vesentlig nytte eller lide vesentlig skade av utfallet av saker som behandles i henholdsvis kommunestyrelsen eller nämnden. Disse reglene gjelder generelt, men vil også omfatte styremedlemmer og ledere i kommunalt eide selskaper som driver forretningsvirksomhet.

Det er også gitt en regel for å forhindre dobbeltroller som folkevalgt i en nämnd og samtidig ansatt i et «kommunalt» selskap eller en «kommunal» stiftelse. En ansatt i et selskap eller i en stiftelse der kommunen har bestemmelsesrett og der selskapet/stiftelsen driver virksomhet innenfor nämndens ansvarsområde kan ikke velges som medlem av nämnden, jf. KomL 36 § punkt 2).

11.4.7 Kontroll med private leverandører (av tjenester)

Kommunene må følge reglene om offentlige anskaffelser (upphandling) når de kjøper tjenester av private. Som foran omtalt har kommunen når den kjøper lovpålagte tjenester av private fortsatt ansvaret for tjenesten, herunder at den er av den nødvendige kvalitet. I utgangspunktet må kommunen sikre at private leverandører leverer tjenester av tilfredsstillende kvalitet i avtaler som inngås med den private.

Enkelte særlover har regler om kontroll med private leverandører. Et viktig eksempel på en slik lov er lag om privat socialservice.⁹⁹⁰ Formålet med loven, som er ganske ny, er å sikre alle brukere, også klienter som mottar sosiale tjenester av private, rett til slike tjenester av god kvalitet, jf. 1 §.⁹⁹¹ Lovgiver ønsket å understreke det ansvaret som leverandører av tjenester selv har for kvaliteten på tjenestene og betoner det som omtales som «förhandstillsyn». Private tjenesteleverandører som tilbyr tjenester døgnet rundt må ha tilsynsmyndighetenes godkjenning for å kunne yte slike tjenester før virksomheten setter i gang, eventuelt før den endres vesentlig, jf. 7 §. Tillatelse gis etter forutgående søknad, jf. 8 §. Reformen skulle også klarlegge tilsynsmyndighetenes kompetanse, styrke samarbeidet mellom dem og understreke kommunens oppgave som tilsynsmyndighet.⁹⁹²

Det fremgår av 5 § at privat socialservice skal basere seg på en avtale eller på en forvaltningsbeslutning i kommunen samt på en individuell plan utarbeidet i tråd med 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.⁹⁹³ Hver produsent av privat socialservice har etter lag om privat socialservice 5 § andre ledd ansvaret for at den samlede service den enkelte klient mottar på basis av en avtale eller en forvaltningsbeslutning og den individuelle planen oppfyller de krav som er stilt i den. Hver virksomhetsenhet skal etter 5 § siste ledd ha en ansvarlig person som har ansvaret for at tjenester som ytes i virksomhetsenheten oppfyller de krav virksomheten er ansvarlig for å oppfylle, og skal lage en plan for egenkontroll etter 6 §. Planen skal være offentlig. Regionförvaltningsverket (RFV) styrer og overvåker privat socialservice som produseres innenfor deres virkeområde, mens det kommunale organet styrer og overvåker privat socialservice som produseres i kommunen, jf. 34 §. De kommunale og statlige tilsynsmyndighetene skal samarbeide etter regler gitt i 35 §.

11.5 Sverige

11.5.1 Oversikt

Den kommunale revisjonen er regulert i kapittel 9 i kommunallagen. Nærmere forskrifter om revisjonen gis av fullmäktige i reglement, jf. KomL 9 kap. 18 §. Det er gitt noen særlige

⁹⁹⁰ Lag 22.7.2011/922.

⁹⁹¹ Privat socialservice kan for eksempel være sosialt arbeid, oppfostrings og familierådgivning, hjemmetjenester, institusjonstjenester og barnehager.

⁹⁹² <http://www.stm.fi/sv/pressmeddelanden/kommuninfo/kommuninfo/-/view/1573973>, lest 6. mai 2013.

⁹⁹³ Lag 22.9.2000/812.

regler om revisjon av kommunalförbund (interkommunalt samarbeid, se kapittel 9 punkt 9.5.3 om slikt samarbeid) i KomL kap. 9 19-22 §§. Alle kommuner skal ha egne revisorer som har som oppdrag å granske egen virksomhet. Revisorene velges av fullmåktige i begynnelsen av ny mandatperiode og rapporterer til fullmåktige en gang i året via en revisjonsberetning. Etter KomL 4 kap. 1 § er revisorene å betegne som folkevalgte, men hver og en av dem er selvstendige – de folkevalgte revisorene utgjør ikke noe folkevalgt organ. Regler om revisorenes valgbarhet er derfor gitt i KomL 4. kap. om de folkevalgte.

Revisjonens oppdragsgiver er fullmåktige, granskingsobjektene er først og fremst nämndene og deres virksomhetsområder. Revisorene velges vanligvis blant medlemmene i de politiske partiene, i en viss utstrekning kan en si at de folkevalgte gransker seg selv. Samtidig stilles det krav til revisorenes uavhengighet og selvstendighet. De folkevalgte revisorene knytter til seg sakkyndige revisorer i revisjonsarbeidet.

I tillegg til reglene om revisjon av egen virksomhet gir kommunallagen også noen regler om kontroll av selskaper som er helt eller delvis eid eller kontrollert av kommunen og noen regler som tar sikte på kontroll av kontrakter om privat utføring av kommunale oppgaver. Slike regler finner vi i dels i kapittel 3 i kommunallagen og dels i helt nye regler i kapittel 6 om kommunestyrelsens oppgaver (ny 1 a og 1 b §§).⁹⁹⁴

11.5.2 Fullmåktige

Fullmåktige har det overordnede ansvaret for at revisjon skjer og velger revisorene, jf. KomL kap. 9 § 1 sammenholdt med 3. kap. 9 § nr. 5. Revisorenes årlige revisjonsberetning avgis til fullmåktige, jf. KomL 9 kap. 16 § som vedtar årsregnskapet. Fullmåktige gir som foran nevnt også nærmere forskrifter om revisjonen, jf. KomL 9 kap. 18 §.

⁹⁹⁴ Reglene trådte i kraft 1.1.2013, se lag 2012:390.

11.5.3 Revisjonen

11.5.3.1 Valg

Det skal velges minst 5 revisorer som skal revidere hele den kommunale virksomheten, jf. KomL 9 kap. 2 § første ledd. Dersom granskningen gjelder en bestemt nämnd eller noen nämnders virksomhet skal det også oppnevnes fem revisorer. Dersom en revisor går av i mandatperioden skal det velges ny for den gjenværende del av perioden, jf. KomL 9 kap. 3 §. Revisorenes mandatperiode tilsvarer fullmæktiges mandatperiode, men slik at de er ansvarlige for revisjonen også det siste året i mandatperioden til fullmæktige og dermed først fullfører oppdraget sitt det femte året etter at de er valgt, jf. KomL 9 kap. 1 §. Fullmæktige kan ikke, som for nämndene, beslutte noen annen mandatperiode.

Det er mye strengere regler for revisorers valgbarhet enn for andre folkevalgte. Den som er valgt til revisor kan ikke være medlem av fullmæktige eller være medlem av noen nämnd eller ha oppdrag for noen nämnd som en er med på å granske, jf. KomL 4 kap. 6a § tredje ledd. Revisor kan altså være ansatt i kommunen, men kan ikke være ansatt i noen del av kommunen som skal revideres av ham eller henne. Bestemmelsen om at revisor ikke kan være medlem av fullmæktige er ganske ny.⁹⁹⁵ Det er ikke gitt særskilte habilitetsregler for revisorene, de alminnelige habilitetsreglene i KomL 6 kap. 25 § (som gjelder saksbehandlingen i nämndene) gjelder også revisorene, jf. KomL 9 kap. 4 §. Se omtale i kapittel 6 punkt 6.5.6.2 foran om habilitetsreglene.

Hver revisor utfører et selvstendig oppdrag, jf. KomL 9 kap. 7 §. Dette er en sikkerhetssperre og innebærer at hver revisor kan avgi en egen revisjonsberetning. Revisorer som kommer fra opposisjonen kan således avgi egne revisjonsberetninger. Formålet er å minske de politiske partienes innflytelse på revisjonen og unngå at det tas politiske hensyn ved revisjonen. Det er således ikke tale om noen kollektiv beslutning blant revisorene, de skal normalt ikke drive sin virksomhet i noen nämndsform.

Revisorene skal bistås av sakkyndige revisorer som de selv velger, jf. KomL 9 kap. 8 § første ledd. Disse sakkyndige skal etter tredje ledd i samme bestemmelse ha den nødvendige innsikt

⁹⁹⁵ Lag 2010:51, i kraft 1. januar 2011.

i, og erfaring med kommunal virksomhet som kreves for å kunne gjennomføre oppdraget. Sakkyndig revisjonstjeneste kan enten skaffes ved en offentlig anskaffelse (upphandling), noe som ofte skjer i mindre kommuner, eller kommunen kan ansette eget personell noe som er vanlig i større kommuner. Uavhengig av hvordan dette løses er revisorene, «revisorkollegiet» i formell sammenheng arbeidsgiver og har styringsretten over revisjonskontoret og dets ansatte.

11.5.3.2 Oppgaver

Revisorene skal på årsbasis, i det omfang det følger av god revisjonsskikk, undersøke all virksomhet som drives innenfor nämndenes virksomhetsområder, jf. KomL 9 kap. 9 § første ledd. Det vil ikke bare si nämndenes virksomhet, men også underutvalgs, ansatte etc. sin virksomhet. Revisorene skal ikke undersøke virksomheten i fullmåktige, men slik at revisjonsplikten gjelder fullmåktigeberedninger, jf. KomL 9 kap. 11 §, se omtale av slike i kapittel 4 punkt 4.5.1 foran. Revisorene skal også revidere de kommunale foretagene etter KomL 9 kap. 9 § første ledd sammenholdt med 3. kap. 17 § andre til fjerde ledd. Se nedenfor om selskapsrevisjonen.

Revisorene skal etter annet ledd prøve hvorvidt virksomheten ivaretas på en formålstjenlig, og ut fra et økonomisk synspunkt tilfredsstillende måte. De skal også prøve om regnskapene er korrekte og om nämndenes interne kontroll er tilstrekkelig. For å kunne foreta en nærmere prøving av regnskapene (foreta regnskapsrevisjon) engasjeres ofte eksterne sakkyndige revisorer. Det er som foran nevnt eksplisitt regulert i KomL 9 kap. 8 § at de folkevalgte revisorene skal bistås av sakkyndige i det omfang som er nødvendig for å gjennomføre revisjonsoppdraget i tråd med god revisjonsskikk. Når revisjonen er avsluttet skal revisor avgi en revisjonsberetning til fullmåktige etter regler i KomL 9 kap. 16 og 17 §§.

I tillegg til å foreta regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon har revisorene fått noen spesialoppgaver. Revisorene skal etter KomL 9 kap. 9 § tredje ledd melde fra til den berørte nämnden dersom de i sine undersøkelser har kommet til at det foreligger mistanke om straffbare forhold av formuerettslig karakter. Det samme gjelder dersom undersøkelsene avdekker at en alminnelig forvaltningsdomstols avgjørelse er tilsidesatt. Om nämnden ikke

vedtar tiltak etter slik tilbakemelding fra revisor skal revisorene rapportere videre til fullmåktige. Plikten til å rapportere videre gjelder ikke dersom nämnden kommer til at det ikke foreligger mistanke om straffbare forhold.

Revisorene skal som hovedregel ikke undersøke enkeltsaker som innebærer utøving av myndighet i forhold til den enkelte, jf. KomL 9 kap. 10 §. Begrunnelsen for dette unntaket har til dels vært at en vil unngå dobbel overprøving av slike beslutninger da de vanligvis kan påklages i form av förvaltningsbesvär. Den rettshistoriske forklaringen er dog enklere. De spesialregulerte nämndene ble tidligere ikke ansett som en del av den kommunale virksomheten, men var virksomhet kommunen ivaretok på oppdrag fra staten og som kommunene fikk egen kompensasjon for. På denne bakgrunn var det rimelig at ikke kommunens egne revisorer undersøkte slik virksomhet.

Forbudet mot å undersøke saker som vedrører utøving av myndighet overfor enkeltpersoner er ikke absolutt. I 9 kap. 10 § er det gitt fire unntak. Dersom håndteringen av slike saker har ført til økonomisk tap for kommunen kan revisorene foreta undersøkelser. Det samme gjelder dersom undersøkelsen gjelder hvordan nämndene iverksetter egne beslutninger om innvilgning av hjelp etter lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,⁹⁹⁶ og socialtjänstlagen.⁹⁹⁷ Revisorene kan også undersøke hvordan nämnden iverksetter en avgjørelse som vedrører utøving av myndighet overfor enkeltpersoner truffet av en förvaltningsdomstol. Endelig kan revisorene undersøke avgjørelser om utøving av myndighet overfor enkeltpersoner dersom undersøkelsen er av rent allmenn art, dvs. ikke innrettet i forhold til å undersøke en enkelt sak, men for eksempel å undersøke praksis på et område.

For at revisorenes undersøkelser skal kunne gjennomføres og bli effektiv har revisorene noen maktmidler til sin disposisjon. Etter KomL 9 kap. 12 § har nämndene, de folkevalgte og de ansatte opplysningsplikt i forhold til revisorene samt plikt til å gi dem tilgang til nämndenes regnskaper og andre dokumenter som berører nämndenes virksomhet. Revisorene skal, når som helst, kunne «inventera nämndenes tilgånger», dvs. kunne se hvilke økonomiske ressurser nämnden har; som kontotilganger med mer, men også fast eiendom og løsøre.

⁹⁹⁶ Lag 1993:387.

⁹⁹⁷ Lag 2001:453.

Revisorene har også initiativrett i fullmæktige etter KomL 5 kap. 23 § i saker som gjelder forvaltningen av revisoroppdraget eller selve revisjonsundersøkelsen. Revisorene kan således gjøre fullmæktige oppmerksom på mangelfulle forhold eller lignende også i løpet av undersøkelsesåret og trenger ikke vente til revisjonsberetningen avgis. Formålet er å øke revisjonens gjennomslag og gi fullmæktige mulighet til å vedta tiltak uten unødige tidsspille. Revisorene har også initiativrett i nämndene, jf. KomL 4 kap. 17 §. Slik rett utøves eventuelt i forhold til den konkrete nämnden som har saksansvaret på området. Denne initiativretten tilkommer både revisjonen som kollektiv og den enkelte revisor.

11.5.4 Internkontroll

Med hensyn til internkontrollen har kommunestyrelsen som oppgave å føre «upsikt», dvs. overvåke nämndenes og eventuelle gemensamma nämnders virksomhet, se KomL 6 kap. 1 § og omtale av kommunestyrelsens oppgaver i kapittel 4 punkt 4.5.3.3. Nämndene skal etter KomL 6 kap. 7 § andre ledd «se til» at den interne kontrollen er tilstrekkelig samt til at virksomheten bedrives på en forøvrig tilfredsstillende måte, se omtale av nämndenes oppgaver i kapittel 4 punkt 4.5.3.4. Revisorene skal undersøke om internkontrollen som gjøres innen nämndene er tilstrekkelig, jf. KomL 9 kap. 9 § andre ledd. Det er ikke gitt egne regler om interntilsyn med kommuneplyktene i særlov.

11.5.5 Kontroll med gemensamma nämnder og kommunalförbund (interkommunalt samarbeid)

Revisjon av gemensamma nämnder (se omtale i kapittel 9 punkt 9.5.2) skjer av revisorene i hver og en av de samarbeidende kommunene, jf. KomL 9 kap. 2 § tredje ledd.

Revisjonen med kommunalförbund skjer av revisorer valgt av förbundsfullmæktige hvis slik er etablert, eller av revisorer valgt i tråd med vedtektene dersom förbundet styres av et styre, jf. KomL 9 kap. 19 §. (Se omtale av kommunalförbund i kap. 9 punkt 9.5.3.)

Revisjonsberetning avgis direkte til de enkelte deltakernes fullmæktige i sistnevnte situasjon, er det etablert et förbundsfullmæktige avgis revisjonsrapporten til dette, jf. 20 § i samme kapittel. Er det etablert nämnder i samarbeidet skal særskilte revisjonsberetninger om disse

avleveres til styret i kommunalförbundet. Revisorer i kommunalförbund har opplysningsplikt til de folkevalgte revisorene i hver av deltakerkommunene etter regler i KomL 9 kap. 22 §.

11.5.6 Selskapsorganisering og selskapskontroll

11.5.6.1 Kommunal deltakelse i selskaper

Kommunale företag reguleres i KomL 3 kap. 16-18 §§. Reglene er ganske knappe og kommunene har stor frihet til å organisere virksomheten sin i privatrettslige former, både i hel- og i deleide selskaper. Mye av kommunenes konkrete, faktiske virksomhet utføres i kommunal regi i forvaltningsorganisasjonen under nämndene. Men ivaretagelsen av en kommunal oppgave kan, jf. KomL 3 kap 16 § første ledd, overlates til et selskap (et aksjeselskap, et handelsbolag, en økonomisk eller en ideell forening, en stiftelse eller en enkeltperson) såfremt det ikke er gitt særlige regler som er til hinder for det. Slik beslutning treffes av fullmåttige. Begrensningene i adgangen til selskapsorganisering ligger først og fremst i at slike selskapers virksomhet må falle innenfor den kommunale kompetansen slik denne kommer til uttrykk i kommunallagen kapittel 2, se omtale i kapittel 3 punkt 3.3.4 og at særlov kan foreskrive at virksomheten skal skje i kommunens egen regi.

Adgangen til å utøve myndighet kan heller ikke overføres selskaper uten eksplisitt støtte i lovgivningen, jf. KomL 3 kap. 16 § andre ledd. Begrensningen følger av grundlagen. Grundlagen (RF) 12 kap. 4 § andre ledd lyder: «Förvaltningsuppgift kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.» En påminnelse om denne begrensningen gjenfinnes også i 2 kap. 5 § socialtjänstlagen. I denne bestemmelsen framgår behovet for å klart avgrense hva som menes med en kommunal oppgave og hva som er utøvelse av myndighet og en forvaltningsoppgave. Kommunallagen 3 kap. 16 § er primært gitt for å regulere adgangen til å overlate kommunale oppgaver til kommunale selskaper, men den dekker også situasjoner der det er aktuelt å overlate oppgaver til private.

Ikke sjelden beskrives kommunalretten som virksomhetsnøytral i den forstand at den rettslige formen på virksomheten, aksjeselskap, stiftelse eller myndighetsform, ikke spiller så stor rolle. I rettslig betydning er dette selvsagt helt feil, slike selskapsformer reguleres av

forskjellig regelverk, men dette perspektivet er ikke uvanlig. Uavhengig av valg av organisasjonsform gjelder begrensningene som følger av de kommunale kompetansereglene i kommunallagen kapittel 2 omtalt foran i kapittel 3 punkt 3.3.4 og 3.4, det vil si at også kommunal virksomhet som drives i selskapsrettslige former er bundet av disse kompetansebegrensningene.

Den opprinnelige tanken bak bestemmelsen i KomL 3 kap. 16 § flg. var å regulere forutsetningene for kommunale selskaper. I lang tid har det eksister kommunale selskaper og stiftelser, framfor alt innenfor områder som kollektivtrafikk, energiforsyning, renhold og infrastrukturelle virksomheter, virksomheter som har vært etablert og drevet ut fra et samfunnsmessig behov og uten tanke på økonomisk gevinst. En viktig faktor i reformarbeidet ved vedtakelsen av kommunallagen i 1991 var det økte kravet om innsyn i slike selskaper, men også behovet for en sterkere styring fra kommunens side.

De kommunale foretagene driver virksomhet innenfor et variert saksområde. Den vanligste privatretslige organisasjonsformen er aksjeselskapsformen. Innenfor sektorene energi, vann og avløp, bolig (den allmännyttiga), havnevirksomhet etc. er det etablert et større antall kommunale heleide aksjeselskaper.

11.5.6.2 Styring og kontroll med kommunale selskaper (foretag)

Kommunal kontroll over kommunale foretag reguleres i KomL 3 kap. 17 og 18 §§ (ekstern kontroll) og i 6. kap. 1 § andre ledd og 1 a og 1 b §§ (intern kontroll). Kommunestyrelsen skal føre tilsyn med foretagene, se KomL 6 kap. 1§.

I KomL 3 kap. 17 § er det gitt regler for foretag som en kommune eier eller etablerer alene. Fullmaktige skal etter første ledd bestemme formålet for virksomheten, oppnevne samtlige styremedlemmer samt sikre at fullmaktige selv treffer beslutninger av stor eller prinsipiell betydning. Slike bestemmelser gis primært i vedtektene for det enkelte selskap. (For stiftelsers vedkommende i stiftelsesgrunnlaget). Fullmaktige skal også sørge for at formålet og de kommunale beføyelsene som utgjør rammen for virksomheten angis i vedtektene for foretaget, en bestemmelse som nylig ble tilføyd og trådte i kraft 1.1.2013.

Fullmåktige skal etter andre ledd også oppnevne minst en lekmannsrevisor i aksjeselskaper der kommunen direkte eller indirekte eier samtlige aksjer. Etablerer kommunen en stiftelse alene og denne skal ivareta en kommunal oppgave skal fullmåktige oppnevne minst en revisor til å kontrollere stiftelsen, jf. tredje ledd i samme bestemmelse. Revisoroppdrag som hhv. lekmannsrevisor i et kommunalt aksjeselskap eller revisor i en kommunal stiftelse skal etter KomL 3 kap. 17 § fjerde ledd gis til en av revisorene som etter KomL 9. kap. 1 § er valgt som revisor for kommunestyrelsen og øvrige nämnders virksomhet.⁹⁹⁸ Hensikten bak reglene om at de folkevalgte revisorene også skal revidere de kommunalt eide/styrte selskapene er at de skal være et bindeledd mellom den kommunale revisjonen og selskapsrevisjonen.

I KomL 3 kap. 18 § reguleres deleide kommunale foretag. Fullmåktige skal etter bestemmelsen «se til» at fullmåktige får innflytelse i slikt foretag i et omfang som er rimelig tatt i betraktning eierforholdene, virksomhetens art og omstendighetene for øvrig. Bestemmelsen innebærer intet substansielt krav til innflytelse, men er mer å betrakte som en oppfordring fra lovgiver. I praksis har denne bestemmelsen svært liten betydning, det er opp til fullmåktige å sørge for at kommunen får innflytelse. Interessen fra den private aktøren i å la kommunen få utøve stor innflytelse er av naturlige grunner vanligvis liten.

Nämnden på området har ansvar for at kommunal virksomhet som ivaretas i privatrettslige former drives i samsvar med fullmåktiges mål og gjeldende bestemmelser samt under tilfredsstillende intern kontroll, jf. KomL 3 kap. 13–15 §§ og 6 kap. 7 §.

11.5.7 Kontroll med private som utfører kommunale oppgaver

Kommunene har ganske vid adgang til å konkurranseutsette kommunal virksomhet og overlate kommunale oppgaver til private egne rettssubjekter, men slik at kommunene som omtalt over ikke kan overføre oppgaver som innebærer myndighetsutøving dersom slik overføring er hjemlet i lov, jf. KomL 3 kap. 16 § andre ledd. Før en kommune konkurranseutsetter slike oppgaver skal fullmåktige sørge for at kommunen sikres mulighet til å kontrollere og følge opp virksomheten, jf. KomL 3 kap. 19 §. Slike kontrollinstrumenter må

⁹⁹⁸ Begrepet «lekmannarevisor» benyttes i aktiebolagen på bakgrunn av at EU-retten krever særskilt sertifiserte revisorer i aksjeselskaper. Før dette EU-kravet kom ble en politiker valgt til revisor i et kommunalt aksjeselskap etter aktiebolagslagen. I dag er ikke det tillatt. Lovgiver laget da en ny kategori av revisorer i aktiebolagen for selskaper som eies av kommuner, en «lekmannarevisor». Disse virker side om side med de «vanlige» revisorene.

tas inn i avtalen mellom kommunen og det private foretaket. Etter KomL 6 kap. 7 § er hver nämnd ansvarlig for at virksomhet som drives av private og styres ved kontrakt i en viss utstrekning kan kontrolleres og følges opp.

Allmennheten har ingen direkte innsynsrett i private foretak, jf. omtale i kapittel 13 punkt 13.5.3. Det følger derfor av KomL 3 kap. 19 a § at dersom kommunen inngår avtale med en privat virksomhet om at denne skal utføre en kommunal oppgave skal kommunen «beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information» for å gjøre det mulig for allmennheten å få innsyn i hvordan oppgaven utføres. Den nämnden som inngår avtalen skal således arbeide for at allmennheten får et visst innsyn, det gjelder altså ett slags offentlighetsprinsipp.

11.5.8 Nytt lovarbeid

Som omtalt tidligere i rapporten, (se kapittel 2 punkt 2.5.4), skjer det nå en kommunallagsutredning i Sverige. En del av dette lovarbeidet tar sikte på å tydeliggjøre det kommunale ansvaret og styrke kontrollen med virksomhet som drives i privat regi (på kommunens vegne), altså virksomhet kommunene har konkurranseutsatt til private.⁹⁹⁹ Fristen for denne delen av arbeidet ble satt til utgangen av juni i 2013. En delutredning ble nylig fremlagt.¹⁰⁰⁰ Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært anledning til å gjennomgå denne. Det følgende er først og fremst hentet fra pressemeldingen i anledning fremleggelsen.¹⁰⁰¹ Kvaliteten på oppfølgingen av private utførere varierer kommunene imellom. Det trengs derfor en mer strategisk måte å forholde seg på når kommuner og landsting overlater til private å utføre virksomhet kommunen har ansvaret for sies det i utredningen. Utredningen foreslår flere tiltak for å styrke kontroll og innsyn når kommuner og landsting benytter seg av private i oppgaveløsningen.

Det foreslås innført en ny bestemmelse i kommunallagen som skal tydeliggjøre at selv om kommunen overlater oppgaver og virksomhet til private eide av kommunen selv eller av private interessenter så har kommunen hovedansvaret for virksomheten. Det foreslås også

⁹⁹⁹ Dir 2012:105.

¹⁰⁰⁰ SOU 2013:53 Privata utförare – kontroll och insyn del 1 og del 2. Se for øvrig Svenska offentliga utredningar for mer om lovarbeidet; <http://www.sou.gov.se/sb/d/17373>, lest 22. juli 2013.

¹⁰⁰¹ Utredningen om en kommunallag för framtiden Pressmeddelande av 28. juni 2013 <http://www.sou.gov.se/content/1/c6/21/30/60/d4bd6b50.pdf> lest 22. juli 2013.

innført en bestemmelse som pålegger fullmåttige vedta ett program med overgripende mål og retningslinjer for kommunal virksomhet som overlates til private utførere. I programmet skal det angis hvordan den private utførers virksomhet skal følges opp og hvordan allmenhetens innsyn i virksomheten skal tilgodeses. Programmet skal vurderes på nytt hver mandatperiode.

Allmenhetens innsyn i de private utførernes virksomhet skal også forbedres. Det foreslås at det skal innføres en plikt i kommunallagen for kommuner og landsting til å sikre seg informasjon som gjør det mulig for allmenheten å få innsyn i virksomheten som overlates til private. Slikt innsyn kan imidlertid aldri bli akkurat som i kommunal virksomhet. EU-retten innebærer blant annet visse begrensninger på hva slags krav som kan stilles. Hva det skal gis innsyn i vil avhenge av hva slags kommunal virksomhet det handler om. Etter «utredningens oppfatning» bør det normalt stilles krav om at opplysninger om for eksempel personalet og deres kompetanse, utdanningsnivå og kapasitet skal kunne gis. I debatten om konkurranseutsetting av kommunal virksomhet har det vært anført at private utførere skal være forpliktet til å redegjøre for sin økonomi på enhetsnivå. Det er ikke gitt tilsvarende lovregler for kommuner og landsting, de har ingen plikt til å redegjøre for hvordan økonomien ser ut på enhetsnivå. Etter «utredningens» oppfatning er det derfor ikke mulig å kreve at private utførere skal gjøre det, et slikt krav risikerer også å være i konflikt med EU-retten.

Den økte valgfriheten innebærer også at informasjonen til brukerne må bli bedre. For at den enkelte skal kunne gjøre begrunnede valg av for eksempel skole, eller utfører innen helse og omsorgsområdet, kreves at brukerne har tilgang til god informasjon, uavhengig av hva slags tjeneste som skal velges. I utredningen foreslås det en utvidet informasjonsplikt når kommune eller landsting tilbyr den enkelte å velge mellom ulike utførere av kommunale tjenester. Kommunene skal etter forslaget også få plikt til å informere både om egne skoler så vel som de frittstående skolene.

I sin vurdering av den frie kommunale landsorganisasjonen kommer en i utredningen til at forutsetningene for å innrette særskilte bestiller og utførerorganisasjoner (som jo henger

sammen med konkurranseutsetting av kommunale tjenester), bør reguleres tydeligere i kommunallagen.

11.6 Sammenligning

11.6.1 Politisk ansvar for egenkontrollen

11.6.1.1 Kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmæktiges rolle

- I alle de nordiske landene har det øverste direkte folkevalgte organet det overordnede ansvaret for tilsynet med den kommunale virksomheten, både det eksterne tilsynet og internkontrollen. Dette fremgår av en egen bestemmelse i kommuneloven i Norge mens det i Danmark ligger innbakt i kommunalbestyrelsen som kommunens øverste myndighet. I Sverige og Finland er ikke fullmæktiges rolle som øverste tilsynsmyndighet eksplisitt uttrykt i kommunallagene, men fremgår av bestemmelser om at fullmæktige oppnevner revisorer, de avgir sin beretning til fullmæktige, fullmæktige godkjenner årsregnskapet etc.
- I Finland er det gitt en bestemmelse som sier eksplisitt at fullmæktige skal treffe de sentrale beslutningene med hensyn til interkontrollen og risikohåndteringen i kommunen.
- I alle landene skal kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmæktige velge revisor(ene). I Danmark skal valget godkjennes av Statsforvaltningen (kommunaltilsynet).
- I Norge og Finland skal kommunestyret/fullmæktige også velge et politisk utvalg med ansvar for den «eksterne» kontrollen, se under.

11.6.1.2 Kontrollutvalg/revisionsnämnd

- I Norge og Finland er et kontrollutvalg (en revisionsnämnd) sammensatt av politikere obligatorisk. Disse utøver tilsyn på kommunestyrets/fullmæktiges vegne.
- Sverige og Danmark har ikke slike lovregler, men Sverige har folkevalgte revisorer, disse utgjør imidlertid ikke noe organ, se nedenfor.

- Oppgavene til kontrollutvalget/revisjonsnämnden er til dels sammenfallende i Norge og Finland. Disse utvalgene skal organisere tilsynet, herunder forberede tilsynssaker for kommunestyret/fullmåktige. I Norge har kontrollutvalget ansvaret for selskapskontrollen. I Finland har kommunkoncernet ansvaret for koncernovervåkingen (selskapskontrollen), mens revisjonsnämnden skal føre tilsyn med kommunkoncernet. I Finland skal revisjonsnämnden bedømme hvorvidt målene fullmåktige har satt opp for virksomheten og kommunkoncernet er nådd (den «egentlige» forvaltningsrevisjonen), men slik at det er opp til revisjonsnämnden selv å bestemme hvorvidt de selv eller andre skal gjennomføre forvaltningsrevisjonen. Normalt utfører revisjonsnämnden forvaltningsrevisjonen, men slik at de kan få hjelp, for eksempel av kommunale revisorer (kommunale «tjänstemän») til gjennomføringen. I Norge har kontrollutvalget ansvaret for regnskaps- og forvaltningsrevisjonen, men skal ikke foreta den selv. Det er revisjonens oppgave, kontrollutvalget bestiller og planlegger forvaltningsrevisjonen.
- Kontrollutvalget kan ikke ha andre oppgaver enn kontroll i Norge.
- I Finland skal revisjonsnämnden bestå av minst to kommunestyrerepresentanter. Disse skal være hhv. leder og nestleder, i Norge stiller kommuneloven kun krav om ett kommunestyremedlem og vedkommende trenger ikke være leder av utvalget.
- I Norge er det noe strengere valgbarhetsregler til kontrollutvalget enn valgbarhetsreglene til revisjonsnämnden i Finland er. Medlemmene av kontrollutvalget kan ikke sitte i noen andre folkevalgte organer enn kommunestyret i Norge. I Finland kan, de i tillegg til å være medlemmer av fullmåktige, også være medlem i en annen nämnd, men ikke i kommunestyrelsen. Det gjelder selv om revisjonsnämnden også kontrollerer de øvrige nämndene.
- I Norge kan det velges nytt kontrollutvalg i løpet av en mandatperiode. I Finland velges revisjonsnämnden for hele mandatperioden.

11.6.1.3 Folkevalgte revisorer

- Sverige har som eneste landet i Norden folkevalgte revisorer, minst fem skal revidere hele virksomheten.

- Disse velges av fullmåktige, opererer prinsipielt uavhengig av hverandre og utgjør intet organ.
- De folkevalgte revisorene kan ikke avsettes i løpet av mandatperioden.
- Det er gitt strenge valgbarhetsregler for å sikre uavhengigheten, disse kan heller ikke være medlem i fullmåktige. (Slik medlem i kontrollutvalg/revisionsnämnd i hhv. Norge og Finland kan, men disse er jo ikke revisorer).
- De folkevalgte revisorene har andre oppgaver enn kontrollutvalg/revisionsnämnd i Norge og Finland nettopp fordi de er revisorer.

11.6.2 Revisjonen

11.6.2.1 Revisjonens oppgaver

- Hva som ligger i begrepene regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er ikke helt entydig i alle landene.
- I Danmark skal den «af kommunen antagne» revisor (jf. kommunalbestyrelsen som velger revisjon, men det er ingen folkevalgt revisjon) utføre både den finansielle revisjonen (hvorvidt regnskapet er riktig) og forvaltningsrevisjon (prøve hvorvidt utvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning av kommunens anliggender er ivaretatt på en økonomisk hensiktsmessig måte). I tillegg kan det bestilles særskilte forvaltningsrevisjoner, slike trenger ikke utføres av den valgte revisjonen. Revisjonen kontrollerer ikke generelt hvorvidt lover og regler i kommunen følges, men foretar en kontroll med hvorvidt disposisjoner som er omfattet av regnskapsavleggelsen er i tråd med lover, forskrifter etc.
- I Norge skal revisjonen utføre regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. I forvaltningsrevisjonsbegrepet ligger ikke bare å vurdere hensiktsmessigheten av kommunens forvaltning, men også lovligheten av den. Revisjonen skal også vurdere hvorvidt internkontrollsystemene er forsvarlige.
- I Finland skal revisjonen utføre regnskapsrevisjonen, vurdere lovligheten av kommunens forvaltning og hvorvidt kommunens bruk av midler er i tråd ned tildelinger fra staten samt hvorvidt internkontrollen er behørig organisert og ivaretatt, men revisjonen har ikke som lovbestemt oppgave å vurdere hvorvidt forvaltningen og

økonomien er utført i tråd med målene fullmæktige har satt opp (det er revisionsnämndens oppgave).

- I Sverige skal de valgte revisorene undersøke all virksomhet som drives innenfor nämndenes virksomhetsområder og prøve hvorvidt virksomheten ivaretas på en formålstjenlig, og ut fra et økonomisk synspunkt tilfredsstillende måte. De skal også prøve om regnskapene er korrekte og om nämndenes interne kontroll er tilstrekkelig.
- I Danmark og Sverige ligger altså regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjonen (den mer økonomiske orienterte hensiktsmessighetsrevisjonen) til en og samme instans, mens i Finland og Norge kan slik forvaltningsrevisjon gis til andre revisorer enn de som utfører regnskapsrevisjonen. I Finland kan slik forvaltningsrevisjon endog foretas av revisionsnämnden, det er det ikke adgang til i Norge, i Norge anses dette som en revisjonsoppgave.

11.6.2.2 Lovkrav til organisering av revisjonen

- I alle landene pålegg om revisjon og stilt krav om at denne skal være uavhengig.
- I Norge kan revisjonen være kommunal (men bare et fåtall kommuner har egen revisjon), interkommunal eller privat, innslaget av interkommunal revisjon er omfattende. Også i Sverige har de største kommunene egne revisjonskontorer (underlagt de folkevalgte revisorene).
- Det er ikke adgang til å etablere egen kommunal revisjon i Danmark. I Finland skal regnskapsrevisjonen utføres av private, mens forvaltningsrevisjon kan skje i kommunal regi.
- I alle landene må reglene om offentlige anskaffelser (reglene om udbud/opphandling) følges når private skal, eller kan benyttes i revisjonen.
- Det er selvfølgelig adgang til, og ganske vanlig å opprette «interne» revisjonsenheter som en del av internkontrollen i alle landene.
- Interkommunalt samarbeid om revisjon er vanlig i Norge, men er ikke vanlig / ikke tillatt i de øvrige nordiske landene.

- I Sverige er som ovenfor omtalt revisorene folkevalgte, disse kan ikke være medlem av fullmåktige, de faglige revisorene er underlagt de folkevalgte revisorene, disse kan være ansatt i kommunen eller kommunen kan kjøpe private revisjonstjenester.
- I Danmark skal all kommunal revisjon utføres av private aktører, men slik at den største aktøren er BDO Kommunernes revision AS, et selskap som har utgått fra Kommunernes Landsforening (KI), men som nå er et rent privat selskap.
- I Finland utføres all regnskapsrevisjon av private. Offentlig opphandling (konkurranse etter anbudsregler) anvendes.
- I Danmark bestilles «antages» revisjon av kommunalbestyrelsen.
- Også i Norge velges revisjonsordning og revisor(er) av kommunestyret (etter innstilling fra kontrollutvalget), regnskapsrevisjonen tilligger den av kommunestyret valgte revisor. Også forvaltningsrevisorer velges av kommunestyret, men slik at kontrollutvalget planlegger og bestiller slik revisjon.
- I Finland velger fullmåktige revisorer som skal revidere regnskapet og foreta de andre lovpålagte oppgavene revisjonen har, men slik at revisionsnämnden har ansvaret for forvaltningsrevisjonen (hensiktsmessighetsvurderingene).
- I Sverige «bestiller» de valgte revisorene både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

11.6.2.3 Konkurransetsetting av revisjonen

- I Danmark utføres all kommunal revisjon av private aktører og anskaffelser av revisjonstjenester skal konkurransetsettes etter utbudsreglene (anskaffelsesreglene).
- I Finland skal regnskapsrevisjonen utføres av private og må konkurransetsettes etter lagen om offentlig opphandling.
- I Norge er det adgang til privat revisjon, dersom slik løsning velges må revisjonstjenestene konkurransetsettes og reglene om offentlige anskaffelser må følges.
- Også i Sverige må revisjonen konkurransetsettes etter opphandlingsreglene hvis de folkevalgte revisorene benytter privat revisjon.

11.6.2.4 Faglige krav til revisjonen

- I Sverige gjelder det intet krav om sakkyndighet hos de folkevalgte revisorene som leder revisjonen, men krav til at de skal benytte revisorekspertise, sakkyndige revisorer.
- I de øvrige landene krav til at ansvarlig revisor tilfredsstillende bestemte kompetansekrav.
- I Danmark og Sverige er det stilt lovkrav om at revisjonen skal innsikt og kompetanse i kommunal virksomhet. I Norge er det ikke gitt slike regler. I Finland skal revisorene være personer eller selskaper som er godkjent av Revisjonsnämnden för den offentliga förvaltningen och økonomien (OFR-revisor eller OFR-samfund).
- I Finland er det ikke stilt lovkrav til kompetanse for å kunne være ansvarlig for forvaltningsrevisjon. (Vurderingen av hvorvidt forvaltningen og økonomien er utført i tråd med målene fullmaktige har satt opp.)

11.6.3 Intern kontroll

- I alle landene har det øverste folkevalgte organet et ansvar for at det skjer internkontroll og at denne er tilfredsstillende organisert, dette ansvaret er tydeligst uttrykt i Finlands lovgivning (I en ny lovbestemmelse.)
- I Finland er ansvaret for organiseringen av internkontrollen en del av kommunestyrelsens oppgaver.
- I Danmark har kommunalbestyrelsen ansvar for at det skjer internkontroll. Borgmesteren har som den «øverste daglige ledelse af administrationen» et særlig ansvar for å føre tilsyn med sakenes behandling, den interne kontrollen. Økonomiudvalget «har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder» (jf. ksl. § 18, stk. 2), men denne funksjonen er av tverrgående og koordinerende art, og omfatter ikke et legalitetstilsyn med forvaltningen.
- I Sverige ligger ansvaret for at det skjer internkontroll ligger hos nämndene (herunder kommunestyrelsen).

- I Norge, Danmark og Finland har øverste ansatte leder i kommunen ansvaret for løpende internkontroll og risikovurderinger som en del av den daglige ledelsen. Dette er eksplisitt sagt i kommunelovene i Norge og Finland, i Danmark ligger det innbakt i borgmesterens ledelsesoppgave. Sverige har som omtalt i kapittel 8 ikke lovregler om den kommunale administrasjonen.
- Revisjonen har som en uttrykkelig lovfestet oppgave å se til at internkontrollsystemene er forsvarlige i Sverige og Finland, i Norge følger denne oppgaven av revisjonsforskriften. I Danmark er ikke dette lov- eller forskriftsregulert, muligens kan en anta at slik plikt til å se på internsystemene ligger implisitt i plikten til å foreta forvaltningsrevisjon.
- Finland og Sverige har ikke egne regler om internkontroll i forhold til «kommuneplikter» i særlovgivningen. Dette i motsetning til Norge som har slike regler på områder der staten fører tilsyn med hvorvidt kommunen oppfyller sine lovbestemte plikter etter særlov. Danmark har noen slike internkontrollregler i sosiallovgivningen og i opplæringslovgivningen samt i forbindelse med særlige statlige refusjonsordninger

11.6.4 Selskapsorganisering og selskapskontroll

11.6.4.1 Utgangspunkter adgang til selskapsorganisering

- Kommunene kan i prinsippet delta som eier i alle privatrettslige selskapsformer i alle landene samt etablere stiftelser.
- Et unntak gjelder for Norges del som ikke har anledning til å delta i ansvarlige selskaper etter selskapsloven (kan bare etablere slike sammen med kommuner/fylkeskommuner som interkommunalt samarbeid).
- Adgangen til å selskapsorganisere kommunal virksomhet i selskaper der kommunen har bestemmende innflytelse er begrenset i Danmark. Slik selskapsorganisering er tillatt dersom lovgivningen hjemler det, dersom en oppgave har en løs tilknytning til den kommunale virksomheten eller dersom hensynet til en forretningsmessig drift av en oppgave har en særlig tyngde, typisk forsyningsvirksomhet og salg av biprodukter.

- Adgangen til selskapsorganisering av kommunal virksomhet er direkte lovregulert i den svenske kommunallagen.
- Det er vanligst å etablere aksjeselskaper i alle de nordiske landene

11.6.4.2 Selskapsorganisering av ikke lovregulerte oppgaver

- Det er vanligst å etablere aksjeselskaper i alle de nordiske landene
- Det er adgang til å selskapsorganisere kommunal virksomhet som faller innenfor den alminnelige kommunale kompetansen i alle landene. En del begrensninger gjelder for Danmarks vedkommende. Det er trolig videst adgang til selskapsorganisering i Norge fordi den kommunale kompetansen er mest omfattende i Norge.
- I Finland foreligger det nå et lovforslag der kommunene som hovedregel pålegges å selskapsorganisere kommunal virksomhet som opererer i et marked (utløst av EUs regelverk om offentlig støtte).

11.6.4.3 Selskapsorganisering av lovpålagte oppgaver

- Adgangen til å selskapsorganisere lovpålagt virksomhet er avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag i alle land.
- I Finland følger det av Grundlagen at selskapsorganisering eller privatisering av lovbestemte forvaltningsoppgaver bare kan skje med hjemmel i lov, eller forankring i lov. Grundlagen legger også visse andre begrensninger på adgangen, den skal være formålstjenlig for ivaretagelse av oppgavene og kan ikke sette på spill («åventyra» som det heter i lovteksten) de de «grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning».
- I alle landene åpner lovgivningen i stor utstrekning for selskapsorganisering (og kjøp av tjenester) når det gjelder driftsoppgaver og tjenesteyting. Ingen av landene tillater selskapsorganisering eller privatisering av den kommunale grunnskolen.
- Det er normalt ikke tillatt å overlate oppgaver som innebærer utøving av myndighet til selskaper uten hjemmel i lov i noen av de nordiske landene, i Sverige følger det av Regeringsformen (RF) (en av de fire grunnlovene i Sverige). I Finland legger grundlagen også begrensninger på lovgiver, det er ikke tillatt å overlate til andre enn

offentlige myndigheter å utøve myndighet uten hjemmel i lov og overhodet ikke slik adgang dersom det dreier seg om betydelig utøving av offentlig makt. Eierstyring og selskapskontroll

- Det er i liten utstrekning gitt spesielle regler om kommunal eierstyring i de nordiske landenes kommunelover, velger kommunene å selskapsorganisere virksomheten sin gjelder den aktuelle selskapsrettslige lovgivningen.
- Sverige er det gitt regler i kommunallagen som stiller krav til fullmåktiges styring av heleide selskaper. Fullmåktige skal bestemme formålet med slik virksomhet og at det angis i vedtektene, velge samtlige medlemmer til styret og passe på at fullmåktige gjennom bestemmelser i vedtektene får ta stilling til prinsipielle spørsmål eller andre spørsmål av større betydning. De folkevalgte revisorene skal også kontrollere slike selskaper i en viss forstand, de kan uttale seg om «kompetensenligheten», men ikke gå inn i selskapet og granske det.
- I Finland er det gitt egne regler om styringen av kommunale selskaper gjennom regler om kommunkoncern. Et kommunkoncern består av kommunens datterselskaper og stiftelser kommunen har etablert og som den har kontroll over. Ledelsen av kommunkoncernet (kommunestyrelsen, kommundirektören (eller borgmästaren) og eventuelt andre etter bestemmelse av fullmåktige) har ansvaret for styringen og overvåkingen av kommunkoncernet.
- I Norge følger det av kommuneloven at kontrollutvalget skal utøve selskapskontroll (eierkontroll) og at det som ledd i selskapskontrollen kan utøves forvaltningsrevisjon.
- Kommunalrettslige prinsipper tilsier i alle landene at kommunene har en plikt til å handle økonomisk forsvarlig som eier.
- Kommunalrettslige prinsipper tilsier i alle landene at kommunens øverste organ kan instruere sine representanter som møter i eierorganet, generalforsamling etc.
- Kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige har ikke instruksjonsrett i forhold til representanter valgt inn i et styre i et aksjeselskap, heller ikke om dette er heleid av kommunen.
- I Danmark er det utarbeidet en rapport om kommunalbestyrelsens plikter som aksjonær og adgangen til å gi styremedlemmer i et styre i et selskap bundet mandat. Det henvises til gjennomgangen foran i punkt 11.3.5 om disse reglene.

11.6.4.4 Habilitetsregler

- I Norge er det nylig vedtatt en regel i forvaltningsloven som blant annet innebærer at et kommunestyremedlem som samtidig har en ledende stilling i eller er medlem av styret i et kommunalt selskap (helt eller delvis eiet) blir inhabil når kommunestyret skal behandle saker som gjelder selskapet der selskapet er part.
- I Danmark kan lignende habilitetsregler, (de er ikke direkte koblet til begrepet part), utledes av en fortolkning av styrelseslovens habilitetsregler sammenholdt med reglene i forvaltningsloven.
- I Finland er det ikke gitt habilitetsregler for slike situasjoner for medlemmer i fullmåktige, men regler som utelukker kombinasjon av rollen som styremedlem i slikt selskap eller innehaver av visse lederfunksjoner og verv som folkevalgt. Slike styremedlemmer eller ledere er i begrenset utstrekning valgare til verv som folkevalgte. For andre folkevalgtes del er det gitt regler om inhabilitet knyttet til rollekombinasjoner i KomL 52 § fjerde ledd, se omtale i kapittel 6 punkt 6.4.6
- I Sverige kan en folkevalgt sitte i en nämnd og samtidig være medlem av styret i et aksjeselskap. Den folkevalgte blir ikke inhabil i saker som vedrører selskapet i nämnden med ett unntak: Hvis saken som skal behandles i nämnden gjelder utøving av myndighet i forhold til selskapet, for eksempel en søknad om byggetillatelse, blir den folkevalgte inhabil, noe som reguleres i KomL 27 §. Begrunnelsen for at en som hovedregel tillater en slik rollekombinasjon er at det sikrer muligheten for et visst innsyn og kontroll

11.6.5 Adgang til å kjøpe tjenester fra private og kontroll med kommunale kontrakter

11.6.5.1 Adgangen til å kjøpe tjenester fra private

- Hvorvidt det er adgang til løse kommunale oppgaver ved å kjøpe tjenester av private må vurderes på samme måte som adgangen til å selskapsorganisere slik virksomhet, se sammenligningen ovenfor.

- Adgangen til å konkurranseutsette kommunale tjenester er omfattende i alle landene og adgangen benyttes i ganske stor utstrekning. I Danmark oppfordres kommunene til slik bruk av private, uten at dette er lovregulert.
- I alle landene gjelder de EU/EØS-rettslige direktivene om offentlige anskaffelser, det er også gitt nasjonale regler i alle landene som pålegger bruk av konkurranse som hovedregel forut for inngåelse av slike kontrakter.
- I Danmark er det gitt regler om beregningen av interne bud dersom kommunen inngir slikt i en konkurranse.

11.6.5.2 Kontroll med kjøp av tjenester fra private

- Det er i liten utstrekning gitt lovregler spesielt beregnet på kontroll med tjenester som leveres av private, heller ikke på områder som er lovregulerte.
- Slik kontroll er i alle de nordiske landene i stor utstrekning avhengig av kontraktsregulering mellom kommunen og den private part.
- I Sverige skjer det nå en lovprosess som blant annet tar sikte på at både kommunens og innbyggernes styring, og kontroll med private som utfører oppgaver for kommunene skal styrkes.

11.7 Oppsummering

Et generelt trekk ved rettsutviklingen i kommunalretten i alle de nordiske landene er at en legger større vekt på kommunenes egenkontroll nå enn tidligere og har opphevet en rekke regler om statlig tilsyn og kontroll, se også omtalen i kapittel 2 foran i rapporten. Hvordan den eksterne egenkontrollen skal og kan organiseres varierer fra land til land. I utgangspunktet synes Finland og Norge å ha mest sammenfallende regler med krav til politisk kontrollutvalg/revisionsnemnd i tillegg til uavhengig revisjon. Sverige har som eneste land en ordning med uavhengige folkevalgte revisorer. I Danmark har ikke andre politikere / politiske organer enn kommunalbestyrelsen noen rolle i forhold til kontroll og revisjon. I Danmark skal også den enkelte beslutning om antakelse kommunal revisjon godkjennes av statlig tilsynsmyndighet. Ingen av de øvrige landene har slike godkjenningsordninger. Men Finland

har en ordning der aktører som skal foreta kommunal regnskapsrevisjon skal være godkjent av en egen revisjonsnemnd.

I alle landene skal det skje både forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon, og slik at revisjonen av regnskapet ikke kan deles opp. (Men slik at i Sverige er det minimum fem uavhengige folkevalgte revisorer som i prinsippet foretar revisjon på hvert sitt uavhengige grunnlag.) Det synes å være visse forskjeller i forhold til hva som legges i begrepet forvaltningsrevisjon i de nordiske landene. I Norge inngår for eksempel generell kontroll med forvaltningen, også kontroll med hvorvidt regler følges, i begrepet forvaltningsrevisjon, noe som ikke synes å være situasjonen i Danmark. I Finland er det uttrykkelig uttalt i loven at revisjonen skal undersøke om kommunens forvaltning er ivaretatt i henhold til lovgivning og kommunens økonomi, det regnes ikke som forvaltningsrevisjon.

I Sverige og i Danmark har en og samme revisjon ansvaret for den totale revisjonen, men slik at revisjonen i Sverige skjer av fem folkevalgte og hver for seg uavhengige revisorer. I Norge kan annen revisjon enn den som foretar regnskapsrevisjonen ivareta forvaltningsrevisjonen. I Finland ligger forvaltningsrevisjonen (men denne defineres snevrere enn i Norge) til revisionsnämnden som utfører denne selv eller bestemmer hvem som skal utføre den.

Alle landene har internkontrollregler i kommunelovene, øverste leder av administrasjonen har et særlig ansvar som en del av sin ledelsesfunksjon. I Sverige ligger ansvaret hos nämndene, administrasjonen er jo ikke lovregulert. Finland har mest eksplisitt regulert internkontrollen i sin kommunallag. Internkontrollregler i særlovgivningen om kontroll med «kommuneplikter» er først og fremst et særnorsk fenomen.

Lovgivningen i alle landene åpner for å selskapsorganisere oppgaver innenfor den alminnelige kompetansen. Lovgivningen i Danmark kan synes mest restriktiv, her tenkes det på begrensningene som gjelder i forhold til å organisere virksomhet i selskap med bestemmende innflytelse. Den norske lovgivningen gir kommunene størst frihet i så måte fordi den kommunale kompetansen er mest omfattende. I Finland vedtas trolig nye bestemmelser som pålegger kommunene å selskapsorganisere kommunal virksomhet som

opererer i markedet. Hvorvidt oppgaver pålagt i lov kan selskapsorganiseres er for øvrig avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag i alle land. Det er i liten utstrekning adgang til å legge myndighetsoppgaver til selskaper, i Finland forbyr grunnlagen både lovgiver og kommunen å legge betydelig utøving av offentlig makt til andre enn myndigheter.

Sverige og Finland har noen generelle regler i kommunallagene sine som skal sikre eierstyring. Slike regler finner vi ikke i den danske styrelseslov eller i den norske kommuneloven. I Norge er det i stedet gitt regler om selskapskontroll, slik kontroll er kontrollutvalget ansvarlig for. I Sverige skal revisorene etter loven også revidere selskaper i en viss utstrekning, mens i Finland revideres kommunkoncernet.

I alle landene er det i stor utstrekning adgang til å konkurranseutsette drift og tjenesteyting (med unntak av grunnskoleopplæring). Slike kjøp må følge EU/EØS sitt regelverk om anskaffelser (utbud/upphandling) samt nasjonale regler. På sosialtjenestens område er det i flere av landene gitt noen regler som skal bidra til å sikre en tilfredsstillende kvalitet på slike tjenester når tjenesten ytes av private. Et gjennomgående trekk er imidlertid at dette i liten utstrekning er lovregulert, men opp til kommunene å sikre gjennom avtalene de inngår med private aktører. I Sverige skjer det nå en lovprosess som blant annet tar sikte på at både kommunens og innbyggernes styring og kontroll med private som utfører oppgaver for kommunene skal styrkes.

12 Klage og tvisteløsningsordninger

12.1 Introduksjon

I dette kapitlet behandles reglene om forvaltningsklager (partsklager) på kommunale beslutninger. (I Sverige og Finland omtales slike klager som forvaltningsbesvær.) Vi behandler også reglene om lovlighetskontroll på bakgrunn av klager med hjemmel i kommunelovene. (I Sverige og Finland omtales slike klager som kommunalbesvær.) Danmark har ikke regler om lovlighetsklager i kommunestyrelsesloven, men i stedet regler om statlig tilsyn med kommunene.¹⁰⁰² Slikt tilsyn kan igangsettes av eget tiltak, men mange tilsynssaker blir til på bakgrunn av henvendelser og klager til tilsynsmyndighetene.¹⁰⁰³ Den danske tilsynsordningen har elementer som er sammenlignbare med lovlighetsklager og ikke minst kommunalbesvær, vi har derfor valgt å behandle denne ordningen i rapporten. Vi vil vi også omtale domstolens rolle i forhold til forvaltningsklager og lovlighetsklager og i forhold til løsning av tvister mellom kommune og stat. I en viss utstrekning kommer vi også inn på tvisteløsningsordninger ved tvister mellom kommuner.

I Norge og Danmark behandles klager over kommunale beslutninger administrativt. I Danmark behandles de i hovedsak av kollegiale klageorganer mens de i Norge ofte skal behandles av fylkesmannen. I Sverige og i Finland behandles slike klager i stor utstrekning av domstoler. Både Sverige og Finland har et todelt domstolssystem med forvaltningsdomstoler og alminnelige domstoler. Förvaltningsbesvär og kommunalbesvär behandles i forvaltningsdomstolene. Det samme gjelder förvaltningstvistemål, dvs. tvister mellom kommuner eller mellom kommune og stat om forvaltningsoppgaver og/eller ansvar i Finland. I Norge og Danmark behandles tvister i forvaltningssaker i de alminnelige domstolene. Alle landene har en sivilombudsmann utnevnt av parlamentet som også behandler klagesaker. Sverige og Finland har i tillegg en «Justitiekansler» (ombudsmann) utnevnt av regjeringen i Sverige og av presidenten i Finland.

¹⁰⁰² I tillegg til styrelseslovens regler om statlig tilsyn kommer særlovsregulering av sektortilsyn, dette behandles ikke idet statlig tilsyn i utgangspunktet faller utenfor oppdraget.

¹⁰⁰³ Se omtale av Statsforvaltningens tilsyn med kommunene på informasjonssidene; <http://statsforvaltning.dk/site.aspx?p=5796>, lest 14.1.2013.

I kapitlet ser vi på de lovregulerte klageordningene. Vi ser ikke på statlige tilsyn med kommunene (med unntak av den danske tilsynsordningen etter styrelsesloven), slikt tilsyn faller utenfor oppdraget. Vi ser derfor heller ikke på statlig tilsyn etter særlov på grunnlag av klager fra brukere, pasienter, pårørende og andre.¹⁰⁰⁴

Vi ser på klager på beslutninger. Begrepet beslutninger benyttes som et samlebegrep for avgjørelser av enhver art, ikke bare enkeltvedtak, men også beslutninger i forbindelse med eksempelvis medlemmers inhabilitet, konstituering av kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåttige, valg av revisjonsordning, vedtakelse av budsjett, kommuneplan, generelle retningslinjer for den kommunale virksomheten etc. Klageordninger knyttet til manglende kvalitet på tjenester, driften av tjenester etc. behandles ikke, heller ikke klageordninger knyttet til ulike typer vedtak om bruk av tvang, eksempelvis innenfor helse- og omsorgssektoren eller barnevernet.

Hovedsystematikken i gjennomgangen av de enkelte lands systemer er lagt opp slik at vi først gir en oversikt over klagesystemet. Deretter behandler vi forvaltningsklager (förvaltningsbesvär), for så å se på lovlighetsklager (kommunalbesvär), for Danmarks del «kommunaltilsynet». Deretter omtales ombudsmannens rolle. Som foran nevnt skjer behandling av klagesaker i forvaltningsdomstoler i Sverige og Finland, mens slike som regel behandles administrativt i Danmark og Norge. Domstolsbehandling av klagesaker er derfor skilt ut som egne punkter under beskrivelsen av Danmark og Norge.

Under gjennomgangen av de to hovedtypene av klager ser vi på hvilke beslutninger som kan påklages, hvem det kan klages til, hvem som er klageberettiget, prøvelseskompetansen til klageinstansen, og hvilket utfall slik klagebehandling kan få. Vi ser også, i den utstrekning vi har kunnet fremskaffe slike opplysninger, på hvilket omfang klager etter de aktuelle ordninger har.

¹⁰⁰⁴ I Norge pålegges statlig tilsyn med kommunal virksomhet, i den utstrekning slikt tilsyn kan eller skal skje, i særlov, mens kommuneloven regulerer hvordan slikt tilsyn skal skje (i kapittel 10 A). «Klagebehandling» i forbindelse med tilsyn kan skje i et ganske stort omfang. For eksempel behandlet fylkesmennene i Norge til sammen 972 tilsynsklager rettet mot barneverntjenesten i kommunene i 2011, mens fylkesmannen bare behandlet 171 klagesaker rettet mot den kommunale barneverntjenesten, jf. årsrapport 2011 fra Statens helsetilsyn s. 10.

I punkt 12.6 foretas en sammenligning av reglene i de nordiske landene og til slutt i punkt 12.7 en vurdering og oppsummering av klagesystemene i Norden.

12.2 Norge

12.2.1 Oversikt

I Norge har vi to hovedformer for klager over kommunale beslutninger; forvaltningsklage (partsklage) etter fvl. kap. 6, ofte også hjemlet i særlov, og lovlighetsklager etter koml. § 59. Med forvaltningsklage menes at en part eller en annen med rettslig klageinteresse påklager et enkeltvedtak. Slikt vedtak kan som hovedregel påklages til et overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28 første ledd. For kommunale enkeltvedtak er det gitt en særregel i andre ledd, klager på slike vedtak behandles i utgangspunktet av en kommunal klageinstans.¹⁰⁰⁵ Mange særlover har imidlertid regler som sier at klager skal behandles av en statlig klageinstans, ofte fylkesmannen. Dette klagesystemet omtales ofte som et tosporet klagesystem.

En lovlighetsklage innebærer at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen bringer en kommunal avgjørelse inn for fylkesmannen til lovlighetskontroll. Parter og innbyggere i en kommune har ikke rett til å kreve slik lovlighetskontroll. Slik lovlighetskontroll er regulert i koml. § 59, vi ser bare på denne og ikke på andre former for lovlighetskontroll, eksempelvis lovlighetskontroll av kommunale årsbudsjetter.¹⁰⁰⁶

Sivilombudsmannens hovedoppgave er å bidra til at det i offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger. Kommunene har mange oppgaver av stor betydning for enkeltindivider, og utøver myndighet overfor disse på en rekke områder.

Sivilombudsmannens kontroll med kommunal virksomhet på bakgrunn av klager har derfor også betydning når en skal se på klagesystemet i Norge. Uttalelser fra Sivilombudsmannen er ikke rettslig bindende, men kan ha stor betydning for forståelsen av rettsregler som gjelder for kommunal virksomhet. Vekten av ombudsmannens uttalelser vil kunne variere. Det er som

¹⁰⁰⁵ Dels fordi kommunen ses som et organ i relasjon til forvaltningslovens klageregler og dels fordi det ikke eksisterer noen instans som er generelt er overordnet kommunen.

¹⁰⁰⁶ Lovlighetskontroll med årsbudsjettet i forhold til kommuner registrert i ROBEK, jf. koml. § 60 nr. 2, foretas også etter reglene i koml. § 59. Denne kontrollen er kort omtalt i kapittel 10 punkt 10.2.3 foran i rapporten og behandles ikke her.

nevnt i introduksjonen til dette kapitlet ikke egne forvaltningsdomstoler i Norge og statlig klagebehandling av kommunale enkeltvedtak skjer i relativt liten utstrekning i egne statlige klagenemnder.¹⁰⁰⁷ Dersom et kommunalt enkeltvedtak bringes inn for domstolene skjer overprøvingen i de ordinære domstolene.

Klageinstansen (ofte fylkesmannen) har normalt full prøvelsesrett ved forvaltningsklager. Fylkesmannens kompetanse er begrenset til en lovlighetsprøving ved lovlighetsklager. Det samme gjelder domstolene når de overprøver kommunale beslutninger.

På særlovsområder kommunene har ansvaret for kan det være egne ordninger som er av betydning, men som ikke er klageordninger. Eksempelvis skal det innenfor området helse- og omsorg være et pasient- og brukerombud som skal arbeide for å ivareta pasientens og brukers behov, interesser og rettsikkerhet overfor både den statlige spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for å bedre kvaliteten i disse tjenestene, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 8-1.¹⁰⁰⁸ Disse ordningene omtales ikke i det følgende. Flere kommuner oppretter også egne ombud for bestemte saksområder, eksempelvis for eldre, brukere, rettighetsombud etc. som vil kunne ha en rolle i forhold til klager fra enkeltpersoner. Disse ombudene er opprettet på rent frivillig basis. Oslo kommune har eksempelvis hatt et helse- og sosialombud i en årrekke.¹⁰⁰⁹ Ombudenes rolle er ikke regulert i lovgivningen, ut over at det fremgår av koml. § 24 nr. 2 at disse kan ansettes på åremål, de vil heller ikke bli behandlet i det følgende.

12.2.2 Forvaltningsklager

12.2.2.1 Hva kan påklages?

Enkeltvedtak som treffes av forvaltningsorganer eller av private kan påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28 første ledd. Med enkeltvedtak menes vedtak som treffes under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller

¹⁰⁰⁷ Et unntak her er fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker som behandler klager etter blant annet barnevernloven, typisk klager over akuttvedtak truffet av kommunale ledere av barneverntjenesten.

¹⁰⁰⁸ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) [pasientrettighetsloven].

¹⁰⁰⁹ Helse- og sosialombudet i Oslo er både et kommunalt ombud og et ombud etter pasient- og brukerrettighetsloven § 8-1.

plikter til en eller flere bestemte personer, jf. fvl. § 2 a) jf. b). Enkeltvedtak kan gjelde tillatelser, forbud, påbud og tildeling av rettigheter. Eksempler på kommunale enkeltvedtak er tildeling av en skjenkebevilling, forbud mot å gå inn i en bygning som er truet av brann, stenging av en barnehage pga. et utbrudd av smittsom hjernehinnebetennelse og tildeling eller avslag på søknader om økonomisk sosialhjelp eller helse- og omsorgstjenester til en person.

Alle enkeltvedtak kan påklages, både de som treffes med hjemmel i særlov og de som treffes på grunnlag av den alminnelige kommunale kompetansen. Før 1992 kunne bare kommunale enkeltvedtak truffet med hjemmel i særlov /særlig delegasjonsvedtak påklages, og ikke vedtak som ble truffet med hjemmel i den alminnelige kommunale kompetansen noe som ble begrunnet i hensynet til det kommunale selvstyret. I og med vedtakelsen av dagens kommunelov ble også forvaltningsloven endret slik at alle kommunale enkeltvedtak nå kan påklages. Endringen ble begrunnet med at det var rettssikkerhetsmessig uheldig at en rekke kommunale enkeltvedtak ikke kunne påklages, ikke minst sett i sammenheng med den økende tendensen til delegasjon av myndighet fra politiske organer til administrasjonen i en kommune.¹⁰¹⁰ Samtidig ble det tosporede klagesystemet omtalt i oversikten foran innført, dette behandles mer utførlig neste punkt i dette kapitlet.

Saksbehandlingsbeslutninger faller utenfor enkeltvedtaksbegrepet, men noen saksbehandlingsbeslutninger regnes for så inngripende at de kan påklages etter egne regler i forvaltningsloven eller særlov. Slike klageregler behandles ikke. Også beslutninger truffet i forbindelse med gjennomføring av en tjeneste faller i utgangspunktet utenfor enkeltvedtaksbegrepet.¹⁰¹¹

Hva som faller innenfor og utenfor enkeltvedtaksbegrepet har vært gjenstand for mange drøftelser i Norge. Denne rettslige diskusjonen behandles ikke i denne rapporten, her henvises

¹⁰¹⁰ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 210 og s. 214-215.

¹⁰¹¹ For eksempel beslutninger om inndeling av elevene på en skole i grupper og klasser, eller beslutningen om hvilke dager og tidspunkter hjemmetjenesten skal komme på besøk til hver enkelt bruker. Enkelte beslutninger knyttet til gjennomføring av en tjeneste kan være så inngripende at de må anses som enkeltvedtak, eller de kan påklages etter særlige bestemmelser, for eksempel regler som hjemler adgang til å bruke tvang som et ledd i omsorgen.

det til omtale i annen forvaltningsrettslig litteratur.¹⁰¹² Det kan imidlertid fastslås at en gradvis, siden forvaltningsloven ble vedtatt, har utvidet rammen for hvilke beslutninger som faller inn under begrepet enkeltvedtak. Det gjelder ikke minst med hensyn til vedtak om tildeling av eller avslag på søknader om ulike lovregulerte tjenester innenfor helse- og sosialsektoren. Denne rettsutviklingen har dels skjedd gjennom lovgivning og dels gjennom den fortolkning av enkeltvedtaksbegrepet i sær Sivilombudsmannen i ulike uttalelser og juridisk teori har stått som en hovedeksponent for.

12.2.2.2 Hvem kan klage?

Enkeltvedtak kan påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28 første ledd. En part er definert i fvl. § 2 e) som person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. En person kan være både en fysisk person og en juridisk person, for eksempel et aksjeselskap. Også «annen med rettslig klageinteresse» har klagerett, det kan for eksempel være en nabo (som ikke er part) eller en miljøvernorganisasjon som påklager et vedtak om å gi dispensasjon fra forbudet mot å bygge i strandsonen. For mer om hvem som kan påklage enkeltvedtak vises til annen forvaltningsrettslig litteratur.¹⁰¹³

12.2.2.3 Intern kommunal klagebehandling vs. statlig klagebehandling

Som tidligere nevnt har en i Norge et «tosporet» system for klager på kommunale enkeltvedtak; et «spor» med kommunal klagebehandling hjemlet i forvaltningsloven og der klageinstansen er en kommunal klageinstans og et «spor» med statlig klagebehandling hjemlet i særlov. I utgangspunktet, slik forvaltningsloven er formulert, er klageinstansen for kommunale enkeltvedtak kommunestyret, formannskapet eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret, jf. fvl. § 28 andre ledd, men særlov gir som foran omtalt ofte regler om at klager skal behandles av statlig klageinstans. En stor del av den kommunale virksomheten i Norge er regulert i ulike særlover, og hovedtyngden av kommunale enkeltvedtak treffes med hjemmel i særlovskompetanse. Det som altså fremtrer som hovedregelen i fvl. § 28 andre ledd første setning er på denne bakgrunn i realiteten en unntaksregel og ikke en hovedregel.

¹⁰¹² Se for eksempel Eckhoff og Smith (2010) s. 274 flg. og Bernt og Rasmussen (2010) s. 164 flg. som behandler definisjonen av enkeltvedtaksbegrepet nærmere.

¹⁰¹³ Se for eksempel Eckhoff og Smith (2010) s. 282 flg. og s. 314 flg. og Bernt og Rasmussen. (2010) s. 175 flg. og s. 300 flg.

Spørsmålet om statlig eller kommunal klagebehandling og utformingen av en ordning med kommunal klagebehandling var et omstridt spørsmål da kommuneloven ble vedtatt. Kommunelovutvalget foreslo en ordning der alle kommuner skulle ha en særskilt klagenemnd som i utgangspunktet skulle behandle alle klager uavhengig av om vedtaket var truffet etter særlov eller ikke.¹⁰¹⁴ Flertallet i utvalget foreslo at enkeltvedtak truffet av kommunestyret ikke kunne påklages, mens andre klager, avgjort av den særskilte klagenemnden, kunne påklages til statlig instans, men kun for lovlighetskontroll. Mindretallet foreslo en ordning der både enkeltvedtak i det kommunale klageorganet og enkeltvedtak truffet av kommunestyret kunne bringes inn til departementet for lovlighetskontroll, men slik at departementet bare kunne endre et enkeltvedtak dersom det var «ugyldig eller klart urimelig». Mindretallet ønsket altså at staten skulle kunne overprøve i større utstrekning enn flertallet ønsket.

Utvalgets forslag om en intern klageinstans som et hovedsystem på de fleste områder fikk imidlertid ikke gjennomslag i den videre lovbehandlingen.¹⁰¹⁵ Heller ikke den påfølgende gjennomgang av klagesystemet som ble gjort i 1995-1996 medførte noen endringer i dette. Ingen lovområder ble overført fra statlig overprøving til kommunal klagebehandling i denne gjennomgangen.¹⁰¹⁶ Regelen i fvl. § 28 andre ledd med intern kommunal klagebehandling er således blitt et supplement til klagesystemet etter særlov.

Klager over enkeltvedtak truffet på grunnlag av kommunenes alminnelige kompetanse behandles normalt av kommunal klageinstans etter den interne klageordningen regulert i forvaltningsloven. Eksempler på slike enkeltvedtak er klager på avslag på søknad om omsorgsbolig eller kommunal bolig. Er et enkeltvedtak truffet av kommunestyret er imidlertid departementet klageinstans noe som er hjemlet i fvl. § 28 andre ledd andre setning. (Bestemmelsen gjelder ikke bare enkeltvedtak truffet med hjemmel i den alminnelige kompetansen). Lovgiver valgte en slik løsning i mangel av andre alternativer i og med at kommunestyret er kommunens øverste organ. Departementets kompetanse til å behandle klager over enkeltvedtak truffet av kommunestyret er delegert til fylkesmannen.¹⁰¹⁷ Det at staten (fylkesmannen) har kompetanse til å overprøve enkeltvedtak kommunestyret treffer

¹⁰¹⁴ NOU 1990: 13 s. 400 flg.

¹⁰¹⁵ Ot.prp. nr. 42 (1991-92).

¹⁰¹⁶ Ot.prp. nr. 51 (1995-1996).

¹⁰¹⁷ Fylkesmannen er også klageinstans over enkeltvedtak som treffes av et samkommunestyre i en samkommune, jf. koml. § 28-2p nr. 2.

reiser rettslige problemstillinger i forhold til det kommunale selvstyret, herunder Norges forpliktelser etter Europarådets charter om lokalt selvstyre art. 8. Disse problemstillingene er drøftet av Sigrid Stokstad i en avhandling om kommunalt selvstyre¹⁰¹⁸ Hun konkluderer med at den norske klageordningen på dette punktet fremstår som dårlig i samsvar med kravene i Europarådcharteret, men at det likevel ikke er et klart folkerettsbrudd (s. 256). For mer om hennes vurderinger vises det til avhandlingen. Omfanget av fylkesmannens overprøving av kommunestyrevedtak er neppe stort. Sigrid Stokstad skriver (på s. 255) at det skjer i et lite antall saker.¹⁰¹⁹ Diskusjonen om fylkesmannens rolle som klageinstans med hensyn til enkeltvedtak som treffes i kommunestyret er således av mer teoretisk enn praktisk art. Her føyes det også til at kommunestyret kan unngå statlig overprøving etter fvl. § 28 andre ledd andre setning ved å delegere kompetansen som klagemyndighet etter reglene i første setning, se neste punkt.

Departementet, eller vedkommende statlig organ er også klageinstans dersom et enkeltvedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra statlig forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28 andre ledd tredje setning. Det samme gjelder dersom slik myndighet utøves i et administrativt vertskommunesamarbeid, jf. koml. § 28-1f. nr. 1, i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd, jf. koml. § 28-1g nr. 1 og i en samkommune, jf. koml. § 28-2p nr. 3

Klager over enkeltvedtak truffet med hjemmel i særlov påklages også etter den interne klageordningen såfremt særlov ikke har bestemt at det skal være statlig klageinstans. Som regel er imidlertid fylkesmannen statlig klageinstans i forhold til kommunale enkeltvedtak truffet etter særlov.¹⁰²⁰ Noen ganger følger det direkte av lovteksten at fylkesmannen er klageinstans, andre ganger er myndigheten lagt til departementet, men delegert til fylkesmannen. Eksempler på lover som hjemler statlig overprøving av kommunale vedtak om tildeling av tjenester ved fylkesmannen er lov om sosiale tjenester i NAV § 47 og pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2 sammenholdt med § 2-1a.¹⁰²¹ Fylkesmannen er også klageinstans over enkeltvedtak truffet av barneverntjenesten, jf. bvl. § 6-5 første ledd, typisk vedtak om

¹⁰¹⁸ Stokstad (2012) s.247-249 og s. 255 flg.

¹⁰¹⁹ Stokstad henviser på dette punktet til Frydenberg (2005) s. 192.

¹⁰²⁰ Statlig klageinstans for fylkeskommunale enkeltvedtak er ofte det ansvarlige fagdepartementet på feltet, men slik at fylkesmannen er klageinstans også over fylkeskommunale vedtak etter opplæringsloven (videregående opplæring).

¹⁰²¹ Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) [pasientrettighetsloven].

frivillige hjelpetiltak.¹⁰²² Det samme gjelder kommunale enkeltvedtak som treffes etter opplæringsloven (i grunnskolen). Myndigheten som klageinstans er i loven lagt til departementet, jf. oppl. § 15-2 første ledd, men er delegert til fylkesmannen.¹⁰²³ Også kommunale enkeltvedtak truffet med hjemmel i plan- og bygningsloven påklages til statlig klageinstans, jf. pbl. § 1-9 første ledd sammenholdt med femte ledd. I lovteksten er myndigheten til å behandle klager lagt til departementet, men myndigheten er i stor utstrekning delegert til fylkesmannen.¹⁰²⁴ Særlov kan i noen få tilfeller eksplisitt si at klager skal gå til kommunal klageinstans, et praktisk eksempel er avslag på søknad om opptak i en barnehage (regulert i barnehageloven med forskrifter) som skal behandles etter den interne klageordningen.

Klageinstansens vedtak kan ikke påklages, jf. fvl. 28 tredje ledd første setning, men kan bringes inn for domstolsprøving eller til Sivilombudsmannen (som kun kan uttale seg i saken).

12.2.2.4 Klageinstans ved intern kommunal klagebehandling

Det er opp til kommunestyret å bestemme om klageinstansen ved intern kommunal klagebehandling skal være kommunestyret, formannskapet eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret, jf. fvl. § 28 andre ledd første setning. I en parlamentarisk modell må det opprettes et eller flere klageutvalg hvis ikke kommunestyret skal være klageorgan. NIBRs organisasjonsdatabaseundersøkelse fra 2008 viser at ca. halvparten av kommunene hadde valgt å bruke formannskapet som klageinstans, mens om lag 42 % hadde valgt en ordning med en særskilt klageinstans. 5 % hadde flere klageinstanser og 14 % benyttet kommunestyret som klageinstans.¹⁰²⁵

¹⁰²² Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. De mer inngripende vedtakene etter barnevernloven som omsorgsovertakelse, plassering på institusjon etc. treffes av en egen statlig nemnd, fylkesnemnda, og overprøves av domstolene, og ikke fylkesmannen, jf. annet ledd i bestemmelsen.

¹⁰²³ Jf. delegasjonsbrev av 4.7.2007 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet og brev av 13.9.2007 fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene. Dette gjelder både for grunnskole og videregående opplæring.

(Kilde Rundskriv Udir-2-2010 Retten til et godt psykososialt miljø etter opplæringsloven kapittel 9a punkt 5.4).
¹⁰²⁴ Fylkesmannens myndighet som klageinstans i plan- og dispensasjonssaker ble videreført i forbindelse med ny lov i 2009, se Miljøverndepartementets ikrafttredelsesrundskriv til plandelen av loven (T-2/09) s. 2. Også myndigheten til å behandle klagesaker over enkeltvedtak i byggesaksdelen av loven er delegert til fylkesmannen, jf. Kommunal- og regionaldepartementets brev til fylkesmennene av 28. september 2009 (09/2179-1KFR).

¹⁰²⁵ Hovik og Stigen (2008) (NIBR-rapport 2008: 20) s. 196. Slike tall er ikke innhentet i forbindelse med den siste organisasjonsundersøkelsen; (Blakå m.fl. (NIBR-rapport 2012:21)).

Ved administrativt vertskommunesamarbeid er klageinstansen til den kommunen som har delegert myndigheten til vertskommunen klageinstans, jf. koml. § 28-1f. nr. 1. Ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene, jf. koml. § 28-1g. I samkommuner er samkommunestyret eller en eller flere særskilte klageinstanser oppnevnt av samkommunestyret klageinstans for vedtak truffet av samkommunestyrets underordnede organer, jf. koml. § 28-2 nr. 1.

Særskilt klagenemnder vil være faste utvalg i kommunelovens forstand, og valg mv. må skje etter koml. § 10, se omtale av faste utvalg i kapittel 4 punkt 4.2.3.4. Det gjelder særlige habilitetsregler ved slik kommunal klagebehandling, jf. koml. § 40 nr. 3 c. Ved behandling av klager etter fvl. § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen. Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

12.2.2.5 Prøvingskompetansen etter forvaltningsloven

Klageinstansen kan, jf. fvl. § 34 andre ledd, prøve «alle sider av saken», dvs. alle de materielle sidene ved en avgjørelse som rettsanvendelsen, faktum og forvaltningsskjønnet. Også saksbehandlingen og hvorvidt rett myndighet har truffet vedtaket kan prøves (de personelle kompetansebetingelsene). Klageinstansen kan ta hensyn til nye omstendigheter (fakta) som kommer frem under klagebehandlingen, også endringer som har skjedd etter at det opprinnelige vedtaket ble truffet, jf. fvl. § 34 andre ledd. Klageinstansen har plikt til å vurdere synspunkter fra klageren, men er ikke bundet av dette. Klageinstansen er heller ikke bundet av et eventuelt rettslig grunnlag en part har påberopt for klagen. Er det klaget over saksbehandlingen kan klageinstansen også vurdere om vedtaket materielt sett er lovlig. Hvis kun en del av et vedtak er påklaget kan klageinstansen også se på de øvrige sidene av vedtaket.

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønnet, jf. fvl. § 34 andre ledd siste setning. Grensen mellom det frie skjønnet og rettsanvendelsesskjønnet kan være vanskelig å trekke, det gjelder især på det velferdsrettslige området der rettighetsbestemmelser ofte har en svært skjønnsmessig utforming. For eksempel har en pasient eller bruker rett til «nødvendige» helse- og omsorgstjenester fra kommunen etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd. Når en står overfor en slik bestemmelse vil det alltid høre til rettsanvendelsen å prøve hvorvidt minstestandarden i forhold til nødvendighetskravet er oppfylt.

Bestemmelsen i fvl. § 34 andre ledd (plikten til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet) er utformet som en rettslig standard for å kunne «tilpasses de ulike områdene alt etter i hvor sterk grad hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg gjeldende».¹⁰²⁶ Fylkesmannen vil i sin klagebehandling ha plikt til å ta hensynet i betraktning, men bestemmelsen sier lite om hvilken vekt hensynet skal ha vurdert opp mot andre hensyn. Bernt og Rasmussen sier om bestemmelsen at den neppe er «noen materiell skranke for klageinstansens prøving, men innebærer et ganske sterkt signal når det gjelder skjønnsutøvingen. Klageorganet har ikke bare adgang til, men også plikt til å legge vekt på kommunens vurdering der denne bygger på særlig lokalkunnskap eller en særlig lokalpolitisk eller sakkyndig forankring. Hvor tungt dette skal vektlegges vil dermed avhenge av saksypen, karakteren av de hensynene som gjør seg gjeldende, og hvor mye saken betyr for den private parten».¹⁰²⁷ I Trallfa-kjennelsen sier Høyesterett at essensen i bestemmelsen er at «klageinstansen pålegges en viss terskel i forhold til å endre fylkeskommunale og kommunale vedtak ved overprøving av det frie skjønnet».¹⁰²⁸

Rettsikkerhetshensyn og nasjonale hensyn kan innebære at hensynet til det lokale selvstyret har liten betydning. Rettsikkerhetshensyn vil veie tyngst ved overprøving av inngripende vedtak og ved utøving av tradisjonell myndighet som forbud, påbud og tillatelser, vedtak som krever hjemmel i lov. Barnevernet er et slikt saksområde, jf. forarbeidene. Vedtak knyttet til tjenesteyting faller utenfor legalitetsprinsippets kjerneområde, her vil hensynet til det

¹⁰²⁶ Ot.prp. nr. 51 (1995-96) s. 41.

¹⁰²⁷ Bernt og Rasmussen (2010) s. 317.

¹⁰²⁸ Rt. 2007 s. 257.

kommunale selvstyret ha større tyngde, blant annet fordi skjønnsutøvelsen har budsjettmessige konsekvenser for kommunen. Her utgjør imidlertid den foran omtalte minstestandarden en viktig skranke. Saksområder der nasjonale hensyn kan være tungtveiende er typisk i spørsmål om vern av natur og miljø. Et eksempel som nevnes i forarbeidene er vedtak om omdisponering av dyrket mark etter jordloven. Forsvarligheten i skjønnsutøvelsen som er utøvd er et annet moment som trekkes fram i en veileder departementet har utarbeidet om slik statlig overprøving.¹⁰²⁹ Skjønnsutøvelse som nærmer seg det uforsvarlige vil det være større grunn til å overprøve enn skjønnsutøvelse som klart er innenfor det forsvarlige. Om et vedtak er tvilsomt i forhold til grunnlovsbestemmelser er også et moment som trekkes frem i veilederen, for eksempel grunnlovens bestemmelser som skal sikre det samiske folks stilling, og menneskerettighetsbestemmelsene i grunnloven. Dersom et kommunalt vedtak bygger på en veloverveid og begrunnet linje som kommunen søker å følge er det større grunn til å legge vekt på det kommunale selvstyre enn dersom det dreier seg om en enkeltavgjørelse. Hensynet til det kommunale selvstyre vil også veie tyngre dersom vedtaket er truffet av et folkevalgt organ enn om det er truffet av administrasjonen i følgeveilederen.

12.2.2.6 Særlovsregler om prøvingskompetansen

Noen få særlover har regler som begrenser statlig klageinstans prøvelsesrett i forhold til kommunale enkeltvedtak. Det gjelder for det første enkeltvedtak en kommune treffer etter alkoholloven. Fylkesmannen kan ved klagebehandling etter alkoholloven § 1-16 bare foreta lovlighetskontroll av et påklaget vedtak.

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker er også begrenset etter lov om sosiale tjenester i NAV, men prøvelsesretten er mer omfattende enn etter alkoholloven. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket, men når det gjelder den innholdsmessige prøvingen av det frie skjønnet (ikke grensene for det) kan fylkesmannen bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig, jf. lov om sosiale tjenester i NAV § 48.¹⁰³⁰ Fylkesmannen kan på samme måte som ellers prøve om det foreligger myndighetsoverskridelse ved utøving av det frie skjønnet, for eksempel kan fylkesmannen prøve om det er tatt utenforliggende hensyn.

¹⁰²⁹ Rundskriv H-2103 (1998).

¹⁰³⁰ Bestemmelsen er en videreføring av bestemmelsen i § 8-7 i sosialtjenesteloven av 1991.

Hvilken betydning begrensningen i prøvelsesretten konkret har avhenger av utformingen av den enkelte bestemmelse. Eksempelvis kan spørsmålet om en søker har krav på økonomisk stønad prøves fullt ut. Fylkesmannen prøve om en søker har gjort tilstrekkelig i forhold til å ha «sørget for sitt eget livsopphold» og vurdere hvorvidt en utgift faller inn under livsoppholdsbegrepet. Det hører også inn under prøvingsretten å ta stilling til om det tildelte beløpet sikrer mottakeren et forsvarlig livsopphold. Hensiktsmessighetsskjønnet derimot, forklart som vurderingen av nivået ut over minstestandarden og arten av ytelsene samt bruk av vilkår, kan fylkesmannen i begrenset grad overprøve, her har kommunene stor grad av frihet. Dette skjønnet kan fylkesmannen kun overprøve «i den grad det fremstår som åpenbart urimelig». ¹⁰³¹ Hovedbegrunnelsen for unntaket er hensynet til det kommunale selvstyret.

Et tredje område der den statlige prøvelseskompetansen er begrenset gjelder vedtak om kommunale omsorgstjenester. Ved prøving av slike vedtak skal fylkesmannen legge «stor vekt på» hensynet til det kommunale selvstyret, jf. pasient- og brukerrettighetsloven (pasrl.) § 7-6 første ledd siste setning. Fylkesmannens kompetanse ved prøving av kommunale vedtak om helsetjenester derimot er i liten utstrekning begrenset. Ved prøving av slike vedtak skal fylkesmannen, i tråd med regelen i fvl. § 34 andre ledd, legge «vekt på» hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. pasrl. § 7-6 første ledd andre setning. ¹⁰³² Begrepet «det frie skjønn» på området helse- og omsorgstjenester er i forarbeidene forklart som «den adgang kommunen har til å velge mellom forskjellige løsninger når den treffer sitt vedtak, særlig med hensyn til valg av tjenestetilbud og tjenestenes omfang». ¹⁰³³ Og departementet fortsetter (på s. 395) om begrepet;

«Det foreligger et «fritt skjønn» for kommunene så langt loven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper ikke dikterer valg av løsning ut fra et gitt faktum «Kommunen har med andre ord *frihet til å velge mellom flere alternativer*. For eksempel foreligger et «fritt skjønn» hvis kommunen ut fra et gitt saksforhold som utgangspunkt kan velge *om* den skal innvilge eller ikke innvilge en tjeneste. Det foreligger også et «fritt skjønn» så langt

¹⁰³¹ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) s.15. Sitatet er hentet fra beskrivelsen av gjeldende rett forut for vedtakelsen av lov om sosiale tjenester i NAV. Det framgår imidlertid av merknadene til bestemmelsen i lov om sosiale tjenester i NAV § 48 (om fylkesmannens overprøvingskompetanse) at bestemmelsen ikke innebærer noe nytt.

¹⁰³² Lovutvalget som i sin tid utarbeidet et forslag til ny felles helse- og sosiallov vurderte hvorvidt det burde være begrensning i statens overprøvingsadgang. Utvalget foreslo like regler med hensyn til overprøvingsadgangen for helse- og sosialtjenester, men delte seg i et flertall som foreslo full overprøving og et mindretall som foreslo at bare rettsanvendelsen (lovligheten) kunne prøves. Se NOU 2004:18 s. 63-64.

¹⁰³³ Prop. 91 L (2010–2011) s. 395.

kommunen ut over lovens minstekrav kan velge den nærmere innretningen av og nivå på tjenesten.»

Annerledes er situasjonen dersom prøvingen gjelder spørsmålet om en søker har krav på hjelp eller ikke etter pasrl. § 2-1a), dvs. prøving av hvorvidt helse- eller omsorgshjelp er «nødvendig», og prøving av om minstekravene som må stilles til kvalitet og omfang på den hjelpen som tilbys fra kommunens side er tilfredsstillt. Her har fylkesmannen full prøvingsrett fordi det er rettsanvendelsen som prøves.¹⁰³⁴ Hvor omfattende prøvingskompetanse vil være avhenger av om fylkesmannen prøver et kommunalt vedtak om helsetjenester eller andre vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven. I sistnevnte situasjon skal det som omtalt innledningsvis legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Denne begrensningen må ut fra forarbeidene, forstås på samme måte som begrensningen i prøvelseskompetansen etter lov om sosiale tjenester i NAV § 48 omtalt over. Også etter introduksjonsloven er fylkesmannens kompetanse begrenset mht. prøvingen av det frie skjønnet, jf. § 22 andre ledd i loven.¹⁰³⁵ Ordlyden er den samme som i lov om sosiale tjenester i NAV § 48 og må forstås på samme måte.

12.2.2.7 Resultatet av klagebehandlingen

Resultatet av en klagebehandling kan bli at klageinstansen stadfester kommunens vedtak. Dersom klageinstansen tar en klage helt eller delvis til følge kan den velge mellom å treffe nytt vedtak selv eller å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til den instansen i kommunen som traff det opprinnelige vedtaket til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde ledd. Etter ordlyden i § 34 står klageinstansen i utgangspunktet fritt i valget mellom selv å treffe nytt vedtak eller sende saken tilbake. I forvaltningslitteraturen er det lagt til grunn at en klageinstans bør treffe nytt vedtak dersom den har tilstrekkelig grunnlag for det for at saken kan bli raskt avgjort.¹⁰³⁶ Dersom det må foretas nye undersøkelser i saken kan det være mest aktuelt å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til førsteinstansen. Det samme gjelder der det ikke er gitt hva utfallet ved en ny vurdering vil bli.¹⁰³⁷ Eksempelvis der et vedtak oppheves på grunn av feil i saksbehandlingen som kan ha virket inn på resultatet, men der det ikke er gitt hva utfallet av en ny behandling blir.

¹⁰³⁴ Prop. 91 L (2010–2011) s. 396.

¹⁰³⁵ Lov 4. april 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

¹⁰³⁶ Eckhoff og Smith (2010) s. 324-325.

¹⁰³⁷ Woxholt (2006) s. 523.

Vurderingen av hvorvidt klageinstansen skal oppheve et vedtak eller treffe nytt vedtak kan stå i en litt annen situasjon der statlig instans overprøver et kommunalt vedtak, ikke minst dersom statlig klageinstans overprøver hensiktsmessighetsskjønnet (forvaltningsskjønnet). I forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven uttales det eksempelvis at fylkesmannen som hovedregel ikke bør benytte kompetansen til å fatte nytt vedtak ved prøving av «det frie skjønn» når det gjelder vedtak om omsorgstjenester.¹⁰³⁸

Klageinstansen kan, i motsetning til hva underinstansen kan, også treffe et vedtak i disfavør av klager. Slik endring kan foretas dersom interessene til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, jf. fvl. § 34 tredje ledd. Slik tredje ledd er fortolket i den alminnelige forvaltningsrettslige litteratur legger den få formelle begrensninger på klageinstansens kompetanse til å endre et vedtak i klagers disfavør.¹⁰³⁹

12.2.2.8 Omfang av forvaltningsklager

Det foreligger ingen samlet kartlegging av omfanget av forvaltningsklager fordelt på saksområder, eller om forholdet mellom antallet klager etter den interne klageordningen sammenholdt med statlig klagebehandling i Norge. Det foreligger heller ingen samlet kartlegging av i hvilken utstrekning statlig klageinstanser, der vedtaket ikke stadfestes, opphever vedtak og sender dem tilbake til kommunen, eller om statlig klageinstans treffer nytt vedtak.¹⁰⁴⁰ I forbindelse med dette prosjektet ble det fremskaffet tall for antall klagesaker behandlet etter den interne klageordningen i noen enkeltkommuner, for de fleste også tall for i hvilke utstrekning klageinstansen endret/opphevet sitt vedtak. Oversikten omfatter klagebehandling i 2011. Tallene er innhentet ved forespørsel på epost til kommunen eller hentet fra årsrapport fra klageinstansen i kommunen.

¹⁰³⁸ Prop. 91 L (2010-2011) s. 396.

¹⁰³⁹ Se for eksempel Bernt og Rasmussen (2010) s. 319-320.

¹⁰⁴⁰ Meld. St.12 (2011-1012) Stat og kommune - styring og samspel. På enkeltområder er det utført slike undersøkelser, se for eksempel Terum og With (2007), en undersøkelse av fylkesmennes klagesaksbehandling i forhold til vedtak om økonomisk sosioalstønad etter den dagjeldende sosialtjenestelov.
http://www.helsetilsynet.no/upload/publikasjoner/rapporter2007/helsetilsynetrapp6_2007.pdf.

Tabell 12.1 *Oversikt over klager etter intern klageordning i Norge i noen utvalgte kommuner i 2011*

Kommune	Sakstyper	Antall behandlede klager	Endret/ opphevet helt eller delvis	Stadfestet
Oslo	Barnehage/SFO, kommunal bolig, startlån og boligtilskudd, tilskuddssaker, avkjørselssaker, drosjesaker, miljøgebyr og tjenestepåtale/suspensjon, annet	321	54	256
Bærum *)	Sosiale tjenester, kommunale boliger/startlån, Pleie/omsorg, barnehager, skole, barnevern	137	9	
Stavanger	Kommunal bolig, driftstilskudd ambulant fysioterapi, parkering, omsorgsbolig	12	0	12
Asker **)	Tildeling av kommunal utleiebolig, omsorgsbolig, startlån, barnehageplass, annet	30	0	30
Bergen **)	Parkeringstillatelser, kommunal bolig, kommunale gebyrer, sykehjem/hjemmesykepleie barnehageplass, annet	126	11	115 (noen kan være avvist)
Trondheim	Parkeringstillatelser, tildeling av kommunal bolig, bostøtte, startlån, miljøgebyr, annet	83	2	81

*) Klagenemnden er også kommunens underinstans for en rekke klager på saksområder der fylkesmannen er klageinstans, i realiteten viser årsrapporten for 2011 at nemnden behandlet mellom 40 -50 saker som egentlig klageinstans.

**) Kommunens klageutvalg har i perioden også vært klient- og pasientutvalg etter den nå opphevede loven om kommunehelsetjenester.

Tallmaterialet synes å indikere at betydningen av den lovfestede klageretten over alle kommunale enkeltvedtak i Norge, også enkeltvedtak som treffes på grunnlag av kommunenes alminnelige kompetanse, ikke må overdrives. Selv om antall kommuner er lite, tyder det på at omfanget av slike klagesaker er ganske lavt sett i forhold til antall vedtak som treffes. (Oversikter fra de største byene er inkludert). Det er også grunn til å bemerke at sakstypene synes å variere en del fra kommune til kommune.

Prosjektleder har også laget en oversikt over antall klager og utfall av klagebehandling på sentrale saksområder med statlig klagebehandling ved fylkesmannen.¹⁰⁴¹ Oversikten fremgår av tabell 12.2 nedenfor.

¹⁰⁴¹ Kilder har her vært Statens helsetilsynets årsmelding for 2011 for klager i velferds- og helsesektoren, Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2012-2013 og Fylkesmennesenes prosjekt systematisk rapportering for klager etter plan- og bygningsloven samt tall mottatt fra Utdanningsdirektoratet iht brev av 8.1.2013.

Tabell 12.2 Oversikt over klager på kommunale vedtak behandlet hos fylkesmannen i Norge i 2011 på noen sentrale saksområder

Saksområde	Antall behandlede klager	Endret	Opphevet	Stadfestet	Avvist mm.
Barnevern (Frivillige tiltak)	171	16	21	105	28
Sosiale omsorgstjenester (Hjemmetjenester, avlastning, støttekontakt, omsorgslønn etc.)	1181	246	139	796 (ca. tall)	Mangler tall
Økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram	3 756	371	304	3081 (ca. tall)	Mangler tall
Rett til helsehjelp fra kommunehelsetjenesten	225	90		135 (ca. tall)	Mangler tall
Klager etter plan- og bygningsloven	4486	1158		3328 (ca. tall)	Mangler tall
Klager etter opplæringsloven (grunnskolen) Skoleplassering, skyss, spesialundervisning, bortvisning, fremskutt skolestart, psykososialt skolemiljø, m.m.*)	1299	370		712	217
Totalt	11118				

*) Klager over standpunktkarakter (1512 klager) og sentralt gitt skriftlig eksamen (607) er tatt ut av oversikten. Slike klager utgjorde totalt 2119 klager.

Oversikten viser at fylkesmannen behandlet til sammen 11 118 klagesaker i 2011 etter barnevernloven, lov om sosiale tjenester, kommunehelsetjenesteloven, lov om sosiale tjenester i NAV, plan- og bygningsloven og opplæringsloven (grunnskolen). Klager over standpunkt karakterer og eksamensresultater etter opplæringsloven er ikke omfattet. Heller ikke klagebehandling i forbindelse med tvang etc. i forhold til psykisk utviklingshemmede etter sosialtjenesteloven eller klager etter pasientrettighetsloven er inkludert, med unntak av klager på rett til helsehjelp fra kommunehelsetjenesten etter pasientrettighetsloven.

Et prosjekt om det kommunale selvstyrets status ved statlig klagebehandling gjennomført i 2012 viser at en liten andel av kommunenes vedtak påklages og at det er få klagesaker.¹⁰⁴² Det generelle inntrykket er også at flertallet av kommunenes vedtak stadfestes av statlig klageinstans, men slik at det er markerte forskjeller mellom ulike sektorer. Andelen stadfestelser er betraktelig høyere i plan- og bygningsforvaltningen enn i velferdsforvaltningen. Undersøkelsen viser videre at lovlighet er det dominerende grunnlaget for overprøving, og at saksbehandlingsfeil er den hyppigste begrunnelsen for slik overprøving. Forskerne peker imidlertid her på den nære sammenhengen det er mellom saksbehandlingsregler om begrunnelsesplikt og lovfestede krav til vurderingers innhold. Det «frie» skjønn prøves i svært begrenset grad. Klagesaksundersøkelsen viser at slik prøving bare skjer i plan- og byggesaker og ikke i velferdsforvaltningen. Forskerne finner nesten ingen eksempler på omgjøring eller opphevelse i saker om prøving av «fritt skjønn». I denne sammenheng peker forskerne, slik vi også har gjort, på at grensen mellom prøving av lovlighet og «fritt skjønn» er uklar, særlig i velferdsforvaltningen.

12.2.3 Lovlighetskontroll (lovlighetsklage)

12.2.3.1 Om ordningen

Bestemmelsen om lovlighetsklage var ny da kommuneloven ble vedtatt i 1992. Tidligere måtte alle kommunestyrevedtak sendes til lovlighetskontroll hos fylkesmannen, vedtak i andre folkevalgte organer eller administrasjonen ble ikke kontrollert. Denne ordningen ble ansett å være ressurskrevende, men ikke særlig treffsikker fordi mange kommunale beslutninger ble truffet av organer under kommunestyret etter delegasjon. Regelen om

¹⁰⁴² Stokstad og Segard (2013); Forsviner det kommunale selvstyret ved statlig klagebehandling? se <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/KOMM/Rapport140313.pdf>.

lovlighetskontroll etter klage er gitt for å kunne avklare rettslig tvil knyttet til et kommunalt vedtak uten å måtte gå til domstolene. En kan også se bestemmelsen som et vern for mindretallet i kommunen. Lovlighetskontrollen er i utgangspunktet ikke ment som et styrings- og kontrollredskap på statens hånd.¹⁰⁴³ Men departementet, som jo er overordnet fylkesmannen, har løftet fram behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger som en begrunnelse for ordningen.¹⁰⁴⁴ Rettssikkerhetshensyn, hensynet til kvaliteten på forvaltningens vedtak og hensynet til forvaltningens omdømme er sentrale hensyn bestemmelsen skal ivareta.

12.2.3.2 Hva kan bringes inn for lovlighetskontroll?

Fylkesmannen har som hovedregel myndighet til å foreta lovlighetskontroll etter klage, slik kontroll er regulert i koml. § 59.¹⁰⁴⁵ Det kan kreves lovlighetskontroll av kommunale «avgjørelser», jf. nr. 1 i bestemmelsen. Begrepet avgjørelser omfatter mer enn vedtaksbegrepet i forvaltningsloven (fvL) § 2 a) jf. b) og c) (enkeltvedtak eller forskrift), men bare endelige avgjørelser.¹⁰⁴⁶ Bare realitetsavgjørelser omfattes ifølge departementet og ikke uttalelser eller tilrådinge fra kommunen, for eksempel en innstilling til et statlig forvaltningsorgan som en del av en saksbehandlingsprosess. Dette synspunktet er det rettslig uenighet om.¹⁰⁴⁷ Innstillinger fra et kommunalt organ til et annet, for eksempel fra formannskapet til kommunestyret, kan ikke kreves kontrollert. Saksbehandlingsbeslutninger faller utenfor, men slik at visse saksbehandlingsbeslutninger kan kreves kontrollert. Det gjelder beslutninger om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, og avgjørelser om habilitet, jf. koml. § 59 nr. 1 andre setning.¹⁰⁴⁸ Begrunnelsen for denne adgangen, som ble vedtatt innført i 2009, er at disse beslutningene er ansett som særlig viktige og sentrale for tilliten til kommunen og den demokratiske kontrollen med kommunale politiske organer. Lovendringen ble også begrunnet med sammenhengen med reglene i offentleglova (offl.). Et avslag om innsyn i et kommunalt dokument kan påklages til fylkesmannen, jf. offl. § 32 første

¹⁰⁴³ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 202.

¹⁰⁴⁴ Rundskriv H-2123, punkt 4.1.1.

¹⁰⁴⁵ Myndigheten til å foreta kontrollen er i loven gitt til departementet, men er for kommunenes del delegert til fylkesmannen. Se Forskrift 18. desember 1992 nr. 1079 om delegering av myndighet etter kommuneloven sammenholdt med delegasjonsvedtak omtalt blant annet i Kommunal- og regionaldepartementets veileder av juni 2001 om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Departementenes myndighet til å vurdere fylkeskommunale avgjørelser etter lovlighetsklage er som hovedregel ikke delegert.

¹⁰⁴⁶ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 300.

¹⁰⁴⁷ Se omtale av dette i Overå og Bernt (2011), note 3 til koml. § 59.

¹⁰⁴⁸ Vedtatt på bakgrunn av Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) og trådte i kraft 1. juli 2009. Før lovendringen var det rettslig uenighet om beslutninger om åpne møter kunne kontrolleres etter bestemmelsen i koml. § 59.

ledd, det er ingen grunn til å ha andre regler knyttet til en beslutning om å lukke et møte.¹⁰⁴⁹ Selv om saksbehandlingsbeslutninger isolert sett ikke kan kreves kontrollert, kan den endelige avgjørelsen kreves kontrollert etter koml. § 59. I en slik klage vil en kunne anføre at det foreligger saksbehandlingsfeil som gjør vedtaket ulovlig, for eksempel at saken ikke er forsvarlig utredet.

Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er unntatt fra retten til å kreve lovlighetskontroll, jf. koml. § 59 nr. 1 siste setning fordi slike avgjørelser egner seg dårlig for administrativ saksbehandling. Det er de samme hensynene som gjør at slike vedtak også er unntatt fra vanlig klagebehandling etter forvaltningsloven, se fvl. § 3 andre ledd.¹⁰⁵⁰ Også spørsmål om brudd på reglene om offentlige anskaffelser er unntatt, blant annet fordi slike prosesser er gjenstand for en egen overprøvingsordning (gjennom blant annet Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), behovet for å avklare rettslig tvil gjennom lovlighetsklage er derfor lite.¹⁰⁵¹

Det er den offentligrettslige siden av en avgjørelse som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Spørsmål for eksempel om gyldigheten av en privatrettslig avtale kommunen er part i, eller om en kommune er erstatningsrettslig forpliktet kan ikke prøves. Krav om lovlighetskontroll kan som foran nevnt fremsettes både i forhold til avgjørelser truffet av folkevalgte organer, herunder av kommunestyret og avgjørelser truffet av administrasjonen.

12.2.3.3 Hvem kan kreve lovlighetskontroll?

Lovlighetskontroll kan kreves av tre eller flere av kommunestyrets medlemmer, jf. koml. § 59 nr. 1, men kan også iverksettes av fylkesmannen uten at det foreligger noen klage etter nr. 5, se omtale senere i punkt 12.2.3.6. Vilkåret om at minst tre representanter skal stå bak en klage er stilt for å unngå at et enkeltmedlem til stadighet skal klage inn avgjørelser, noe som kan

¹⁰⁴⁹ Ot.prp. nr. 17 (2008-2009)pkt. 5.3.

¹⁰⁵⁰ Ot.prp. 58 (1995-96) s. 39-40. Departementet har imidlertid i rundskriv H-2123 punkt 4.1.5 lagt til grunn at slike avgjørelser kan tas opp av fylkesmannen etter eget initiativ med hjemmel i koml. § 59 nr. 5, men at fylkesmannen bør utvise stor varsomhet med å bruke denne retten. Bernt er kritisk til at også tilsetningssaker er unntatt, se Bernt og Overå (2011) s. 481.

¹⁰⁵¹ NOU 2010: 2 punkt 13.8 og Prop. 12 L (2011-2012) s. 60-63.

påføre både kommunen og fylkesmannen en ekstra og unødvendig arbeidsbelastning.¹⁰⁵² En skal forhindre «kverulanteri» slik blant annet Norsk rådmannsforum uttrykte det i høringsrunden i sin tid. De tre kommunestyremedlemmene må sammen bringe avgjørelsen inn, de kan ikke klage den inn hver for seg. Bare medlemmer av kommunestyret kan kreve lovlighetskontroll av en avgjørelse, ikke varamedlemmer. Annerledes dersom et varamedlem har møtt i et kommunestyremøte og mener det ble truffet en ulovlig avgjørelse i dette møtet.¹⁰⁵³ Administrasjonssjefen og kommunerådet i en parlamentarisk modell kan ikke kreve lovlighetskontroll. Kommunelovutvalget foreslo i sin tid at også disse skulle ha klagerett, men forslaget ble ikke fulgt opp av lovgiver.¹⁰⁵⁴ Heller ikke medlemmer av faste utvalg, kommunedelsutvalg mv., parter, innbyggere i kommunen eller pressen har klagerett.

I et vertskommunesamarbeid, jf. omtale i kap. 9 punkt 9.2.2, er det medlemmene i samarbeidskommunens kommunestyre, altså den kommunen som har delegert myndighet til vertskommunen, som kan kreve lovlighetskontroll av beslutninger truffet etter delegert myndighet i vertskommunen, jf. koml. § 28-1 h. nr. 1. Medlemmene i kommunestyret i vertskommunen har ikke slik adgang jf. nr. 2. (De har selvfølgelig adgang til å kreve lovlighetskontroll over egne avgjørelser). I samkommuner, se omtale i kapittel 9 punkt 9.2.3 i rapporten, vil tre eller flere medlemmer i samkommunestyret, eller tre eller flere medlemmer av deltakerkommunenes kommunestyre sammen ha klagerett over avgjørelser truffet av samkommunens organer etter koml. § 59, jf. koml. § 28-1 q.

12.2.3.4 Prøvingskompetansen ved lovlighetskontroll

Fylkesmannen prøver lovligheten av en kommunal avgjørelse, jf. koml. § 59 nr. 1 sammenholdt med nr. 4, og kan ikke prøve hensiktsmessigheten. Med kontroll av avgjørelsens lovlighet menes kontroll med om den er innholdsmessig lovlig (materielt korrekt), jf. nr. 4 a, om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (som har personell kompetanse), jf. nr. 4 b og om den er blitt til på lovlig måte (om saksbehandlingsreglene - de prosessuelle reglene - for avgjørelsen som er truffet er fulgt), jf. nr. 4 c. Alle de tre elementene skal prøves. I prøvingen av om en avgjørelse er innholdsmessig lovlig etter nr. 4 a skal det også foretas en prøving om det foreligger overskridelse av

¹⁰⁵² Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 201-202.

¹⁰⁵³ Overå og Bernt (2011), note 2 til koml. § 59 samt rundskriv H-2123 punkt 4.1.2.

¹⁰⁵⁴ NOU 1990: 13 s. 292.

forvaltningens skjønnsmessige kompetanse (myndighetsoverskridelse eller myndighetsmisbruk). Forvaltningsskjønnet, dvs. hensiktsmessigheten av et vedtak, kan ikke prøves. Grensen mellom lovlighetsprøving og prøving av forvaltningsskjønnet kan være vanskelig. Det gjelder særlig i situasjoner der en lovbestemmelse gir rettskrav på tjenester eller ytelser, men der betingelsene for å ha et krav er uttrykt ved skjønnbestemte ord og uttrykk (rettsanvendelsesskjønn). For eksempel retten en pasient og bruker har til «nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen», jf. pasientrettighetsloven § 2-1a andre ledd.¹⁰⁵⁵

Det er saken slik den forelå på det tidspunktet kommunen traff vedtaket fylkesmannen skal ta stilling til. Fylkesmannen kan, i motsetning til hva som gjelder etter reglene om partsklage i fvl. § 34, ikke ta hensyn til nye omstendigheter. Hvis fylkesmannen kommer til at avgjørelsen er ugyldig skal vedtaket oppheves, jf. koml. § 59 nr. 4 andre ledd. Fylkesmannen har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak slik fylkesmannen har ved klager over enkeltvedtak etter fvl. § 34. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages.

12.2.3.5 Saksbehandlingsregler

Forvaltningslovens regler gjelder ved behandlingen av lovlighetsklager, men ikke klagereglene i kapittel 6.¹⁰⁵⁶ Det er satt en tidsfrist for krav om lovlighetskontroll, avgjørelsen må påklages innen tre uker, jf. forskrift om tidsfrist for lovlighetskontroll § 1.¹⁰⁵⁷ Denne fristen er absolutt og løper fra det tidspunktet avgjørelsen ble truffet, jf. samme forskrift § 2. Dersom avgjørelsen kommunestyremedlemmene krever lovlighetskontroll av gjelder et enkeltvedtak, som også er påklaget av en part etter forvaltningslovens klageregler, gjelder samme utgangspunkt for klagefristen, men det er anbefalt at partsklagen behandles først. Dersom en partsklage skal behandles av en kommunal klageinstans etter fvl. § 28 andre ledd, jf. omtale foran i punkt 12.2.2.4, løper fristen for å fremme lovlighetsklage først fra tidspunktet da den kommunale klageinstansen har truffet vedtak i forvaltningsklagesaken.¹⁰⁵⁸

¹⁰⁵⁵ Ny bestemmelse i lov 2. juli 1999 nr. 63 som trådte i kraft 1. januar 2012. Tidligere fulgte denne retten blant annet av lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene i kommunehelsetjenesteloven § 2-1

¹⁰⁵⁶ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 300.

¹⁰⁵⁷ Forskrift 13. januar 1993 nr. 4041 om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll.

¹⁰⁵⁸ Rundskriv H-2123 punkt 4.1.8.

Krav om lovlighetskontroll må settes fram for organet som traff avgjørelsen, jf. koml. § 59 nr. 2. Opprettholdes avgjørelsen oversendes kravet fylkesmannen. Departementet har lagt til grunn at dette innebærer vedtaksorganet formelt må ta stilling til saken på nytt.¹⁰⁵⁹ Dersom kravet om lovlighetskontroll gjelder en administrativ avgjørelse mener Bernt at kravet i utgangspunktet må legges fram for et politisk organ i kommunen før det sendes fylkesmannen for at kommunen skal få mulighet til å omgjøre avgjørelsen. Det har formodningen mot seg at delegasjon av myndighet til administrasjonen også omfatter myndighet til å vurdere en lovlighetsklage skriver han.¹⁰⁶⁰ Departementet sier om dette at kommunen selv bestemmer hvordan en lovlighetsklage skal behandles før den oversendes fylkesmannen.¹⁰⁶¹ Uansett skal det ikke legges opp til noen omfattende formell intern klagebehandling før saken sende fylkesmannen. Kommunen må ut fra ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper oversende lovlighetsklagen til fylkesmannen innen rimelig tid.

Fremmes det krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse kan det treffes vedtak om utsatt iverksetting, jf. koml. § 59 nr. 3. Slikt vedtak kan treffes både av kommunen selv og av fylkesmannen, men fylkesmannen er anbefalt å utøve varsomhet her.

12.2.3.6 Fylkesmannens adgang til å ta opp en sak på eget initiativ

Fylkesmannen har også hjemmel til på eget initiativ å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll, jf. koml. § 59 nr. 5. Det er ikke satt noen betingelser i lovteksten for denne adgangen, det gjelder heller ingen tidsfrister. Lovlighetskontroll på eget initiativ ble foreslått av mindretallet i kommunelovutvalget som begrunnet forslaget med hensynet til offentlig forvaltning sitt omdømme. En ønsket å ha en sikkerhetsventil slik at ugyldige kommunale vedtak kan bli overprøvd.¹⁰⁶² Regjeringen og Stortinget fulgte kommunelovutvalgets mindretall på dette punktet.

Det er ikke gitt spesielle føringer av lovgiver i forarbeidene knyttet til når fylkesmannen bør foreta lovlighetskontroll av eget tiltak, men Kommunal- og regionaldepartementet har gitt slike i en veileder om lovlighetskontroll. Departementet uttaler her at myndigheten bør

¹⁰⁵⁹ Rundskriv H-2123 punkt 4.1.6.

¹⁰⁶⁰ Bernt i Bernt og Overå (2011) s. 482 (note 10) til koml. § 59.

¹⁰⁶¹ H-2123 punkt 4.1.6.

¹⁰⁶² NOU 1990: 13 s. 409.

benyttes med varsomhet. Fylkesmannen bør vektlegge informasjon og veiledning framfor kontroll av avgjørelser av eget tiltak. Det må hefte usikkerhet ved avgjørelsens lovlighet før slik kontroll foretas. Departementet angir en del momenter som bør vektlegges.

Rettsikkerhetshensyn, som hvor inngripende er en avgjørelse for en eventuell part, står sentralt. Slike hensyn slår sterkere igjennom dersom avgjørelsen ligger i legalitetsprinsippets kjerneområde, det er for eksempel gitt et forbud eller påbud, enn ellers. Videre vektlegges hensynet til tilliten til forvaltningen. Noen ganger kan det virke uheldig, skadelig eller skape usikkerhet dersom en avgjørelse ikke blir vurdert. Det kan bidra til å skape ro rundt en sak dersom fylkesmannen ser på den. Et tredje moment er hvor sannsynlig er det at avgjørelsen er ulovlig, her må kilden til informasjonen tas i betraktning. Er kilden kommunens administrasjon kan det stilles større krav til sannsynligheten av ulovligheter enn dersom kilden er en privatperson. Er kilden et medlem av kommunestyret, som ikke har klart å få flere med seg, må det stilles strengere krav til å sannsynliggjøre at det har skjedd lovbrudd. Tidsperspektivet får og betydning, er det gått lang tid siden avgjørelsen ble truffet taler det imot bruk av retten. Dersom en sak har fått stor medieomtale kan det tale for at retten brukes. Det praktiske behovet for å få en rettslig avklaring vil også være av betydning.¹⁰⁶³

12.2.3.7 Omfang av lovlighetskontroll

Lovlighetskontroll skjer ikke veldig hyppig. Tabellen under viser i hvilken utstrekning fylkesmennene på landsbasis har behandlet saker etter koml. § 59 i perioden 2002-2011.¹⁰⁶⁴ Det fremgår av tabellen at lovlighetskontroll i flertallet av sakene ble utløst av klage fra kommunestyremedlemmer. Tabellen viser også at fylkesmannen i de fleste tilfellene stadfestet kommunens vedtak.

¹⁰⁶³ Rundskriv H-2123 s. 12-15.

¹⁰⁶⁴ Prop. 1 S (2012–2013) statsbudsjettet for 2013 (KRD).

Tabell 12.3 Lovlighetskontroller 2002–2011

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alle vedtak til kontroll	84	97	92	99	96	97	102	119	97	75
Vedtak stadfestet	57	76	69	85	82	67	62	97	77	60
Vedtak erklært ulovlig	27	21	23	14	14	30	35	20	20	15
Vedtak etter klage	53	84	77	85	65	73	86	96	65	47
Vedtak erklært ulovlig etter klage	9	11	16	8	9	15	25	16	7	6
Vedtak kontrollert etter fylkesmannens initiativ	31	13	15	14	20	24	16	23	32	28
Vedtak erklært ulovlig behandlet etter fylkesmannens initiativ	18	10	7	6	5	15	10	4	13	9

12.2.4 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen skal, jf. sivilombudsmannsloven § 3, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.¹⁰⁶⁵ Sivilombudsmannen undersøker og uttaler på rettslig grunnlag sin mening om hvorvidt offentlige myndigheter, herunder kommuner, har handlet feil, eller begått urett mot borgerne. Slike undersøkelser blir ofte satt i gang på bakgrunn av en klage. En forutsetning for at Sivilombudsmannen kan behandle en klage er normalt at klager har utnyttet sine klagemuligheter etter forvaltningslov og særlov. Det er ikke bare avgjørelser ombudsmannen kan undersøke og overprøve, men også kommunens handlemåte, unnlater den har gjort seg skyldig i, og andre forhold knyttet til kommunens virksomhet.¹⁰⁶⁶ Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 første ledd at ombudsmannen

¹⁰⁶⁵ Lov 22. Juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

¹⁰⁶⁶ Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste, jf. § 4 i sivilombudsmannsloven, men likevel ikke avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet,

«kan uttale sin mening om saken». Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig eller klart urimelig eller klart i strid med god forvaltningspraksis. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at det bør ytes erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Mer praktisk er det imidlertid at ombudsmannen kan påpeke at det knytter seg tvil til forhold av betydning ved avgjørelser som det er klaget på. Slik tvil kan gjelde både faktiske og rettslige forhold.

Uttalelser fra Sivilombudsmannen er ikke rettslig bindende. Slike uttalelser er klart relevante rettskilder og kan ha stor betydning for forståelsen av rettsregler som gjelder for kommunal virksomhet. Vekten av ombudsmannens uttalelser vil imidlertid kunne variere.

Statistikken fra ombudsmannen viser at i 2011 fikk sivilombudsmannen inn 518 saker knyttet til den kommunale forvaltning, 308 ble avvist og 210 realitetsbehandlet. Ombudsmannen uttrykte kritikk i 36 av disse sakene.

12.2.5 Domstolsbehandling av kommunale vedtak

Dersom en borger har et reelt behov (rettslig interesse) i å få avgjort et rettskrav vil vedkommende kunne bringe kravet inn for de alminnelige domstolene, jf. tvisteloven § 1-3.¹⁰⁶⁷ I praksis blir ofte staten saksøkt i slike saker, og ikke kommunen, selv om kommunen er den primære vedtaksinstans. Det henger sammen med at slike tvister ofte gjelder påklagede vedtak, der statlig klageinstans har truffet vedtaket som bringes inn for domstolene. Formelt er det ikke nødvendig at klagemulighetene skal være uttømt for å reise sak, men i praksis vil kommunens vedtak normalt være klagebehandlet før en tvist bringes inn for domstolene.¹⁰⁶⁸

Vi har som foran nevnt ikke egne forvaltningsdomstoler i Norge. Det innebærer at domstolene ikke har noen særlig ekspertise i kommunalrett eller i den omfattende spesielle forvaltningsretten som kommunene har ansvaret for og som de håndhever. Det innebærer

fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter kommuneloven § 13 (hastebestemmelsen). Slik avgjørelse kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettsikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

¹⁰⁶⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

¹⁰⁶⁸ Bragdø-Ellesnes (2009) s. 269-270.

også at prosessen er muntlig og at partene i praksis må være representert ved advokat. En rettsprosess innebærer en risiko for store kostnader i form av rettsgebyr og saksomkostninger (utgifter til både egen og motpartens advokat i tilfelle saken tapes).

Kommunen kan normalt ikke bringe et spørsmål som er avgjort av statlig klageinstans til fordel for en part inn for domstolsprøving. Begrunnelsen for dette er slik Jan Fridhtjof Bernt har formulert det: «Det alminnelige utgangspunktet vil være at et hus ikke bør være i strid med seg selv. Den offentlige forvaltning skal samarbeide og fremtre på en ryddig og ordentlig måte overfor omverdenen. Når lovgiver har fastsatt en viss funksjons- eller oppgavefordeling innen den offentlige forvaltning, vil det normalt virke uryddig, både i forhold til partene og for forvaltningen selv, om det enkelte forvaltningsorgan skulle bli ansett å ha en slik egeninteresse i saken at dette skal kunne utløse krav om overprøving i klagesak eller rettssak.»¹⁰⁶⁹

Domstolenes prøvelsesrett i forhold til kommunale enkeltvedtak omfatter som hovedregel bare legaliteten i en avgjørelse. Hensiktsmessigheten kan bare prøves der dette er særskilt bestemt eller kan utledes av lovgivningen. Grensen mellom det ulovlige og det urimelige er imidlertid ikke skarp. I situasjoner der domstolene kan prøve skjønnsbestemte ord og uttrykk som en del av rettsanvendelsen (rettsanvendelsesskjønn), har vi flere eksempler på at Høyesterett ikke utnytter denne kompetansen fullt ut. Domstolenes overprøvingsrett er altså mye snevrere ved overprøving av enkeltvedtak enn fylkesmannens prøvingsrett etter forvaltningsloven § 34. Domstolene vil, dersom en avgjørelse er strengt lovbunden, kunne treffe nytt vedtak. Dersom rettsanvendelsen forutsetter mye skjønn eller faglige kunnskaper, eller det for eksempel er tatt utenforliggende hensyn kan domstolene som hovedregel bare oppheve et enkeltvedtak og ikke treffe nytt vedtak.¹⁰⁷⁰

Omfanget av domstolsbehandling i forhold til forvaltningsvedtak er lavt. Eksempelvis viste sivilrettsstatistikken for 1988 at det ble anlagt 248 søksmål om offentlig vedtak o.l. for

¹⁰⁶⁹ Bernt mfl. (2002) s. 104.

¹⁰⁷⁰ Eckhoff og Smith (2010) s. 544-548.

domstolene det året samt ca. 143 skattesaker.¹⁰⁷¹ I Torstein Eckhoffs og Eivind Smiths Forvaltningsrett anslås det kanskje et par tusen i året, hvorav Høyesterett behandler en håndfull.¹⁰⁷² Sivilombudsmannens tall og Smith sitt anslag er knyttet til overprøving av forvaltningsvedtak generelt. Domstolsbehandling av kommunale enkeltvedtak skjer i langt mindre omfang. Vi har ikke funnet noen forskningsrapporter eller oversikter som sier noe mer om omfanget.

12.2.6 Særlig om overprøving av tvister mellom kommuner eller mellom kommune og stat

En norsk kommune har som eget rettssubjekt klagerett og kan saksøke staten der kommunen opptrer som en annen privatrettslig interessent, for eksempel i tvist med staten dersom staten eksproprierer kommunal eiendom. Dersom kommunen er uenig med statlig forvaltningsorgan om ansvar og myndighetsoppgaver er hovedregelen at slike beslutninger ikke kan påklages, og heller ikke bringes inn for domstolene. Kommunen har, slik begrepet «rettslig klageinteresse» etter fvl. § 28 første ledd er tolket, ikke klagerett og heller ikke kompetanse (adgang) til å reise søksmål for domstolene etter tvisteloven i slike saker.¹⁰⁷³ I Rt. 1993 s. 445 sier kjæremålsutvalget i Høyesterett at det må foreligge tungtveiende hensyn for at en kommune skal kunne ha søksmålskompetanse når et vedtak ikke berører rettsstillingen til innbyggerne i kommunen. (En kommune kan i noen situasjoner saksøke for staten som representant for innbyggerne i kommunen). Unntak fra denne hovedregelen kan følge av særlov.

Særlov kan ha egne tvisteløsningsordninger for tvister mellom stat og kommune, det har for eksempel NAV-loven, se § 14 siste ledd jf. forskrifter.¹⁰⁷⁴ I NAV-loven er kommune og stat pålagt å inngå avtaler om etablering av NAV-kontorer for å kunne samarbeide om de kommunale sosiale tjenestene og statlige tjenester og ytelser som trygdeytelser, arbeidsmarkedstiltak etc. Fylkesmannen har etter reglene i NAV-loven plikt til å mekle

¹⁰⁷¹ Fliflet (1993), i Lov og rett s. 30-61 Sivilombudsmannen – «Stortingets tillitsmann» og folkets forsvarer. Sivilombudsmannen sammenlignet omfanget av domstolsbehandling i Norge dette året med antall saker behandlet av Sivilombudsmannen, til sammen mottok Sivilombudsmannen det året 1503 klager.

¹⁰⁷² Eckhoff og Smith (2010) s. 540.

¹⁰⁷³ Se omtale av disse spørsmålene blant annet i Bernt mfl. (2002) s. 103-104, Nguyễn-Duy mfl. (2009) s. 46-49 og Stokstad (2012) s. 198-236.

¹⁰⁷⁴ Forskrift 12. mars 2007 nr. 297 om løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

mellom stat og kommune dersom uenighet er til hinder for inngåelse eller gjennomføring av slike avtaler. Han eller hun kan også mekle om visse andre spørsmål (§§ 1-3). Dersom meklingen ikke fører frem sendes saken til en egen tvisteløsningsnemnd etter nærmere regler gitt i forskriftene.

Det er også etablert mer eller mindre frivillige tvisteløsningsordninger for tvister mellom stat og kommune gjennom avtaler. Slike er inngått mellom KS og staten om tvisteløsning i forhold til kostnader innenfor barnevernet og behandling av tvister om avtaler mv. mellom kommune og stat om helse- og omsorgstjenester. Barnevernets tvisteløsningsnemnd skal gi rådgivende uttalelser i tvister mellom kommune og stat om fordeling av utgifter knyttet til enkeltbarn som trenger bistand både etter barnevernloven (på områder der staten har det økonomiske ansvaret) og den primære helse- og omsorgslovgivningen (der kommunen har det økonomiske ansvaret).¹⁰⁷⁵ Helse- og omsorgstjenesteloven pålegger stat og kommune å samarbeide, jf. § 6-1. Det følger av denne bestemmelsen at kommunestyret selv må inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i helseregionen eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer. Samarbeidet skal ha som målsetting å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester, blant annet i forbindelse med utskrivning av pasienter. Nærmere krav til innholdet i avtalen er gitt i § 6-2. I forlengelsen av denne ordningen er det inngått en avtale mellom departementet og KS om etablering av en uavhengig tvisteløsningsnemnd. Nemnda skal, ved siden av å være meklingsinstans ved uenighet om inngåelse av avtaler, gi uttalelser om tvister «ved inngåtte avtaler» etter loven § 6-1 og i visse klagesaker (avtalen pkt. 2.1). Det er også bestemt at uttalelsene er «rådgivende», men det «forventes» at partene legger dem til grunn (avtalen pkt. 2.4). I forbindelse med lovvedtaket i Stortinget og inngåelsen av denne avtalen er det samtidig forutsatt at tvister om slike samarbeidsavtaler skal kunne bringes inn for domstolene.¹⁰⁷⁶

Ved tvister mellom kommuner om ansvar og oppgavefordeling er det større adgang til å få prøvd uenighet for domstolene.¹⁰⁷⁷ Unntak kan gjelde der særlov etablerer egne tvisteløsningsordninger, for eksempel ved fylkesmannen. Slike tvisteløsningsordninger finner

¹⁰⁷⁵ For mer om denne ordningen: Nemnda har publisert til sammen 23 slike uttalelser fra etableringen av den i 2010 og til utgangen av oktober 2012. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/barnevernets-tvistelosningsnemnd.html?id=589293>, lest 5. mars 2013.

¹⁰⁷⁶ Se Stokstad (2012) s. 200-201 om dette.

¹⁰⁷⁷ Se Stokstad (2012) s. 218-219.

vi i enkelte særlover, for eksempel i barnevernloven. Etter barnevernloven § 8-3 skal fylkesmannen, etter krav fra kommunene, løse tvister mellom kommuner om anvendelsen av barnevernloven § 8-1. Barnevernloven § 8-1 sier at en kommunes barneverntjeneste skal yte tjenester og tiltak etter loven til alle som «oppholder seg i kommunen». Det er altså tvister mellom kommuner om ansvar og ansvarsfordeling som kan kreves løst. Også ved visse typer tvister mellom kommuner om tjenestetilbudet (spørsmål om refusjon og hvem som skal dekke utgiftene til helse- og omsorgstjenester til en pasient/bruker) er fylkesmannen tvisteløser, jf. i forskrift om kommunens dekning av utgifter til helse- og omsorgstjenester § 3 tredje ledd.¹⁰⁷⁸ Hvorvidt fylkesmannens avgjørelse av tvister mellom kommuner etter bvl. § 8-3 og etter forskriften gitt med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven kan bringes inn for domstolene er ikke avklart. Høyesterett har tidligere kommet til at en tvist mellom to kommuner der fylkesmannen hadde tvisteløsningskompetanse etter loven (etter en bestemmelse i den nå opphevede sosialtjenesteloven) ikke kunne prøves av domstolene forutsatt at det ikke foreligger myndighetsmisbruk eller grove saksbehandlingsfeil ved fylkesmannens behandling av saken.¹⁰⁷⁹ Sigrud Stokstad har i sin avhandling kommet til at samlet sett gir særreguleringen av kommunenes søksmålsadgang i tvister med staten et bilde av at søksmålsadgangen er snever.¹⁰⁸⁰

12.3 Danmark

12.3.1 Oversikt

I Danmark behandles klager over kommunale beslutninger og avgjørelser vanligvis av administrative klageorganer. Klageregler er ofte gitt i særlovgivningen, eksempelvis på det sosiale området.¹⁰⁸¹ Det er ikke gitt regler om forvaltningsklager i kommunestyrelsesloven, slik klagebehandling er heller ikke regulert i den alminnelige forvaltningsloven i Danmark. Som omtalt i introduksjonen til dette kapitlet er det heller ikke gitt regler om lovlighetsklager i kommunestyrelsesloven. Derimot har en regler om Statsforvaltningens tilsyn med kommunene i styrelsesloven kapittel VI (§§ 47-51) og i § 57 (en særlig bestemmelse om innsendelse av årsregnskap mv., se omtale i kap. 10 punkt 10.3.4) samt regler om

¹⁰⁷⁸ Forskrift 16. desember 2011 nr. 1348 om kommunens dekning av utgifter til helse- og omsorgstjenester. Forskriften er gitt med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven § 11-1 annet ledd.

¹⁰⁷⁹ Rt. 2007 s. 234 (Kongsberg-Nes-saken).

¹⁰⁸⁰ Se Stokstad (2012) s. 204.

¹⁰⁸¹ Se for eksempel lov om social service (LBK nr 810 af 19/07/2012) § 166. Det følger av denne bestemmelsen at kommunalbestyrelsens avgjørelser etter loven som hovedregel kan påklages til Ankestyrelsen etter reglene i lov om rettsikkerhet og administration på det sosiale område (LBK nr 930 af 17/09/2012) kapittel 10.

Indenrigsministeriets overtilsyn mv. i kapittel VII (§§ 52-56). Klagebehandling kan skje som en del av slikt tilsyn.

Klage- og tilsynsorganer er kommunen selv, administrative klageorganer (i stor utstrekning uavhengige kollegiale klageorganer), Statsforvaltningen som utøver det alminnelige tilsynet med kommunene, det statlige overtilsynet med kommunene ved Innenrigsministeriet samt Folketingets ombudsmand og de alminnelige domstolene.¹⁰⁸²

Her behandles først og fremst de lovregulerte ordningene om klager til de uavhengige kollegiale administrative klageorganene og tilsynsklager til Statsforvaltningen/Innenrigsministeriet fordi dette er organer som er opprettet for å ivareta kontroll og tilsyn med kommunenes virksomhet. Adgangen til å bringe forvaltningssaker inn for Folketingets ombudsmann og domstolene er også viktig, ikke minst ut fra den prinsipielle betydningen avgjørelser i slike organer kan ha, ombudsmandens og domstolenes rolle omtales derfor også.

En klageadgang kan vedrøre alle slags kommunale beslutninger eller bare konkrete «avgjørelser» om en borgers rettsforhold (tilsvarende enkeltvedtaksbegrepet i Norge) som kommunene treffer i medhold av lovgivningen eller gjeldende rett for øvrig. De lovregulerte klageordningene omfatter normalt ikke den faktiske kommunale virksomheten. Feil og mangler ved utførelsen av slik virksomhet må som regel påklages til kommunen selv, men slik at Statsforvaltningen i et visst omfang også kan behandle slike klager.

Også avgjørelser om borgernes rettsforhold (forvaltningsakter) kan i utgangspunktet påklages til Statsforvaltningen, men er det gitt regler om klage over slike avgjørelser i særlovgivningen må disse følges. Noen klageordninger åpner for at klageorganet selv kan bestemme om det vil ta en klage opp til realitetsbehandling. Folketingets ombudsmand har slik adgang. Også

¹⁰⁸² Ved kommunalreformen av 2007 ble det etablert fem regionale tilsynsenheter lagt til (regionale) statsforvaltninger under ledelse av en direktør, fra 1. juli 2013 omdannet til en Statsforvaltning. Dette embetstilsynet omfatter såvel kommuner som de nye regioner, mens Innenrigsministeriet inngår som organ for et – mer begrenset – overtilsyn og som klageorgan i forhold til Statsforvaltningen avgjørelser om sanksjonering av ulovlige kommunale beslutninger.

Ankestyrelsen har hatt slik adgang.¹⁰⁸³ Statsforvaltningen er heller ikke forpliktet til å ta en klage opp til behandling. Samtidig er Statsforvaltningens kompetanse heller ikke begrenset til behandling av klager, Statsforvaltningen kan ta spørsmål om lovligheten av kommunal virksomhet opp av eget tiltak. Mange tilsynssaker Statsforvaltningen behandler initieres trolig av klager uten at vi har konkrete tall for en slik antakelse. På områder der det ikke er noen lovregulert klageadgang fungerer Statsforvaltningen reelt sett som en klageinstans. (Omvendt kan særlige klageorganer etablert ved særlov også fungere som tilsynsmyndigheter).

Klageorganenes prøvelseskompetanse omfatter i utgangspunktet både rettsspørsmål og skjønnsutøvelsen. Et viktig unntak finner vi på sosiallovgivningens område, der bare lovligheten kan prøves. Også Statsforvaltningen og i utgangspunktet også ombudsmandens prøvelseskompetanse er begrenset til å prøve lovligheten. Men ombudsmannen kan også vurdere hvorvidt et forvaltningsorgan har opptrådt i henhold til god forvaltningsskikk (som en ikke rettslig målestokk for bedømmelsen av den administrative virksomhet).

Rettsvirkningene av klageorganers prøvelse, dersom de avdekker feil eller mangler i en kommunes beslutning kan være rettelse eller oppheving av vedtaket eventuelt kombinert med hjemvisning av saken til fornyet behandling.

Statsforvaltningen gir ved sin behandling av tilsynssaker veiledning og såkalte konstatierende pålegg, men har også adgang til å oppheve (annullere) ulovlige beslutninger og kan også beslutte, og iverksette sanksjoner (i form av suspensjon og tvangsbøter) samt anlegge erstatnings- og fastsettelsessøksmål (anerkjendelsessøksmål) for domstolene.

Statsforvaltningens behandling av tilsynssaker resulterer i praksis som regel med at tilsynet gir en veiledende uttalelse. For så vidt angår Statsforvaltningens avgjørelser om annullasjon av en beslutning eller tvangsbøter gjelder en særlig begrensning, det såkalte klarhetsprinsipp. Prinsippet innebærer at kun klart ulovlige beslutninger kan resultere i annullasjon eller tvangsbøter.

¹⁰⁸³ Ankestyrelsen rolle ble endret 1. juli 2013. Tidligere var klager på det sociale og bekeftigelsesmessige området underlagt en toinstansordning der ankestyrelsen var ankeinstans over avgjørelser truffet av de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene. Etter reformen er ankestyrelsen eneste klageinstans på dette området. Se omtale i L 158 (2012-2013) Forslag til lov om ændring af lov om regional statsforvaltning, lov om børns forsørgelse, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love som følge af ændret organisering af statsforvaltningerne fremsatt av social- og integrationsministeren 27.2.2013.

Klage til Folketingets ombudsmand kommer normalt først på tale, når andre klagemuligheter er uttømt. Saksanlegg for domstolene i forhold til klager vil typisk finne sted når saken er ferdig behandlet i en administrativ klagebehandling eller ved tilsynsmyndighetens avgjørelse.

12.3.2 Kommunen som klageorgan

Kommunalbestyrelsen er som tilsynsorgan for all kommunal virksomhet også et organ for behandling av klager fra borgere over kommunale beslutninger mv. I noen tilfeller er kommunalbestyrelsen eneste klagemulighet, enten etter alminnelige kommunalrettslige rettsprinsipper eller i medhold av særlovgivningen. Når kommunens klagebehandling bygger på alminnelige rettsprinsipper (det er som foran nevnt ikke gitt klageregler i forvaltningsloven) har kommunen ikke plikt til å gjenoppta behandlingen av en sak, med mindre parten fremkommer med vesentlige nye faktiske opplysninger eller nye rettslige forhold. Der kommunens klagebehandling bygger på særlov kan kommunen etter denne lovgivningen ha plikt til å se på saken på nytt (såkalt remonstration). Slik er lovreglene f.eks. på sosialområdet. På andre områder følger det av særlovgivningen at klager skal inngis gjennom førsteinstansen, dvs. kommunen. I slike situasjoner har kommunen ikke plikt til å se på saken på nytt, men mulighet til å gjøre det.

Kommunalbestyrelsen har som hovedregel full kompetanse til å behandle klager over feil og mangler både i forhold til kommunens faktiske virksomhet og med hensyn til konkrete avgjørelser kommunen har truffet vedrørende borgernes rettsforhold (også der det ikke eksisterer noen lovregulert klageordning). Klagemulighetene kan i noen tilfelle være begrenset ved regler i særlovgivningen. Det gjelder eksempelvis en rekke av beslutningene truffet etter folkeskoleloven.¹⁰⁸⁴ Kommunen (og kommunalbestyrelsen) må normalt forholde seg til alle slags klager såfremt de ikke er helt udokumenterte eller vedrører bagatellmessige forhold.¹⁰⁸⁵ I forhold til kommunale tjenester som utføres av private må det antas, at kommunen, og dermed kommunalbestyrelsen som øverste ansvarlige for den kommunale virksomheten har en skjerpet plikt til å behandle klager over feil og mangler. Klager over

¹⁰⁸⁴ LBK nr 998 af 16/08/2010 (Folkeskoleloven) Det følger av folkeskoleloven at visse av skolelederens og (de fleste av) skolebestyrelsens avgjørelser ikke kan bringes inn for annen administrativ myndighet (kommunalbestyrelsen inkludert).

¹⁰⁸⁵ Klager over kommunens beslutninger og avgjørelser må i første omgang forelegges det utvalget saken hører inn under til uttalelse og eventuell beslutning. Tilsvarende gjelder klager over feil og mangler i tjenester og ytelser som gis (ydelsesudbudet).

personalets opptreden og saksbehandlingstider må tas opp av borgmesteren som leder for administrasjonen i kommunen.

Det eksisterer også noen særlige ordninger. Kommunalbestyrelsen kan ved bestemmelse i styrelsesvedtekten beslutte å etablere en borgerrådgiverfunksjon etter regler gitt i ksl. § 65 e, stk. 1 og 3. En borgerrådgiverfunksjon skal plasseres direkte under kommunalbestyrelsen og uavhengig av borgmesterens øverste daglige ledelse av kommunens administrasjon. Lederen av denne skal ansettes og avskjediges av kommunalbestyrelsen, jf. stk. 1, 2. pkt.

Borgerrådgiverfunksjonen kan bare ivareta oppgaver vedrørende rådgivning og veiledning av borgerne og tilsyn med kommunens administrasjon, jf. stk. 4. Veiledningsoppgaven består i å hjelpe borgerne videre i klagesystemet, mens tilsynsoppgaven omfatter tilsyn med at de administrative beslutningene skjer i overensstemmelse med lovgivningen, god forvaltningsskikk, retningslinjer gitt av kommunalbestyrelsen og utvalgene og om administrasjonen i kommunene for øvrig skjer på hensiktsmessig måte. Kommunalbestyrelsen fastsetter selv de nærmere oppgavene for en slik funksjon.

12.3.3 Forvaltningsklager til administrative klageorganer

12.3.3.1 Hva kan påklages?

Lovregler om klageadgang til administrative klageorganer finner vi ofte i ulike særlover som regulerer den kommunale virksomheten. Slik klageadgang omfatter normalt bare «avgjørelser» kommunen har truffet om borgernes rettsforhold med hjemmel i særlovgivningen.¹⁰⁸⁶ «Avgjørelse» er et snevrere begrep enn begrepet beslutning og sammenfaller i stor utstrekning med begrepet «enkeltvedtak» i norsk rett.

Klagemulighetene kan i noen tilfelle være begrenset ved regler i særlovgivningen. Det gjelder eksempelvis en rekke av beslutningene truffet etter folkeskoleloven, se folkeskoleloven § 51 stk. 1 og 2. I denne loven er også klageadgangen til kommunalbestyrelsen begrenset.¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁶ Et unntak her gjelder feil og mangler innen for helsetjenesten (sundhedsvæsenet) som kan påklages til Patientombudet. Men dette område er i hovedsaken administrert av Regionerne og ikke kommunene.

¹⁰⁸⁷ Visse av skolelederens og (de fleste av) skolebestyrelsens avgjørelser kan ikke bringes inn for annen administrativ myndighet (inkludert kommunalbestyrelsen).

Klageadgangen er ofte begrenset til konkrete avgjørelser kommunen treffer med hjemmel i vedkommende særlov, mens kommunalbestyrelsens generelle beslutninger om servicenivå ikke kan påklages selvstendig. Det gjelder f.eks. kommunalbestyrelsens beslutninger om det generelle servicenivået på sosiallovgivningens område, herunder hvilke tilbud og plasser som skal stå til rådighet i kommunen og egenandeler (takster) for tilbudene, jf. den sociale retssikkerhetslovs § 60, stk. 3.¹⁰⁸⁸

12.3.3.2 Hvem kan klage?

Klageberettigede etter særlovgivningen er i utgangspunktet sakens parter, men slik at partsrepresentanter og interesseorganisasjoner kan ha klagerett (søgsmålskompetence). Det siste er tilfellet innenfor natur- og miljøområdet. Eksempelvis har en rekke navngitte organisasjoner klagerett over visse av kommunalbestyrelsens avgjørelser etter miljøbeskyttelsesloven § 99, mens miljøorganisasjoner for øvrig har klagerett etter § 100.¹⁰⁸⁹

12.3.3.3 Klageorgan

Frem til 1970 var amtmanden som tilsynsinstans etter ulovfestet rett også klageinstans for kommunale avgjørelser om borgernes rettsforhold. Amtmandens tilsynsrolle bortfalt ved kommunalreformen i 1970, siden den tid har det vært lagt til grunn at klageadgang over kommunale avgjørelser om borgernes rettsforhold i forhold til lovpålagte oppgaver krever hjemmel i lov. Bortfallet av den ulovfestede klageadgangen til amtmanden medførte at det i årene etter kommunalreformen av 1970 ble opprettet en rekke klageordninger i forhold til kommunenes lovpålagte oppgaver.

Hvilken instans som er klageinstans for ulike typer av avgjørelser er i dag regulert i særlovgivningen. Det fremgår av en rapport fra 2003 at på det tidspunktets fantes det 34 klageorganer, herunder ministerier, som behandlet klager på det kommunale område.¹⁰⁹⁰ 3/4 av disse befant seg innenfor Indenrigs-, Sundheds-, Miljø-, Skatte-, Social-, Trafik- og Økonomi- og Erhvervsministeriets ansvarsområder. Hoveddelen (70 %) av samtlige

¹⁰⁸⁸ LBK nr 930 af 17/09/2012 Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

¹⁰⁸⁹ Lov om miljøbeskyttelse jf. lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 med senere endringer.

¹⁰⁹⁰ Rapporten er utarbeidet av et statlig nedsatt utvalg som blant annet vurderte klageordningene knyttet til kommunale vedtak. Se Rapport fra udvalg vedrørende kommunale råd og nævn (Finansministeriet 2003) <http://www.fm.dk/publikationer/2003/rapport-fra-udvalget-vedr-kommunale-raad-og-naevn-mv/> lest 7.1.2013.

klagesaker ble behandlet av klageinstanser innenfor det sosiale området, mens skatteområdet utgjorde et annet stort område (knappt 25 %) ¹⁰⁹¹. Klageordningene er, slik de er beskrevet i rapporten, preget av ganske store forskjeller med hensyn til sammensetning av organene, hvem som har klagerett, prøvelseskompetanse og prøvelsesgrunnlag.

De fleste av klageorganene er kollegiale, består av politikere (20 %), interesserepresentanter (30 %) og sakkyndige (30 %). Normalt blir slike klageorganer ledet av en dommer eller en annen person med juridisk utdanning. Klagesakene behandles i utgangspunktet av det samlede organ, men slik at lederen av klageorganet normalt er berettiget til å avgjøre saker som ikke reiser tvil (formandsavgjørelser). De kollegiale klageorganene er vanligvis rettslig uavhengige og kan ikke instrueres av sentrale myndigheter. Normalt er avgjørelsene klageorganene treffer endelige i forhold til det administrative systemet.

Noen ganger er klagesystemet innrettet med to instanser, en regional og en sentral klageinstans, der den sentrale instansen typisk bare behandler saker som har prinsipiell eller generell betydning. Slik har ordningen for eksempel vært innenfor det sosiale og det arbeidsmarkedsmessige området, der de sociale nævn og beskæftigelsesankenævn har vært regionale klageinstanser, mens Ankestyrelsen har vært klageinstans for avgjørelser truffet av de regionale klageorganene. Denne ordningen er med virkning fra 1. juli 2013 opphevet. De Sociale Nævn og Beskæftigelsesankenævnene er nå nedlagt, og alle klagesaker som tidligere ble behandlet av disse nemndene skal nå behandles av Ankestyrelsen som første og eneste administrative klageinstans. Hovedparten av sakene i Ankestyrelsen skal etter nyordningen behandles av de ansatte i Ankestyrelsen på leders ansvar, og uten medvirkning av «beskikkede» medlemmer. Saker som er prinsipielle eller generelle vil fortsatt bli underlagt nemndsbehandling i Ankestyrelsen, men slik at utvelgelsen nå vil basere seg på samtlige kommunale vedtak som påklages, og ikke bare de som ble videreklaget etter forutgående behandling i de sociale nævn og beskæftigelsesankenævn. (Slik ordningen til nå har vært). I tillegg til behandlingen av de prinsipielle sakene skal også et visst antall andre klagesaker (opp mot 1200 av til sammen om lag 36 000 klagesaker) som har større elementer av skjønn i segn avgjøres av «beskikkede» medlemmer. Det skal skje dels i møte og dels etter skriftlig votering. Begrunnelsen for endringen av klagesystemet er dels knyttet til utfordringen Statsforvaltningen sto ovenfor (de skulle blant annet forberede klagesaker for de regionale

¹⁰⁹¹ Med kommunalreformen i 2005/07 ble den kommunale skatteligningen overtatt av staten.

klagenemndene) og dels knyttet til rettssikkerhetsmessige utfordringer i det tidligere toinstanssystemet med store forskjeller i saksbehandlingstiden fra region til region og forskjeller i kvalitet, saksbehandlingspraksis og prioritering av saksområder mellom regionene.¹⁰⁹²

12.3.3.4 Klageorganenes prøvingskompetanse

Hvilken prøvingskompetanse klageorganene har er regulert i de ulike særlovene som gir regler for klageorganet og klageadgangen. Klageorganene har i utgangspunktet full prøvelsesrett, dvs. at de kan prøve både lovligheten og hensiktsmessigheten (skjønnsutøvelsen loven eventuelt åpner for) når de overprøver kommunale avgjørelser truffet etter særlov. Det gjelder for omlag 3/4 av klageorganene. Dette må imidlertid sammenholdes med at nesten 3/4 av samtlige klager har vært behandlet av de sociale nævn og beskæftigelsesankenævn og Ankestyrelsen. Disse klageorganene (etter 1. juli 2013 bare Ankestyrelsen) kan bare prøve avgjørelsenes lovlighet, jf. den sociale retssikkerhetslovs § 69.¹⁰⁹³ Begrensningen av prøvelseskompetansen i denne lovgivningen har sammenheng med et prinsipielt ønske om å fremme det kommunalpolitiske og kommunaløkonomisk ansvar på områder der lovgivningen gir kommunene skjønnsmessig kompetanse.¹⁰⁹⁴

Prøvelsesgrunlaget er i alle tilfelle gjeldende rett, klageorganene kan i meget begrenset omfang trekke god forvaltningsskikk inn i sin vurdering.

12.3.3.5 Saksbehandlingsregler

Saksbehandlingen i de administrative klageorganene er normalt skriftlig. Klageorganet har som hovedregel ansvaret for at alle nødvendige opplysninger for å kunne avgjøre saken foreligger. Denne prosessformen er valgt for å sikre borgerne adgang til en hurtig og lite kostbar overprøving av saken.

¹⁰⁹² For mer om dette se omtale i L 158 (2012-2013) fremsatt av social- og integrationsministeren 27.2.2013 samt Ankestyrelsens nettsider.

¹⁰⁹³ LBK nr 930 af 17/09/2012.

¹⁰⁹⁴ Bet. 1168/1989 om De kommunale opgavers fordeling og finansiering.

12.3.3.6 Resultatet av klagebehandling

Klageorganets prøving kan føre til stadfestelse av kommunens avgjørelse, oppheving eller til endring av den påklagede avgjørelse. Reaksjonsmulighetene avhenger av det konkrete prøvelsesgrunnlaget.

Klageorganets avgjørelse er i utgangspunktet endelig i forhold til førsteinstansen (kommunen), men noen særlover åpner for kommunale klager. Miljøbeskyttelsesloven § 98, stk. 2 gir hjemmel for, at kommuner kan påklage miljøministerens avgjørelser inn for natur- og miljøklagenævnet.¹⁰⁹⁵ Lov om rettsikkerhet og administration på det sociale område § 63 har tidligere åpnet for at kommunalbestyrelsen kunne påklage de sociale nævns avgjørelser til Ankestyrelsen. (Ankestyrelsen behandlet før bare saker av generell/prinsipiell interesse). Som en konsekvens av overgangen til en klageinstans (Ankestyrelsen) på dette området, omtalt foran, kan kommunene, bortsett fra i saker der det foreligger uenighet mellom kommuner, ikke lenger klage over avgjørelser i dette klagesystemet. Både kommuner og borgerne får i følge lovforslaget en sikkerhet gjennom den etablerte ordningen for at innklagede kommunale avgjørelser behandles som prinsipielle hvis Ankestyrelsen finner grunnlag for det.¹⁰⁹⁶

Kommunalbestyrelsen kan også bringe klageorganers avgjørelser inn for domstolene hvis de kan dokumentere en vesentlig økonomisk eller annen særlig interesse i domstolsprøvelse. I slike situasjoner blir klageorganet, og ikke den private part, saksøkt.

De administrative klageinstansene er bundet til et avgrenset regelsett i sin saksbehandling, og er underlagt både domstols- og ombudsmandskontroll. Avgjørelser disse instansene treffer har derfor ikke den samme prinsipielle interesse som domstols- og ombudsmannsbeslutninger har. Vurdert i forhold til det faktiske antall saker slike klageorganer behandler har beslutningene de treffer allikevel ganske stor betydning. I tillegg kommer at de sentrale klageorganene kan ha som oppgave å sikre koordinasjon av lokal ivaretagelse av lovpålagte oppgaver, og herunder være tillagt særlige beføyelser. Eksempelvis har Ankestyrelsen en slik

¹⁰⁹⁵ Lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 med senere endringer.

¹⁰⁹⁶ Se omtale i L 158 (2012-2013) fremsatt av social- og integrationsministeren 27.2.2013 s. 14.

koordinerende rolle.¹⁰⁹⁷ Den skal følge praksis i kommunene og skal veilede om ankeinstansens praksis. Dette gjøres blant annet ved utsendelse av prinsippavgjørelser og ved at det er adgang til å foreta såkalte praksisundersøkelser, jf. den sociale retssikkerhetslovs §§ 76-79 a. Kommunalbestyrelsen har etter den sociale retssikkerhetslovs § 79 a plikt til å behandle Ankestyrelsens undersøkelser av kommunens praksis på et møte, og har også, etter beslutning av Ankestyrelsen, plikt til å orientere Ankestyrelsen om denne behandlingen, herunder om hvilke foranstaltninger undersøkelsen har resultert i.

12.3.3.7 Omfang forvaltningsklager

Vi har ikke funnet noen samlet oversikt over omfanget av klagesaker behandlet i det administrative klagesystemet i Danmark, men vi har oversikt over omfanget av saker behandlet av de sociale nævn og beskæftigelsesankenævn (som jo er nedlagt fra 1. juli 2013) og Ankestyrelsen. (Disse klageinstansene har behandlet en stor andel av det totale antall klager, jf. foran.) I 2011 behandlet de sociale nævn og beskæftigelsesankenævn knapt 36 000 sager, 67 % ble avsluttet ved beslutning av leder alene. Andelen kommunale avgjørelser som blir underkjent etter klagebehandling har vært stigende. I 2011 ble avgjørelsene i 28 % av sakene som ble realitetsbehandlet endret eller hjemvist til fornyet behandling i kommunene. I Ankestyrelsen var omgjøringsfrekvensen på 54 %, altså en god del høyere.¹⁰⁹⁸

12.3.4 Det statlige tilsynet med kommunene

12.3.4.1 Tilsynsmyndighetene

Kommunene er etter grundloven § 82 undergitt statlig tilsyn. Kommunaltilsynet ivaretas av Statsforvaltningen i første instans, jf. ksl. § 47 stk. 1 og Økonomi- og Indenrigsministeriet (i denne rapporten forkortet til Indenrigsministeriet) som overtilsyns- og klagemyndighet. Statsforvaltningen og Indenrigsministeriet utgjør altså «tilsynsmyndighetene» når det er tale om kommunaltilsynet. I tillegg til Statsforvaltningen utøver også ministerier sektortilsyn med kommunene. Rettsbrudd disse konstaterer må eventuelt forfølges av de alminnelige tilsynsmyndighetene og sanksjoneres i tråd med reglene i styrelsesloven.

¹⁰⁹⁷ Frem til 1. juli 2013 skulle denne rollen ivaretas i samarbeid med det sociale nævn og beskæftigelsesankenævnet.

¹⁰⁹⁸ Gjelder ca. 500 prinsipielle saker behandlet i Ankestyrelsen, se Ankestyrelsens nøgletal 2011: <http://www.ast.dk/artikler/default.asp?page=1654>.

Tilsynet med kommunene var opprinnelig plassert hos amtmanden med Indenrigsministeriet som overtilsynsmyndighet. Ved kommunalreformen i 1970 ble tilsynet etablert som et blandet statlig og kommunalt tilsyn i form av «tilsynsråd» som besto av amtmanden og 4 medlemmer av amtsrådet. Ved gjennomføringen av en klagereform i 2004 fikk fem av statsamtene tilsynsansvaret og det ~~det~~ kommunale innslaget i tilsynet ble fjernet. Omdannelsen av tilsynet til et rent embetstilsyn i statlig regi skjedde blant annet på bakgrunn av at en rekke lovkrav til at kommunale enkeltdisposisjoner skulle godkjennes av tilsynsmyndighetene ble fjernet, og slik at det statlige tilsynet i dag hovedsakelig er et legalitetstilsyn. I 2007, i forbindelse med kommunalreformen, ble statsamtene omdannet til fem regionale statsforvaltninger under ledelse av en direktør. Denne ordningen ble revidert i 2013 samtidig med revisjonen av klageordningen på det sociale- og beskæftigelsesmessige området omtalt foran. Statsforvaltningen er nå omdannet fra fem regionale forvaltninger til en ny landsdekkende forvaltning. Begrunnelsen for omdanningen henger sammen fallende bevilgninger, økning i oppgavemengden og uhensiktsmessigheter i organiseringen av oppgaver samt endringene i klagesystemet.¹⁰⁹⁹

12.3.4.2 Hvem fører Statsforvaltningen tilsyn med?

Statsforvaltningen fører tilsyn med kommunene, jf. ksl. § 47 stk. 1.¹¹⁰⁰ Statsforvaltningens kompetanse omfatter all virksomhet i kommunen som utøves av kommunalbestyrelsen eller på kommunalbestyrelsens vegne.¹¹⁰¹ Tilsynet retter seg mot kommunalbestyrelsen og mot utvalgene under kommunalbestyrelsen. Det gjelder også utvalgsledere i den utstrekning disse treffer avgjørelser på utvalgenes vegne. Tilsynet gjelder organenes virksomhet og ikke virksomhet utført av det enkelte medlem. Tilsynet omfatter således ikke hvorvidt det enkelte medlem har overholdt sine plikter. Det betyr eksempelvis at en klage på at et medlem av kommunalbestyrelsen ikke overholder møteplikten sin ikke kan behandles av tilsynsmyndighetene. Heller ikke borgmesterens funksjon som daglig leder av den kommunale forvaltningen, jf. ksl. § 31, stk. 3, er omfattet. Borgmesterens funksjon når han / hun opptrer på kommunalbestyrelsens vegne er derimot omfattet av tilsynet. Tilsynet retter seg også mot den kommunale administrasjonen når den opptrer på kommunalbestyrelsens eller utvalgenes vegne. Ved konstatering av ulovlige forhold som kan tilskrives

¹⁰⁹⁹ Se omtale i L 158 (2012-2013) fremsatt av social- og integrationsministeren 27.2.2013 s. 9.

¹¹⁰⁰ Statsforvaltningen utøver også tilsyn med regionene.

¹¹⁰¹ Thomsen (2010) s. 399-401.

administrasjonen må tilsynet pålegge kommunalbestyrelsen å gripe inn. Det faller utenfor tilsynets kompetanse å ta stilling til om det er grunnlag for å gjøre gjeldende tjenestemessig ansvar.

Tilsynet omfatter også kommunale fællesskaber opprettet etter ksl. § 60, jf. ksl. § 47, stk. 2. (Disse skal som omtalt i kapittel 9 punkt 9.3.3 godkjennes av Statsforvaltningen som tilsynsinnsinstans). Alle andre organer med en selvstendig beslutningskompetanse faller utenfor tilsynsmyndighetenes kompetanse. Det gjelder selskaper som er helt eller delvis kommunalt eid, selvstendige institusjoner og virksomheter som utfører oppgaver etter avtale med kommunene og virksomheter kommunen har et ledelsesmessig samarbeid med.¹¹⁰² Også selvstendige kommunale myndigheter, f.eks. skolebestyrelser og barn- og ungeutvalg, er unntatt tilsynet. Det samme gjelder revisjonens virksomhet.¹¹⁰³

12.3.4.3 Hva kan det føres tilsyn med?

Statsforvaltningen skal, med hjemmel i styrelsesloven § 48, stk. 1, føre tilsyn med at «kommunene og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning». Statsforvaltningen har etter bestemmelsen plikt til å føre tilsyn.

Tilsynet er et lovlighetstilsyn (legalitetstilsyn). I enkelte tilfelle foreskriver styrelsesloven at tilsynsmyndighetene skal godkjenne kommunale enkeltdisposisjoner. Slike godkjenningsordninger innebærer både en form for lovlighetskontroll og en kontroll med hensiktsmessigheten av beslutninger. Disse godkjenningsordningene omtales ikke her, men noen av dem er omtalt andre steder i rapporten.¹¹⁰⁴

¹¹⁰² Et eksempel på det sistnevnte er representasjon i ledelsen av private virksomheter som kommunen samarbeider med etter reglene i ksl. § 68 a, omtalt i kap 11 punkt 11.3.5.1.

¹¹⁰³ Tilsynsmyndighetene kan «i særlige tilfælde» pålegge kommunalbestyrelsen å innhente opplysninger om revisjonens egne forhold.

¹¹⁰⁴ Statsforvaltningen er godkjenningsmyndighet i forhold til kommuners antakelse og avskjedigelse av revisjon (§ 42), se omtale i kapittel 11 punkt 11.3.3.1, samt opprettelse av kommunale fællesskaber (§ 60), se omtale i kapittel 9 punkt 9.3.3. Indenrigsministeriet er godkjenningsmyndighet i forhold til styrelsesvedtægter for magistratsstyrte kommuner (§ 64), enkeltstående dispensasjoner fra styrelseslovens regler og valg av andre styringsformer enn utvalgsstyre (§ 65 c), se omtale i kapittel 4 punkt 4.3 samt avsettelse av borgmesteren på grunn av «misrøgt» av vervet (§ 66), se omtale i kapittel 7 punkt 7.3.2. Det er også gitt godkjenningsregler i lånebekendtgørelsen omtalt i kapittel 10 punkt 10.3.5.

Det føres et alminnelig kommunaltilsyn etter bestemmelsen. I utgangspunktet omfatter tilsynet all kommunal virksomhet som ikke er unntatt ved lov. Det betyr at det kan føres tilsyn både når kommunen treffer avgjørelser om enkeltpersoners rettsforhold med hjemmel i lov, eller gjeldende rett for øvrig, og der kommunen ivaretar oppgaver av faktisk preget karakter.¹¹⁰⁵ I begge tilfelle omfatter tilsynet både konkrete og generelle beslutninger, herunder beslutninger, retningslinjer eller praksis både med hensyn til kommunens lovfestede og ikke lovbestede oppgaver. I tillegg retter tilsynet seg særlig mot beslutninger om de styringsmessige forholdene i kommunen, herunder etterlevelsen av reglene i styrelsesloven og styrelsesvedtægten.

Det er lovgivningen som «særlig» gjelder for kommunene / kommunale fællesskaber det skal føres tilsyn med. Det innebærer at tilsynet (og dermed klageadgangen) ikke omfatter lovgivning som gjelder både for private og offentlige myndigheter. Eksempler på slik lovgivning er personvernlovgivning og rettsregler som gjelder der kommunen handler på et privatrettslig grunnlag, for eksempel avtalelov, regler om erstatningsansvar mv. Alminnelige forvaltningsrettslige regler og rettsprinsipper er omfattet av tilsynet selv om tilsvarende regler og prinsipper også gjelder for private virksomheter.

Hvorvidt arbeidsrettslige regler overholdes eller ikke, er også unntatt fra tilsynet, jf. ksl. § 48, stk. 2. Dette unntaket får selvstendig betydning i forhold til arbeidsrettslige regler som bare gjelder for offentlige myndigheter, f.eks. tjenestemannsregulativer og rekkevidden av alminnelige ledelsesbeføyelser for offentlige myndigheter. Arbeidsrettslige regler som gjelder for både private og offentlige myndigheter er unntatt allerede etter første ledd.

Statsforvaltningens adgang til å føre tilsyn må også vike for andre lovbestede klage- og tilsynsordninger, jf. ksl. § 48, stk. 3. Det betyr blant annet at avgjørelser i enkeltsaker som behandles av en særlig klage- eller tilsynsmyndighet kan ikke påklages til Statsforvaltningen. Begrensningen gjelder uavhengig av hva slags reaksjonsmuligheter andre klage- og tilsynsmyndigheter har, også i situasjoner der andre tilsynsorganer (sektormyndigheter) bare har adgang til å gi uttalelser (ikke bindende) om lovligheten av en kommunal disposisjon eller unnlatelse. Det er antatt at begrensningen ikke omfatter klage- og tilsynsmyndighetenes

¹¹⁰⁵ Rønsholdt (2008) s. 78.

adgang til å gi uttrykk for sitt syn på hva som er gjeldende rett, for eksempel i veiledende uttalelser.¹¹⁰⁶ Tilsynsmyndighetene har lagt til grunn at begrensningen heller ikke gjelder når klageadgangen er avskåret av formelle grunner, f.eks. ved overskridelse av en klagefrist eller hvis prøvelsesmulighetene er begrenset i forhold til kommunens generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis. Statsforvaltningens tilsyn kan omfatte f.eks. en kommunes beslutninger om det generelle servicenivået etter sosiallovgivningen, slike beslutninger kan ikke påklages til Ankestyrelsen.

Det er videre antatt at en klage til ombudsmanden avskjærer Statsforvaltningen fra å behandle en sak. Annerledes dersom det er anlagt søksmål for de alminnelige domstoler.¹¹⁰⁷ Har domstolene allerede har truffet avgjørelse i saken er Statsforvaltningen avskåret fra å behandle det samme saksforholdet. Om tilsynet skal fortsette behandlingen av en sak som bringes inn for domstolsprøving avhenger av de konkrete omstendighetene i saken, herunder om viktige hensyn tilsier at tilsynet gir en uttalelse om sin rettsoppfatning. Etter retsplejeloven § 345 kan domstolene stille behandlingen av en sak i bero i påvente av tilsynsmyndighetens avgjørelse.¹¹⁰⁸

12.3.4.4 Hvordan settes en tilsynssak i gang?

Statsforvaltningen er som tidligere nevnt ingen formell klageinstans, og er derfor ikke avhengig av en klage for å kunne behandle en sak. En god del av tilsynssakene settes imidlertid i gang på bakgrunn av klager og henvendelser til Statsforvaltningen. Slike klager kan komme fra parter, medlemmer av kommunebestyrelsen eller andre borgere i lokalsamfunnet. Også kommunalbestyrelsen som organ kan forelegge konkrete tvilsspørsmål for Statsforvaltningen og be om en uttalelse. Dette er ikke lovregulert.

Statsforvaltningen beslutter selv om det er tilstrekkelig grunnlag for at reise en tilsynssak, jf. ksl. § 48 a), men står ikke fritt ved utøvelsen av dette skjønnet såfremt henvendelsen kommer fra en borger. Etter fast praksis kan Statsforvaltningen bare unnlate å realitetsbehandle slike

¹¹⁰⁶Thomsen mfl. (2010) s. 412 flg. Det statlige overtilsynet har en slik adgang direkte hjemlet i styrelsesloven, se ksl. § 63 a).

¹¹⁰⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 415.

¹¹⁰⁸ LBK nr 1008 af 24/10/2012.

klager dersom saken er bagatellmessig, dersom spørsmålene som reises er rent hypotetiske eller dersom henvendelsen/klagen ikke er dokumentert.¹¹⁰⁹

Styrelsesloven stiller i enkelte tilfelle krav om at Statsforvaltningen skal underrettes med henblikk på mulig lovlighetskontroll (legalitetskontroll). Det gjelder vedtatt styrelsesvedtægt, jf. ksl. § 2, stk. 3, årsregnskap med revisjonsbemerkninger samt revisjonens delberetninger, jf. ksl. § 57, stk. 2 og 3, se tidligere omtale av disse bestemmelsene.

12.3.4.5 Prøvelseskompetansen

Statsforvaltningen skal, jf. ksl. § 48 st. 1, føre tilsyn med at kommunene og kommunale fællesskaber overholder lovgivningen eller kommunale forskrifter gitt med hjemmel i lov. Tilsynet kan bare prøve lovligheten av kommunale disposisjoner (eller unnlatelser), ikke hvorvidt en avgjørelse er rimelig eller hensiktsmessig. Utgangspunktet må tas i gjeldende rett og kan ikke tas i god forvaltningsskikk.

Lovlighetsprøvingen er undergitt visse begrensninger. For det første antas det at tilsynsmyndighetene er underlagt et alminnelig krav om tilbakeholdenhet dersom det kreves særlig fagkunnskap for å kunne treffe en beslutning. Dette kravet modifiseres i den utstrekning Statsforvaltningen utnytter sin adgang etter ksl. § 49, stk. 6 til å anmode andre offentlige myndigheter (innenfor deres saksområder) om veiledning og bistand for å utøve tilsyn. En uttalelse fra slik ansvarlig myndighet er bare veiledende, tilsynsmyndighetene må selv etterprøve uttalelsens rekkevidde i forhold til lovligheten av beslutningen som prøves. Derimot har tilsynsmyndighetene i alminnelighet hverken mulighet for eller plikt til å etterprøve skjønnet i en slik uttalelse.

¹¹⁰⁹ Når det gjelder henvendelser fra borgerne til Statsforvaltningen må Statsforvaltningen vurdere om forvaltningslovens regler om partsrettigheter gjelder, herunder regler om rett til dokumentinnsyn, til å bli hørt og rett til begrunnelse mv. Dersom henvendelsen kommer fra en borger som har en vesentlig individuell interesse i at Statsforvaltningen reiser en tilsynssak vil vedkommende uansett få partsrettigheter noe som følger av alminnelige forvaltningsrettslige rettsprinsipper. Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet bare i saker der det skal treffes en «avgjørelse». Hvis Statsforvaltningen avviser saken (noe den i en viss utstrekning har adgang til) kommer forvaltningsloven ikke til anvendelse. Derimot antas det at forvaltningsloven gjelder dersom tilsynet reiser sak, uansett om behandlingen ender med at Statsforvaltningen treffer avgjørelse i saken eller bare gir en veiledende uttalelse.

En annen begrensning ligger i det ulovfestede klarhetsprinsippet som innebærer at Statsforvaltningen bare kan oppheve (annullere) en beslutning eller ilegge tvangsbøter (ved rettsstridige unnlater) hvis ulovligheten er tilstrekkelig klar.¹¹¹⁰ For å kunne utøve slik myndighet må det ikke foreligge rimelig tvil om at lovgivningen er tilsidesatt.

Klarhetsprinsippet gjelder bare i forhold til å oppheve en beslutning eller å gi tvangsbøter, og ikke dersom tilsynsmyndighetene bruker andre sanksjonsmidler eller gir veiledende uttalelser. Klarhetsprinsippet omfatter tvil både om det rettslige og det faktiske grunnlaget for en avgjørelse. Prinsippet innebærer en særlig tilbakeholdenhet i overprøvingen der rettsanvendelsen beror på et skjønn og der forholdet må bedømmes etter uskrevne rettsprinsipper. Også i slike tilfeller kan innhenting av en uttalelse fra den ansvarlige forvaltningsmyndighet bidra til å skape den nødvendige klarhet.¹¹¹¹

Det er antatt at Statsforvaltningen er forpliktet til å legge en bindende avgjørelse fra andre lovregulerte klage- og tilsynsorganer til grunn for sin egen behandling av en tilsynssak, slik plikt antas ikke å gjelde i forhold til veiledende uttalelser fra slike organer.

12.3.4.6 Følger av Statsforvaltningens tilsyn

Statsforvaltningens virkemidler kan deles i to hovedgrupper: avgivelse av veiledende uttalelser, som er det vanlige virkemidlet, og avgjørelser, herunder sanksjoner.

Veiledende uttalelser kan komme på bakgrunn av en klage fra en borger eller en henvendelse fra kommunen selv der kommunen ber om en avklaring av rettstilstanden på et gitt område. En slik henvendelse må gjelde en konkret disposisjon som kommunen har til vurdering. En slik veiledende uttalelse, som går ut på å fastslå gjeldende rett i forhold til et gitt faktum, betraktes etter dansk rett som et «konstaterende pålegg». Et konstaterende pålegg innebærer et pålegg om at kommunene innretter sin praksis i tråd med den rettsoppfatning Statsforvaltningen har gitt uttrykk for, men har ikke har rettsvirkninger forøvrig.

¹¹¹⁰ Det er uttrykkelig vist til prinsippet i lovkommentarene, herunder til anbefaling av (et flertall i) klagerformudvalget.

¹¹¹¹ Ved henvendelse til Indenrigsministeriet som ansvarlig myndighet må det dog tas i betraktning, at dette departementet også er klagemyndighet i forhold til tilsynets avgjørelser og derfor ikke kan ta stilling til en konkret foreliggende sak.

Styrelsesloven åpner også for andre typer av reaksjoner fra Statsforvaltningens side. Noen av disse retter seg mot kommunalbestyrelsen som organ, mens andre retter seg mot enkeltmedlemmer av kommunalbestyrelsen. Ulovlige beslutninger kan settes ut av kraft, jf. ksl. § 50 a). (Formelt er det ikke tale om annullasjon siden tilsynsmyndighetene ikke kan avgjøre spørsmålet om en avgjørelses gyldighet). Under behandlingen av en slik sak kan det treffes vedtak om midlertidig suspensjon av den kommunale beslutningen. Statsforvaltningen kan også anlegge fastsettelsessøksmål (anerkendelsessøksmål) mot en kommunalbestyrelse etter regler gitt i ksl. § 51.

Statsforvaltningen kan også treffe sanksjonsvedtak i forhold til medlemmer av kommunalbestyrelsen. Unnlater kommunalbestyrelsen å utføre en foranstaltning den etter lovgivningen har plikt til å gjøre kan Statsforvaltningen pålegge medlemmene som er ansvarlige for unnlatsen tvangsbøter dersom kommunen ikke følger opp henstillinger tilsynet gir, jf. ksl. § 50 b. Hvis kommunens disposisjoner har påført kommunen et økonomisk tap kan Statsforvaltningen anlegge erstatningssak, jf. ksl. § 50 c), subsidiært frafalle et krav om erstatning mot vedtakelse av en (av Statsforvaltningen) fastsatt bot, jf. ksl. § 50 d). Også dette sanksjonsmidlet kan naturlig nok bare benyttes mot et medlem som er ansvarlig for at kommunen er blitt påført et tap, og ikke mot et medlem som eksempelvis har stemt i mot beslutningen, men vært i mindretall. Kommunalbestyrelsens medlemmer kan også idømmes et straffansvar, men dette er undergitt offentlig påtale, jf. ksl. § 61. I tillegg kan borgmesteren avsettes ved dom i tilfelle av misbruk av vervet, jf. ksl. § 66, se omtale i kapittel 7 punkt 7.3.2. Betingelsene for bruk av disse virkemidlene går vi ikke nærmere inn på i denne rapporten.

12.3.4.7 Omfang av Statsforvaltningenes tilsynssaker

De aller fleste tilsynssakene Statsforvaltningen behandler avsluttes med en veiledende uttalelse og slik at kommunene innretter sin praksis i tråd med den rettsoppfatning Statsforvaltningen har gitt uttrykk for. I 2011 avga de regionale statsforvaltningene uttalelse i 1818 saker. Bare i helt ekstraordinære tilfeller benytter Statsforvaltningen sanksjoner. Noen eksakte tall på dette finnes ikke, men andelen av egentlige avgjørelser anslås å utgjøre 1-2 % av det samlede antall saker tilsynsmyndighetene behandler. Den lave andelen avgjørelser må

ses i sammenheng at tilsynsmyndighetene rår over et anselig antall «sanksjonsinstrumenter» som kan benyttes dersom en kommune ikke følger opp et konstaterende pålegg.

12.3.4.8 Indenrigsministeriets stilling som klage- og overtilsynsmyndighet

Ved kommunalreformen i 1970 fikk Indenrigsministeriet oppgaven som klagemyndighet og overtilsynsmyndighet i forhold til de statlige tilsynsinstitusjonene (samtidig som departementet overtok tilsynet med amtskommunene).¹¹¹² Denne oppgaven har ministeriet fortsatt (bortsett fra at tilsynet med amtskommunene, som i 2007 ble avløst av de nye regionene, ble overtatt av statsforvaltningene ved klagereformen i 2004), men i dag er de regionale statlige tilsynsinstitusjonene som foran omtalt slått sammen til en tilsynsinstitusjon, Statsforvaltningen. Ministeriets kompetanse til å behandle klager over Statsforvaltningens avgjørelser er hjemlet i ksl. § 52, stk. 1 sammenholdt med §§ 50 a-d. Med «avgjørelser» menes beslutninger om å oppheve en kommunal beslutning eller om bruk av sanksjoner. Veiledende uttalelser er ikke avgjørelser, og kan ikke påklages. Heller ikke prosedyrebeslutninger i forbindelse med Statsforvaltningens behandling av en sak, eller Statsforvaltningens unnlattelse av å bruke sin kompetanse kan påklages. En beslutning om ikke å gjenoppta en sak der Statsforvaltningen tidligere har truffet avgjørelse om bruk av sanksjoner betraktes imidlertid som en avgjørelse som kan påklages.

«De organer eller medlemmer, som afgjørelsen retter seg imod» har klagerett, jf. ksl. § 52, stk. 1, dvs. kommunalbestyrelsen og medlemmer av denne. Avgjørelser om suspensjon og annullasjon retter seg mot en beslutning truffet av kommunalbestyrelsen. I slike situasjoner må kommunalbestyrelsen ved en flertallsbeslutning vedta at Statsforvaltningens sanksjonsbeslutning skal påklages, mindretallet har ikke klagerett. Det er annerledes for tvangsbøter og anleggelse av erstatningssak, eller tilbud om å avgjøre saken ved en bot. Slike sanksjoner retter seg som foran omtalt mot det enkelte medlem, det enkelte medlem har derfor klagerett. Andre parter i saker der det er truffet avgjørelse om bruk av sanksjoner har ikke klagerett.

¹¹¹² Denne nyordningen av tilsynet, som skjedde etter anbefaling av Kommunallovkommissionen (bet. 420/1966), må ses i lys av at amtmandens stilling som leder for amtsrådet falt bort ved reformen.

Innenriksministeriets prøvelseskompetanse i klagesaker omfatter både hvorvidt avgjørelsene er lovlige og om de er hensiktsmessige. Ministeriet skal herunder også vurdere rimeligheten i avgjørelsen Statsforvaltningen har truffet og innholdet i den. Følgene av slik klagebehandling er den samme som ved forvaltningsklager, dvs. stadfestelse, opphevelse eller endring av avgjørelsen, jf. ksl. § 52, stk. 4, 1. pkt. Innenriksministeriet kan etter den samme bestemmelsen også pålegge Statsforvaltningen å ta saken opp til ny behandling.

Etter ksl. § 52, stk. 4, 2. pkt. kan ministeriet endre en avgjørelse Statsforvaltningen har truffet til skade for det organ eller medlem som avgjørelsen retter seg mot, og også selv anlegge fastsettelsessøksmål eller pålegge Statsforvaltningen å anlegge slikt søksmål, jf. ksl. § 52, stk. 4, 3. pkt. Ministeriet kan ikke overprøve Statsforvaltningens beslutning om å anlegge et fastsettelsessøksmål mot en kommunalbestyrelse, men kan av eget tiltak uttale seg om lovligheten av den kommunale disposisjon som har forårsaket fastsettelsessøksmålet, jf. ksl. § 53.

Indenriksministeriet er ikke bare klagemyndighet i forhold til Statsforvaltningens avgjørelser, men også overtilsynsmyndighet. Som overordnet tilsynsmyndighet har Indenriksministeriet initiativrett i forhold til Statsforvaltningens disposisjoner og unnlater og kan av eget tiltak overta behandlingen av en sak etter reglene i ksl. §§ 52, 53 og 53 a), eller pålegge Statsforvaltningen å ta opp en sak etter ksl. § 54. Ministeriet kan også normere Statsforvaltningens tilsyn ved å gi generelle forskrifter, jf. ksl. § 47, stk. 3. (Den sistnevnte myndighet har aldri vært benyttet.)

Ministeriet kan av eget tiltak behandle Statsforvaltningens avgjørelser, veiledende uttalelser og andre disposisjoner som Statsforvaltningen gjør i forbindelse med utøvelse av tilsyn. Indenriksministeriet kan ikke gi Statsforvaltningen instruksjoner i forhold til behandlingen av en konkret sak, men kan pålegge den å ta en sak opp til avgjørelse eller uttalelse, herunder fornyet behandling, i forhold til lovligheten av en kommunal disposisjon. Tilsvarende gjelder også der Statsforvaltningen har besluttet ikke å behandle en disposisjon eller bare unnlatt å ta stilling til spørsmålet.

For at Indenrigsministeriet kan utøve slik initiativrett må saken være av prinsipiell eller generell betydning eller være av en alvorlig karakter, jf. ksl. §§ 52, stk. 3, 53, stk. 1 og § 53 a). Det er tilstrekkelig at et av disse tre vilkårene foreligger. Initiativretten kan benyttes hvis saken har prinsipiell eller generell betydning selv om Statsforvaltningens avgjørelse umiddelbart forekommer korrekt. Saker Indenrigsministeriet tar opp av eget tiltak gjelder gjerne spørsmål som reises i et større antall saker, eller spørsmål ministeriet tidligere ikke har tatt stilling til, eller spørsmål som vurderes å være av særlig stor samfunnsmessig betydning. Det kan også være saker som reiser spørsmål av betydning for borgernes rettssikkerhet, f.eks. i forbindelse med rettslige mangler av grovere eller mer alvorlig karakter.

Indenrigsministeriets reaksjonsmidler i forhold til Statsforvaltningen er de samme ved bruk av initiativretten som ved behandling av en sak etter klage. Prøvelsen omfatter både lovligheten og hensiktsmessigheten av en beslutning. Overfor kommunen har Indenrigsministeriet de samme reaksjonsmuligheter som Statsforvaltningen i første instans og slik at prøvelsen bare omfatter lovligheten av kommunens disposisjon. Både Statsforvaltningen og Indenrigsministeriet kan treffe beslutning om at behandlingen av en sak skal gis oppsettende virkning, jf. ksl. § 55, Indenrigsministeriet kan også oppheve en slik beslutning truffet av Statsforvaltningen.

Overtilsynets materielle kompetanse som ved klageren i 2004 ble endret til bare å omfatte prinsipielle saker, har redusert antall saker ministeriet tar opp av eget tiltak vesentlig. Indenrigsministeriets overtilsyn utføres som vi har sett ved å ta stilling til konkrete enkeltsaker. Dette tilsynet har en vesentlig større praktisk betydning enn overprøving av avgjørelser i klagesaker, slike utgjør bare en liten del av departementets saker. Ministeriet behandler altså få saker som er rene klagesaker. I 2011 behandlet ministeriet 13 saker, ingen av disse var klagesaker. At det er slik har sammenheng med at Statsforvaltningen treffer få avgjørelser.

12.3.4.9 Annet statlig overtilsyn med kommunene

De ansvarlige fagdepartementer fører også tilsyn med den kommunale virksomhet innenfor sine saksområder. Noen ganger er slikt tilsyn lovregulert. I andre sammenhenger bygger

departementenes tilsynsrett på et ulovfestet rettsgrunnlag. Sammenlignet med klageordningene og Statsforvaltningens tilsyn med kommunene omtalt foran har slike ordninger et mer begrenset omfang. De faller også utenfor oppdraget og omtales derfor ikke nærmere.¹¹¹³

Kommunestyrelsesloven har imidlertid en særlig bestemmelse som sier at «vedkommende minister kan uttale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller unndadelser», og at «ministeren beslutter, om der findes anledning til at afgive en sådan udtalelse», jf. ksl. § 63 a. Ministeriet har ingen plikt til å uttale seg etter bestemmelsen¹¹¹⁴. Hvis et ansvarlig departement avgir en slik veiledende uttalelse om at en kommunal disposisjon eller unnløstelse betraktes som ulovlig, og kommunen ikke retter seg etter denne veiledningen, må ministeriet forelegge saken for Statsforvaltningen til videre forfølgelse. Ministeren kan også umiddelbart anmode Statsforvaltningen om å ta en konkret sak opp til behandling. Se forøvrig ovenfor i punkt 12.3.4.5 om sammenhengen med Statsforvaltningens adgang til å be om avklaring av rettsspørsmål fra det ansvarlige fagdepartement. (Opplysningsplikt etter ksl. § 49, stk. 6).

12.3.5 Ombudsmanden

Ombudsmanden inngår som en viktig aktør i den rettslige kontrollen med kommunenes virksomhet i Danmark, men slik har det ikke alltid vært. Formålet med opprettelsen av ombudsmandsinstitusjonen i 1954 var å innføre en kontroll i forhold til offentlige forvaltningsmyndigheter i tillegg til domstolskontrollen. Kommunene ble i institusjonens første år holdt utenfor ombudsmandens kompetanse. Med virkning fra 1962 ble kommunene delvis underlagt ombudsmandens kontroll slik at ombudsmanden kunne prøve kommunale avgjørelser på områder der det var en særlig lovhjemlet klageadgang (lovordnet adgang til

¹¹¹³ I klagereformudvalgets betenkning angis antallet til ca. 15. Felles for dette lovregulerte tilsynet er at lovgivningen legger tilsynskompetansen til en bestemt myndighet, f.eks. et ministerium eller en «styrelse», og at tilsynet er avgrenset til et spesifikt lovområde eller enkelte bestemmelser i en gitt lovgivning. For øvrig er ordningene preget av større eller mindre forskjeller. Hjemmelen til å føre tilsyn er ofte formulert som en adgang til å føre tilsyn, men i enkelte tilfeller er hjemmelen formulert som en plikt for tilsynsorganet. Tilsynet med den kommunale virksomheten kan også være rettet mot den ansvarlige myndigheten som sådan (kommunalbestyrelsen), eller mot (ansatte) enkeltpersoner. Det er knyttet rettslige reaksjonsmuligheter til tilsynet i ca. halvparten av ordningene, f.eks. adgang til å gi forbud eller påbud, eller til å annullere eller endre en avgjørelse. Noen ganger er det gitt pålegg om at tilsynsmyndigheten underretter Statsforvaltningen eller vedkommende fagdepartement om en lovovertrødelse.

¹¹¹⁴ Med bestemmelsen, som ble vedtatt etter forslag fra klagereformudvalget, ble således det pliktmessige overtilsynet opphevet, et overtilsyn som tidligere – av ombudsmanden – ble antatt gjelde på grunnlag av ikke lovbestemt rett.

rekurs). Slike klageordninger var det få av på den tiden, men disse økte i omfang som foran nevnt etter kommunalreformen av 1970. Men først ved ombudsmandsloven i 1997 ble ombudsmandens kompetanse utvidet til å omfatte alle slags kommunale avgjørelser.

Ombudsmanden kan prøve alle slags kommunale avgjørelser (tilsvarende enkeltvedtaksbegrepet), jf. lov om Folketingets ombudsmand § 21, men bedømmelsesgrunnlaget er videre enn Statsforvaltningens kompetanse fordi han eller hun kan trekke inn god forvaltningsskikk, i bestemmelsen omtalt som «fejl og forsømmelser».¹¹¹⁵ (Ombudsmanden har også en videregående kompetanse til å undersøke forholdene på alle slags offentlige institusjoner og virksomheter etter regelen i § 18.) Etter ombudsmandsloven § 13, stk. 1 er «enhver» klageberettiget, dvs. også personer som ikke er parter i en sak. Ombudsmanden avgjør selv om en klage gir tilstrekkelig grunn til undersøkelse, jf. § 16, stk. 1 og kan også ta en sak opp til behandling uten at det foreligger noen klage, jf. § 17, stk. 1. Ombudsmanden kan ikke behandle klager over forhold som kan påklages til annen forvaltningsmyndighet før denne har truffet avgjørelse i saken, jf. § 14. Klagefristen er et år etter at det påklagede forhold har skjedd, jf. § 13, stk. 3.

Ombudsmandens kompetanse er i det alt vesentlige en legalitetskontroll. Hensiktsmessigheten kan bare prøves i særlige tilfeller, men slik at ombudsmanden også uttaler seg om eventuelle overtredelser av normer for god forvaltningsskikk (ikke rettslig bindende). Ombudsmanden skal ved behandlingen av saker som vedrører kommunale oppgaver ta hensyn til «de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker», jf. § 8. Bestemmelsen forplikter ikke ombudsmanden til å bedømme klager over kommunale avgjørelser mer lempelig enn andre klager, men innebærer at han eller hun i sin prøvelse må respektere den enkelte kommunalbestyrelses rett til å kunne fordele kommunens ressurser (innenfor rammene av gjeldende rett). Ombudsmandens prøvelseskompetanse er i denne henseende noe snevrere enn Statsforvaltningens prøvelseskompetanse.

Ombudsmanden kan avslutte sin behandling av en sak ved å fremsette kritikk og gi henstillinger samt for øvrig gi uttrykk for sin oppfatning av en sak, jf. § 22. (Oppfatningen kan selvfølgelig gå ut på at det ikke foreligger noen kritikkverdige forhold.) Ombudsmanden

¹¹¹⁵ LOV nr 473 af 12/06/1996 Lov om Folketingets Ombudsmand.

har ikke kompetanse til å treffe avgjørelser. Hvis ombudsmanden tar en kommunal sak opp til realitetsbehandling antas det at Statsforvaltningen må avstå fra videre behandling av samme sak (jf. foran). Når ombudsmanden har avgitt sin uttalelse vil Statsforvaltningen kunne følge opp saken med anvendelse av sanksjoner dersom kommunen ikke innretter seg etter ombudsmandens rettsoppfatning.

Folketingets Ombudsmand behandler et relativt betydelig antall klager over både statlig og kommunal forvaltning, og tar i et visst omfang også saker opp på eget initiativ. I 2011 utgjorde antallet behandlede saker der kommuner hadde truffet avgjørelse 1509 saker mens 1388 henvendelser ble avvist. Begge tall inkluderer saker som er avgjort av en administrativ klageinstans (utenfor kommunen). Antallet saker vedrørende rent kommunale avgjørelser er betydelig lavere: 121 saker, hvorav 20 ble avsluttet med kritikk eller en henstilling.¹¹¹⁶

12.3.6 Domstolenes prøvelse av kommunale avgjørelser

I Danmark behandles tvister om forvaltningsavgjørelser mv. av de alminnelige domstolene. Domstolenes prøving av slike avgjørelser er mere eller mindre dyptgående avhengig av karakteren av, og rettsgrunnlaget for, den konkrete avgjørelsen som skal prøves. Normalt kan domstolene bare prøve legaliteten, hensiktsmessigheten kan kun prøves i helt særlige tilfelle.

Behandlingen for domstolene skjer etter forhandlingsprinsippet, jf. retsplejelovens §§ 338 og 344, noe som innebærer at retten som utgangspunkt bare skal treffe sin avgjørelse på grunnlag påstandene partene har nedlagt i saken og de opplysningene partene kommer med. Retten har normalt ikke adgang til selv å trekke inn annet prosessmateriale i saken.

Målt i antall saker, spiller de alminnelige domstolenes prøvelse av forvaltningens virksomhet en mindre rolle. Det gjelder ikke minst med hensyn til tilsynsavgjørelser. Når domstolsprøvelsen likevel antas å ha stor betydning skyldes det for det første at domstolsprøvelsen er endelig og for det andre at resultatet av en slik prøvelse kan ha stor prinsipiell betydning for innholdet av gjeldende rett på vedkommende rettsområde.

¹¹¹⁶ Ombudsmandens beretning 2011.

Kommunalbestyrelsen har som foran nevnt en særlig lovregulert adgang til at bringe Statsforvaltningens avgjørelser, som retter seg mot kommunalbestyrelsen, inn for Indenrigsministeriet som klagemyndighet. Slike avgjørelser kan også bringes inn for domstolene.

Sigrid Stokstad har sammenholdt blant annet dansk og norsk rett med hensyn til kommuners adgang til å anlegge søksmål mot statlig myndighet.¹¹¹⁷ Hun sier at i utgangspunktet er danske kommuners generelle søksmålsadgang i forhold til statlig forvaltning underlagt de samme kravene til rettslig interesse som gjelder etter norsk lovgivning. En har i dansk rett lagt vekt på at saken skal være av aktuell og konkret karakter, være egnet til behandling ved domstolene og at saksøkeren har tilstrekkelig nær tilknytning til saken. Kommunene må ha en konkret økonomisk eller annen rimelig interesse i domstolsprøving. En annen rimelig interesse i domstolsprøving kan være en vesentlig planleggingsmessig interesse for kommunen. Det er også av betydning om saken reiser rettslige tvilsspørsmål skriver hun og viser til Gaarde mfl. som mener å spore en forsiktig tendens til utvidelse av kommuners søksmålsrett. Slik kravet til rettslig interesse er tolket i dansk rett kommer Stokstad til at «dansk rett i vesentlig større åpner for at kommunene har slik rettslig interesse i tvister med Statsforvaltningen» når hun sammenligner med de norske reglene.¹¹¹⁸

Derimot kan kommunalbestyrelsen normalt ikke bringe endelige avgjørelser om enkeltpersoners forhold truffet av et administrativt klageorgan inn for domstolene. Unntak gjelder som foran nevnt i situasjoner der kommunen kan godtgjøre en økonomisk eller annen særlig interesse i en domstolsprøvelse. I slike situasjoner saksøkes ikke den private part.

12.4 Finland

12.4.1 Oversikt

I Finland er det to hovedtyper av lovregulerte klageordninger (besvär) over kommunale beslutninger: kommunalbesvär, som typisk benyttes for klager over beslutninger etter kommunallagen, og förvaltningsbesvär som typisk benyttes for klager over beslutninger

¹¹¹⁷ Stokstad (2012).

¹¹¹⁸ Stokstad (2012) s. 231.

truffet med hjemmel i særlov.¹¹¹⁹ Er det ikke gitt regler i særlov om forvaltningsbesvær vil kommunalbesvær være klageordningen også på særlovgivningens område. Klager over kommunale beslutninger, både kommunalbesvær og forvaltningsbesvær, behandles som hovedregel av forvaltningsdomstoler.

Finland har to domstolslinjer, alminnelige domstoler og forvaltningsdomstoler. I det alminnelige domstolssystemet er det tre nivåer.¹¹²⁰ I forvaltningsdomstolssystemet er det to nivåer; Högsta förvaltningsdomstolen og 8 regionale forvaltningsdomstoler.¹¹²¹ I tillegg kommer den Åländska förvaltningsdomstolen. Det er også fire spesialdomstoler i Finland: Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Försäkringsdomstolen og Riksretten.¹¹²² Forvaltningsdomstolene er regulert i lag om forvaltningsdomstolar.¹¹²³ En klage som tilfredsstillende vilkårene for behandling i forvaltningsdomstolssystemet behandles i en regional domstol. I den enkelte sak består denne domstolen som hovedregel av tre medlemmer. Disse skal være jurister, men i noen sakstyper skal sakkyndige delta.¹¹²⁴ Beslutninger truffet av en forvaltningsdomstol kan påklages til Högsta förvaltningsdomstolen, jf. forvaltningsprocesslagen 9 §. Hovedprinsippet er klagerett også til Högsta förvaltningsdomstolen. Det må foreligge gode grunner for å frata noen slik klagerett. På noen områder er klageretten begrenset, for eksempel i visse sosiale saker. I visse sammenhenger kreves det tillatelse for å klage til Högsta förvaltningsdomstolen, jf. forvaltningsprocesslagen 13 § eller etter spesiallovgivningen.

¹¹¹⁹ Disse to rettsmidlene omtales gjerne som regelbundne rettsmiddel. I tillegg kommer ekstraordinære rettsmidler regulert i forvaltningsprocesslagen (lag 26.7.1996/586) kapittel 10, disse går vi ikke inn på.

¹¹²⁰ Dette er högsta domstolen, hovrätterna og tingsrätterna, jf. Grundlagen 98 §. Det er pt. 6 hovrätter (Helsingfors, Kuopio, Kouvola, Rovaniemi, Åbo og Vasa) og 27 tingsrätter.

¹¹²¹ De regionale forvaltningsdomstolene ligger i Helsingfors, Åbo, Tavastehus, Kouvola, Kuopio, Vasa, Uleåborg och Rovaniemi. Den enkelte domskrets omfatter 1-3 landskap. Det er foreslått at Kouvola och Kuopio och Oulu och Rovaniemi skal slås sammen, se RP 153/2012 rd.

¹¹²² Marknadsdomstolen og Försäkringsdomstolen er en del av forvaltningsdomstolssystemet. Arbetsdomstolen behandler tvister som gjelder «tillempningen» og tolkningen av arbeids- og tjenestekollektivavtaler. Tvister som gjelder arbeidsavtaler mellom arbeidsgivere og det som betegnes som «arbetstagare» behandles i det alminnelige domstolssystemet, mens tvister som gjelder dem som står i et «tjänsteförhållande» behandles i Statens tjänstemannanämnd (statlige tjänstemänn) eller i förvaltningsdomstolssystemet (kommunale tjänstemänn) Lovgivningen endres snart, slik at også statlige tvister skal behandles i förvaltningsdomstolen. Marknadsdomstolen behandler markedsrettslige og konkurranserettslige saker samt saker om offentlige anskaffelser (upphandling).

¹¹²³ Lag 26.3.1999/430.

¹¹²⁴ For eksempel i saker angående psykisk helsevern og barnevernssaker.

Det er gitt regler om kommunalbesvær i KomL 11 kapittel, men slik at forvaltningsprocesslagen gjelder så langt den passer, jf. KomL 100 §.¹¹²⁵ Regler om forvaltningsbesvær er gitt i forvaltningsprocesslagen sammenholdt med særlov. Dersom en beslutning treffes etter kommunallagen (allmän kommunalrätt) må klager som hovedregel først fremme krav om retting (rättelseyrkande) før vedkommende kan fremme et kommunalbesvær overfor en regional förvaltningsdomstol. Unntak gjelder for beslutninger som treffes av fullmåktige. For beslutninger etter særlovgivningen er besvårstypen ofte forvaltningsbesvær og disse klagen går direkte til en regional förvaltningsdomstol hvis ikke særlov sier noe annet. Lovgiver tar normalt stilling til om besvårstypen skal være forvaltningsbesvær eller ikke gjennom bestemmelser i spesiallovgivningen. Forvaltningsdomstolen kan normalt bare prøve lovligheten av en beslutning ved begge typer av besvær.

Det er ikke gebyrbelagt for klager å få sin sak behandlet i en förvaltningsdomstol, og klager må svært sjelden erstatte motpartens rettergangskostnader. Det er heller ikke nødvendig eller vanlig å benytte advokat i slike saker. De fleste klagesakene avgjøres på bakgrunn av skriftlig saksbehandling uten at partene høres muntlig, men i blant holdes også muntlige forhandlinger. Enten den som krever endring eller motparten kan be om muntlig forhandling når saken undersøkes. Slikt krav må begrunnes og er aktuelt å fremme dersom en part mener skriftlig behandling er utilstrekkelig. Den som begjærer muntlig forhandling må redegjøre for hvilke utredninger som kommer til å bli lagt fram ved den muntlige forhandlingen. Förvaltningsdomstolen må i alminnelighet ordne med muntlig forhandling om en part begjærer det.

Det kan også oppstå offentligrettslige tvister for eksempel tvister mellom kommuner om hvem som er ansvarlig for å dekke utgifter, tvister mellom kommuner knyttet til samarbeidsavtaler eller tvister mellom det offentlige og enkeltpersoner av offentligrettslig karakter, for eksempel om forvaltningsavtaler. Også slike tvister behandles innenfor forvaltningsdomstol-linjen, jf. forvaltningsprocesslagen 69 §. Nærmere regler for slike tvister er regulert i forvaltningsprocesslagen kapittel 12. Tvister om brudd på tjenesteplikter og erstatningsansvar for brudd på slike behandles i den allmenne domstolslinjen.

¹¹²⁵ Lag 26.7.1996/586.

Finland har to overordnede «institusjoner» som overvåker at myndigheter og tjenestemenn følger loven i sin virksomhet. Det er justitiekanslern i statsrådet (JK) og riksdagens justitieombudsman (JO). Justitiekanslern er regjeringens høyeste ombudsmann og Justitieombudsmannen er riksdagens høyeste ombudsmann.¹¹²⁶ Man kan forenklet si at JK bedriver sin virksomhet på oppdrag av regjeringen med det perspektivet som følger av det, mens JO har fått sitt oppdrag fra Riksdagen og har tradisjonelt hatt som oppgave å ivareta folkets og borgernes interesser i forhold til statsmakten. Andre klager, som ikke gjelder beslutninger en kommune har truffet, påklages eventuelt til et forvaltningsorgan. Regionförvaltningsverket (RFV (eller AVI på finsk)) er en slik klageinstans.¹¹²⁷ De kan hvis det klages undersøke om kommunen «iakttar» gjeldende lovgivning, jf. KomL 8 § andre ledd.¹¹²⁸ Denne klageordningen behandles ikke i det følgende.

12.4.2 Förvaltningsbesvär

12.4.2.1 Hva kan påklages?

Det følger av förvaltningslagen 5 § at «beslut» kan påklages ved förvaltningsbesvär. Beslut er i samme bestemmelse definert som en «åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning». Ofte gis det regler i særlov (spesiallov) der det fremgår at beslutninger etter loven kan påklages som förvaltningsbesvär, for eksempel et avslag på en byggetillatelse, jf. markanvändnings- och bygglagsloven 192 § og beslutninger etter socialvårdslagen, se 46 §.¹¹²⁹ Beslutninger etter slike særlover treffes ofte av kommunale nämnder og/eller tjänsteinnehavare.

Klager på grunn av at saksbehandlingen har vært lovstridig, usaklig eller feilaktig, eller fordi klager mener kommunen forsømmer å oppfylle sine lovbestemte plikter faller utenfor beslutningsbegrepet og kan ikke fremmes som forvaltningsbesvär. Dersom saksbehandlingen

¹¹²⁶ <http://www.jk.se/sv-SE/Arbetsuppgifter.aspx>.

¹¹²⁷ I Finland er det 6 slike regionforvaltningsverk. Statens ämbetsverk på Åland er den statlige regionforvaltningsmyndigheten på Åland. For mer om disse, se <http://www.avi.fi/swe/Sidor/default.aspx>, lest 21.1.2013.

¹¹²⁸ Slike klager kan typisk gjelde lovregulert virksomhet innenfor sosialomsorgen, helsetjenesten, miljørettet helsevern, grunnskole, etc. RFV har ingen allmenn kompetanse til å gripe inn på eget initiativ hvis det observerer ulovligheter i en kommune. RFV kan ikke oppheve eller endre kommunale beslutninger, men gir uttrykk for myndighetenes standpunkt i et spørsmål og kan gi merknader og konstatere lovbrudd samt gi uttrykk for hvordan myndighetene ser på saken.

¹¹²⁹ Lag 17.9.1982/710.

har vært ulovlig kan man imidlertid påklage selve beslutningen som treffes, for eksempel på grunn av at den som har truffet den har vært inhabil. Det er ikke adgang til å påklage beslutninger som gjelder forberedelsen av en sak, i slike saker er ikke saken avgjort. Besvær kan heller ikke fremmes overfor en intern ordre innen kommunen som gjelder hvordan en sak skal utføres eller «vidtagande av någon annan åtgärd».

Regler i spesiallovgivningen kan innebære at en først må be om retting før en kan fremsette forvaltningsklage til forvaltningsdomstolen. Det må en for eksempel etter socialvårdslagen 45 § andre ledd. Förvaltningslagen inneholder de allmenne bestemmelser om hvordan en behandler et krav om retting, men det er ikke slik at en alltid må kreve retting før en kan fremme et besvær.

Förvaltningsprocesslagen gir de alminnelige reglene om förvaltningsbesvär, og slike skal som hovedregel rettes til en förvaltningsdomstol.¹¹³⁰ Særlover kan ha andre regler. Trenden er at flere går rett til förvaltningsdomstol. Men det eksisterer noen klagenemnder fortsatt, for eksempel på forsikringsområdet. Kommunale beslutninger påklages alltid til förvaltningsdomstol.

12.4.2.2 Hvem har rett til å klage

Bare den som «eier» saken kan fremme förvaltningsbesvär, jf. förvaltningsprocesslagen 6 § som sier at «Över ett beslut kan besvär anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet». I tillegg kan en myndighet ha besvärsmått på grunnlag av bestemmelse i lov, eller dersom besvärsmått er nødvendig for ivareta allmenne interesser som offentlige myndigheter er satt til å overvåke, jf. samme bestemmelse andre ledd. Etter særlovgivningen kan også andre ha klagerett, for eksempel kan miljøorganisasjoner ha slik rett. (Noe som også forutsettes i internasjonale konvensjoner som for eksempel Århus-konvensjonen.)

Også omgjøringsbeslutninger kan påklages, jf. förvaltningsprocesslagen 6 a §. Om et kommunalt «förvaltningsbeslut» er blitt endret eller opphevet ved en omgjøring kan

¹¹³⁰ Förvaltningsprocesslag 586/1996.

omgjøringsbeslutningen påklages ved besvær også av den som har besværsrett etter forvaltningsprocesslagen 6 §, eller etter annen lov, jf. 6 a §. Det kan være situasjonen for eksempel for en som er fornøyd med den opprinnelige beslutningen, men som senere blir endret eller opphevet i forvaltningsdomstolen.

12.4.2.3 Forvaltningsdomstolenes kompetanse

Ved forvaltningsbesvær kan domstolene bare prøve lovligheten av en kommunal beslutning, dvs. om loven er anvendt uriktig, om myndigheten har overskredet sin kompetanse (sine beføyelser), om prøvelsesretten er utnyttet i strid med forvaltningsrettslige prinsipper eller bygger på en uriktig eller mangelfull saksutredning eller på en uriktig bedømmelse av fakta eller utredning, eller om det har skjedd feil i saksbehandlingen. Formelt kan en i et besvær også anføre mangler ved den skjønnsmessige vurderingen. Men dersom et forvaltningsbesvær hovedsakelig reiser spørsmål knyttet til hensiktsmessighetsvurderinger skal Högsta förvaltningsdomstolen overføre saken til Statsrådets avgjørelse, jf. lag om högsta domstolen 2 § andre ledd.¹¹³¹ Denne bestemmelsen er foreslått endret blant annet fordi lovlighetsprøvingen som det fremgår av det foranstående i dag er et ganske vidt begrep. Bestemmelsen er nærmest en kuriositet og et historisk fenomen fra den tiden da besvær ble fremmet overfor forvaltningsenheter og ikke til domstoler.¹¹³²

Det kommunale selvstyret begrenser ikke domstolens rett til å undersøke saken ved forvaltningsbesvær. Utgangspunktet er imidlertid at domstolen er bundet til klagers påstander, men kan ta hensyn til visse feil i saksbehandlingen og kompetansen som klager ikke har anført. Klager må i utgangspunktet anføre alle sine grunner for besvær før besværstiden er overskredet, men slik at det er tillatt å komme med nye opplysninger etter at besvær er fremmet, forutsatt at ikke saken blir en helt annen.

Domstolsbehandlingen kan resultere i stadfesting av beslutningen eller i oppheving av den. Forvaltningsdomstolen har også myndighet til å endre beslutningen eller sende saken tilbake og bestemme at den skal behandles på nytt. På denne bakgrunn gir forvaltningsbesvær en

¹¹³¹ Lag om högsta förvaltningsdomstolen 22.12.2006/126.

¹¹³² Forslag fremmet av en arbeidsgruppe nedsatt av Justitieministeriet. Se Työryhmämietintö 2009:19. Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. (Bare sammendraget er på svensk og dette spørsmålet er ikke omtalt i sammendraget.)

(mye) bedre rettsbeskyttelse for den enkelte enn kommunalbesværet. Her kan det tilføyes at domstolen i visse enkelttilfeller har modifisert prosessen i kommunalbesvær dersom den enkeltes behov for rettsbeskyttelse foranlediger dette.

12.4.3 Kommunalbesvær

12.4.3.1 Hvilke beslutninger kan kreves rettet/påklaget?

Kommunalbesvær har tradisjonelt vært ansett å være et hvert kommunemedlems middel til å kontrollere lovligheten av kommunens beslutninger. Siktemålet er å kunne rette opp feilaktige beslutninger i ettertid. Det kan kreves retting eller fremmes kommunalbesvær overfor «beslut». Hovedregelen (som bygger på ulovfestet rett) er at en benytter kommunalbesvær om det ikke er noen særlover som gir regler om forvaltningsbesvær på et område, eller dersom saksområdet er regulert i særlovgivning, men uten at denne har noen regler om forvaltningsbesvær.

Beslutninger som gjelder «beredning», dvs. forberedelse av en sak, faller utenfor besværsretten, jf. KomL 91 §. Forberedelse skjer typisk hvis en nämnd fremmer et forslag overfor kommunestyrelsen. Krav om endring eller kommunalbesvær må knytte seg til selve beslutningen, ikke til begrunnelsen for beslutningen.¹¹³³ Det kan heller ikke fremmes separate besvær over beslutninger som innebærer at møtet konstituerer seg, for eksempel innkallingen, en nämnds valg av en person til å underskrive protokollen ol.¹¹³⁴ Det samme gjelder ikke bindende uttalelser (utlåtande) et organ gir, for eksempel en innstilling til statlige myndigheter. Unntak gjelder i noen situasjoner, for eksempel dersom en kommunal innstilling begrenser statens prøvelsesrett.¹¹³⁵ Gjennomføringsbeslutninger kan heller ikke påklages, jf. KomL 91 §. Begrunnelsen for denne begrensningen er at selve beslutningen er truffet tidligere med klagemuligheter den gangen beslutningen ble truffet. Dersom gjennomføringsbeslutningen endrer den første beslutningen eller går videre enn den, kan den påklages.¹¹³⁶

¹¹³³ Harjula og Prättälä (2004) s. 621.

¹¹³⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 624.

¹¹³⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 622-623.

¹¹³⁶ Harjula og Prättälä (2004) s. 630.

Prinsippvedtak, for eksempel truffet av fullmåktige, kan normalt ikke påklages. Slike vedtak avgjør ikke en sak, men skal tas hensyn til når det senere treffes beslutninger.¹¹³⁷ Heller ikke strategiplaner, økonomiplaner etc. kan påklages. Arealplaner, detaljplaner etc. kan påklages. Det samme gjelder budsjettbeslutninger og beslutninger om tiltaksprogram for inndekning av underskudd. En kan også påklage kommunale forskrifter (kommunale normbeslut) og instruksjoner såfremt de har virkning utad samt ulike byplaner og generalplaner.¹¹³⁸

Kommunalbesvær er hovedmodellen for klager i kommunale saker. Sakstyper/områder som typisk påklages i form av kommunalbesvær er valg (kommunale), kommuneinndeling, spørsmål om kommunens kompetanse eller økonomi, spørsmål om kommunale instruksjoner og gebyrer og avgifter. Det samme gjelder utpeking/valg av «tjänstemenn», rettssikkerhet i ansettelsesforhold, og spørsmål om lønn, arbeidstid, ferie mv. såfremt saken ikke hører inn under arbeidsdomstolen (saker som gjelder tolking av kollektivavtaler mv.) samt andre personalsaker. En del saker etter mark- og bygnadslagen påklages også som kommunalbesvær. Det gjelder spørsmål om stadsplan, generalplan, regionalplan og bygnadsinstruksjoner (reglementer). Også visse andre sakstyper påklages i form av kommunalbesvær.¹¹³⁹

Muligheten til å påklage en avgjørelse ved kommunalbesvær er noe mer omfattende enn muligheten til å fremme förvaltningsbesvær fordi også beslutninger truffet i reglement kan påklages, for eksempel kan et reglement om hvordan fullmåktige vil organisere forvaltningen, eller en lokal byggesaksforskrift (jf. foran) påklages.

12.4.3.2 Hvem kan fremsette krav om retting eller kommunalbesvær

Krav om retting, eventuelt besvær, kan settes frem av parter samt av kommunemedlemmene, jf. KomL 92 § første ledd. Partsbegrepet i kommunallagen bygger på partsbegrepet i förvaltningsprosesslagen 6 § første ledd. Et kommunemedlem er definert i KomL 4 § og er for det første kommunens innbyggere, dvs. de som etter lagen om hemkommun er definert som kommunens innbyggere. Dessuten er «samfund», (for eksempel samkommuner,

¹¹³⁷ Harjula og Prättälä (2004) s. 625.

¹¹³⁸ Harjula og Prättälä (2004) s. 625 flg.

¹¹³⁹ For eksempel marktåktslag 24.7.1981/555: (Dette er en lov som gjelder for eksempel dersom en ønsker å ta ut grus for å bygge veg).

aksjeselskaper, andelslag og foreninger), institusjoner (for eksempel Finlands bank eller et universitet) og stiftelser som er hjemmehørende i kommunen, kommunmedlemmer. Det samme gjelder de som eier eller besitter (som langtidsleier) fast eiendom i kommunen, jf. KomL 4 §.

Det er altså stor forskjell på reglene om hvem som kan fremme kommunalbesvær sammenholdt med förvaltningsbesvær. Adgangen til å fremme kommunalbesvær er omfattende, en trenger ikke ha noen som helst personlig interesse i saken som sådan.

Er en beslutning truffet i en samkommune kan også samkommunens medlemskommuner og deres kommunmedlemmer kreve retting / fremsette kommunalbesvær. Det samme gjelder i spørsmål om beslutninger truffet av kommunenes felles organer, for kommuner som er parter i avtalen, og deres kommunmedlemmer, jf. KomL 92 andre ledd §.

12.4.3.3 Krav om retting

Den som er misfornøyd med en beslutning truffet av kommunestyrelsen eller en nämnd, eller deres seksjoner eller en myndighet som hører inn under en av disse, kan sette frem skriftlig krav om retting, såkalt «rättelseyrkande», jf. KomL 89 §. Det er vanligvis obligatorisk å kreve retting før en har rett til å fremme kommunalbesvær, jf. KomL 92 tredje ledd §. Unntak gjelder beslutninger truffet i fullmäktige eller det øverste organet i en samkommune, slike påklages direkte til förvaltningsdomstolen. Den som krever retting må anføre hvilke grunner kravet bygger på. Det kommunale organet som skal behandle kravet om retting er som hovedregel bundet av anførselene fremsatt i kravet.¹¹⁴⁰ Et krav om retting kan baseres både på at beslutningen ikke er lovlig og på at den ikke er hensiktsmessig.

12.4.3.4 Anførsler og prøvelseskompetansen ved kommunalbesvær

Beslutning truffet av fullmäktige eller en samkommunes organ kan kreves endret etter regler om kommunalbesvær i KomL 90 §. Det samme gjelder beslutninger truffet av andre kommunale organer i henhold til samme bestemmelse, men for beslutninger truffet av slike

¹¹⁴⁰ FvUB nr. 18/1994 rd. s. 17.

organer må krav om retting etter KomL 89 § må være fremmet og ferdigbehandlet først. Bare den som har fremsatt krav om retting kan fremme kommunalbesvær, jf. KomL 92 § tredje ledd. Dersom kravet om retting fører til at beslutningen endres har imidlertid også andre rett til å fremme kommunalbesvær, forutsatt at de for øvrig har rett til å fremme besvær, jf. samme bestemmelse.

Anførslene for et kommunalbesvær må bygge på at beslutningen er ulovlig, jf. KomL 90 § andre ledd. Den som påklager en beslutning trenger ikke påberope seg en bestemt klagegrunn, men må nevne hvilke faktiske omstendigheter som ligger til grunn for klagen og som begrunner at beslutningen er lovstridig. Kommunalbesvær kan fremmes på grunn av at beslutningen har «tillkommit i felaktig ordning», jf. annet ledd alternativ 1), altså blitt til på en feil måte (tilblivelsesfeil). Eksempler på slike formelle feil i prosessen er at kommunen ikke har sørget for at den saken berører har fått muligheten til å bli hørt, eller at noen har vært med i beslutningsprosessen på tross av at han eller hun var inhabil, eller at det er innkalt til et møte i et folkevalgt organ i strid med reglene for innkalling til slike møter. Er det åpenbart at feilen ikke har hatt betydning for resultatet i saken vil et brudd på slike bestemmelser ikke føre til opphevelse av vedtaket.

Besvær kan også fremmes fordi organet som har truffet en beslutning har overskredet sin myndighet, jf. annet ledd alternativ 2). Det kan for eksempel falle utenfor kommunens kompetanse å treffe slik beslutning fordi oppgaven er statlig, eller fordi beslutningsmyndigheten ligger hos en annen kommune eller et annet kommunalt organ eller fordi kommunens beslutning strider mot forvaltningsrettslige prinsipper (for eksempel likhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet). Myndighetene skal ikke ta utenforliggende hensyn og skal opptre upartiske, jf. forvaltningslagen 6 §. Et kommunalbesvær kan også fremmes fordi beslutningen ellers strider mot lov, jf. annet ledd alternativ 3). Dette betyr at beslutningen kan påklages fordi den materielt sett er lovstridig. Ofte er det i slike situasjoner et spørsmål om tolking av særlover, i slike situasjoner må det vurderes om kommunalbesvær er besvårstypen. Forskjellen på alternativ 2) og 3) alltid helt klar.

Som foran nevnt er et mulig å basere et krav om retting både på lovligheten og hensiktsmessigheten av beslutningen. Dette i motsetning til et etterfølgende kommunalbesvær til förvaltningsdomstolen der forvaltningsdomstolen bare kan prøve lovligheten av en beslutning. Ved kommunalbesvær er förvaltningsdomstolens prøvelseskompetanse begrenset til de anførselene den som ber om endring har framført, og slike må anføres innen besvårstiden løper ut, jf. KomL 90 § siste ledd. Domstolen er bundet av klagers påstand. Kommunalbesvåret er et etterfølgende rettsmiddel, en etterkontroll av en beslutning. Forvaltningsdomstolen kan bare oppheve en beslutning, den kan normalt ikke endre beslutningen. Helt unntaksvis har Högsta förvaltningsdomstolen også ved kommunalbesvær endret en beslutning.¹¹⁴¹

12.4.3.5 Resultatet av domstolsbehandling

Kommunalbesvåret er kassatorisk noe som innebærer at förvaltningsdomstolen skal oppheve en beslutning hvis den er ulovlig, og i visse tilfelle sende saken tilbake for å bli behandlet på nytt. Dette kan innebære at hele prosessen som foregikk før beslutningen ble truffet må gjennomføres på nytt, resultatet av en ny prosess trenger imidlertid ikke bli et annet. Ofte har kommunen ingen plikt til å treffe ny beslutning, og kan bestemme ikke å gjøre det. Domstolen kan normalt ikke endre beslutningen selv.¹¹⁴²

12.4.3.6 Saksbehandlingsregler

Ett krav retting skal settes fram innen 14 dager fra det tidspunkt beslutningen er meddelt, jf. KomL 93 §. Krav om retting settes fram for organet som har avgjort spørsmålet, jf. KomL 89 § andre ledd, og skal behandles nokså umiddelbart («uten drøjsmål»). Fristen for å kreve kommunalbesvær er 30 dager, jf. KomL 93 §. Meddelelse av beslutning til parter skal skje ved at et protokollutdrag sendes i posten til vedkommende, jf. KomL 95 § første ledd. Et kommunemedlem anses å ha fått meddelt beslutningen når protokollen er lagt fram offentlig, jf. KomL 95 § andre ledd. Er fristen er gått ut kan det ikke fremmes kommunalbesvær,

¹¹⁴¹ Se for eksempel HFD 2009:10. En klagesak som gjaldt et lønnskrav fra en tidligere «tjänsteinnehavare» i en samkommune skulle prøves som kommunalbesvær i förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen anså ikke t vernet som det kommunale selvstyret har, eller det at kommunalbesvær i utgangspunktet er kassatorisk, som noe hinder for å oppheve samkommunens beslutning og bestemme at den skulle betale tjänsteinnehaveren en passelig lønn. (Avstemning om begrunnelsen 4-1).

¹¹⁴² Se dog avgjørelse i HFD nevnt i noten foran.

beslutningen kan deretter bare angripes ved ekstraordinært rettsmiddel, alternativt kan kommunalforvaltningen selv endre sin beslutning dersom det er rettslig adgang til det.

12.4.4 Förvaltningstvistemål og voldgift

Förvaltningstvistemål er også regulert i förvaltningsprosesslagen.¹¹⁴³

Förvaltningsprosesslagen § 69 gir regler om hvilke slike tvister förvaltningsdomstolen har kompetanse til å behandle. Det gjelder tvister som ikke handler om fullbyrdelse, dvs. fastsettelsessøksmål, og som gjelder en tvist om offentligrettslige betalingsforpliktelser, eller andre plikter eller rettigheter «som har sin grund» i et offentligrettslig rettsforhold samt tvister som gjelder forvaltningsavtaler der det ønskes en fastsettelsesdom. Eksempler på slike tvistemål er tvister mellom kommuner om hvordan betalingsforpliktelser skal deles mellom dem (betalingsforpliktelser som ikke skyldes privatrettslige forpliktelser) og tvister om kommunenes samarbeidsavtaler. Også visse tvister om kommunens forpliktelser i forhold til den enkelte behandles som förvaltningstvistemål. For eksempel er en tvist vedrørende en avtale mellom kommunen og den enkelte om en barnehageplass en offentligrettslig tvist.

Voldgift, «skiljedomsförfarande», brukes hovedsakelig i sivilrettslige tvistemål og avtales mellom partene. Kommunallagen 87 § innebærer imidlertid at instituttet gis et bredere virkeområde. I ett samkommunesamarbeid kan det avtales at uenighet foranlediget av avtalen skal avgjøres etter lagen om skiljeförfarande.¹¹⁴⁴

12.4.5 Omfang av saker behandlet i förvaltningsdomstolene

20-24 000 beslutninger (rättsskipningsmål) bringes hvert år inn for til de regionale förvaltningsdomstolene. Tallene omfatter klager over statlige så vel som kommunale vedtak. De omfatter förvaltningsbesvär, kommunalbesvär og förvaltningstvistemål. Til Högsta domstolen kommer det årlig inn 4000-4500 saker. Tabellen under viser tallet på innkomne saker perioden 2005-2011.¹¹⁴⁵

¹¹⁴³ Lag 586/1996.

¹¹⁴⁴ Lag om skiljeförfarande (67/92).

¹¹⁴⁵ Data hentet fra Förvaltningsdomstolernas verksamhetsberetelse for 2011, se informasjonssider om det finske domstolsystemet, <http://www.oikeus.fi/7803.htm>, lest 19.12.2012. Til sammen behandles det i det finske förvaltningsdomstolsystemet inkludert Ålands förvaltningsdomstol, Marknadsdomstolen og

Tabell 12.4 *Innkome saker til forvaltningsdomstolene i perioden 2005-2011*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regionale forvaltningsdomstolar	24 026	24 389	19 568	20 539	22 515	23 149	21 221
Ålands forvaltningsdomstol	109	99	83	126	120	97	96
Högsta forvaltningsdomstolen	3 931	3 931	3 793	3 891	4 298	4 586	4 044

Tabellen viser at de regionale domstolene mottok til sammen 21317 rettskipningsärenden (inkludert Åland) i 2011. Disse tallene omfatter begge typer besvär samt förvaltningstvistemål. Sosial og helse- og omsorg utgjør det største saksområdet (29 % av sakene i 2011). Vi har ikke data for fordelingen av saker mellom kommune og stat. Det er imidlertid grunn til å anta at de fleste av klagesakene etter spesiallovgivningen gjelder kommunale beslutninger.

Forsäkringsdomstolen 31-39 000 saker i året i følge Förvaltningsdomstolernas verksamhetsberättelse for 2011. Färrest saker behandles i Marknadsdomstolen.

Kommunalbesvær i Högsta Forvaltningsdomstolen i 2011 utgjorde tilsammen 158 saker (en sak fra Åland). De fordelte seg på følgende måte:¹¹⁴⁶

Tabell 12.5 *Oversikt over kommunalbesvær behandlet i Högsta Forvaltningsdomstolen i 2011 fordelt etter sakstyper*

Saksområde	Antall
Selvstyre (Åland)	1
Kommuneinndeling	1
Kommunens kompetanse	1
Kommunens økonomi	12
Kommunale bestemmelser og avgifter	2
Tjänsteval	35
Anställningstrygghet kommuner og samkommuner	29
Lønn, arbeidstid og ferie	7
Øvrige personalsaker kommuner og samkommuner	6
Øvrige kommunale saker	66

Oversikten over omfang av saker prøvd i Högsta domstolen i Finland viser at en større andel saker gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte («tjänsteval», «uppsägningar», permitteringer ol.) En annen stor gruppe er den uspesifiserte. I disse sakene og i saker som gjelder den kommunale økonomien synliggjøres vanskelighetene i den kommunale økonomien. Sakene gjelder for eksempel permittering av lærere og nedlegging av skoler (et stort antall saker).

¹¹⁴⁶ Kilde Årsberättelse 2011.

De kommunale sakenes andel av Högsta domstolen i Finland sine saker ble redusert med 5,2 % i 2011. Domstolen får flere saker enn den rekker å avgjøre. Den har for eksempel bare avgjort en sak om kommuners kompetanse, mens fire var under behandling i 2011. De siste årene har ikke Högsta forvaltningsdomstolene avsagt noen prejudikater om kommunenes kompetanse. Det henger sammen med at grensene for kommuners kompetanse ble klargjort særlig gjennom prejudikater på 1970- og 1980-talet. Prejudikatene gjaldt blant annet om det er lovlig å understøtte eksempelvis politisk virksomhet, næringsvirksomhet og landbruket.

Ett nytt fenomen i Finland er kommunalbesvær der det hevdes det er gitt kommunal støtte i strid med regelverket om offentlig støtte, med forankring i EU-retten. Högsta domstolen har avsagt flere dommer på dette feltet.¹¹⁴⁷ Disse avgjørelsene er eksempler på hvordan kommunalbesvær griper inn i den kommunale økonomiske virksomheten, og at regelverket og håndhevingen av det i domstolene stiller strengere krav til kommunene. Dette gjelder for eksempel ved salg av egen eiendom og når det gis kommunale garantier.

På den andre siden har betydningen av kommunalbesvær i virksomheten på markedet blitt nedtonet. Når oppgaver flyttes ut av kommunene og samkommunene blir virkeområdet for ordningen med kommunalbesvær mindre. Etter den nye 102 § i opphandlingslagen kan en ikke fremme kommunalbesvær i anbudssaker som hører inn under marknadstolens kompetanseområde. I praksis kan ikke kommunemedlemmene anlegge slike saker for marknadstolens, det kan bare parter.¹¹⁴⁸

12.4.6 Riksdagens justitieombudsman (JO) og justitiekanslern i statsrådet (JK)

12.4.6.1 Oppgaver og myndighet

Som omtalt i oversikten foran har Finland to overordnede «institusjoner», riksdagens justitieombudsman (JO) og justitiekanslern i statsrådet (JK) som overvåker at myndigheter og tjenestemenn følger loven i sin virksomhet. Riksdagens justitieombudsman (JO) er regulert i

¹¹⁴⁷ Eksempelvis HFD 2009:89, 21.10.2009 L 2577, 2010:26, 2010:30, 2011:35 og 2011:58.

¹¹⁴⁸ HFD 2011:47.

Grundlagen §§ 38, 48, 109-117 og i lag om riksdagens justitieombudsman.¹¹⁴⁹ Justitiekansleren (JK) er regulert i Grundlagen §§ 69, 108-113, 115 og 117 samt lag om justitiekanslern i statsrådet og Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet.¹¹⁵⁰ Justitiekanslern (JK) er regjeringens høyeste ombudsmann og JO er riksdagens høyeste ombudsmann.¹¹⁵¹ Man kan forenklet si at JK bedriver sin virksomhet på oppdrag fra regjeringen med det perspektiv som følger av det, mens JO er oppnevnt av riksdagen og har tradisjonelt hatt som oppgave å ivareta folkets eller innbyggernes interesser i forhold til statsmakten.

Disse to ombudsmennene har stort sett de samme oppgavene og den samme kompetanse i forhold til kommunene.¹¹⁵² Begge overvåker at myndigheter og «tjänstemän» følger loven og oppfyller sine forpliktelser samt at menneskerettighetene respekteres. Klager kan i prinsippet rettes enten til JK eller til JO. En særskilt oppgave for JO er å overvåke at god forvaltning respekteres. Det er verdt å merke seg at også andre, for eksempel private som ivaretar offentlige oppdrag, står under JOs og JKs tilsyn. JK har som særlig oppgave å overvåke lovligheten av regjeringens, statsrådenes og presidentens beslutninger og handlinger, også med hensyn til grunnleggende rettigheter og menneskerettigheter. Denne oppgaven er en av justitiekanslerns viktigste oppgaver etter statsforfatningen.

Begge overvåker også kommunale myndigheter. Man kan fremme forvaltningsklager til JO eller JK og resultatet kan bli at JO eller JK tar «åtgärder» som det heter. I følge en undersøkelse omtalt i en utgivelse i anledning Högsta domstolen 90 år førte omtrent en femtedel av sakene til tiltak.¹¹⁵³ JK har samme anledning til å ta «åtgärder» som JO

¹¹⁴⁹ Lag 197/2002.

¹¹⁵⁰ Grundlagen, (lag 731/1999), lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) og Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (2000/253).

¹¹⁵¹ <http://www.jk.se/sv-SE/Arbetsuppgifter.aspx>.

¹¹⁵² JK overvåker ikke forsvaret, grensekontroll, fredsbevarende personell, fengsler eller andre lukkede institusjoner. JK overvåker heller ikke ulike former av frihetsberøvelser for eksempel pågripelser. Se forøvrig omtale på <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/svenska/jo/justitiekanslern.htx>, lest 21.1.2013.

¹¹⁵³ Stoor (2010) s. 62.

12.4.6.2 Omfang av klager

Justitieombudsmannen

Tabellen under gir en oversikt over antall saker JO behandlet i 2011. Grensedragningen mellom allmenne kommunale spørsmål og sektorspørsmål er ikke skarp.

Tabell 12.6 *Oversikt over antall saker behandlet av JO i 2011*

Saksområde	Antall saker	Åtgjerder
Allmenne kommunale spørsmål*)	150	20
Helse og omsorg**)	481	108
Undervisning**)	175	22
Miljømyndigheter**)	136	17

*) Denne kategorien omfatter kommunenes og samkommunenes allmenne forvaltning, vedtak og saksbehandling

***) Disse kategoriene omfatter alle saker på saksområdet noe som innebærer at ikke alle gjelder kommunal virksomhet, især ikke når det gjelder kategorien miljømyndigheter.

Justitiekanslern

Tabellen under gir en oversikt over antall saker JK behandlet i 2011 på ulike områder.

Tabell 12.7 *Oversikt over antall saker JK behandlet i 2011*

Område	Antall
Kommunalt organ*)	99
Utdanning	42
Sosialomsorg	78
Helse	98
Miljømyndighet	25

12.5 Sverige

12.5.1 Oversikt

Kontrollen med den kommunale virksomheten samt med kommunale tjenestemenn og folkevalgte i Sverige skjer på en rekke måter. Den viktigste og i det enkelte tilfellet mest omfattende og effektive kontrollen skjer gjennom besvårsinstituttet, dvs. klager til förvaltningsdomstolen. Det er to typer av besvår: kommunalbesvår og förvaltningsbesvår. Kommunalbesvår reguleres i kapittel 10 i kommunallagen. «Laglighetsprövning» er begrepsbruken som benyttes i kommunallagen om kommunalbesvår, et ord som beskriver hva domstolene gjør ved sin kontroll. Begrepet kommunalbesvår er et begrep for hele instituttet, sistnevnte begrep benyttes derfor i denne rapporten.¹¹⁵⁴ Den andre besvårsformen, förvaltningsbesvår, reguleres i spesiallovgivningen som gjelder for den aktuelle situasjonen eller beslutningen.

Muligheten til å klage gjennom kommunalbesvårsinstituttet er subsidiær, dersom det er gitt regler om förvaltningsbesvår er kommunalbesvår utelukket, jf. KomL kap. 10 § 3. Det innebærer at et stort antall beslutninger som treffes av den kommunale forvaltningen ikke kan angripes med kommunalbesvår, men utelukkende med förvaltningsbesvår, for eksempel klage på et avslag på en søknad om sosialhjelp i Socialtjänstlagen.

Kommunalbesvår behandles av forvaltningsdomstoler og ikke administrativt, jf. KomL kap. 10 § 1. Det samme gjelder som hovedregel förvaltningsbesvår, eller forvaltningsklager som er begrepet som benyttes i förvaltningslagen 22 a §.¹¹⁵⁵ Sverige har i likhet med Finland to domstolslinjer, de alminnelige domstolene og forvaltningsdomstoler, men i Sverige har begge linjene tre nivåer. I tillegg kommer noen særdomstoler.¹¹⁵⁶ De største saksområdene i forvaltningsdomstolene er skattesaker, sosialforsikring, sosiale tjenester, tvangssaker innenfor

¹¹⁵⁴Begrepet «laglighetsprövning» har to betydninger, en i forhold til hva domstolen gjør og en for selve klageinstituttet. Det medgis selv i forarbeidene at begrepsbyttet fra kommunalbesvår i lovteksten til laglighetsprövning ikke er helt vellykket, men hensikten med det er å øke forståelsen og lesbarheten av kommunallagen. Se prp. 1990/91:117 s. 132.

¹¹⁵⁵Förvaltningslag (1986/223). Unntak gjelder blant annet i ansettelsessaker.

¹¹⁵⁶Blant annet Marknadsdomstolen og Arbetsdomstolen. Mer informasjon finnes på nettsidene til Sveriges domstoler, <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolarna/> lest 19.1.2013.

barnevernet, psykisk helsevern og rusbehandling samt migrasjon og offentlige anskaffelser.¹¹⁵⁷

Förvaltningsdomstolene består av förvaltningsrätt, kammarrätt og Högsta förvaltningsdomstolen. Disse reguleres i lag om allmänna förvaltningsdomstolar.¹¹⁵⁸ Loven regulerer bl.a. forholdet mellom de ulike domstolene og hvilke typer saker de prøver. De allmenne förvaltningsdomstolene har et ulikeartet utseende på de ulike nivåene. Förvaltningsrätten består ved prøving av kommunalbesvär et «lagfarent» medlem, dvs. av en jurist og to særskilte medlemmer, jf. lag om allmänna förvaltningsdomstolar 17 a §. De særskilte medlemmene utnevnes av regjeringen. Formålet med de særskilte medlemmene er å tilføre domstolen sakkunnskap i slike tvister. Etter 13 a § består kammarrättene av tre juridiske dommere og to særskilt utnevnte medlemmer i slike saker. Högsta förvaltningsdomstolen består av fem medlemmer når kommunalbesvär prøves jf. 4a §.

Ved förvaltningsbesvär består i utgangspunktet förvaltningsrätten i den enkelte sak av fire medlemmer, jf. 17 § første ledd, en dommer (jurist) som leder forhandlingene og tre andre medlemmer. Det er adgang etter § 18 til å sette retten med en juridisk dommer alene i mange typer av saker. I praksis settes retten ofte med en dommer alene.¹¹⁵⁹

Mens den grunnleggende reguleringen av kommunalbesvär er gitt i kommunallagen er den grunnleggende reguleringen av förvaltningsbesvär gitt i förvaltningslagen (FL)¹¹⁶⁰ og förvaltningsprocesslagen (FPL).¹¹⁶¹ I FL 22 § bestemmes det at en beslutning som er påklagbar, kan påklages av den som beslutningen går imot. I samme lov 22a § bestemmes det at beslutninger påklages til en allmän förvaltningsdomstol. Formålet med denne bestemmelsen er primært å henvise klager til forvaltningsdomstolssystemet slik at det ikke skal oppstå tvil om saken skal prøves i allmän domstol eller i förvaltningsdomstol. I FPL reguleres behandlingen i forvaltningsdomstolene. Eksempelvis følger det av 3 § at

¹¹⁵⁷ http://www.domstol.se/Publikationer/Statistik/domstolsstatistik_2011.pdf, lest 5. mars 2012.

¹¹⁵⁸ Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Det er fire kammarrätter i Göteborg, Jönköping, Stockholm och Sundsvall og 12 förvaltningsrätter.

¹¹⁵⁹ Bragdø-Ellenes (2009) s. 218.

¹¹⁶⁰ Lag 1986:223.

¹¹⁶¹ Lag 1971:291.

förvaltningsbesväret skal være skriftlig og i 4 § angis hva slik klage skal inneholde av opplysninger, påstander, grunner mv.

Forvaltningsdomstolene har som hovedregel full prøvelsesrett ved prøving av förvaltningsbesvär mens prøvelsesretten ved kommunalbesvär er begrenset til lovligheten av en beslutning.

Innenfor visse saksområder skal klager skal håndteres av en forvaltningsmyndighet og ikke av förvaltningsdomstolen. Det gjelder kommunale beslutninger innenfor visse deler av miljøområdet, næringsmiddelområdet og mange beslutninger etter plan- og bygglagen der länsstyrelsen er klagemyndighet. Eksempelvis påklages beslutninger om detaljplan og byggetillatelser til länsstyrelsen etter plan- og bygglagen 13 kap. 3 §.

Justitieombudsmannens (JOs) oppgaver er regulert i lag med instruksjon för Riksdagens ombudsmän.¹¹⁶² Justitieombudsmannen er ingen klageinstans, men en tilsynsinstans, som bl.a. utøver tilsyn med de folkevalgte og kommunalt ansatte. Han /hun kan ikke føre tilsyn med fullmäktige, jf. ombudsmänslagen 2 § tredje ledd punkt 6.¹¹⁶³ Det følger av ombudsmänslagen 3 § andre ledd at JO i sitt tilsyn med nämndene, nämndsmedlemmene og de ansatte skal «beakta det kommunala självstyret». Fordi JO ikke skal prøve lovligheten av beslutninger i fullmäktige vil heller ikke JO kunne overprøve beslutninger som treffes for å gjennomføre fullmäktigebeslutninger mv. JOs tilsyn vil derfor fortrinnsvis skje i forhold til beslutninger truffet av nämndene etter ulike spesiallover, for eksempel socialnämndene.¹¹⁶⁴

JO uttaler seg om en beslutning eller et tiltak strider mot lov eller annet rettsgrunnlag eller om det på annen måte er feil eller «olämplig» som det heter i ombudsmänslagen 6 § første ledd første setning. På nærmere angitte vilkår kan JO, om han /hun finner det nødvendig, «väcka åtal» mot en eller flere folkevalgte eller tjenestemenn, jf. ombudsmänslagen 6 § andre ledd. Også andre virkemidler står til disposisjon. JOs uttalelser har ikke samme rettskildemessige tyngde som praksis i förvaltningsdomstolen. Selv om JO normalt bare gir uttalelser og ikke

¹¹⁶² Lag 1986:875

¹¹⁶³ Bohlin (2011) s. 166. I lovteksten står det «ledamöter av beslutande kommunala församlingar»

¹¹⁶⁴ Bohlin (2011) s. 166.

treffer vedtak som binder de involverte får JOs prinsipputtalelser i rettsspørsmål stor gjennomslagskraft og betydning. Ombudsmannsembetet er å betrakte som en ekstraordinær tilsynsmyndighet i Sverige, og ikke som en ordinær tilsynsinstans, til det er ombudsmannens ressurser for små.

12.5.2 Forvaltningsbesvær

12.5.2.1 Hva kan påklages?

Förvaltningsbesvär er en mulighet for den enkelte til å få overprøvd beslutninger truffet i egen sak. Etter FL 22 a § kan forvaltningsbeslutninger påklages til en forvaltningsdomstol. Unntak gjelder for beslutninger i ansettelsessaker samt «normbeslut». For kommunale beslutninger gjelder et utgangspunkt om at slike påklages etter reglene om kommunalbesvär, jf. KomL 10 kap. 2 §, men slik at særlov kan gi regler om at de påklages etter reglene om förvaltningsbesvär. Slik klageadgang for enkeltpersoner er viktig, og det er derfor gitt klageadgang som förvaltningsbesvär innenfor en rekke kommunale spesialregulerte områder, for eksempel innen sosialtjenesten der behovet for rettsbeskyttelse og innslaget av offentlig maktbruk er stort. Mye av den kommunale virksomheten i Sverige er spesialregulert. Forekomsten av bestemmelser som gir adgang til å fremme förvaltningsbesvär mot ulike typer beslutninger er også rikholdig. Det normale er at det til slutt i hver spesiallov er angitt hvilke beslutninger som kan påklages. For eksempel bestemmes det i 13 kap. i plan- og bygglagen hvilke beslutninger som kan påklages og etter hvilken ordning. I 13 kap. 1 § angis en rekke beslutninger som bare skal påklages etter 10 kap. i kommunallagen, dvs. som kommunalbesvär. I 13 kap. 3 § bestemmes det hvilke beslutninger som skal påklages i form av förvaltningsbesvär. Et annet eksempel finner vi i socialtjänstlagen.¹¹⁶⁵ Socialnämndens beslutning om bistand kan påklages til förvaltningsdomstolen etter 16 kap. 3 § sammenholdt med 4 kap. 1 §. Dersom socialnämnden har besluttet ikke å gi «anhøringsstöd» (tilsvarende omsorgslønn i Norge) etter 5 kapittel 10 § påklages slike beslutninger etter reglene om kommunalbesvär.

¹¹⁶⁵ Lag 2001:453.

12.5.2.2 Hvem kan klage?

Etter FL 22 § kan en beslutning påklages av «den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas». Den individuelle interessen er avgjørende for klageretten, og utgangspunktet for klagerett er at man er rettslig berørt av en beslutning. Spørsmål om klagerett eller ikke som må vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle. Visse typer beslutninger kan bare påklages av den som søker om hjelp eller en tjeneste, for eksempel avslag om bistand etter socialtjenstlagen. Dersom det handler om en byggetillatelse kan ikke bare den som søker om slik tillatelse klage, men også naboer til eiendommen påklage for eksempel beslutning om å gi byggetillatelse. Svensk rettspraksis er rik på vurderinger av spørsmålet om det foreligger klagerett eller ikke. De seneste årenes rettsutvikling har medført utvidelser i forhold til hvem som har klagerett. Fra et tidligere krav om at en skal være rettslig berørt kan det i dag ofte være tilstrekkelig at en rent faktisk er påvirket av en beslutning. En sak som kan tjene til illustrasjon på denne utvidelsen er en sak behandlet i Regeringsrätten (navnet på Högsta domstolen tidligere).¹¹⁶⁶ I saken hadde en produsent av olivenolje påklaget et skriv samt informasjon gitt på Livsmedelsverkets hjemmesider. Innholdet i Livsmedelsverkets informasjon var at en viss type (utpekt) olivenolje var «hålsövädlig». Til tross for at informasjonen ikke hadde noen rettsvirkning kom Regeringsrätten til at informasjonen hadde en faktisk effekt, olivenoljeprodusenten fikk derfor klagerett.

12.5.2.3 Prøvingskompetansen

Förvaltningsdomstolen kan prøve både lovligheten og hensiktsmessigheten av en beslutning ved förvaltningsbesvär. Klager kan også i høyere instans «utfå ett beslut av en annan innebörd än det som överklagades». Förvaltningsdomstolene kan altså gjøre positive endringer i et påklaget vedtak eller erstatte et tidligere vedtak med et nytt vedtak. Besvärsmyndigheten har i prinsippet den samme myndigheten som kommunen har. (Som i første instans traff beslutningen). Förvaltningsbesvär kan således være et effektivt rettsmiddel med hensyn til å kreve sine rettigheter fra det offentlige.

At förvaltningsdomstolens prøvingskompetanse også inkluderer hensiktsmessigheten følger av allmenne förvaltningsprosessuelle prinsipper. Skal förvaltningsdomstolens kompetanse begrenses må slik begrensnig være gitt i lov eller følge av lov. (Slik det for eksempel er gjort

¹¹⁶⁶ RÅ 2004 ref. 8.

i KomL 10 kap. 8 § om kommunalbesvär). Det er ikke gitt regler i særlovgivningen som begrenser prøvingskompetansen ved forvaltningsbesvær. Derimot har en i Sverige et institutt som kalles «rättsprövning». I lag om rättsprövning av visse regjeringsbeslutninger bestemmes det at regjeringsbeslutninger som angår sivile rettigheter og plikter etter «Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna» kan påklages til Högsta förvaltningsdomstolen.¹¹⁶⁷ Dette har betydning først og fremst for beslutninger innenfor plan- og byggeområdet og i en viss utstrekning miljøområdet, der beslutninger overprøves av länsstyrelsen og siden regjeringen. Domstolens overprøving av regjeringens beslutning kan bare omfatte prøving av lovligheten, jf. 7 § i lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

12.5.2.4 Saksbehandling

Behandlingen av en sak i förvaltningsrätten er i hovedsak skriftlig, men slik at det kan holdes muntlige forhandlinger. Eksempelvis benyttes det muntlige forhandlinger nesten alltid i saker der domstolen skal vurdere bruk av tvang mens det i saker om rett til sykepenger eller i saker etter socialtjenstlagen (rett på ulike typer bidrag) er uvanlig med muntlig forhandlinger. Domstolen har ansvaret for at klagen blir tilstrekkelig forberedt. Men den som klager og motparten må legge fram opplysninger og dokumenter som domstolen trenger for å kunne treffe beslutning. Förvaltningsrätten kan også selv skaffe opplysninger eller uttalelser fra andre myndigheter.

Etter at saken er forberedt treffes en avgjørelse av retten. En jurist, som ikke er medlem av retten, redegjør for saken muntlig. Han eller hun forklarer fakta i saken og redegjør for saksforberedelsen domstolen har gjort og gjeldende rett på området. Som nevnt foran kan det iblant også holdes muntlige forhandlinger på initiativ enten fra domstolen eller en av partene i saken. Etter redegjørelsen for saken og eventuelle muntlige forhandlinger drøfter retten saken og deretter avsies dom. Er medlemmene i retten uenige stemmes det. Fagdommeren (juristen) og de tre andre medlemmene har hver sin stemme i saken.¹¹⁶⁸

¹¹⁶⁷ Lag 2006:304.

¹¹⁶⁸ <http://www.domstol.se/Myndighetsbeslut/Sa-avgors-mal-i-forvaltningsratten/> lest 19.12.2013.

12.5.2.5 Omfang av forvaltningsbesvær

Det fins svært lite samlet statistikk om overprøving av kommunale beslutninger. Særlig gjelder det omfanget av klager innenfor områder regulert i særlovgivning, som sosiale tjenester, næringsmiddeltilsyn og plan- og byggesaksområdet. Beslutninger på disse områdene overprøves som foran omtalt noen ganger av länsstyrelsen, noen ganger av statlig myndighet og av forvaltningsdomstolene alt avhengig av type beslutning. Noe samlet bilde av disse forskjellige områdene finnes ikke. (Sentrale tilsynsmyndighet har iblant gjort noen slike sammenstillinger.)

På en del områder har Domstolsverket utarbeidet statistikk.¹¹⁶⁹ En slik er utarbeidet for klager på det sosiale området for 2011. Tabellen under gir en oversikt over disse fordelt på de tre ulike rettsinstansene. Klagene handler først og fremst om klager på kommunale beslutninger om ulike typer bistand.

Tabell 12.8 *Oversikt klager på sosialtjenesteområdet i forvaltningsdomstolene 2011*

Domstol	Innkomne klager	Avgjort
Förvaltningsrettene	23 272	24 309
Kammarrätterna	2136	2046
Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)	543	498

Bare 139 av totalt 8058 innkomne klager slapp inn til prøvning (beviljades prøvningstillstånd), så det er en ytterst liten andel av de som klager til HFD som får prøvd saken sin i øverste domstolen.

¹¹⁶⁹ Se rapporten Domstolsstatistik 2011, http://www.domstol.se/Publikationer/Statistik/domstolsstatistik_2011.pdf, lest 5. mars 2013.

12.5.3 Lovlighetsprøving

12.5.3.1 Hva kan påklages

I prinsippet kan alle beslutninger truffet av fullmåktige og nämndene påklages, jf. KomL 10 kap. 1 og 2   . Det samme gjelder beslutninger truffet av partssammensatte organ. Også beslutninger truffet av folkevalgte organer i et kommunalförbund kan påklages (Beslutninger truffet av den besluttede f rsamlingen, förbundsstyrelsen, n mnd og partssammensatt organ.) I tillegg kan beslutninger truffet av revisorene som gjelder deres egen forvaltning påklages etter bestemmelsen i KomL 10 kap. 2  . Men som nevnt foran er reglene om kommunalbesv r i kommunallagen subsidiære, jf. KomL 10 kap. 3  . Har den enkelte rett til å fremme f rvaltningsbesv r etter s rlovgivningingen kan beslutningen ikke påklages etter reglene om kommunalbesv r. Slike klageregler er gitt i de fleste spesiallover, ikke minst i lovgivning som regulerer utøving av myndighet i forhold til den enkelte, for eksempel innenfor sosialtjenesteområdet og i plan- og byggesakslovgivningen.¹¹⁷⁰ Begrensingen f r stor betydning i forhold til beslutninger truffet av nämnder. Begrensingen har mindre betydning i forhold til beslutninger truffet av fullm ktige pga. kompetansefordelingen mellom fullm ktige og nämnder, jf. omtale foran i kapittel 4 punkt 4.5.

Det er «beslut» som kan påklages etter reglene i KomL 10 kap. 1 og 2   . I prinsippet kan alle beslutninger truffet av fullm ktige påklages uansett innhold, jf. 2   nr. 1. Beslutningen trenger ikke være endelig eller ha noen rettsvirkning. Klageretten gjelder uavhengig av hvordan beslutningen kommer til uttrykk.¹¹⁷¹ I en sak behandlet av regeringsrätten (omtalt foran i kap. 3 punkt 3.3.4) hadde fullm ktige truffet beslutning om kommunen som en kjernev penfri sone.¹¹⁷² Formålet var å kunne stoppe utenlandske fartøy som besøkte den kommunale havnen som eventuelt kunne ha kjernefysiske våpen ombord. Beslutningen hadde ingen rettsvirkning. Retten kom allikevel til at beslutningen kunne påklages ettersom det var en fullm ktigebeslutning.

¹¹⁷⁰ Unntak fra dette fins for eksempel i Skollagen der visse beslutninger ikke kan påklages som med f rvaltningsbesv r, slike kan da påklages med det subsidiære rettsmidlet kommunalbesv r.

¹¹⁷¹ Noen unntak fins. Fullm ktiges beslutning om å «anta» en detaljplan etter plan- og bygglagen, skal påklages til länsstyrelsen, se plan- og bygglagen 13 kap. 1–2   . Også reglene om «upphandling innebærer en modifisering/begrensning i forhold til retten til å fremme kommunalbesv r. Det følger av lagen om offentlig opphandling 7 kap. 5   at det ikke kan fremmes kommunalbesv r over beslutninger innenfor lovens anvendelsesområde. Om fullm ktige treffer slik beslutning er det bare en potensiell leverandør som kan kreve slik beslutning overprøvd.

¹¹⁷² R  1990 ref. 9.

Beslutninger truffet av nämnder står i en annen stilling. Utgangspunktet er riktignok at alle beslutninger kan påklages, men to viktige begrensinger kommer inn. Beslutningen må for det første ikke være av rent forberedende art, og den kan heller ikke gjelde gjennomføringen av en tidligere truffet beslutning, jf. KomL 10 kap. § 2 nr. 2. Disse begrensningene fremstår som svært logiske, og hensikten er selvfølgelig å unngå muligheten til å klage to ganger i samme sak og på den måten unødvendig forlenge beslutnings- eller gjennomføringsprosessen. En forberedende beslutning på nemnds nivå vil jo senere bli behandlet i fullmåktige som treffer endelig beslutning. Når fullmåktige har truffet sin beslutning vil beslutningen kunne påklages. En gjennomføringsbeslutning på nemnds nivå er på den annen side en oppfølging av en tidligere beslutning (truffet av fullmåktige eller en nämnd) som det tidligere har vært mulig å påklage. Avgjørende for vurderingen av grensen mellom påklagbare beslutninger og forberedende/gjennomførende beslutninger er hvorvidt beslutningen innebærer noen selvstendig prøving fra nämndens side.

Beslutninger truffet av ansatte er noe mer problematiske. Dersom beslutningen treffes etter delegert myndighet er saken klar. Da treffer den ansatte beslutningen på nämndens vegne, beslutningen behandles som en nämndsbeslutning i besvärshenseende og den kan normalt påklages.¹¹⁷³ Slik beslutning skal ikke gå til nämnden først. (Slik at denne kan omgjøre beslutningen truffet av administrasjonen før den sendes til forvaltningsdomstolen.) Men kommunen får uttale seg ved klage og da kan nämnden om den ønsker det løfte beslutningen opp, se på saken på nytt og treffe ny beslutning i tråd med klagers påstand. Mer uklar er situasjonen dersom en ansatt treffer en beslutning uten at det har funnet sted noen delegasjon. Eksempelvis har de ansatte kompetanse til å gjennomføre en rekke typer beslutninger (mer driftspregede), for eksempel avkreve noen et fastsatt gebyr eller en avgift, uten særskilt delegasjon. Slike beslutninger kan ikke påklages fordi de ikke inngår i oppregningen av beslutninger som kan påklages etter KomL 10 kap. 2 §. Det treffes mange slike beslutninger av ansatte uten noen særskilt delegasjon fra nämnden, fremfor alt beslutninger som vedrører den faktiske virksomheten. Det er således mange beslutninger som treffes i den kommunale forvaltningen som ikke kan påklages, selv om førsteinntrykket, når en leser KomL 10 kap., kan tyde på en omfattende klagerett.

¹¹⁷³ Dette gjelder også dersom beslutningen er truffet av et utskott (arbeidsutvalg) etter delegasjon fra en nämnd eller dersom en beslutning treffes av et enkeltmedlem av nemnden. Såkalte «ordførandsbeslut», dvs. beslutninger truffet av en leder av en nämnd, for eksempel innkalling til et møte kan normalt ikke påklages.

12.5.3.2 Hvem har besværsrett

Det følger av 10 kap. 1 § at et hvert medlem av en kommune kan fremme kommunalbesvær. «Kommunmedlem» er den som er folkeregistrert i kommunen, eller den som eier fast eiendom i kommunen eller som er forpliktet til å betale kommunalskatt, jf. KomL 1 kap. 4 §. Besværsretten tilkommer alle kommunmedlemmer, det er intet krav om at en på noen måte er personlig berørt av beslutningen. Eller rettere sagt, man er berørt i egenskap av å være kommunmedlem på den tiden kommunen treffer beslutningen. Dette henger sammen med den opprinnelige hensikten med reglene om kommunalbesvær: medlemmene i kommunen skulle ha mulighet til å følge med på om kommunens midler rent faktisk ble benyttet til fellesskapets nytte.

Alle, uansett rettslig status, som eier en eiendom i kommunen har besværsrett. Det innebærer for eksempel at en annen kommune eller et landsting kan ha besværsrett i egenskap av å være eier. Det samme gjelder staten og ulike typer av foretak. Det innebærer også at en kan være kommunmedlem i flere kommuner og dermed ha klagerett i forhold til flere kommuners beslutninger.

Hvem som har besværsrett til de overordnede rettsinstanser, dvs. etter at førsteinstansen (förvaltningsrätten) har behandlet en klage, er et annet spørsmål. Dersom förvaltningsrättens (eller kammarrättens) avgjørelse har gått klager imot, dvs. om klagen helt eller delvis er avslått, har bare denne besværsrett, jf. KomL 10 kap. 14 § første ledd. Ingen andre kommunmedlemmer kan på dette stadiet fortsette prosessen. Om klagen tas til følge av retten, ved at domstolen opphever beslutningen eller har forbudt gjennomføringen av en beslutning, kan både kommunen og/eller samtlige kommunmedlemmer påklage beslutningen, jf. annet ledd.

12.5.3.3 Prøvingskompetansen

I KomL 10 kap. 8 § reguleres rammene for domstolenes prøvingsrett ved kommunalbesvær. Det er angitt fire besværsgrunner som må være oppfylt for at domstolen skal kunne ta en klage til følge, men det er tilstrekkelig at en av grunnene er til stede. Foreligger en besværsgrunn har domstolen plikt til å ta klagen til følge.

En beslutning skal oppheves dersom den er blitt til på en ulovlig måte, for eksempel dersom en nämnd eller fullmåktige ikke var beslutningsdyktig. En beslutning skal også oppheves dersom den faller utenfor en kommunes kompetanse, for eksempel dersom fullmåktige beslutter å gi støtte til en enkelt næringsdrivende i strid med kompetansereglene gitt i KomL 2 kap. Videre skal en beslutning oppheves dersom organet som har truffet en beslutning har gått utover sin myndighet, for eksempel dersom en nämnd har bestemt en avgiftssats. (Slik beslutning hører inn under fullmåktiges enekompetanse, jf. kapittel 4 punkt 4.5.2). En beslutning skal også oppheves dersom den strider mot lov eller ulovfestet rett, f.eks. dersom fullmåktige treffer beslutninger om innskrenkning av den økonomiske sosialhjelpen (socialt bistånd) i strid med socialtjänstlagen.

De ulike besvärgrunnene griper inn i hverandre. For eksempel vil en beslutning som er truffet i strid med habilitetsreglene samtidig lide av en tilblivelsesmangel. Det som imidlertid klart fremgår av bestemmelsen i KomL 10 kap. 8 § er at domstolen bare kan prøve lovligheten, og ikke hensiktsmessigheten av en påklaget beslutning. (Noe som også er tydeliggjort med betegnelsen «laglighetsprövning» som er navnet på kapittel 10). At domstolene ikke kan prøve hensiktsmessigheten er imidlertid en sannhet med modifikasjoner. Dersom domstolen skal prøve hvorvidt en beslutning er i overensstemmelse med de allmenne kompetansereglene for kommunal virksomhet (gitt i KomL 2 kap. og behandlet foran i kapittel 3 punkt 3.3.4 i rapporten) vil domstolen ikke sjelden måtte drøfte spørsmål som beslutningens formål, egnethet m.m. Kompetansereglene i kapittel 2 er ofte vagt utformet og bygger på at kommunen skal ivareta oppgaver og saker det er formålstjenlig for en kommune å påta seg. I vurderingen av hvorvidt et spørsmål faller innenfor eller utenfor kommunenes alminnelige kompetanse skal det tas hensyn til de mer kollektive kommunale interessene, blant annet hensynet til samfunnsutviklingen. Det er derfor vanskelig å hevde med bred penn at domstolenes prøvingsrett er begrenset til bare å overprøve lovligheten av en kommunal beslutning.

Domstolene kan ikke ta hensyn til andre omstendigheter enn de som er anført av klager innen klagefristen, jf. KomL 10 kap. 10 §, noe som er helt motsatt hva som er vanlig svensk forvaltningsprosess. Regelen innebærer at alle relevante besvärsfakta og omstendigheter i saken må anføres skriftlig innen klagefristens (besvärfristens) utløp. Det finnes dog et rom

for å tydeliggjøre og videreutvikle sin argumentasjon. Spesielt viktig å merke seg er at klager må anføre det som omtales som besværsfakta for at domstolen skal kunne benytte dem i sin prøvelse. At domstolen kan finne ut av besværsfakta gjennom kommunens tilsvær, eller ved at slike fakta kommer til domstolens kunnskap på annen måte, avhjelper ikke klagers plikter. Det framgår eksplisitt av KomL 10 kap. 12 § at domstolen ikke kan la klager få avhjelpe mangler i sin klage med hensyn til begrunnelsen for klagen, dvs. omstendighetene i saken.

12.5.3.4 Saksbehandlingsregler og frister

Et kommunalbesvær må komme inn til förvaltningsrätten innen tre uker fra den dag beslutningen ble kunngjort på kommunens oppslagstavle, jf. KomL 10 kap. 6 § første ledd.¹¹⁷⁴ Dersom klage er sendt til kommunen innen klagefristens utløp er fristen overholdt, jf. KomL 10 kap § 7. Er ikke beslutningen tilkjennegitt slik loven krever løper ikke klagefristen. Den enkelte må selv finne ut av hvilke beslutninger som treffes i fullmæktige og nämnder for så eventuelt klage. Det nærmere innholdet i beslutningen trenger ikke kunngjøres, det er tilstrekkelig at selve vedtaket slik det fremgår av protokollen som skal kunngjøres. Den som ønsker det må selv gå videre og finne ut mer eksakt hva som er besluttet. For at klagefristen skal løpe ut må oppslaget om beslutningen være oppslått på oppslagstavlen ut klagefristen.

Fristreglene er utformet på denne måten fordi en så vidt stor krets har klagerett, individuell underretning, som jo er det normale ved förvaltningsbesvær, er ikke praktisk mulig.

12.5.3.5 Resultat av domstolsbehandling

Dersom et kommunalbesvær tas til følge oppheves den påklagede beslutning helt eller, i unntakstilfelle, delvis. Det framgår eksplisitt av KomL 10 kap. 8 § at retten ikke kan treffe noen ny beslutning, slik begrensing er en logisk følge av det lokale selvstyret. En beslutning kan iverksettes selv om klagefristen ikke er utløpt såfremt intet særskilt taler imot slik iverksettelse, jf. KomL 10 kap. 14a §. Dersom en iverksatt beslutning senere blir opphevet må kommunen rette opp beslutningen så langt det er mulig, jf., KomL 10 kap. 15 §. Organet som traff det opphevede vedtaket skal sørge for at slik rettelse skjer i den utstrekning det er mulig

¹¹⁷⁴ Alle kommuner må etter kommunallagen ha en fysisk oppslagstavle i kommunehuset/stadshuset. Mange kommuner publiserer også protokollen på kommunens nettsider

og uten unødvendig tidsspille. Noe iverksettingsforbud inntreer altså ikke automatisk i samband med lovlighetsprøvingen, tvert imot. Men etter reglene om inhibition i 28 § i förvaltningsprocesslagen kan domstolen som prøver et besvär, for eksempel et kommunalbesvär, bestemme at den påklagede beslutningen inntil videre ikke skal gjelde.

Det forekommer at en kommune ikke retter opp et forhold etter at domstolen har opphevet en beslutning ved lovlighetsoverprøving. Forholdet kan for eksempel være at kommunen har forpliktet seg sivilrettslig i henhold til en avtale. Det hender også at en kommune får en beslutning opphevet for eksempel fordi den har solgt kommunal eiendom til underpris eller fordi den har kjøpt til overpris. Ett velkjent eksempel er det såkalte Gullspångsmålet.¹¹⁷⁵ Saken gjaldt et eventuelt straffeansvar etter 20 kap. 1 § i brottsbalken for medlemmene av kommunestyrelsen fordi disse hadde fortsatt gjennomføringen av en påklaget beslutning i strid med en inhibitionsbeslutning truffet av kammarrätten. Den kommunale beslutningen innebar ulovlig økonomisk støtte til et enkelt foretak i form av kjøp av en maskin. Högsta domstolen fant at kompetanseoverskridelsen ikke var straffbar ettersom kjøpet ikke hadde noen sammenheng med utøving av offentlig myndighet.

12.5.3.6 Statistikk vedrørende kommunalbesvär

Heller ikke når det gjelder kommunalbesvär eksisterer det en samlet statistikk. I en Statskontorsrapport kan dog et bilde hentes ut. Mellom 1. september 2006 og 30. juni 2011 ble 6421 slike klager prøvd i förvaltningsrätten (første instans). En del av disse ble prøvd i flere instanser. Drøyt 2000 ble prøvd i kammarrätten og i Högsta förvaltningsdomstolen. Sammenlagt ble 8651 kommunalbesvär behandlet i Sveriges domstoler i denne perioden på om lag fem år, noe som tilsier at domstolene samlet årlig behandler i overkant av 1700 saker. Tallene omfatter klager både på kommuners og landstings beslutninger. I denne tidsperioden ble kommunenes og landstingenes beslutninger opphevet (uten at de ble anket videre) i 423 saker. Av disse gjaldt 401 kommunale beslutninger og 22 beslutninger i landstinget.¹¹⁷⁶

¹¹⁷⁵ NJA 1988 s. 26.

¹¹⁷⁶ Se Statskontorets rapport, Verkställighet och rättelse av kommunala beslut, 2012:6.

12.5.3.7 Vurdering av den svenske ordningen med kommunalbesvær

Kommunalbesvær pleier i litteraturen i Sverige å bli beskrevet som en slags allmenn medborgerkontroll av kommunen. Det er ment som en allmenn mulighet til å begjære domstolskontroll av kommunale beslutninger, og ved feil i rettslig betydning kunne få slike beslutninger opphevet. Instituttet ligner den muligheten en har til å begjære domstolsprøving av en avstemning aksjeeiere har etter aksjelovgivningen (aktiebolagslagen). Reglene om kommunalbesvær er en mer allmenn mulighet for kontroll, mens förvaltningsbesvær hovedsakelig er et rettsmiddel for den enkelte for å ivareta sin egen rett. At en eier av en eiendom får kommunmedlemskap og derigjennom klagerett kan synes å være en anomali innen kommunalretten. Det har imidlertid sin historiske forklaring. Tidligere hadde eiendomseiere i Sverige plikt til å betale kommunal eiendomsskatt. Dermed var det også logisk at disse var kommunmedlemmer ettersom de bidro til de felles kommunale midlene og klageretten opprinnelig skulle bidra til å sikre kontroll med bruk av disse. Nå, som eiendomsskatten i Sverige er avskaffet på kommunal hånd (er nå statlig), har en overveid å oppheve regelen som gir eiendomseiere kommunmedlemsskap. En har imidlertid kommet til at det er viktig også for eiendomseiere å kunne påklage kommunale beslutninger ettersom slike beslutninger iblant påvirker eiendomsretten. Slik rett gir eiere av eiendom en mulighet til å passe på sine interesser i en del sammenhenger.

Handlingsrommet for prosessledelse fra domstolens side ved kommunalbesvær er svært begrenset. Det framgår eksplisitt av den svenske kommunallagen 10 kap. 12 § at domstolen ikke kan la klager få avhjelpe mangler i sin klage med hensyn til begrunnelsen for klagen, dvs. omstendighetene i saken. For å kunne nå fram med en slik klage i domstolene må en klager ha en viss juridisk kompetanse.

Domstolene kan bare prøve lovligheten av en kommunal beslutning. I et lokaldemokratisk perspektiv ville det være underlig dersom en förvaltningsdomstol skulle kunne endre en beslutning truffet av folkevalgte organer, slik som fullmäktige og nemnder. Eksistensen av ordningen, det at bl.a. innbyggerne i en kommune kan initiere domstolskontroll og fremfor alt at domstolen har en begrenset kompetanse betraktes i blant som et uttrykk for at det er et sterkt kommunalt selvstyre i Sverige.

Statistikken fra Sverige viser at det tross alt er relativt få kommunale beslutninger som påklages. I overkant av 8500 saker over en femårsperiode gir omlag 1700 saker pr. år. Ser en dette tallet i sammenheng med antall kommuner blir det i underkant av seks klager pr kommune i året. Med tanke på hvor mange beslutninger som treffes i kommunene er det få beslutninger som bringes inn for forvaltningsdomstolene i form av kommunalbesvær.

12.5.4 Løsning av tvister mellom stat og kommune og kommuner

Sammenfatningen i det følgende bygger på Sigrid Stokstads avhandling om kommunalt selvstyre.¹¹⁷⁷ I utgangspunktet har svenske kommuner samme søksmålsadgang som andre selvstendige rettssubjekter. Vurderingen av hvorvidt det foreligger søksmålsadgang vil være avhengig av om kommunen kan anses som «part» i saken eller om «dess interesse i årendet har erkänts av rettsordningen». Dette er annerledes i tvister mellom statsorganer, hovedregelen er her at statlige myndigheter ikke kan påklage beslutninger truffet av andre myndigheter. (Staten anses klageberettiget der den opptrer i privatrettslig egenskap).¹¹⁷⁸ I forbindelse med forslag til ny forvaltningslov er kommunenes adgang til å påklage vedtak i statsforvaltningen drøftet, og utvalget foreslår å kodifisere regelen om kommunenes søksmålskompetanse i lov.¹¹⁷⁹

I noen sammenhenger kan særlov begrense søksmålskompetansen, for eksempel etter plan- og miljølovgivningen, der kompetansen er begrenset til saker der kommunen påberoper seg naturverninteresser. Hensynet til den kommunale næringsutvikling vil eksempelvis ikke gi søksmålsadgang. I andre sammenhenger regulerer særlov søksmålsadgangen. Dersom svenske kommuner er uenige om hvem av dem som skal betale for sosiale tjenester, løses slike tvister i utgangspunktet av Socialstyrelsen etter sosialtjenestelagen. Socialstyrelsens avgjørelser kan imidlertid bringes inn for domstolene etter sosialtjenestelagen 16-4 §.

¹¹⁷⁷ Stokstad (2012) s. 228-230.

¹¹⁷⁸ Bohlin og Warnling-Nerep (2007) s. 262.

¹¹⁷⁹ SOU 2010:29 En ny förvaltningslag s. 661.

12.6 Sammenligning

12.6.1 Skillet forvaltningsklage/förvaltningsbesvär og lovlighetsklage/ kommunalbesvär/tilsynsklage

- Klagesystemene i de nordiske landene er svært forskjellige og de er vanskelige å sammenligne på en enkel måte.
- I denne rapporten har vi søkt å skille mellom forvaltningsklager/förvaltningsbesvär og lovlighetsklager/ kommunalbesvär/tilsynsklager, et skille som i utgangspunktet er gjort ut fra hvilke regler som regulerer klageadgangen og behandlingen. Skillet er imidlertid ikke entydig.
- Forvaltningsklager/förvaltningsbesvär er en klageform som først og fremst er aktuell ved partsklager over avgjørelser som gjelder parterets lovfestede rettigheter eller plikter etter kommunal særlovgivning. Det er ikke gitt regler om slike klager i kommunelovene i de nordiske landene. I Norge er klageretten i form av forvaltningsklage knyttet til om det treffes et enkeltvedtak eller ikke.
- Kommunalbesvär er et begrep som brukes i Finland og Sverige om klager som fremmes etter regler gitt i disse landenes kommunelover. Alle innbyggerne i kommunen, herunder parter, samt visse andre, har klagerett etter disse reglene. Kommunalbesvär er en form for allmenn medborgerkontroll med den kommunale forvaltningen.
- Lovlighetsklage er et begrep som benyttes i Norge i den norske kommuneloven. Dette er en ordning der (minst tre) kommunestyremedlemmer kan påklage en avgjørelse truffet av et kommunalt organ til staten, i praksis fylkesmannen, for å få vurdert lovligheten av en kommunal avgjørelse i kommunen. Denne ordningen kan ses som et slags mindretallsvern.
- I den danske kommuneloven (styrelsesloven) finner vi ikke lovregulerte klageordninger, men regler om et kommunaltilsyn. Dette tilsynet (Statsforvaltningen og Indenrigsministeriet som overtilsynsmyndighet og klagemyndighet) behandler «tilsynsklager», herunder klager fra parter dersom det ikke er finnes særlige klageordninger i særlovgivningen. Hovedområdet for kommunaltilsynet er imidlertid de styrelsesrettslige regler (den kommunale organisasjonen og beslutningsprosessen) og de ulovbestemte reglene om kommuners initiativret (kommunalfuldmagten).
-

12.6.2 Partsklage/forvaltningsklage/förvaltningsbesvär

12.6.2.1 Lovregulering/klagesystemer

- I Norge og Danmark behandles partsklager/forvaltningsklager i hovedsak administrativt. Sverige og Finland har egne forvaltningsdomstoler som behandler slike klager, noe de har lang tradisjon for.
- Alle landene har lovregler om partsklage/forvaltningsklager /förvaltningsbesvär.
- I Norge er hovedreglene om forvaltningsklage gitt i forvaltningsloven. I særlov er det ofte gitt tilleggsregler. Disse kan eksempelvis begrense eller klargjøre klageretten. Statlig instans (fylkesmannen) er ofte klageinstans over kommunale vedtak, dette er regulert i særlov.
- I Danmark må en gå til særlovgivningen for å finne klageregler, slike er ikke gitt i den alminnelige forvaltningsloven. De ulovfestede klagemulighetene en part kan ha i forhold til de statlige tilsynsorganene er fastlagt i styrelsesloven for kommuner, se punkt 12.6.3.
- I Finland er klageretten hjemlet i förvaltningsprocesslagen eller i særlovgivningen. Förvaltningsbesvär behandles i forvaltningsdomstoler og det er gitt en egen prosesslov om behandling av saker i forvaltningsdomstolene.
- I Sverige er klageretten hjemlet i forvaltningsloven og særlovgivningen og det er gitt egen prosesslov om behandling av saker i forvaltningsdomstolene.

12.6.2.2 Klagerett

- Reglene i alle de fire nordiske landene er ganske like i forhold til hvem som har klagerett eller som kan fremme forvaltningsklage/förvaltningsbesvär.
- Det er først og fremst parter og i en viss utstrekning også organisasjoner ol. som kan fremme forvaltningsklager/förvaltningsbesvär.

12.6.2.3 Klageinstans

- Finland og Sverige har egne forvaltningsdomstoler som er uavhengige, förvaltningsbesvär behandles i domstolssystemet. Det eksisterer også andre typer klageinstanser som behandler klager fra parter.

- I Danmark behandles i hovedsak klager av uavhengige kollegiale forvaltningsorganer. Unntak gjelder for klager på kommunale avgjørelser innenfor det sociale området og beskeftigelsesområdet. (Dette saksområdet omfatter mange klager målt i antall.) Slike klager vil etter en nyordning fra 1. juli 2013 i stor utstrekning bli behandlet administrativt i klageorganet Ankestyrelsen. Prinsipielle saker, samt en viss andel av de øvrige sakene, skal behandles av Ankestyrelsen som et kollegialt organ. Ankestyrelsen er uavhengig. Unntak gjelder også for såkalte «konstaterende» tilsyn som sentrale tilsynsmyndigheter utøver i forhold til kommunene, og som typisk iverksettes på bakgrunn av klage (ikke lovfestet klagerett her), se omtale nedenfor under punkt 12.6.3. Slike behandles ikke av kollegiale forvaltningsorganer. Også parter kan fremme slike klager.
- I Norge behandles noen typer klager av kollegialt organ ved intern kommunal klagebehandling (kommunestyre, formannskap eller egen klagenemnd), først og fremst klager over enkeltvedtak på felter som ikke er lovregulert. Ved statlig klagebehandling, som er det vanlige på lovregulerte områder, er i hovedsak fylkesmannen klageinstans. Fylkesmannen er ikke uavhengig i forhold til den sentrale statsforvaltningen.

12.6.2.4 Juridisk kompetanse i klageinstansen

- I Finland og vanligvis også i Sverige treffes som foran nevnt avgjørelser av forvaltningsbesvær i forvaltningsdomstoler. Saksbehandlingen ledes av jurister i den enkelte klagesak. For øvrig kan særlig sakkyndige være med på å treffe avgjørelser.
- I Norge stilles det ikke lovkrav til juridisk kompetanse for den som skal være med i klagesaksbehandling eller treffe avgjørelse i en klagesak, hverken ved intern klagebehandling eller ved statlig klagebehandling hos fylkesmannen.
- I Danmark varierer det hvem som sitter i klageorganene, men de sentrale klageorganene er normalt ledet av dommere/jurister. I Ankestyrelsen, som behandler mange klagesaker innenfor social- og beskeftigelsesområdet, avgjøres de fleste saker som foran omtalt administrativt. Dersom Ankestyrelsen for eksempel skal behandle prinsipielle saker på det sociale området skal disse behandles i møte, og Ankestyrelsen sammensettes med to «beskikkede» medlemmer og to ansatte i Ankestyrelsen.

12.6.2.5 Hva kan påklages?

- I alle landene er hovedbildet at det er avgjørelser som kan påklages (til domstoler, kollegiale klageorganer og fylkesmannen) og ikke faktisk virksomhet (ikke driftsmessige beslutninger). Både i Norge og i Danmark er det gitt særlige regler i forhold til helsetjenesten.
- I Norge kan i utgangspunktet alle kommunale enkeltvedtak uavhengig av om vedtaket er truffet med hjemmel i kommunenens alminnelige eller spesielle kompetanse påklages av en part etter forvaltningsloven som forvaltningsklage. I Finland er klagerett (forvaltningsklage) hjemlet dels i förvaltningsprocesslagen eller også i særlovgivningen. I Danmark og Sverige må formalisert klagerett som forvaltningsklage/förvaltningsbesvär være hjemlet i særlovgivningen.
- Forskjellen mellom de norske reglene og reglene i de øvrige nordiske landene er allikevel ikke stor. Hvis det ikke er gitt klageregler/klagerett i form av förvaltningsbesvär vil en part som er kommunmedlem (se under kommunalbesvär om kommunmedlem), ha klagerett i form av kommunalbesvär over beslutninger i Sverige. I Finland vil part ha klagerett i form av kommunalbesvär selv om vedkommende ikke er kommunmedlem. I Danmark kan part klage som tilsynsklage til Statsforvaltningen, denne ordningen er ikke lovregulert og omtales under punkt 12.6.3 i sammenligningen nedenfor.

12.6.2.6 Prøvingskompetansen

- I Norge og Danmark kan klageinstansen prøve hensiktsmessigheten i et vedtak fullt ut. Norge har et lite forbehold, hensynet til det kommunale selvstyre skal vurderes, denne begrensningen har relativt liten betydning rettslig sett.
- I Danmark er det gitt en meget viktig begrensning i prøvingskompetansen på det sociale området og beskeftigelsesområdet, klageinstansen kan bare prøve lovligheten ved slike vedtak.
- I Norge er det også gitt noen begrensninger i prøvingskompetansen i særlov på sosiallovgivningens område (herunder omsorg), disse går ikke like langt i å begrense prøvelsesretten som begrensningene i Danmark.
- I Sverige har domstolene full prøvelsesrett ved förvaltningsbesvär.

- I Finland har domstolene formelt en form for full prøvelsesrett, men denne adgangen benyttes ikke.

12.6.2.7 Saksbehandlingsregler/kostnader etc.

- Det koster i utgangspunktet ikke klager noe å få behandlet en klagesak i noen av de nordiske landene. Heller ikke ved domstolsbehandling av förvaltningsbesvär i Sverige og Finland påløper kostnader klager må betale for for å få behandlet en klagesak.
- Skriftlig saksbehandling er hovedregelen i alle land.
- Som hovedregel trenger klager ikke være representert ved advokat i noen av landene, det er klageinstansen som har ansvaret for sakens opplysning.

12.6.2.8 Domstolsbehandling av forvaltningsvedtak

- Domstolsbehandling av et forvaltningsvedtak i Norge og Danmark skjer i de alminnelige domstolene, det er ingen regler om spesialisering i domstolene. I praksis skjer det i dag en viss spesialisering innenfor saksfelt i domstolene i Norge, hvorvidt det skjer i forvaltningssaker domstolene behandler kjenner vi ikke til. (Som oversikten foran viser behandler jo også domstolene få slike saker i Norge.)
- Domstolsbehandling av forvaltningsvedtak blir kostbart i Norge og Danmark, partene må i praksis være representert ved advokat. I Norge kreves det rettsgebyr etc. Dette er annerledes ved behandling av förvaltningsbesvär i forvaltningsdomstolene i Sverige og Finland, her er prosessen lagt opp slik at det ikke skal være nødvendig med advokat, det kreves ikke rettsgebyr etc.
- Domstolene har begrenset prøvelsesrett i Norge, Danmark og Finland, i motsetning til i Sverige der forvaltningsdomstolene har full prøvelsesrett.

12.6.3 Lovlighetsklage/kommunalbesvär

12.6.3.1 Lovregulering

- Sverige, Finland og Norge har lovregler om kommunalbesvär/lovlighetsklage.

- Det er ikke lovregulert klageadgang til tilsynsmyndighetene (Statsforvaltningen) i Danmark, men kommunaltilsynet som sådan er lovregulert og det følger av ulovfestet rett at kommunaltilsyn kan iverksettes etter klage.
- De finske og svenske reglene om kommunalbesvær er innholdsmessig ganske like. I Finland må den som fremmer kommunalbesvær først kreve retting før eventuelt kommunalbesvær kan fremmes såfremt beslutningen som påklages ikke er truffet av fullmåktige. Slike regler er ikke gitt i den svenske kommuneloven.
- Et sentralt formål med lovreglene om kommunalbesvær/lovlighetsklage/tilsynsklage i alle de fire landene er å rette opp ulovligheter. Lovlighetsklage i Norge er imidlertid også sett på som en mulighet for eksempel for mindretallet til å kontrollere opposisjonen på. I Sverige og Finland ses ordningen med kommunalbesvær på som er det en allmenn medborgerlig kontroll med den kommunale forvaltningen.

12.6.3.2 Klagerett

- I Norge kan bare kommunestyremedlemmer klage, og minst tre må stå bak en klage.
- I Finland og Sverige har mange besværsrett. Alle kommunmedlemmer kan fremme kommunalbesvær, dvs. kommunens innbyggere, eiere av fast eiendom i kommunen og visse andre. En part kan fremme kommunalbesvær i Finland selv om vedkommende ikke er kommunmedlem, dette er annerledes enn etter svensk rett.
- Ingen regler styrer hvem som har «klagerett» i Danmark mht. tilsynsklager, enhver, også medlemmer av kommunalbestyrelsen, kan bringe en sak eller en beslutning inn for kommunaltilsynet.
- I Norge kan fylkesmannen ta opp en avgjørelse av eget tiltak, lovlighetsprøving forutsetter altså ikke at en avgjørelse er påklaget. Også det danske kommunaltilsynet (Statsforvaltningen) kan ta opp saker av eget tiltak.
- Finland har som foran nevnt en ordning der en må kreve rettelse før kommunalbesvær kan fremsettes, unntak gjelder for beslutninger truffet av fullmåktige i en kommune eller en samkommune.

12.6.3.3 Klageinstans

- Kommunalbesvær behandles av forvaltningsdomstoler i Sverige og Finland, disse er uavhengige.
- Myndigheten til å behandle lovlighetsklager er etter kommuneloven lagt til departementet i Norge, men i praksis delegert til fylkesmannen i Norge for kommunale vedtak. Fylkesmannen er ikke uavhengig av sentralforvaltningen.
- Statsforvaltningen i Danmark er uavhengig i enkeltsaker, den kan ikke instrueres av ministeriet i slike saker og er således uavhengig når den behandler tilsynsklager.

12.6.3.4 Hvilke saker kan påklages

- «Avgjørelser», dvs. realitetsavgjørelser, og langt mer enn det som går inn under begrepet enkeltvedtak kan kreves behandlet i Norge. «Beslut» kan kreves behandlet i Finland og Sverige, også det et begrep som omfatter mer enn begrepet «enkelvedtak» i Norge. Ved klager til Statsforvaltningen etter den danske tilsynsordning gjelder ingen slik avgrensning til beslut.
- Der det kan fremmes forvaltningsbesvær kan det ikke fremmes kommunalbesvær i Sverige og i Finland.
- I Danmark viker kommunaltilsynet for administrative klageordninger, kan det klages til slike skal ikke Statsforvaltningen behandle en tilsynsklage etter styrelsesloven.
- I Norge har en ikke lovregler om hvordan en skal håndtere en lovlighetsklage som samtidig er påklaget av en part (parter har ikke klagerett etter kommuneloven i Norge). Det anbefales å behandle en partsklage før eventuell lovlighetskontroll foretas.
- Iverksettelsesbeslutninger og forberedende beslutninger faller utenfor klageretten/besværsretten i alle de tre landene med formaliserte klageordninger. Beslutning om å lukke møtene i folkevalgte organer kan allikevel påklages i Norge.
- I Norge faller innstillinger til statlige myndigheter slik bestemmelsen til nå har vært tolket av departementet alltid utenfor klageretten. I visse situasjoner kan slike påklages i Sverige og Finland.
- Det er gjort unntak for adgangen til å påklage ansettelsessaker både i Danmark og Norge. I Finland kan en del slike saker behandles i förvaltningsdomstolen.

12.6.3.5 Klagefrister

- Klagefrist for lovlighetsklager/kommunalbesvær er tre uker i Norge og Sverige, men utgangspunktet for fristen er forskjellig i disse landene, se omtale i punkt 12.2.3.5 og 12.5.3.4.
- Det er gitt litt andre frister i Finland, se omtale i punkt 12.4.3.6.
- I alle de tre landene som har lovregulerte klageordninger er det gitt relativt korte frister.

12.6.3.6 Prøvingskompetansen

- I alle de fire nordiske landene kan bare lovligheten av en beslutning prøves.
- I Norge og Danmark er henholdsvis fylkesmannen og Statsforvaltningen som klageinstanser ikke bundet av klagers påstander. Fylkesmannen i Norge har plikt til å vurdere lovligheten i alle hensende når det kommer en klage, se koml. § 59 nr. 4. Heller ikke Statsforvaltningen i Danmark er bundet av en klagers påstander, noe som selvfølgelig henger sammen med at tilsyn ikke forutsetter klage.
- I Sverige er förvaltningsdomstolen ved overprøvingen strengt bundet av anførselene til klager. Domstolen synes å stå friere i Finland.
- Det kan se ut som om innholdet i prøvingskompetansen; lovlighetsoverprøvingen, kan være noe forskjellig. Å gå inn i dette krever en nærmere analyse som dette prosjektet ikke gir tid eller anledning til.

12.6.3.7 Resultat av klagebehandlingen

- I Norge, Finland og Sverige skal ulovlige beslutninger oppheves.
- I Danmark er utfallet av en prøving opp til tilsynets skjønn (dette skjønnnet er dog bundet av regler, dvs. rettsanvendelsesskjønn). Oppheving av beslutninger benyttes lite i Danmark, noe som henger sammen med at slike klager behandles som tilsynsklager samt med klarhetsprinsippet omtalt i punkt 12.3.4.5. I praksis utøver kommunaltilsynet en omfattende veiledningsvirksomhet, dvs. at tilsynsmyndighetene uttaler seg veiledende om lovligheten av en viss virksomhet noe som i stor utstrekning reduserer behovet for inngrep/sanksjoner.

- I Danmark har tilsynsmyndighetene en rekke sanksjonsmuligheter (suspensjon, tvangsbøter, erstatnings- og fastsettelsessøksmål), men disse benyttes lite i praksis.
- I Danmark gjelder et klarhetsprinsipp mht. å kunne oppheve et vedtak (eller å pålegge tvangsbøter) ved tilsyn, noe slikt prinsipp gjelder ikke i Norge. Se omtale av dette prinsippet i punkt 12.3.4.5.

12.6.4 Løsning av tvister mellom kommuner / stat og kommune

- I Finland kan tvister mellom forvaltningsorganer normalt bringes inn for domstolene, og det er gitt egne regler om forvaltningstvistemål i förvaltningsprosesslagen.
- I Sverige er det ikke gitt særskilte tvistløsningsregler for tvister mellom kommuner eller for tvister mellom kommune og stat. Kommuner har normalt samme adgang til å anlegge sak mot staten som private. (Annerledes med hensyn til tvister mellom statlig myndigheter.)
- Hovedregelen i Norge er at kommuner ikke kan anlegge sak mot statlige myndigheter om forvaltningsrettslige oppgaver for domstolene. Det er større åpning for domstolsbehandling av tvister mellom kommuner, se omtale i punkt 12.2.5.
- I Danmark må det sondres mellom kommunaltilsynets og særlige klageorganers avgjørelser. Kommunaltilsynets avgjørelser i første instans (Statsforvaltningens avgjørelser) kan påklages til Indenrigsministeriet, og kan på samme måte som ministeriets avgjørelser bringes inn for domstolene. Avgjørelser truffet av de særlige klageorganene (forvaltningsklager) er i utgangspunktet endelige i forhold til kommunen. Et unntak gjelder etter miljøloven, den gir hjemmel for at kommuner kan bringe miljøstyrelsens avgjørelser inn for natur- og miljøklagenævnet. Kommunalbestyrelsen kan også bringe andre avgjørelser inn for domstolene, men bare hvis kommunen kan dokumentere en vesentlig økonomisk eller annen særlig interesse i slik domstolsprøving (jf. rettspraksis).
- I Norge og Danmark behandles tvister i forvaltningssaker i de alminnelige domstolene. Det er kun et lite antall forvaltningssaker som blir behandlet av domstoler sett i forhold til omfanget av beslutninger kommunalforvaltningen treffer.

12.7 Oppsummering og vurderinger

12.7.1 Utgangspunkter

I dette punktet oppsummeres systemene for å kunne påklage kommunale beslutninger, både beslutninger truffet med hjemmel i særlov og beslutninger truffet med hjemmel i kommunenes alminnelige kompetanse. I tillegg blir det norske klagesystemet vurdert, og søkt sammenlignet med de øvrige nordiske landenes systemer. Danmarks, Finlands, og Sveriges klagesystemer vurderes i liten utstrekning isolert eller sammenholdes seg i mellom.

Først behandles reglene om forvaltningsklage/förvaltningsbesvär regulert i forvaltningslov og/eller særlov og deretter reglene om klage regulert i kommunelovene (lovlighetsklager i Norge, tilsyn på bakgrunn av klager i Danmark og kommunalbesvær i Finland og Sverige). Dette er den samme systematikk som har vært benyttet tidligere i kapitlet. Her kunne en valgt en annen systematikk, for eksempel sammenlignet klagesystemene knyttet til beslutninger truffet med hjemmel i særlov og klagesystemene knyttet til beslutninger truffet med hjemmel i den alminnelige kompetansen.

Når det her tas utgangspunkt i skillet mellom forvaltningsklager på den ene siden og overprøving på bakgrunn av klager regulert i kommunelovene på den andre siden er det viktig å være klar over at i Norge behandles partsklager over kommunale enkeltvedtak etter reglene om forvaltningsklage (og ikke etter klagereglene i kommuneloven). Det gjelder uavhengig av om vedtaket er truffet med hjemmel i særlov eller med hjemmel i kommunenes alminnelige kompetanse. (En part har ikke klagerett etter reglene om lovlighetskontroll i den norske kommuneloven, det har bare kommunestyrerepresentanter.) I Danmark, Sverige og Finland derimot vil parter dels kunne klage etter reglene om forvaltningsklage (Danmark) og forvaltningsbesvär (Finland og Sverige), og dels etter ordningene regulert i kommunelovene (klage til Statsforvaltningen i Danmark og kommunalbesvär i Finland og Sverige). Hvilket klagespor partsklager skal følge avhenger av type beslutning.

12.7.2 Forvaltningsklage

12.7.2.1 Klagerett og klageordning

Den enkeltes mulighet til å påklage kommunale beslutninger er en grunnleggende rettighet og en vesentlig del av samfunnets kontrollsystemer. Typisk for slik kontroll og overprøving er at den skjer på initiativ av den enkelte selv. Slik klagerett har borgerne i de nordiske landene. I Danmark er klagerett over kommunale beslutninger betinget av at det er gitt regler om det i den enkelte særlov. Beslutninger truffet med hjemmel i den alminnelige kompetansen kan eventuelt påklages som tilsynsklage til Statsforvaltningen. Den sistnevnte klageretten er imidlertid ikke formalisert i lovgivningen og behandles senere i punkt 12.7.3.1. Klager kan også fremmes overfor kommunalbestyrelsen (som kommunens øverste organ) uten at dette er regulert på noen måte i lovgivningen. I Sverige er utgangspunktet i kommunallagen at alle kommunale beslutninger påklages etter reglene om kommunalbesvær og ikke forvaltningsbesvær, men mange særlover har regler om at beslutninger etter særlov påklages i form av forvaltningsbesvær. Reglene om kommunalbesvær oppsummeres kort senere i punkt 12.7.3.3. I Finland følger en parts klagerett av förvaltningsprocesslagen. Der særlov har regler om klage i form av förvaltningsbesvär, noe den ofte har, fremmes klage som förvaltningsbesvär. Hvis særlov ikke har slike bestemmelser påklages beslutninger etter reglene om kommunalbesvär. I Norge kan kommunale enkeltvedtak påklages etter reglene i forvaltningsloven som forvaltningsklage. Særlov kan presisere, utvide eller begrense klageadgangen, gi regler om klageinstans, overprøvingskompetanses etc.

Det følger av det ovenstående at partsklager over beslutninger truffet på grunnlag av kommunenes alminnelige kompetanse påklages som kommunalbesvær i Finland og Sverige, mens partsklager over enkeltvedtak i Norge behandles etter reglene om forvaltningsklage uavhengig av om de faller innenfor kommunenes alminnelige eller spesielle kompetanse. I Danmark må klager over beslutninger truffet på grunnlag av kommunalfuldmagten fremmes som tilsynsklager, en klageordning som ikke er lovregulert.

12.7.2.2 Statlig eller kommunal overprøving

I Danmark behandles partsklager over kommunale avgjørelser etter særlov av uavhengige klagenemnder. Tidligere ble slike klager behandlet av amtmanden, men denne ordningen ble

avviklet ved kommunalreformen i 1970. (I forbindelse med at Amtmanden mistet sin kompetanse som tilsynsmyndighet overfor kommunene.) I Finland og Sverige behandles partsklager av forvaltningsdomstoler. Ingen av disse landene har noe kommunalt klagesystem. Lovgivning kan imidlertid stille krav om kommunal behandling av en klage før den eventuelt går til klagenemnd eller domstol.

Utgangspunktet etter forvaltningsloven i Norge er kommunal klagebehandling. Klageinstans over kommunale enkeltvedtak er kommunestyret, formannskapet eller en eller flere særskilte klagenemnder, det er opp til kommunestyret å bestemme hvor denne kompetansen skal ligge. Et slikt rettslig utgangspunkt Norge er alene om. Dette er imidlertid bare et formelt utgangspunkt. I stor utstrekning bestemmer særlovgivningen at klageinstansen skal være statlig, i praksis fylkesmannen. Kommunale enkeltvedtak som treffes på ikke lovregulerte områder (med hjemmel i den alminnelige kompetansen) behandles av kommunal klageinstans.

Alle landene har et «tospolet» klagesystem med hensyn til partsklager, der klager etter særlov normalt følger ett spor og klager over beslutninger truffet på grunnlag av den alminnelige kommunale kompetanse følger et annet spor. I Danmark, Finland og Sverige er imidlertid klageinstansen en uavhengig instans utenfor kommunen uavhengig av hvilket «spor» som følges.

Spørsmålet om statlig eller kommunal klagebehandling var som omtalt i punkt 12.2.2.3 et omstridt spørsmål i Norge da kommuneloven ble vedtatt og i den etterfølgende lovprosessen. Resultatet ble imidlertid at staten ved fylkesmannen overprøver de fleste kommunale enkeltvedtak etter særlov, og regelen i fvl. § 28 andre ledd med intern kommunal klagebehandling er blitt et supplement til klagesystemet etter særlov. Spørsmålet om statlig overprøving contra intern klagebehandling i Norge har etter dette ikke vært tatt opp i sin fulle bredde, men diskusjonen har typisk blusset opp igjen i forbindelse med diskusjoner om forholdet mellom stat og kommune, og statlig kontroll vurdert opp mot det kommunale selvstyret. Senest i 2011 tok KS opp spørsmålet om statlig overprøving av kommunale enkeltvedtak som et innspill til Kommunal- og regionaldepartementets varslede melding til Stortinget om

forholdet mellom kommune og stat.¹¹⁸⁰ Hovedstyret i KS ønsket en endring i klagesystemet. To av alternativene i KS sitt forslag gikk ut på enten en intern klageordning eller en interkommunal klageordning, altså ikke statlig overprøving. Regjeringen gikk ikke inn på noen drøftelse av klageordningen eller forslaget fra KS i Stortingsmeldingen.¹¹⁸¹ Stortinget behandlet våren 2012 et representantforslag fra Høyre om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune. I dette forslaget åpnes det for en diskusjon av fylkesmannens rolle i klagesaker knyttet til kommunale vedtak.¹¹⁸² Forslaget fikk ikke Stortingets tilslutning. (Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti støttet forslaget). Nytt nå er at kommunelovutvalget som Regjeringen nylig har oppnevnt har fått i oppgave å vurdere ordning(e) med statlig overprøving av kommunale vedtak, herunder hvilket organ som bør være klageinstans, se punkt 3.10 i mandatet.¹¹⁸³

Hovedbegrunnelsen for kommunesektorens ønske om mindre statlig overprøving av kommunale vedtak er at klageordningen slik den er nå, med statlig klageinstans på de fleste lovregulerte feltene og full prøvelsesrett, etter deres oppfatning griper for mye inn i det kommunale selvstyret. Argumentene for statlig overprøving har vært rettssikkerhetshensyn, herunder likhetshensyn og nasjonale hensyn. I forarbeidene i forbindelse med revisjonen av særlovgivningen etter vedtakelsen av kommuneloven, ble det understreket at hensynet til enkeltpersoners rettssikkerhet må veie tyngre enn hensynet til det kommunale selvstyret i en konkret avveining på et felt. Det ble også lagt til grunn at regler i særlovgivningen om statlig klageinstans for kommunale vedtak betraktes som hovedmodellen i klagesystemet, men slik at intern klageordning skal vurderes ved gjennomgang av et lovområde.¹¹⁸⁴ Dersom en tar utgangspunkt i hensynet til enkeltpersoners rettssikkerhet har en intern kommunal klageordning slik den er utformet i Norge noen åpenbare prinsipielle svakheter. Kommunene kan bruke både kommunestyret og formannskapet som klageinstans, og dersom de oppretter en eller flere klageinstanser er heller ikke disse uavhengige av kommunestyret. Kommunestyret vil uansett være både øverste ansvarlige myndighet og kontrollør.

¹¹⁸⁰ Meld. St.12 (2011-1012).

¹¹⁸¹ Meld. St.12 (2011-1012), 6.2.2.

¹¹⁸² Dokument 8:32 S (2011–2012).

¹¹⁸³ Se mandatet på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider;

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2013/offentleg-utval-skal-gje-framlegg-til-ny-mandat-for-kommunelovutvalget.html?id=731204> lest 18.8.2013.

¹¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 51 (1995-96) s. 32-34.

Nasjonale hensyn har vært særlig viktige som begrunnelse for statlig klagesaksbehandling på områder der kommunen gir ulike typer tillatelser, påbud eller forbud, dispensasjoner etc. Det kan for eksempel være å gi en serveringsbevilling, påby stenging av en barnehage pga. smittefare, eller gi en dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen. Selvfølgelig vil også den enkelte søkers rettssikkerhet ha betydning i slike saker, men nasjonale hensyn kommer også sterkt inn, ikke minst når det gjelder myndighetsutøving knyttet til ulike statlig overprøving av enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og miljøvernlovgivningen.

Diskusjonen om statlig klagebehandling eller ikke i forhold til kommunale vedtak synes å være en typisk norsk diskusjon, noe som nok har sammenheng med at klageinstansen i stor utstrekning er fylkesmannen og ikke et uavhengig kollegialt organ eller domstolene slik ordningen er i de øvrige nordiske landene. Fylkesmannen har som den sentrale statsforvaltningens representant på regionalt nivå mange oppgaver og myndighet i forhold til kommunene samtidig som han/hun er underlagt statlig instruksjon. Ordningen med fylkesmannen som klageinstans reiser på denne bakgrunn diskusjoner i forhold til det kommunale selvstyret.¹¹⁸⁵ I den juridiske teori har blant annet Eivind Smith og Iris Nguyễn-Duy problematisert fylkesmannen i Norge sin rolle i klagesaker på bakgrunn av hensynet til det kommunale selvstyret.¹¹⁸⁶ Mer uavhengige kollegiale overprøvingsorganer, eventuelt forvaltningsdomstoler har vært nevnt som en mulig veg å gå, se neste punkt.

12.7.2.3 Klageinstans - forvaltningsdomstoler, uavhengige klagenemnder eller fylkesmann?

Spørsmålet om klagebehandling ved fylkesmannen, som jo er hovedsporet for behandling av klager over kommunale vedtak i Norge, contra klagebehandling ved uavhengige nemnder slik ordningen er i Danmark, eller prøving i forvaltningsdomstoler slik ordningen er i Sverige og Finland, er slett ikke bare et spørsmål om rekkevidden av det kommunale selvstyret. Det er også et spørsmål om hvor gode ulike klageordninger er, og hvilken tillit samfunnet, kommunene og den enkelte har til klagesystemet. En ordning med forvaltningsdomstoler, slik en har i en rekke land, er til nå blitt avvist i Norge. Prinsippet om alminnelige og ikke

¹¹⁸⁵ For mer om fylkesmannens rolle i forhold til kommunesektoren se Hansen mfl. (2009).

¹¹⁸⁶ Se Nguyễn-Duy mfl. (2009) og Nguyễn-Duy (2011). Se også Hansen mfl. (2009), især kapittel 3.

spesialiserte domstoler har stått sterkt.¹¹⁸⁷ Formelt er det i liten utstrekning åpnet for spesialisering i de alminnelige domstolene i Norge ut over at retten kan settes med fagkyndige meddommere. Prinsippet om tilfeldig fordeling av saker har stått sterkt. Det synes imidlertid nå å være en utvikling mot mer spesialisering også i norske domstoler. I Danmark har en også vurdert en ordning med forvaltningsdomstoler i stedet for administrative klageorganer, men heller ikke her er en ordning med forvaltningsdomstol aktuell. Den danske grundloven åpner opp for etablering av forvaltningsdomstoler med det særlige formål «at etterprøve forvaltningens afgørelser», jf. § 63 stk. 2, første pkt. I så tilfelle er det en betingelse at de avgjørelsene en slik domstol treffer skal kunne bringes inn for «rigets øverste domstol». De spesialiseringsfordelene som en forvaltningsdomstol har i seg vil dermed gå tapt. I tillegg kommer at partene påføres betydelige saksomkostninger ved å bringe en sak inn for Højesteret i Danmark.¹¹⁸⁸ De særlige klageorganene anses å oppfylle den samme funksjonen som en forvaltningsdomstol. Avgjørelser av de særlige klageorganene kan alltid etterprøves av Folketingets ombudsmann, denne klagebehandlingen har i praksis utviklet seg til å ha en betydelig gjennomslagskraft overfor forvaltningen.¹¹⁸⁹ Den danske ombudsmannsordningen fremtrer slik Eivind Smith vurderer det som langt mer synlig og aktiv enn den norske.¹¹⁹⁰

I Sverige har de hatt en ordning med forvaltningsdomstoler siden 1909. Ordningen kom blant annet som en følge av domstolskontrollen med forvaltningen.¹¹⁹¹ Tidligere gjaldt det et uskrevet prinsipp om at forvaltningsbeslutninger kunne påklages til overordnet forvaltningsorgan. I løpet av årene har det i økende grad blitt overlatt til förvaltningsdomstolen å overprøve slike beslutninger. Begrunnelse for dette er dels den enkeltes rettssikkerhet, dels behovet for å avlaste regjeringen som klageinstans samt dels behovet for å oppfylle internasjonale forpliktelser, blant annet Europarettens krav om tilgang til domstolsprøving. Siden 1998 har dette vært lovfestet som hovedregelen i förvaltningslagen i og med vedtakelsen av 22 a §.¹¹⁹² For kommunale beslutningers del følger det dels av kommunallagen om kommunalbesvär og dels av særlov om förvaltningsbesvär at slike skal overprøves av forvaltningsdomstoler.

¹¹⁸⁷ Vi ser imidlertid en fremvekst av domstolslignende forvaltningsorganer, men disse overprøver i stor utstrekning vedtak truffet av ulike statlige myndigheter. Se om denne utviklingen Bragdø-Ellesnes (2009) s. 43-45 og 62-64.

¹¹⁸⁸ Se Retsplejerådets bet. 1401/2001 for mer om dette spørsmålet.

¹¹⁸⁹ Revsbech (2008), se Del II, kap. 4, s. 13-28.

¹¹⁹⁰ Eckhoff og Smith (2010) s. 39 (som også citeret af Revsbech op. cit., s. 13 f).

¹¹⁹¹ Bragdø-Ellesnes (2009), blant annet s. 69.

¹¹⁹² Bohlin og Warnling-Nerep (2007) s. 220 og 322 flg.

Sentrale argumenter i Norge for forvaltningsmessig behandling av klagesaker har vært at det er en rimelig og rask måte å behandle slike saker på. Domstolsprøving ved de alminnelige domstolene, er kostbart og partene må i praksis være representert ved advokat for å lykkes i et søksmål. Det er muntlig forhandlinger i de alminnelige domstoler og partene er som hovedregel ansvarlige for sakens opplysning. Også spesialisering og kompetanse i forvaltningen har vært trukket frem som argumenter i debatten. Slike argumenter har ikke helt den samme tyngden dersom en etablerer forvaltningsdomstoler slik som i Sverige og Finland. Når forvaltningsdomstolen behandler forvaltningsklager har retten ansvaret for sakens opplysning både i Finland og Sverige. Partene trenger ikke, og er også i praksis, i liten utstrekning representert ved advokat. Det koster heller ikke parten noe ut over egen tidsbruk å få saken behandlet. Saksbehandlingen skjer i stor utstrekning skriftlig, noe som bidrar til at prosessen går langt raskere enn behandling ved de alminnelige domstoler. Heller ikke for det offentlige blir en slik prosess så kostbar sammenlignet med vanlig domstolsbehandling. Forvaltningsdomstolen besitter også ekspertise og en slik prosess kan bidra til nøytralitet, upartiskhet, uavhengighet og skape tillit. Her må det tilføyes at spørsmålet om egne forvaltningsdomstoler eller ikke reiser mange prinsipielle problemstillinger som går langt ut over rammen av denne utredningen.

Et kanskje mer aktuelt alternativ til fylkesmannen som klageinstans kan være etablering av uavhengige klagenemnder. En kan tenke seg en ordning med slike med en distriktsmessig fordeling, se for eksempel ordningen med fylkesnemnda for sosiale saker. Sunniva Cristina Bragdø Ellesnes har i en avhandling fra 2009 sammenlignet overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike. Her ser hun blant annet på uavhengige statlige klagenemnder vurdert opp mot klagebehandling innenfor en statlig hierarkisk struktur. Hun løfter frem uavhengigheten slike klageorganer normalt har og de organisatoriske fordelene større avstand mellom besluttende instans og klageinstans gir som åpenbart viktig, selv om en slik avstand ikke nødvendigvis er til stede når det opprettes statlige klagenemnder. Også medlemmenes ekspertise i slike nemnder, ikke bare i juss, men innenfor fagfeltet, kan bidra til en bedre og grundigere behandling enn ved hierarkiske klageordninger. I tillegg løfter hun frem fordelene ved at slike nemnder utelukkende eller hovedsakelig skal behandle klagesaker. Tjenestemenn i en hierarkisk struktur som behandler klager vil ofte ha klagesaksbehandling som en liten del av sine arbeidsoppgaver og skal først og fremst forvalte

en avgrenset samfunnssektor.¹¹⁹³ Fylkesmannen, som jo i hovedsak er klageinstans over kommunale enkeltvedtak, inngår i en hierarkisk struktur. Bragdø-Ellesnes argumentasjon med hensyn til fordelene ved uavhengig nemndsbehandling vil være argumenter som også kan begrunne en mer uavhengig overprøving av kommunale enkeltvedtak enn den som i dag skjer hos fylkesmannen. Det vil sikkert også være ulemper ved å flytte beslutningskompetansen i klagesaker fra fylkesmannen. Eksempelvis vil klagesaksbehandling kunne gi fylkesmannen nyttig informasjon om problemområder på felter der fylkesmannen fører tilsyn med kommunal virksomhet etter særlov. Fylkesmannen besitter også mye kompetanse på kommunale saksfelt der det er klageadgang.

12.7.2.4 Prøvelsesretten ved domstolsbehandling

Domstolene i Norge og Danmark kan når de overprøver forvaltningsvedtak normalt bare prøve lovligheten av en beslutning og ikke hensiktsmessigheten. Også grensene for hensiktsmessighetsskjønnet prøves, det anses som en del av lovlighetsprøvingen. I noen tilfeller vil prøvelsesretten være begrenset også i forhold til rettsanvendelsen, for eksempel hvis lovteksten åpner for et skjønn og dette er av utpreget faglig art.

Forvaltningsdomstolene i Sverige derimot, har i utgangspunktet full prøvelsesrett ved forvaltningsbesvær. Dette er en ordning som i Sverige er forankret i tradisjon og i en oppfatning om at dette gir god rettssikkerhet for borgerne. Å gi domstolene full kompetanse i Norge er, jf. blant annet Bragdø-Ellesnes, utenkelig på bakgrunn av funksjonsskillet mellom forvaltning og domstoler som står så sentralt i Norge. I Sverige er ikke dette skillet så klart.¹¹⁹⁴

Også i Finland har forvaltningsdomstolenes prøvelsesrett vært diskutert. Formelt har förvaltningsdomstolen adgang til å prøve hensiktsmessighetsskjønnet ved overprøving av forvaltningsbesvær, men slik overprøving skjer ikke i praksis. I et forslag fra en arbeidsgruppe som har sett på prosessen rundt behandling av förvaltningsbesvær, se omtale foran i punkt 12.4.2, har man foreslått at det i fremtiden bare skal være mulig å anføre lovlighetsgrunner når det fremmes slikt besvær. Disse forslagene er ikke ferdigbehandlet enda. Slike

¹¹⁹³ Bragdø-Ellesnes (2009) s. 53.

¹¹⁹⁴ Bragdø-Ellesnes (2009) s. 101.

lovlighetsgrunner skal etter forslaget være at forvaltningsmyndigheten har anvendt loven uriktig, at myndigheten har overskredet sin kompetanse, at myndigheten har utnyttet prøvingsrett sin i strid med de forvaltningsrettslige prinsippene, at beslutningen bygger på en uriktig eller mangelfull undersøkelse av saken, eller på en uriktig bedømming av fakta eller undersøkelse eller at det har skjedd feil i gjennomføringen av saken.

12.7.2.5 Prøvelsesrett i administrative klageorganer

Både i Norge og Danmark har klageorganene (uavhengige kollegiale organer og fylkesmannen) i utgangspunktet full prøvelsesrett når de behandler forvaltningsklager over kommunale beslutninger. I Danmark har utviklingen tendert mot at prøvelseskompetansen på enkeltområder er blitt begrenset til prøvingen av lovligheten. Sosialområdet er hovedeksponenten for denne utviklingen.

Også i Norge er prøvelseskompetansen noe begrenset på velferdsområdet, men ikke i samme omfang som i Danmark. Ved gjennomgangen av klagereglene i særlovgivningen på 90-tallet omtalt tidligere ble prøvelsesretten diskutert, men den eneste lovrevisjonen som kom ut av dette arbeidet var tillegget i fvl. § 34 andre ledd som sier at ved statlig overprøving av kommunale enkeltvedtak har klageinstansen plikt til å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. omtale foran i punkt 12.2.2.5.¹¹⁹⁵ Spørsmålet om statlig overprøving har etter dette ikke vært tatt opp i sin fulle bredde, men diskusjonen har typisk blusset opp igjen i forbindelse med revisjon av enkeltlover. Et eksempel er den stadige diskusjonen som har vært rundt fylkesmannens begrensede overprøvingsrett i forhold til forvaltningsskjønnet ved tildeling eller avslag på økonomisk sosialhjelp. Et annet eksempel er diskusjonen rundt fylkesmannens overprøvingsadgang i forhold til kommunale tildelingsvedtak om helse- og omsorgstjenester i forbindelse med ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, jf. omtale foran i punkt 12.2.2.5.¹¹⁹⁶

Flere rettsteoretikere, blant annet Eivind Smith og Iris Nguyễn-Duy, har problematisert og argumentert for at fylkesmannens kontroll i klagesaker i Norge bør begrenses til en

¹¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 51 (1995-1996).

¹¹⁹⁶ Se også mindretallet i NOU 2004:18 s. 64 som foreslo en slik begrensning i prøvelseskompetansen mht. klager på kommunale vedtak innenfor den kommunale delen av helse- og sosialsektoren i 2004. (Utvalget ble ledet av Jan Fridthjof Bernt som tilhørte mindretallet).

lovlighetskontroll dersom en ønsker å beholde fylkesmannen som klageinstans.¹¹⁹⁷ Også KS har sett en slik begrensning av prøvelsesretten som et alternativ til å flytte klagesaksbehandlingen ut av fylkesmannsembetet.¹¹⁹⁸ Som foran nevnt gikk Regjeringen ikke inn på noen drøftelse av klageordningen eller forslaget fra KS i den foran omtalte Stortingsmeldingen om forholdet mellom stat og kommune som kom i 2012.¹¹⁹⁹ Nytt er at det nyoppnevnte kommunelovutvalget (omtalt foran) også skal vurdere klageinstansens kompetanse i forbindelse med vurderingen av ordningen(e) med statlig overprøving av kommunale vedtak.

12.7.2.6 Annet

I Danmark har en vært opptatt av å forenkle klageordningene ved at klagenemnder slås sammen. For eksempel er miljøklagenævnet og naturfredningsnævnet slått sammen til en klagemyndighet, natur- og miljøklagenævnet. Ved behandlingen av den enkelte klagesak i slike sammenslåtte organ opprettholdes ofte den særskilte sammensetningen av klageorganet (ut fra sakstypen). Her viser vi også til den foran omtalte reformen av klageordningen på det sosiale området, gjennomført 1. juli 2013, hvor de sociale nævn og beskæftigelsesnævn ble slått sammen og lagt under Ankestyrelsen slik at det nå bare er én klageinstans på dette området. Reformen må som omtalt tidligere ses i sammenheng med endringen av organiseringen av Statsforvaltningen som fram til reformen ble gjennomført hadde sekretariatsansvaret for de regionale nævn. (Endringen av Statsforvaltningen gikk som tidligere omtalt ut på å omdanne de fem regionale enhetene til en enhetsorganisasjon, med forskjellige sentre som hver skal ivareta sin del av Statsforvaltningens samlede oppgaver.) Disse endringene innebar at sekretariatsfunksjonen for de sociale nævn ikke lenger kunne ivaretas av de regionale statsforvaltningene.¹²⁰⁰

¹¹⁹⁷Se blant annet Nguyễn-Duy mfl. (2009) og Nguyễn-Duy (2011).

¹¹⁹⁸Forslag fremmet i diskusjonen i forkant av stortingsmeldingen om forholdet mellom kommune og stat som kom i 2012. To alternativer gikk som omtalt foran ut på enten en intern klageordning eller en interkommunal klageordning, altså ikke statlig overprøving.

¹¹⁹⁹Meld. St.12 (2011-1012).

¹²⁰⁰Pressemeddelelse fra regeringen 9/11 2012 med opplysning om, at lovforslag agtes fremsat februar 2013, se <http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2012/nov/politisk-aftale-om-ny-struktur-for-statsforvaltningerne.aspx> lest 7. januar 2013.

12.7.3 Lovlighetsklager, kommunalbesvær og tilsynsklager

Oppsummeringen og vurderingene i det følgende er ikke samlet fordi ordningene er så vidt forskjellige og fordi en slik sammenstilling og vurdering er for arbeidskrevende sett i lys av prosjektets ramme. Lovlighetskontrollordningen i Norge behandles til slutt fordi denne sammenholdes med ordningene i de øvrige nordiske landene.

12.7.3.1 Tilsynsklager (Danmark)

Kommunene i Danmark er underlagt et alminnelig statlig tilsyn noe som følger både av grunnloven og av styrelsesloven. Dette tilsynet utføres av Statsforvaltningen i første instans med Økonomi- og Indenrigsministeriet som overtilsyns- og klagemyndighet.

Statsforvaltningens tilsynskompetanse omfatter all virksomhet i kommunen som utøves av kommunalbestyrelsen eller på dennes vegne, men slik at lovgivning kan gjøre unntak.

Tilsynet er et lovlighetstilsyn. Tilsyn kan igangsettes av eget tiltak eller etter klage.

Klageretten til Statsforvaltningen er ikke lovregulert. Rent faktisk har imidlertid en betydelig del av Statsforvaltningens kontrollvirksomhet sitt utspring i klager og henvendelser fra innbyggere og medlemmer av kommunalbestyrelsen. Statsforvaltningens kompetanse gjelder ved brudd på særlovsregler såvel som ved brudd på alminnelige kommunalrettslige regler, men slik at kompetansen viker for andre lovbestemte klage- og tilsynsordninger.

Statsforvaltningen har ganske omfattende myndighet til å treffe ulike type avgjørelser, herunder annullere en beslutning eller ilegge sanksjoner som tvangsbøter. For at Statsforvaltningen skal kunne reagere med annullasjon eller tvangsbøte må det foreligge en rettslig mangel og denne må være klar, det såkalte klarhetsprinsippet, se omtale i punkt 12.3.4.5. Statsforvaltningen må ikke være i tvil om det foreligger en ulovlighet. Den formelle kompetansen Statsforvaltningen har kan synes omfattende, men i stor utstrekning gir Statsforvaltningen uttrykk for sitt syn på en sak i form av uttalelser og ikke i form av avgjørelser. Kun i 1-2 % av sakene, dvs. et sted mellom 20 og 40 saker årlig, benyttes muligheten til å treffe avgjørelser. Sammenholder vi disse tallene med vedtak som oppheves etter lovlighetsklage i Norge (mellom 14 og 35 i året over en ti-årsperiode) ser vi at det skjer i omlag samme omfang, selv om det er variasjoner. (Hertil kommer at Norge jo har en rekke særlover som hjemler tilsyn med kommuneplikter og der tilsynet skal utføres i tråd med

reglene i kommuneloven kapittel 10A. Danmark har ikke har tilsynsregler i særlovgivningen i samme omfang og form som Norge har.)

12.7.3.2 Kommunalbesvær i Finland

Kommunalbesvær kan fremmes overfor kommunale beslutninger. Parter og kommunemedlemmer, dvs. innbyggere, eiendomsbesittere, selskaper hjemmehørende i kommunen etc. kan fremme besvær. Kommunalbesvær er klageordningen dersom klager ikke skal følge reglene om forvaltningsbesvær. I likhet med forvaltningsbesvær skal kommunalbesvær behandles av forvaltningsdomstolene. Det må fremmes krav om retting før besvær kan fremmes for domstolene, unntak gjelder for beslutninger truffet av fullmåttige. Domstolene kan overprøve lovligheten av en beslutning, men ikke hensiktsmessigheten. Ved krav om retting kan både lovligheten og hensiktsmessigheten vurderes noe som henger sammen med at krav om retting fremmes overfor det kommunale organet som traff det opprinnelige vedtaket.

12.7.3.3 Kommunalbesvær i Sverige

Kommunalbesvær kan fremmes overfor alle beslutninger truffet av nämnder, ansatte etter delegert myndighet og av fullmåttige, samt tilsvarende organer i kommunalförbund, men slik at reglene om kommunalbesvær er subsidiære i forhold til klagerett etter reglene om forvaltningsbesvær. Kommunalbesvær behandles av domstolene og fremmes direkte for forvaltningsdomstolen. Det er annerledes enn i Finland, jf. over. I Finland må det som hovedregel fremmes krav om retting før kommunalbesvær kan fremmes. Alle kommunemedlemmer (dvs. innbyggere og eiere av eiendom i kommunen) har klagerett. Bare lovligheten kan prøves ved kommunalbesvær. Flere prosessuelle begrensninger i lovverket innebærer at kommunalbesværsinstittuttet i Sverige ikke alltid er like effektivt. Det stiller ganske store krav til den enkelte klager for å kunne fremme et kommunalbesvær i Sverige, både med hensyn til arbeidsinnsats såvel som hurtighet og kunnskaper. Sammenlignet med forvaltningsbesvær er det her store forskjeller. I praksis kan det på denne bakgrunn være vanskeligere å fremme kommunalbesvær i Sverige enn i Finland.

12.7.3.4 Lovlighetsklager (Norge)

Lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser i Norge kan kreves av tre kommunestyrerepresentanter. Andre har ikke klagerett. Det er altså en svært begrenset krets som er klageberettiget sammenholdt med klageordningene etter kommunelovene i de øvrige nordiske landene.

Fylkesmannen er klageinstans etter koml. § 59 i Norge. (Myndigheten er i loven lagt til departementet og delegert til fylkesmannen). Fylkesmannen er ikke uavhengig av departementet i sin klagesaksbehandling. Også på dette punktet skiller den norske ordningen lag med ordningen i de øvrige nordiske landene. Tilsynsklager i Danmark behandles i første instans av Statsforvaltningen som ikke kan instrueres i enkeltsaker, og kommunalbesvær behandles av förvaltningsdomstolene i Finland og Sverige.

Fylkesmannen kan på samme måte som Statsforvaltningen (ved tilsynsklager) i Danmark og förvaltningsdomstolene (ved kommunalbesvær) i Finland og Sverige bare prøve lovligheten av en kommunal beslutning. Fylkesmannen har plikt til å oppheve en ulovlig beslutning. Slik plikt har også domstolene i Finland og Sverige, mens Statsforvaltningen i Danmark selv vurderer hvorvidt en beslutning skal annulleres og slik at bare klart ulovlige beslutninger kan annulleres.

I Norge har fylkesmannen adgang til å ta en kommunal avgjørelse opp av eget tiltak etter koml. § 59. Det er ikke gitt begrensninger i kommuneloven for å benytte denne adgangen, men departementet har i et rundskriv om ordningen gitt uttrykk for at ordningen skal benyttes med varsomhet. Tilsvarende adgang har Statsforvaltningen i Danmark, men der som et ledd i ordningen med et alminnelig kommunaltilsyn. I Finland og Sverige har en ikke slike ordninger. Riktignok har en i Finland et Regionförvaltningsverk som kan ta saker opp til behandling, men Regionförvaltningsverket kan ikke treffe beslutninger, noe både fylkesmannen i Norge og Statsforvaltningen i Danmark har adgang til.

Lovlighetskontrollen i Norge er ment som en sikkerhetsventil og må ses i sammenheng med reglene om internkontroll, klageadgang, og statlig tilsyn og kontroll.¹²⁰¹ Den snevre kretsen av klageberettigede sammenholdt med kommunalbesværsordningene i Sverige og Finland gjør imidlertid, i hvert fall på papiret, ordningen mindre betydningsfull enn kommunalbesværsordningene i Sverige og Finland. Også omfanget av slike klagesaker i Norge, i underkant av 100 i året, sammenholdt med omfanget behandlet i forvaltningsdomstolene i Sverige, om lag 1700, kan indikere at ordningen ikke har så stor praktisk betydning. Av de norske klagesakene blir om lag en tredjedel (antallet varierer litt fra år til år) tatt opp og behandlet av fylkesmannen av eget tiltak etter koml. § 59 nr. 5. Fylkesmannens overprøving av kommunale avgjørelser kan, selv om fylkesmannen bare skal prøve lovligheten, gripe inn i det kommunale selvstyre. Slik er situasjonen på områder der reglene som overprøves er vage og skjønnsmessig utformet. Ikke minst kan adgangen til å ta opp en avgjørelse av eget tiltak utfordre det kommunale selvstyre. Hensynet til det kommunale selvstyre vil være et viktig utgangspunkt i vurderingen av om fylkesmannen bør benytte seg av adgangen. Hovedregelen er at det skal foreligge en klage og fylkesmannens myndighet er ment som en sikkerhetsventil. Som det anføres i departementets veileder om lovlighetskontrollen kan kommunenes vedtaksmyndighet bli svekket dersom fylkesmannen bruker denne myndigheten ofte.¹²⁰²

12.7.4 Tvisteløsning mellom stat og kommune

Det kan i praksis oppstå konflikter mellom stat og kommune der kommunen opptrer som offentlig organ, for eksempel om fordeling av økonomiske utgifter eller fordi en kommune er uenig i avgjørelsen en statlig instans har truffet i en klagesak (for eksempel en klagesaksavgjørelse truffet av fylkesmannen i Norge). Adgangen til å få løst slike tvister av uavhengige organer eller av domstolene varierer i Norden. I Finland og i Sverige kan slike tvister bringes inn for forvaltningsdomstolene. I Finland er dette lovregulert, mens det i Sverige følger av tolkningen av søksmålsreglene. I Danmark er det også adgang til domstolsprøving av slike tvister i en del situasjoner, og adgangen er klart større enn i Norge.¹²⁰³ I Norge er adgangen til domstolsprøving av tvister mellom kommune og stat der kommunen opptrer som forvaltningsorgan svakt utviklet. Hovedstyret i KS har, i forbindelse med den politiske drøftingen av forholdet mellom kommune og stat i 2012, bedt om at det

¹²⁰¹ Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 201-202.

¹²⁰² Rundskriv H-2123.

¹²⁰³ Stokstad (2012) s. 230-231.

innføres uavhengige tvisteløsningsordninger, for eksempel en forvaltningsdomstol, for å løse tvister mellom kommune og stat. Både med hensyn til kommunens oppfølging av oppgaver pålagt i lov og med hensyn til hvorvidt regelverket for statlig tilsyn er overholdt. Forslaget ble senest avvist fra Regjeringen i siste stortingsmelding om forholdet mellom stat og kommune under henvisning til at det reiser problemstillinger innenfor flere rettsområder som prosesslovgivning og forvaltningslovgivning.¹²⁰⁴ Departementet henviste i meldingen til de nye tvisteløsningsordningene som er etablert innenfor barnevernet og med hensyn til tvister om det kommunale ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Disse ordningene gir etter departementets syn mulighet til å prøve ut en nasjonal, uavhengig ordning for tvisteløsning i mindre skala på et avgrenset område. Departementet sier videre at; «Når ordningane har fått verke ei tid, kan dei gje eit kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere om ordningane eventuelt bør overførast til andre forvaltningssektorar».¹²⁰⁵

Begrensningen i prøvingsadgangen i Norge har som omtalt foran i punkt 12.2.6 vært vurdert i en ny avhandling av Sigrid Stokstad (i november 2012). Hun kommer, etter en bred drøftelse, til at norsk rett ikke er i samsvar med Europarådskarakterets art. 11 på dette punkt.¹²⁰⁶

¹²⁰⁴ Meld. St. 12 (2011–2012) s. 45.

¹²⁰⁵ Meld. St. 12 (2011–2012) s. 45.

¹²⁰⁶ Stokstad (2012) s. 236.

13 Innbyggerinnflytelse

13.1 Introduksjon

Styreformene i de nordiske landene bygger både nasjonalt og lokalt på det representative demokratiet. Innbyggernes påvirkning gjennom valg utgjør kjernen i innbyggerdemokratiet. De øverste organene, kommunestyret i Norge, kommunalbestyrelsen i Danmark og fullmaktige i Finland og Sverige er (sammen med direkte valgte kommunedelsvalg i Norge) de eneste organene som bygger på et rent folkelig mandat. De øvrige organene, der mange beslutninger treffes, er indirekte valgt. Et kommunedemokrati innebærer at de valgte kommunalpolitikere kan stilles til ansvar for den politikken de utøver gjennom valg. Valgdeltakelsen ved kommunevalg har imidlertid vært synkende gjennom de siste 50 årene. Tabellen under gir en oversikt over utviklingen i valgdeltakelsen i løpet av disse tiårene.

Tabell 13.1 Valgdeltakelse kommunestyrevalg

Norge		Danmark		Finland		Sverige	
År		År		År		År	
1963	81 %	1966	77 %	1964	79 %	1966	83 %
1975	71 %	1978	73 %	1976	79 %	1976	91 %
1987	69 %	1989	68 %	1984	74 %	1988	84 %
1999	60 %	2001**)	85 %	1996	61 %	2002	78 %
2011*)	64,5 %	2009*) ***)	66 %	2012*)	58,3 %	2010*)	82 %

Kilde: NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring s. 31 samt nyere statistikk

*) Tallene fra år merket med *) er hentet fra de nordiske landenes statistiske sentralbyrå

***) Dette året hadde Danmark lokalvalg samtidig med nasjonalt valg for første gang og eneste gang og deltagelsen var rekordhøy.

***) Valgdeltakelsen etter kommunalreformen i 2007 var særlig lav. En lignende reduksjon i valgdeltakelsen så en også ved den forrige kommunalreformen i 1970, 63 % deltok ved valget i 1974. Den lave valgdeltakelsen i 2009 kan være et overgangsfenomen, og eventuelt stige når lokalbefolkningen har funnet seg til rette i de nye og større lokalsamfunnene kommunesammenslåingene har medført.

Som vi ser har valgdeltakelsen ved lokalvalg gått ned i perioden i alle de nordiske landene med unntak av i Sverige. Vi ser også at valgdeltakelsen er lavest i Finland. Valgdeltakelsen ved lokalvalg er klart lavere enn ved nasjonale valg i Norge, Danmark og Finland. En viktig grunn til at valgdeltakelsen er så vidt høy og stabil ved kommunevalg i Sverige er at valget avholdes samtidig med Riksdagsvalget.¹²⁰⁷ I 2001 avholdt også Danmark kommunevalg og folketingsvalg samtidig, og som vi ser av tabellen var valgdeltakelsen ved kommunevalget dette året rekordhøy. At valgdeltakelsen synker og er så vidt lav har bekymret – lav valgdeltakelse utfordrer demokratiet og kommunestyrenes politiske legitimitet. I forbindelse med kommunstrukturreformene som pågår i Finland diskuteres det hvorvidt en skal avholde kommunevalg samtidig som riksdagsvalg. Også i Norge har en diskutert hvordan valgdeltakelsen kan økes, for eksempel ved å senke stemmerettsalderen, ved å avholde valg samtidig med Stortingsvalg, ved elektroniske valg, ved å holde valglokalet åpent også på søndager og ved forsøk knyttet til direkte ordførervalg. Felles valgdag for lokale og nasjonale valg er til nå blitt avvist av Stortinget.¹²⁰⁸ Lav valgdeltakelse trenger imidlertid ikke bety at lokaldemokratiet forvitrer, deltakelse kan ta andre former.¹²⁰⁹ Noen av disse formene for innbyggerdemokrati er introdusert også i kommunelovene og i tilgrensende lovgivning, det er først og fremst slike regler som behandles i dette kapitlet.

Vi starter imidlertid med å se på regler som skal sikre innbyggerne informasjon om den kommunale virksomheten. Regler som styrer offentlighetens adgang til møter i folkevalgte organer og innsyn i kommunale saksdokumenter står her sentralt. Regelverket om dokumentoffentlighet og innbyggernes innsynsrett er bygget forskjellig opp i de nordiske landene og lovgivningen er til dels meget komplisert. Vi har her prøvd å synliggjøre noen hovedtrekk, spesielt i forhold til hvorvidt kommunen er å anse som ett organ og hvilken betydning det har for innsynsrett samt i hvilken utstrekning reglene om innsynsrett gjelder for utskilte selskaper. Vi ser også på i hvilke utstrekning kommunelovene pålegger kommunene en aktiv informasjonsplikt. Informasjon om den kommunale virksomheten og de politiske prosessene er av avgjørende betydning for å sikre innbyggerne innflytelse.

¹²⁰⁷ NOU 2006: 7 s. 40.

¹²⁰⁸ Se diskusjon i NOU 2006: 7 kapittel 2 der et mindretall ønsket seg felles valgdag og NOU 2001: 3 kapittel 9 pkt. 9.2.

¹²⁰⁹ NOU 2006: 7 s.41.

Vi ser også på i hvilken utstrekning det er gitt regler om bruk av folkeavstemninger i kommunelovene i de nordiske landene og hva de i så tilfelle går ut på. Andre regler som skal sikre innbyggerne medvirkning behandles også, for eksempel regler om innbyggernes adgang til å ta opp saker i forhold til politikere på eget initiativ, innbyggerforslag eller innbyggerinitiativ som det gjerne kalles.

Innbyggerne kan også påvirke ved bruk av lokalutvalg (kommunedelsutvalg) eller ved etablering av brukerorganer ol. Regler om lokalutvalg er behandlet i kapittel 4 foran, mens regler om brukerorganer først og fremst er behandlet i dette kapitlet.

Innbyggermedvirkning er særlig viktig i ulike planprosesser etter plan- og bygningsloven. Slike regler faller utenfor oppdraget og behandles ikke.

13.2 Norge

13.2.1 Oversikt

For at innbyggerne skal kunne ha innflytelse og påvirkningsmuligheter forutsettes det at de får informasjon om den kommunale virksomhet. Kommuneloven § 4 pålegger alle kommuner å drive informasjon om sin virksomhet. Bestemmelsen sier ikke noe om hvordan det skal informeres, men innebærer en plikt til aktivt å informere og til å ta stilling til hvordan lovens krav skal oppfylles.¹²¹⁰ Det sies videre i bestemmelsen at forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltning. Reglene i kommuneloven om åpne møter og i offentleglova om dokumentoffentlighet står sentralt i forhold til å sikre innbyggerne rett til innsyn og informasjon, og kommunen har plikt til å sørge for at det blir lett for presse og publikum å få slik informasjon. Informasjon må også gis på andre måter, bruk av nettsider blir en mer og mer vanlig informasjonskanal.

Innbyggernes mest sentrale påvirkningsmulighet er ved bruk av stemmeseddelen, ved valg til kommunestyret, jf. omtale i introduksjonen. Foran i kapittel 4 punkt 4.2.4 har vi også omtalt innbyggerne i Norges påvirkningsmuligheter gjennom kommunedelsorganisering, herunder at

¹²¹⁰ Bernt og Overå (2011) s. 27.

medlemmene i kommunedeler kan velges direkte dersom kommunestyret har bestemt at det skal være ordningen. Kommuneloven åpner også for at ansatte og brukere kan være representert i styrer for institusjoner etter koml. § 11 og § 20 nr. 4 (sistnevnte kun i parlamentarisk styringsmodell), men brukerrepresentasjon er ikke nødvendig i slike styrer. Også disse reglene ble behandlet i kapittel 4, se punkt 4.2.3.6 foran. I det følgende ser vi på de to lovregulerte medvirkningsformene i kommuneloven kapittel 6A om folkeavstemninger og innbyggerinitiativ samt kort på noen av de lovregulerte medvirkningsordningene i særlov. Vi ser ikke på brukermedvirkning på individnivå.

Vi har også en rekke ikke lovregulerte tiltak. Særlig aktuelt å nevne i en juridisk utredning som dette er bruk av spørretime og ordningen med ungdomsråd. Svært mange kommuner praktiserer en ordning med åpen spørretime før et kommunestyremøte. Mange kommuner har også opprettet ungdomsråd for å sikre ungdommers muligheter for å påvirke politiske prosesser samt for å stimulere ungdom til politisk interesse og lokalpolitisk engasjement. I 2006 hadde 340 kommuner egne ungdomsråd.¹²¹¹ Tallene fra 2012 viser at 73,6 % av kommunene (i NIBRs organisasjonsdatabase undersøkelse med N 245) hadde ungdomsråd i kommunen.¹²¹² Ungdomsråd er et lokalt hørings- og innflytelsesorgan, på lik linje med elderåd og råd for funksjonshemmede. Et sentralt hensyn bak slik opprettelse er å sikre barn og ungdoms rett til deltakelse og innflytelse nedfelt både i FNs barnekonvensjon og i annen norsk lovgivning. Det er laget en egen veileder om ungdomsråd.¹²¹³ Departementet har våren 2013 varslet at det tar sikte på å lovfeste ungdommers medvirkningsrett.¹²¹⁴

Andre ikke lovregulerte påvirknings- og medvirkningsmuligheter er informasjons- og medvirkningsmuligheter som er nettbaserte (elektronisk demokrati), folkemøter, brukerundersøkelser, fritt brukervalg, spørreundersøkelser, folkehøringer, målinger og evalueringsmetoder for å måle lokaldemokratiet etc. Større kommuner gjennomfører flere

¹²¹¹ NOU 2006:7. 114.

¹²¹² Blakå m.fl. (2012) (NIBR-rapport 2012:21). For mer om hvordan kommunene informerer og prøver å sikre deltakelse viser vi til denne rapporten.

¹²¹³ http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barn%20og%20Ungdom/Veileder_arbeid_ungdomsraad.pdf lest 25. november 2012.

¹²¹⁴ Eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har lovfestede medvirkningsordninger i dag, se omtale i punkt 13.2.6 senere i kapitlet. Departementet har i en pressemelding 19. mars 2013 varslet at ungdom bør ha samme mulighet i det kommunale styringssystemet. Regjeringrn starter nå en prosess for å samle reglene om medvirkningsordninger i kommunene i en felles lov og tar sikte på å legge fram en proposisjon for Stortinget i 2014.

demokratitiltak enn små.¹²¹⁵ Folkemøter er særlig vanlig, ikke minst i planprosesser, og da som et lovregulert medvirkningstiltak. I 2012 brukte 78,7 % av kommunene i NIBRs organisasjonsdatabaseundersøkelse (N 329) folkemøter i planprosesser.¹²¹⁶ Men også andre spørsmål kan engasjere i et folkemøte.¹²¹⁷ Innbyggernes påvirknings- og medvirkningsmuligheter i kommunesektoren utenom de lovregulerte ordningene er for øvrig bredt behandlet av lokaldemokratikommisjonen. For mer om dette henviser vi til denne samt til den foran omtalte rapporten fra NIBR i 2012.¹²¹⁸

13.2.2 Møteoffentlighet

13.2.2.1 Møteprinsippet

Folkevalgte organer skal som hovedregel behandle sine saker og treffe sine vedtak i fysiske møter, jf. koml. § 30 nr. 1. Dette omtales gjerne som møteprinsippet. Ved en lovendring i 2011 ble det tydeliggjort at hovedregelen gjelder selv om et organ ikke skal treffe vedtak i en sak, for eksempel når det folkevalgte organet orienteres om kommunens økonomiske situasjon og/eller har en foreløpig diskusjon som et ledd i kommunens budsjettarbeid. Hovedregelen om fysiske møter gjelder for de aller fleste folkevalgte organer, jf. koml. § 29. Unntak gjelder for fjernmøter og skriftlig saksbehandling, jf. koml. § 30 nr. 2, se kort omtale av denne adgangen i kapittel 4 punkt 4.2.5.

Kravet til fysiske møter er stilt for å sikre at de folkevalgte hører hverandres synspunkter og debatterer før det stemmes. Et annet meget viktig formål er å sikre at innbyggerne får innsyn i de politiske prosessene ved at slike møter er åpne for publikum. Også fjernmøter må skje i en form som sikrer åpenhet rundt møtet. Sammenkomster som har mer preg av sosialt samvær som julebord, opplæringsstiltak eller lignende faller utenfor møtebegrepet forutsatt at formålet ikke er å saksbehandle politiske saker. Bestemmelsen er heller ikke ment å forhindre politiske kontakter og forhandlinger mellom folkevalgte mellom møtene. Men dersom en sammenkomst er fastsatt på forhånd, medlemmene i organet er invitert, og formålet med

¹²¹⁵ NOU 2006:7 s. 111.

¹²¹⁶ Blakå m.fl. (NIBR-rapport 2012:21).

¹²¹⁷ Eksempelvis ble det i Moss kommune våren 2012 avholdt et folkemøte om innføring av parlamentarisme som styringsmodell eller ikke i kommunen. Over 200 møtte fram og folkelig engasjement mot en slik styringsmodell var nok en viktig faktor da flertallet i bystyret, som hadde gått til valg på innføring av parlamentarisme, ombestemte seg og fastholdt formannskap som styringsordning.

¹²¹⁸ NOU 2006:7.

denne er å drøfte, forhandle eller avgjøre en sak, er dette et møte. Det gjelder selv om det ikke foreligger noen formell innkalling eller sakliste til sammenkomsten, og selv om også andre enn organets medlemmer deltar.¹²¹⁹

13.2.2.2 Hovedregel åpne møter

Møter i folkevalgte organer er som hovedregel åpne, jf. koml. § 31 nr. 1, og slik lød lovteksten fram til 2011. Bestemmelsen er i dag formulert som en rett for enhver til å overvære møtene i folkevalgte organer. Formuleringen ble valgt etter at vi i 2004 fikk en regel i Grunnloven § 100 femte ledd som sier at «Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer». Lovgiver begrunnet endringen med at bestemmelsen skulle være mer i tråd med grunnlovens bestemmelse samt at en ønsket å løfte fram fokuset på publikums (innbyggernes) rettigheter for å få formålet med bestemmelsen tydeligere fram.¹²²⁰ Omformuleringen av hovedregelen i koml § 31 nr.1 har ingen betydning for forståelsen av bestemmelsen.

Grunnlovsvernet om rett til å følge møter i folkevalgte organer gjelder møter i direkte valgte organer som kommunestyret.¹²²¹ I kommuneloven har en gått lenger enn Grunnloven krever, hovedregelen om åpne møter gjelder de fleste folkevalgte organer som kommunestyre, formannskap, faste utvalg, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg og felles nemnd for vertskommunesamarbeid etter koml. § 28-1c. Fram til vedtakelsen av kommuneloven i 1992 var hovedregelen at møter i andre folkevalgte organer enn kommunestyret gikk for lukkede dører, men slik at kommunestyret (fra 1972) kunne bestemme at møter i andre folkevalgte organer skulle gå for åpne dører.¹²²² I 1992 «speilvendte» en dette utgangspunktet som en gjerne sier.

For kontrollutvalgsmøter har utgangspunktet frem til nylig vært at disse går for lukkede dører med hjemmel i en unntaksregel i koml. § 77 nr. 8, men slik at utvalget selv kunne beslutte åpne dører. (Kommunestyret kunne ikke treffe beslutning om åpne dører.) En rekke kommuner har etter hvert begynt å åpne dørene i kontrollutvalget og ved en lovendring i

¹²¹⁹ Prop.152 L (2009-2010) s. 20-21.

¹²²⁰ Prop.152 L (2009-2010) s. 21.

¹²²¹ NOU 1999: 27 Ytringsfrihet bør finne sted s. 248.

¹²²² Bernt og Overå (2011) s. 280.

desember 2012 besluttet Stortinget at slike møter nå skal følge hovedregelen i kommuneloven.¹²²³

Også styremøter i kommunal foretak skal som hovedregel være åpne. De har til nå i utgangspunktet blitt holdt for lukkede dører, men slik at kommunestyret kan bestemme noe annet i vedtektene, jf. koml. § 68. nr. 5. Også denne regelen ble endret ved lovvedtak i desember 2012 og trådte i kraft 1. juli 2013. Da vi fikk lovregler om kommunale foretak i 2000 uttrykte departementet tvil om foretakenes styremøter skulle være åpne, men endte med å foreslå en regel om lukkede dører. Dette ble gjort ut fra at foretakene primært var tenkt som en organisasjonsform for mer forretningspreget virksomhet der behovet for å lukke dørene normalt vil være større enn for tradisjonell forvaltningsvirksomhet.¹²²⁴ Lovendringen i 2012 er begrunnet med at kommuneloven i prinsippet åpner for at alle deler av kommunen kan organiseres som kommunalt foretak. Hva slags saker foretakene driver med vil derfor kunne variere mye. Riktignok vil foretak som driver mer næringsrettet virksomhet kunne ha behov for å lukke dørene sine, typisk i forhandlinger, når det gjelder forretningsstrategi, finansieringsstrategi, markedsvurderinger i forkant av beslutning om anskaffelsesstrategi for en investering osv. Men slik lovgiver har sett det er ikke disse hensynene tilstrekkelig tunge for på generelt grunnlag å lukke dørene i styremøter i kommunale foretak.¹²²⁵

Møteoffentlighet innebærer at offentligheten fysisk kan være tilstede på møtet. Offentlighet kan også sikres ved at møter overføres over radio, TV eller internett eller på andre måter. Møteleder skal gi tillatelse til denne type overføring på anmodning, jf. koml. § 31a nr. 2 forutsatt at slik overføring ikke forstyrrer møtet. I 2012 oppga 42,5 % av kommunene at de kringkaster fra kommunestyremøtene.¹²²⁶

13.2.2.3 Adgang til å lukke møter i visse folkevalgte organer

Møter i byråd i en parlamentarisk styringsform kan holdes for lukkede dører, jf. koml. § 31a nr. 3. Kommunerådet (byrådet) bestemmer selv om møtene deres skal være åpne eller

¹²²³ Se omtale i Prop. 119 L (2011–2012). Bestemmelsen i nr. 8 ble opphevet ved lov 8 feb 2013 nr. 7 og trådte i kraft 1. juli 2013 i flg. res. 8 feb 2013 nr. 144.

¹²²⁴ Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) s. 71.

¹²²⁵ Prop. 119 L (2011–2012) s. 22-24.

¹²²⁶ Blakå mfl. (2012) NIBR-rapport 2012:21 s. 139.

lukkede, kommunestyret kan ikke gripe inn i slik beslutning. Kommunerådet i de tre kommunene som har valgt en slik styringsform har alle valgt å holde sine møter for lukkede dører.

Møter i styrer etter koml. § 11, styrer etter koml. § 20 nr. 4 (i en parlamentarisk styringsform), styrer i § 27-samarbeid (interkommunal samarbeidsform etter kommuneloven) og ad hoc-komiteer kan også lukkes, jf. koml. § 29 nr. 3, noe som er begrunnet i den store friheten kommunene har til å sette sammen, og legge oppgaver til, slike organ. Slike organer kan ha en sammensetning og en funksjon som er utpreget administrativ fordi de har karakter av å være samarbeids- eller forhandlingsorgan, eller fordi et slikt organ (typisk styrer i § 27-samarbeid) kan ha utpregede forretningsmessige oppgaver.¹²²⁷ I så tilfelle må kommunestyret/oppnevningorganet bestemme at møtene i organet skal holdes for lukkede dører. Interkommunale selskaper reguleres som omtalt i kapittel 9 punkt 9.2.5 av en egen lov og ikke kommuneloven. I lov om interkommunale selskaper stilles det ingen lovkrav om at styremøter etc. skal holdes for åpne dører, men det er selvfølgelig full adgang til det såfremt ikke lovbestemt taushetsplikt er til hinder for det.

13.2.2.4 Andre unntak fra hovedregelen om åpne møter

Det er gitt regler om unntak fra hovedregelen om åpne møter i koml. § 31 nr. 2 til 5. Unntakene i nr. 2 og 3 pålegger det folkevalgte organet plikt til å lukke dørene når det foreligger lovbestemt taushetsplikt (nr. 2), eller når organet skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold (en personalsak), jf. nr. 3.

Etter nr. 4 og 5 kan det folkevalgte organet lukke dørene. Det gjelder dersom hensyn til «personvern» tilsier det i den konkrete saken (nr. 4). Bestemmelsen åpner for unntak der det foreligger personverninteresser som bør beskyttes selv om det ikke foreligger taushetsplikt. Bestemmelsen hjemler ikke en generell utvidelse av retten til å lukke møter når personverninteresser er involvert. Terskelen er høy, det må i det enkelte tilfelle må foretas en konkret avveining av hensynet til personvern vurdert opp mot hensynet til offentlighet.¹²²⁸

¹²²⁷ Se NOU 1990: 13 s. 371 sammenholdt med Prop.152 L (2009-2010) s. 10.

¹²²⁸ Prop. 152 L (2009-2010) s. 44.

Dersom «tungtveiende offentlige interesser» tilsier det og «det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument» åpner loven også for å lukke dørene (i den konkrete sak). Tungtveiende offentlige interesser vil ofte forretningsmessige hensyn, men det kan også være behov for å skjerme opplysninger av annen art, for eksempel om offentlige kontroll- og inspeksjonsrutiner. Terskelen for lukking skal være høy også her.¹²²⁹

Unntaksreglene ble strammet inn ved lovendringer i 2011. Fram til 2011 åpnet loven for å lukke dørene generelt eller i visse sakstyper i organer som ofte behandlet taushetsbelagte opplysninger/personvernopplysninger, typisk ulike klientutvalg. Endringen innebærer at nå må organet ta konkret stilling i den enkelte sak om behandlingen av en eller flere saker innebærer at slike opplysninger kommer frem, og om møtet helt eller delvis skal eller kan lukkes. Kommuneloven åpnet tidligere også for å lukke møter av hensyn til den interne saksbehandlingen i kommunen forutsatt at organet bare skulle innstille i saken og ikke treffe vedtak. Forutsetningen for lukking i sistnevnte situasjon var at det gjaldt «et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype». Bestemmelsen ble benyttet i en del kommuner for å lukke møter under formannskapetets behandling av innstillingen til årsbudsjett. Også denne unntaksregelen ble opphevet i 2011. Lovgiver fremholdt at reglene om møteoffentlighet skal bidra til å sikre tilliten til kommunen og at budsjettprosessen er av særlig stor offentlig interesse. Åpenhet i slike prosesser er viktig av hensyn til lokaldemokratiet, valg den enkelte politiker tar i budsjettprosessen bør slik lovgiver ser det kunne virke inn på om vedkommende får fornyet tillit ved neste valg.

Vedkommende organ tar selv tar stilling til om møtet skal lukkes i den enkelte sak, jf. ordlyden i koml. § 31 nr. 2 til 5. Hvis møtelederen eller vedkommende organ krever det, skal debatten om lukking av et møte holdes i lukket møte. jf. koml. § 31 a nr.1. Voteringen derimot skal skje i åpent møte, se samme bestemmelse.

Beslutning om å lukke et møte kan bringes inn for lovlighetskontroll etter koml. § 59 nr. 1, se omtale av lovlighetskontrollen i kapittel 12 punkt 12.2.3. Slik adgang fikk vi i 2009 fordi lovgiver mente slike vedtak bør kunne påklages. Siden departementet har lagt til grunn at

¹²²⁹ Prop. 152 L (2009-2010) s. 29-32.

prosessuelle avgjørelser ikke kan påklages etter kommuneloven, bare realitetsavgjørelser, forutsatte klageadgang over et lukkingsvedtak en lovendring.

13.2.3 Dokumentoffentlighet

13.2.3.1 Hovedregelen om dokumentoffentlighet

Regler om dokumentoffentlighet er gitt i Grunnloven § 100 femte ledd og offentleglova.¹²³⁰ Grunnlovsbestemmelsen gir rett for enhver til innsyn i kommunens akter. Offentleglova gir innbyggerne og offentligheten en utvidet rett til innsyn i kommunens dokumenter sammenholdt med grunnlovsbestemmelsen. I det følgende ser vi på reglene i offentleglova.¹²³¹

Offentleglova gjelder for kommunal virksomhet, jf. offl. § 2. Den gjelder også for andre rettssubjekter når slike treffer enkeltvedtak eller gir forskrifter (utøver klassisk forvaltningsmyndighet) på vegne av kommunen. Loven gjelder dessuten selvstendige rettssubjekter dersom det offentlige direkte eller indirekte har en eierdel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet (§ 2 første ledd c), eller dersom det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i dette organet (§ 2 første ledd d). Bestemmelsen innebærer at § 27-samarbeid og interkommunale selskaper i utgangspunktet må følge reglene i offentleglova, det samme gjelder kommunale og interkommunale aksjeselskaper. Rettssubjekter etter c) og d) som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private faller dog utenfor virkeområdet til loven. Det samme gjelder egne rettssubjekter etter c) eller d) som ikke har ansatte i fast stilling, jf. forskrift til offentleglova § 1 andre ledd a) gitt med hjemmel i offl. § 2 tredje ledd. Dette siste unntaket har skapt en del diskusjon fordi en rekke kommunalt eide selskaper, ikke har ansatte og således faller utenfor virkeområdet til loven.¹²³² Det har vært reist sterk kritikk mot styringen og driften av noen slike selskaper.¹²³³

¹²³¹ En borger kan også ha partsinnsyn etter forvaltningsloven, i slike situasjoner vil forvaltningsloven gi en utvidet rett til innsyn sammenholdt med offentleglovas regler.

¹²³² Kommunal rapport har i en artikkelserie sett på praktiseringen av offentlig eide selskaper og forholdet til offentleglova. Deres tall viser at det er ca. 3000 offentlig eide selskaper som i utgangspunktet faller inn under offentleglova § 2 første ledd c), se oppslag 16. desember 2011 http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/3_000_selskap_kan_kikkes_i_kortene, lest 30. 11.12. Dette omfatter både statlige, fylkeskommunale og kommunale selskaper. Av disse har i overkant av 1000 ingen ansatte iflg. Kommunal

Saksdokumenter, journaler og lignende registre hos organ som faller inn under loven er som hovedregel offentlige og alle kan kreve innsyn, jf. offl. § 3 første ledd. Saksdokumenter er dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et organ eller som organet selv har opprettet såfremt det gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, jf. offl. § 4 andre ledd. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet eller ferdigstilt. Organer som er omfattet av lova har plikt til å føre journal, jf. offl. § 10. Nærmere regler om plikten er gitt i forskrift. Taushetsbelagte opplysninger skal ikke utleveres, jf. offl. § 13 første ledd, men dokumentet som sådan er fortsatt offentlig, de taushetsbelagte opplysningene skal i utgangspunktet sladdes. I noen situasjoner vil det være adgang til å unnta hele dokumentet, for eksempel dersom en stor del av opplysningene er taushetsbelagte, jf. offl. § 12 c).

13.2.3.2 Dokumenter knyttet til den interne saksforberedelsen

Dokumenter organet, dvs. kommunen, selv har utarbeidet for egen saksforberedelse kan unntas fra offentlighet, jf. offl. § 14 første ledd, men slik at kommunen har plikt til å vurdere om det allikevel skal gis helt eller delvis å gi innsyn (plikt til å vurdere meroffentlighet), jf. offl. § 11. Det står også i bestemmelsen i offl. § 11 at organet, dvs. kommunen, bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Ikke alle dokumenter utarbeidet for kommunens egen saksforberedelse kan unntas. Bestemmelsen gjelder ikke dokument eller del av dokument som inneholder den endelige avgjørelsen til et organ i en sak, heller ikke generelle retningslinjer for saksbehandlingen i organet og som hovedregel heller ikke presedenskort og liknende, jf. offl. § 14 andre ledd. Saksframlegg med vedlegg til et kommunalt folkevalgt organ og sakliste til møter i folkevalgte organ kan heller ikke unntas, jf. offl. § 16 første ledd a). Bestemmelsen innebærer at administrasjonens saksredegjørelse med eventuell innstilling til et folkevalgt organ er offentlig. Det samme gjelder en innstilling fra et underordnet folkevalgt organ, for eksempel et fast utvalg til kommunestyret i en sak. Fortolkning av denne bestemmelsen diskuteres spesielt i forhold til parlamentarisk styrte kommuner. Uenigheten gjelder i hvilken utstrekning den enkelte byråds saksdokumenter til byrådet er offentlige (i situasjoner hvor disse er tildelt

rapport, se [http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/milliarder kontrolleres uten innsyn](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/milliarder_kontrolleres_uten_innsyn) oppslag i Kommunal rapport 13. februar 2012, lest 30.11.12 og faller dermed utenfor offentleglovas virkeområde etter unntaksregelen i forskriften.

¹²³³ Det gjelder eksempelvis Hamar Sportsanlegg AS som sto bak utbyggingen av Briskeby fotballbane på Hamar.

ledelsesansvar). Sivilombudsmannen har her en restriktiv fortolkning av offentleglovas unntaksbestemmelser som Oslo og Bergen kommune bestrider. Saken reiser mange rettslige kompliserte vurderinger som vi ikke går inn på her.¹²³⁴

Sakliste til møter i folkevalte organ i kommuner er offentlige etter offl. § 16 første ledd b). Også dokument til eller fra kommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder er offentlige (taushetsbelagte opplysninger må ikke røpes). Offentleglova § 14 gjelder imidlertid for dokument som blir utvekslet mellom kommunale kontrollutvalg og sekretariatet til dette utvalget, jf. offl. § 16 andre ledd. Dokument i saker der en kommunal enhet opptrer som ekstern part i forhold til en annen kommunal enhet, jf. off. § 16 første ledd d) er også offentlige. Dette unntaket tar sikte på situasjoner der en enhet i en kommune opptrer mer som en «privat part» i forhold til en annen enhet, for eksempel dersom det søkes om byggetillatelse for et kommunalt bygg.

Også dokumenter til og fra kommunale særlovsorgan og kommunale foretak er i utgangspunktet offentlige, jf. offl. § 16 tredje ledd, for eksempel administrasjonens brev til kommunale foretak. Kommunale særlovsorgan har vi nesten ingen igjen av, denne siden av regelen har liten praktisk betydning.

Dokument fra eller til en kommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesrett er også som hovedregel offentlige, jf. offl. § 16 tredje ledd. Dette er et viktig unntak i praksis og var ment som en vesentlig utvidelse av innsynsretten i kommuners og fylkeskommuners dokumenter.¹²³⁵ Unntaket får størst betydning i kommuner der avgjørelsesmyndighet i større omfang er delegert ned til enheter i kommuneadministrasjonen. Korrespondanse mellom ulike enheter i en kommune som har avgjørelsesmyndighet vil således ikke kunne unntas offentlighet med hjemmel i offl. § 14 som interne dokumenter.

¹²³⁴ Se SOMb 2011/3432 og 2011/3431. Sakene gjaldt offentlighet i byrådet i Bergen og i Oslo under kommunal parlamentarisme. Oslo kommune ved kommuneadvokaten bestrider sivilombudsamannens lovforståelse, se http://kommunal-rapport.no/sites/default/files/Rettskilde_gjennomgang_Grundig.pdf.

¹²³⁵ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005).

13.2.3.3 Dokumenter utarbeidet av andre

Innsynsretten gjelder som hovedregel også dokumenter andre har utarbeidet for kommunen, men slik at kommunen kan gjøre unntak for deler av dokument som inneholder råd om, og vurderinger av, hvordan kommunen bør stille seg i en sak, og som kommunen har innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen sin når det er påkrevet av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken, jf. offl. § 15 andre ledd. Unntaket er praktisk for eksempel der kommunen innhenter råd fra en advokat i en tvist. Unntaksreglene for dokumenter et forvaltningsorgan innhenter fra andre i forbindelse med sin egen saksbehandling ble vesentlig innskjerpet da offentleglova ble vedtatt i 2006.

Bestemmelsene i offl. §§ 14 til 16 er her behandlet relativt kort. Reglene og unntaksbestemmelsene reiser en rekke kompliserte juridiske spørsmål og avveininger vi ikke kan gå inn i dette prosjektet. Hovedbudskapet er at med de endringene som vi fikk med offentlighetsloven i 2006 fikk allmennheten langt større innsynsrett i kommunens dokumenter sammenholdt med den tidligere lovgivning.

13.2.3.4 Andre unntaksbestemmelser

Også andre unntaksbestemmelser kan være aktuelle å benytte for å unnta et dokument eller opplysninger i kommunal sektor. Det kan gjøres unntak fra innsyn for dokument som et organ har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak for norsk domstol, jf. offl. § 18. Det kan også gjøres unntak fra innsyn av hensyn til kommunens forhandlingsposisjon etter offl. § 23. Unntak fra offentlighet kan gjøres for opplysninger i et dokument når det er påkrevet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens økonomi-, lønns-, eller personalforvaltningen. Tilbud og protokoll ved offentlige anskaffelser kan også unntas fra innsyn, men bare fram til valg av leverandør er gjort, jf. offl. § 23 tredje ledd. (Slike dokumenter kan inneholde forretningshemmeligheter mv. I så fall er slike opplysninger underlagt taushetsplikt og det skal ikke gis innsyn i opplysningene.) Unntak kan også gjøres for innsyn i dokument som gjelder selskap der en kommune har eierinteresser, når dokumentet blir behandlet for eksempel av kommunestyret som eier, forutsatt at offentleglova ikke gjelder for selskapet. Det kan også gjøres unntak fra innsynsretten når det er påkrevet i dokumenter som gjelder kontroll- og reguleringsiltak, lovbrudd m.m. etter regler i offl. § 24. Også dokument i sak om tilsetting eller forfremming i kommunen kan unntas, jf. offl. § 25.

13.2.4 Folkeavstemninger

Kommunestyret kan bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger, jf. koml. § 39b nr. 1. Kommunene har etter koml. § 39b nr. 2 plikt til å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger. Kommunestyret må selv bestemme om lokal folkeavstemning skal holdes, det er ikke adgang til å delegere myndigheten. Bestemmelsen i koml § 39 b kom inn i kommuneloven i 2009. Det var også forut for dette fri adgang for kommunene til å avholde lokale rådgivende folkeavstemninger. Lovgiver ønsket imidlertid å lovfeste adgangen for å synliggjøre muligheten til å holde slike avstemninger.¹²³⁶

Det fremgår av høringsnotatet lovendringen bygger på at det i perioden 1970–2007 samlet sett ble holdt om lag 600 lokale folkeavstemninger i Norge. (Tallene er beheftet med usikkerhet idet slik informasjon ikke er systematisk registrert.) Målform i skolen, alkoholspørsmål og geografi (kommunesammenslåinger, kommunedeling og overføring av deler av kommunene til annen kommune eller fylke) har dominert. Omkring halvparten av kommunene har gjennomført lokal folkeavstemning i hele eller deler av kommunen. Bruken av lokale folkeavstemninger varierer lite med kommunestørrelse og innbyggertall.¹²³⁷ Tabellen under viser omfanget og temaer for folkeavstemninger i årene 2009-2012:

¹²³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) s. 45..

¹²³⁷ Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) s. 104.

Tabell 13.2 *Antall lokale folkeavstemninger i norske kommuner fire siste år, etter tema*

År	2009	2010	2011	2012
	Antall	Antall	Antall	Antall
Totalt	4	16	13	8
Alkohol	0	0	1	0
Målform	0	9	2	3
Territorielle	3	2	8	0
Krets og identitet	1	2	2	0
Miljø	0	3	0	5

Kilde: Statistisk sentralbyrå, se http://www.ssb.no/folkavs_kostr.

Folkeavstemninger kan bare være rådgivende, en har ikke ønsket å fravike prinsippet om kommunestyret som øverste organ som skal treffe vedtak på kommunens vegne, jf. koml. § 6. Etter lovgivers syn vil det å åpne for bindende folkeavstemninger representere noe helt nytt i det representative demokratiet Norge bygger på.¹²³⁸ Valglovutvalget foreslo i 2001 å lovfeste at kommunestyre skulle ha adgang til å avholde en form for bindende folkeavstemninger, men forslaget ble ikke fulgt opp i den videre lovgivningsprosess.¹²³⁹ Senere har også flertallet i lokaldemokratikommisjonen i 2007 avvist å innføre bindende folkeavstemninger.¹²⁴⁰

Kommunestyret bestemmer selv hvorvidt det skal avholdes folkeavstemning etter kommuneloven. I særlovgivningen har vi en lovbestemmelse som pålegger kommunene å holde folkeavstemning. Dersom en kommune skal skifte hovedmålform i skolen i kommunen, og et flertall i kommunestyret eller minst 1/4 av de stemmeberettigede krever det skal det holdes rådgivende folkeavstemning om hovedmålform, jf. opplæringsloven § 2-5 siste ledd.

¹²³⁸ Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) s. 43-45.

¹²³⁹ NOU 2001: 3.

¹²⁴⁰ NOU 2006: 7 s. 127-128.

Denne bestemmelsen må forstås på bakgrunn av hvor sentralt spørsmålet om valg av målform og nynorsk sin status har stått og fortsatt står politisk i Norge. Vi har også en bestemmelse i lova om kommunal og fylkeskommunal inndeling § 10 som anbefaler innbyggerhøring dersom kommunegrensene vurderes endret. Slik høring kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, spørreundersøkelser, møter eller på annen måte.¹²⁴¹

Det er ikke gitt regler om hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres i kommuneloven. Det skal være opp til den enkelte kommune å bestemme dette ut fra lokale forhold, for eksempel om folkeavstemningen gjelder hele eller deler av kommunen. Men samtidig sies det i forarbeidene at det er naturlig å ta utgangspunkt i regelverket i valgloven.¹²⁴²

13.2.5 Innbyggerforslag (initiativ)

Innbyggerne i en kommune kan fremtvinge at politikerne i kommunen tar stilling til et forslag som gjelder kommunens virksomhet etter regler gitt i koml. § 39a. Bestemmelsen kom inn i kommuneloven i 2003 på bakgrunn av et forslag fra valglovutvalget.¹²⁴³ Innbyggerforslag kan kanalisere spørsmål innbyggerne er opptatt av inn i det representative organet i kommunen, kommunestyret, og kan etter lovgivers oppfatning fremme interessen for de avgjørelser og de prosesser som skjer i kommunestyret.¹²⁴⁴ Bestemmelsen er ment å skulle fange opp innbyggernes saksorienterte engasjement, og er dermed først og fremst et middel til å ta opp nye saker.¹²⁴⁵

Kommunestyret har plikt til å ta stilling til et slikt forslag dersom minst 2 % av innbyggerne i kommunen står bak det, jf. koml. § 39a nr. 1, men slik at 300 underskrifter er tilstrekkelig uavhengig av hvor stor kommunen er. For å kunne regnes som innbygger etter bestemmelsen må en person være folkeregistrert som bosatt i kommunen, men det er intet krav om at

¹²⁴¹ Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

¹²⁴² Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) s. 45. Valglovutvalget foreslo i sin tid også å lovfeste regler om hvordan slike folkeavstemninger skal gjennomføres, forslaget må ses i sammenheng med at utvalget åpnet for bindende folkeavstemninger.

¹²⁴³ Se NOU 2001: 3 og Ot.prp. nr. 45 (2001-2002).

¹²⁴⁴ Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) s. 78

¹²⁴⁵ KRD (2004) Veileder Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ H-2149 s.7.

vedkommende må ha stemmerett.¹²⁴⁶ Støtten må dokumenteres i form av underskrifter selv om det ikke eksplisitt fremgår av lovteksten.

Retten til innbyggerinitiativ gjelder all virksomhet kommunen faktisk driver (innenfor kommunelovens rammer) uavhengig av om den er lovpålagt eller ikke. Kommunestyret må selv behandle et innbyggerinitiativ selv om myndigheten på saksområdet er delegert til et annet organ, eller saken er til behandling i et annet organ i kommunen. Det er imidlertid lagt til grunn at administrasjonen i kommunen i samråd med ordfører kan ta stilling til om forslaget fyller lovens vilkår, for eksempel hvis forslaget mangler underskrifter eller er identisk med et nylig behandlet forslag.¹²⁴⁷ At ordfører kobles inn henger jo også sammen med at ordfører er ansvarlig for å sette opp sakslisten for kommunestyremøter, jf. koml. § 32 nr. 2. Dersom kommunestyret ikke kan behandle et spørsmål, noe kommunestyret eksempelvis ikke kan i klientsaker etter barnevernloven § 2-1 tredje ledd kan slik sak heller ikke fremmes som et innbyggerinitiativ. Vi har imidlertid få slike lovregler i særlovgivningen. En avvisningsbeslutning i forhold til et innbyggerforslag regnes som en avgjørelse og kan påklages etter reglene om lovlighetsklage, jf. omtale av disse reglene i kapittel 12 punkt 12.2.3.¹²⁴⁸

Kommunestyret må ta stilling til et innbyggerinitiativ innen seks måneder fra forslaget er fremsatt, jf. koml. § 39a nr. 2, unntak gjelder for pågående plansaker etter plan- og bygningsloven.¹²⁴⁹ Det å ta stilling til forslaget innebærer å ha satt saken på dagsordenen på et kommunestyremøte etter reglene i koml. § 32, samt bestemt hvordan kommunestyret skal forholde seg til forslaget. Saken må også utredes av administrasjonen, men kravet til utredning vil variere avhengig av sakens karakter og hvilket utfall den kan forventes å få ved behandling i kommunestyret.¹²⁵⁰ Det å ta stilling til forslaget betyr ikke at kommunestyret må ha truffet et endelig vedtak eller et realitetsvedtak i saken. Kommunestyret kan overlate til et annet folkevalgt organ å utrede saken videre eller å treffe beslutning i saken. Initiativtakerne

¹²⁴⁶ Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) s. 288.

¹²⁴⁷ KRD (2004) Veileder Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ H-2149 s. 8. En evaluering av ordningen som NIBR og Rökkansenteret foretok viser at 75 av 189 innbyggerinitiativ ble avvist fordi lovens formelle vilkår ikke ble oppfylt.

¹²⁴⁸ KRD (2004) Veileder Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ H-2149 s. 14.

¹²⁴⁹ Plan- og bygningsloven har regler om offentlig kunngjøring mv. av planer og regler om offentlig høring av planforslag, se §§ 11-2 til 11-14.

¹²⁵⁰ Bernt og Overå (2011) s. 328.

skal informeres om avgjørelser som treffes og tiltak som gjennomføres som følge av forslaget. De som har underskrevet har ikke krav på noen individuell informasjon. For eksempel vil det være tilstrekkelig å informere på kommunens nettsider. Har innbyggerne i sitt initiativ oppnevnt en eller flere talspersoner må disse informeres direkte.

Innbyggerinitiativ kan ikke fremmes i samme valgperiode i saker som har samme innhold som et forslag som er behandlet av kommunestyret i løpet av valgperioden, jf. koml. § 39a nr. 3. Denne såkalte omkampbestemmelsen kom inn i loven i 2006. Bernt gir uttrykk for at dette unntaket gir betydelige innskrenkninger i initiativretten sammenholdt med situasjonen forut for lovendringen, og at det lett vil kunne oppstå tvil mht. hva som ligger i uttrykket «samme innhold».¹²⁵¹ Det kan heller ikke fremmes forslag i samme valgperiode i saker som har samme innhold som et tidligere innbyggerinitiativ behandlet i perioden. Etter et kommunestyrevalg kan det raskt tas et nytt innbyggerinitiativ i samme sak på nytt.

Særlige regler om initiativrett er gitt i kommuneinndelingslova § 8 første ledd. Etter denne bestemmelsen kan søknad om at det skal settes i gang utgreiing om grensejustering eller grensefastsetting blant annet fremmes av innbyggere og grunneiere i de kommunene søknaden gjelder.

I NIBRs organisasjonsdatabaseundersøkelse fra 2012 oppgir 27 % (N293) av kommunene at det er blitt fremmet innbyggerinitiativ i kommunen i perioden 2008-2011. Tallet på slike initiativ har også økt, men det er store variasjoner. En kommune hadde 50 slike initiativ til behandling i perioden, gjennomsnittet er i overkant av tre.¹²⁵² Ordningen med innbyggerinitiativ ble evaluert i 2010.¹²⁵³ Departementet har på bakgrunn av blant annet evalueringen nylig sendt på høring et forslag til visse justeringer av lovbestemmelsene om initiativrett.¹²⁵⁴ I høringsnotatet foreslås det at kommunestyret selv må treffe avgjørelse om at et innbyggerinitiativ skal avvises hvis avisningsgrunnen er at initiativet ikke gjelder kommunens virksomhet etter koml. § 2 eller dersom avvisingen er begrunnet i

¹²⁵¹ Bernt og Overå (2011) s. 331.

¹²⁵² Blakå m.fl. (2012) NIBR-rapport 2012: 21 s. 165-166.

¹²⁵³ Christensen m.fl. (2010) NIBR/Rokkansenteret 2010, rapport, Evaluering av innbyggerinitiativordningen.

¹²⁵⁴ KRD Høringsbrev av 26. november 2012 Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova. Se høringsnotatet på nettsidene http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Horingsnotat_innbyggerinitiativ.pdf. lest 24. juli 2013.

omkampbestemmelsen i koml. § 39 nr. 3. Administrasjonen eller ordfører skal ikke lenger kunne avvise et innbyggerinitiativ i slike situasjoner. Det foreslås også at innbyggerinitiativ i overskriften mv. endres til innbyggerforslag. Departementet har nylig utviklet en nettside for å gjøre det enklere for innbyggerne å fremme innbyggerinitiativ.¹²⁵⁵

13.2.6 Medvirkningsordninger i særlov

Det er gitt regler om medvirkning på mer generelt plan i flere lover. Vi har en egen lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd.¹²⁵⁶ I hver kommune skal det være et eldreråd som skal velges av kommunestyret for valgperioden, jf. § 1. Andre ledd åpner for kommunedelsorganisering av eldrerådene. Kommunestyret avgjør hvor mange medlemmer eldrerådet skal ha, jf. § 2. Pensjonistforeninger har rett til å komme med forslag til medlemmer i eldrerådet. Flertallet skal være alderspensjonister i kommunen, og rådet peker selv ut leder og nestleder blant disse. Reglene om forholdsvalg gjelder ikke. Eldrerådet er et rådgivende organ for kommunen, jf. § 3 og skal få til behandling alle saker som gjelder de eldres levekår. Rådet kan også selv ta opp saker som angår eldre i kommunen.

Vi har også en egen lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.¹²⁵⁷ Loven pålegger kommunene å opprette råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, jf. § 2. Slike råd skal bidra til at mennesker med nedsett funksjonsevne blir sikret åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for menneske med nedsatt funksjonsevne. Det gjelder blant annet tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og tjenester for menneske med nedsatt funksjonsevne, jf. § 1. Flere kommuner kan opprette felles råd, jf. § 3. En kommune kan opprette felles råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og for eldre, jf. § 4. Det er også anledning til å etablere råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne på kommunedelsnivå. Kommunestyret vedtar mandat for og sammensetning av slike råd, herunder oppnevner leder og nestleder, jf. § 6. Oppnevningen gjelder for hele valgperioden. Ved oppnevning av

¹²⁵⁵ Se <https://minsak.no/>.

¹²⁵⁶ Lov 8. november 1991 nr. 76 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd [eldrerådslova].

¹²⁵⁷ Lov. 17. juni 2005 nr. 58 om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunen har brukerorganisasjonene forslagsrett. Reglene om forholdvalg gjelder ikke.

Også plan- og bygningsloven har som foran nevnt særlige medvirkningsregler, disse går vi ikke inn på.

Opplæringsloven har et helt kapittel om brukermedvirkning i skolen (kapittel 11). Alle grunnskoler skal ha et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen, jf. oppl. § 11-1. Samarbeidsutvalget har etter samme bestemmelse rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen. Utvalget kan få delegert styringsoppgaver fra kommunestyret, i så tilfelle kan kommunen oppnevne flere representanter til utvalget. Kommunen kan også oppnevne samarbeidsutvalget, eller et annet organ som styre (driftsstyre) for skolen, jf. tredje ledd i bestemmelsen. Dersom kommunen oppnevner et annet styre for skolen enn samarbeidsutvalget, skal minst to representanter for foreldrerådet være med i dette styret. Ingen av gruppene elever, ansatte eller foreldre kan ha flertall i styret alene. Rektor har møte, tale- og forslagsrett i styret selv om han eller hun ikke er medlem av styret, jf. oppl. § 11-1, tredje ledd siste punktum. Oppnevnes slike driftsstyrer vil disse i så tilfelle være regulert av kommunelovens regler for styrer, jf. koml. §§ 11 og 20 nr. 4 (sistnevnte hjemmel gjelder bare i en parlamentarisk styringsform), men slik at særregler i opplæringsloven selvfølgelig har forrang.

Også barnehageloven har bestemmelser om foreldreråd og samarbeidsutvalg, jf. § 4.¹²⁵⁸ Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ og består av foreldre/foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Barnehagens eier, som kan være kommunen eller privat kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene. Barnehageeieren skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. For kommunale barnehager kan kommunen bestemme at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole, jf. § 5. Samarbeidsutvalget settes også i slike tilfeller sammen etter § 4 tredje

¹²⁵⁸ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

ledd, men slik at foreldre/foresatte og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. opplæringslova § 11-1 fjerde ledd.

13.3 Danmark

13.3.1 Oversikt og utgangspunkter

Den viktigste påvirkningsmuligheten innbyggerne i en kommune har er som omtalt i introduksjonen gjennom valg. Det folkelige mandatet utgjør kjernen i det representative kommunedemokratiet. Bare kommunalbestyrelsen har et direkte folkevalgt mandat, men i Danmark består (som tidligere omtalt) de stående utvalgene og økonomiudvalget av medlemmer av kommunalbestyrelsen. De direkte valgte representantene spiller således en sentral rolle også i de indirekte valgte utvalgene (som jo har ansvaret for den umiddelbare forvaltning). I tillegg kommer at enhver sak behandlet i et utvalg eller i den kommunale administrasjonen kan bringes inn for kommunalbestyrelsen. (I sistnevnte situasjon skal saken først til behandling i utvalget den sorterer under.) Medlemmene av kommunalbestyrelsen kan stilles til ansvar for behandlingen av en hvilken som helst sak som kommunen etter lovgivningen eller ulovfestet rett skal ivareta.

Kommunalbestyrelsene er som det fremgår i kapittel 4 punkt 4.3.2.2 relativt små (det følger av styrelsesloven), noe som har sammenheng med at de har status som forvaltningsorganer. Størrelsen på kommunalbestyrelsen har konsekvenser, både for den politiske og den demografiske representasjonen, og for arbeidsbelastningen for den enkelte kommunalpolitiker. Politisk medfører dette at kommunalbestyrelsene domineres av noen få store politiske partier som også besetter de fleste borgmesterpostene, mens de øvrige partier er mer sparsomt representert, eventuelt gjennom samarbeid i form av lokallister.¹²⁵⁹ De lokale listene har tidligere spilt en stor rolle i kommunalpolitikken, men bruken av disse har avtatt vesentlig, både i forbindelse med kommunalreformen i 1970 og i forbindelse med reformen i 2007.¹²⁶⁰ Demografisk har de relativt små kommunalbestyrelsene konsekvenser for sammensetningen av dem. Eldre middaldrende menn ansatt i det offentlige er overrepresentert

¹²⁵⁹ Maria Pilegaard og Martin Bækgaard (2006) i Pilegaard, Maria and Martin Bækgaard (2006). "Overlever lokallisterne kommunalreformen?" i Jens Blom-Hansen et al. Kommunalreformens konsekvenser, Århus: Academica. s. 81-101.

¹²⁶⁰ Lokallistene gikk ved valget i 2009 tilbake fra 9 til 5 % av det samlede stemmetall, beregnet med utgangspunkt i data fra <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/valg/kommunalvalg.aspx>

i kommunalbestyrelserne mens kvinner, unge og ansatte i privat virksomhet er underrepresentert. Også studenter og pensjonister er underrepresentert.¹²⁶¹ Tradisjonelt har allerede innvalgte politikere lettere for å bli gjenvalgt, når det skal velges færre representanter stiger tallet på tidligere valgte eldre kandidater.¹²⁶² Disse skjevhetene må også ses i lys av den økte arbeidsbelastning både kommunesammenslutningene (større kommuner) og utvidelsen av det kommunale oppgavefeltet (gjennom en rekke år) har medført.

Kommunesammenslutningene som skjedde både ved kommunalreformen i 1970 og ved reformen i 2007 har svekket forbindelseslinjene mellom borgere og politikere. Forskning viser at større kommuner med flere oppgaver har gjort det vanskeligere for kommunalpolitikere å holde kontakt med lokale velgergrupper og at borgernes grad av identifikasjon med det lokale felleskapet kommunen danner rammen om er svekket.¹²⁶³ Dette er en utvikling som bl.a. kan avleses i valgdeltakelsen ved kommunevalgene. Strukturkommissionen (som kom med anbefalinger som dannet grunnlaget for kommunalreformen av 2007) avviste riktignok at det kunne være noen sammenheng mellom kommunedemokrati og kommunestørrelse.¹²⁶⁴ Også en tidligere utredning av de maktpolitiske forhold i Danmark konkluderte med at «det kommunale demokrati må i store træk vurderes positivt».¹²⁶⁵ Utviklingen har, til tross for synspunktene fra hhv. strukturkommissionen og magtudredningen, ført til at en har overveiet mulighetene for å øke borgernes innflytelsesmuligheter i den nye kommunestrukturen, og for vurderinger av kommunalpolitikernes arbeidsvilkår. Slike overveielser har en hatt både etter kommunalreformen av 1970 og etter 2007-reformen i Danmark. Overskriften på diskusjonen om lokalbefolkningens innflytelse har vært det kommunale nærdemokratiet, forstått som ordninger som kan øke borgernes innflytelsesmuligheter ut over og ved siden av det kommunalrepresentative demokratiet.¹²⁶⁶ Det er slike ordninger som omtales her (i tillegg til

¹²⁶¹ Ulrik Kjær: Kommunalpolitikernes sociodemografiske representativitet etter strukturreformen. I: Indenrigs- og Socialministeriet, Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes arbeidsvilkår, Bilag 1, s 85-126.

¹²⁶² Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår kapittel 3, se http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38059/scope_0/ImageVaultHandler.aspx, lest 20.3.2013.

¹²⁶³ Lene Juul-Madsen og Mette Haugaard Skou: Kan man lægge kommuner sammen uden omkostninger for lokaldemokratiet? I: Jens Blom-Hansen, *op. cit.*, s. 37-62.

¹²⁶⁴ Bet. 1434/2004, kap. 8.

¹²⁶⁵ Magtudredningens sluttrapport 2003 s. 176.

¹²⁶⁶ Se f.eks. bet. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati som kom etter kommunalreformen i 1970, og Redegørelse fra Tænketanken om Nærdemokrati, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005; Nærdemokrati. 11 eksempler på nærdemokrati i danske kommuner, Indenrigs- og Socialministeriet 2009 som kom i forbindelse med kommunalreformen av 2007.

omtale av den kjønnsmessige representasjon).¹²⁶⁷ De folkevalgtes arbeidsvilkår er behandlet tidligere i kapittel 6 punkt 6.3.

Vurderingene av det kommunale nærdemokratiet har funnet sted i tett samspill med det danske KL som også har bidratt med formulering av egen politikk.¹²⁶⁸ Andre overveielser ble gjort i forbindelse med frikommuneforsøkene iverksatt i 1980 årene. Disse er nå er gjenopptatt i lov om frikommuner, se omtale i kapittel 4 punkt 4 3.4 om forsøk med lokalråd og lokalutvalg.¹²⁶⁹ Resultatene av lokaldemokrati prosessene har til nå vært ganske begrenset.

Den nærdemokratiske tanken har imidlertid vunnet innpass på mange områder i Danmark. Det gjelder i forhold til den kommunale planlegging hvor det som ledd i administrasjonsreformene i 1970-årene ble instituert en form for planleggingsdemokrati med krav om høring i forbindelse med lokalplaner, offentlig debatt og utarbeiding av alternative skisser som grunnlag for regionplanene. Disse planleggingsbestemmelsene er senere modifisert, men fortsatt har planloven en rekke bestemmelser som skal ivareta blant annet hensynet til den offentlige debatt. Som nevnt i introduksjonen behandles ikke planbestemmelsene i denne rapporten. Det er også utviklet lovregulerte former for brukerdemokrati for en del typer av institusjoner. Disse behandles i det følgende. Lokalbefolkningen er også forsøkt trukket inn i lokale anliggender i deler av kommunen i form av lokalrådsdemokrati. Slike organer er til dels lovregulert i styrelsesloven, disse er behandlet foran i kapittel 4 punkt 4.3.4 og behandles ikke her.

Det er gitt regler om møteoffentlighet i styrelsesloven, mens vi finner regler om dokumentoffentlighet og innsynsrett i kommunale saksdokumenter i offentlighetsloven (regler om partsinnsyn er regulert i forvaltningsloven og behandles ikke her). Disse behandles i det

¹²⁶⁷ Vurderingene av kommunalpolitikernes arbeidsvilkår har særlig involvert vederlagsordninger (godtgjøringsordninger) for medlemmer av kommunalbestyrelsen, men slik at også de kommunale styringsformene har vært diskutert. Jf. bl.a. bet. 894/1980 om Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbeidsvilkår m.v.; bet. 1984/1027 om Kommunale diæter og vederlag; bet. 1271/1994 om Kommunalpolitikernes arbeidsvilkår og Rapport fra Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbeidsvilkår, Indenrigs- og Socialministeriet 2009. Se blant annet omtale i kapittel 6 punkt 6.3.12 om disse diskusjonene.

¹²⁶⁸ Se f.eks. Lokaldemokratiet – status og utfordringer, KL 2003, Fremtidens kommunalpolitiske arbejde, KL 2004, og Kommunernes demokratiprogram, KL 2009. Se forøvrig nettsiden til Kommunernes landsforbund (KL) for mer om dette; <http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Kommunernes-Demokratiprogram/> lest 20.3.2013.

¹²⁶⁹ L 550/2012.

følgende. Adgangen til å avholde folkeavstemninger følger av ulovfestet rett og behandles deretter. Danmark har ikke regler om innbyggerinitiativ.

I de senere år synes den politiske interessen i Danmark å være knyttet til mer uformelle dialogbaserte former som peker i retning av det som gjerne omtales som en form for medborgerdemokrati i Danmark. En rekke ikke lovregulerte tiltak benyttes for å sikre deltakelse og lokaldemokrati som borgerhøringer og borgerpaneler. Det kan arrangeres spørretime i tilknytning til møter i kommunalbestyrelsen der kommunens innbyggere kan stille spørsmål til bestyrelsen. Styrelsesloven har ikke regler om slike spørretimer. Kommunalbestyrelsen kan også beslutte å arrangere folkemøter, slike er heller ikke lovregulert. Kommunalbestyrelsen kan gi egne regler om spørretime og folkemøter, eventuelt i en særskilt forretningsorden.¹²⁷⁰

13.3.2 Møteoffentlighet

13.3.2.1 Møteoffentlighet i kommunalbestyrelsen

Møter i kommunalbestyrelsen skal som hovedregel holdes for åpne dører, jf. ksl. § 10, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen gjelder både ordinære og ekstraordinære møter, herunder det konstituerende møte. Tilhørere har ikke adgang til å ytre seg i slike møter, kommunalbestyrelsen kan heller ikke gi tilhørere slik adgang. Regelen om møteoffentlighet gir ikke tilhørere rett til å foreta elektronisk opptak av forhandlingene i kommunalbestyrelsen, men kommunalbestyrelsen kan tillate slikt opptak blant annet med sikte på radio-, TV eller nettbasert overføring.

En sak kan behandles for lukkede dører, når «dette findes nødvendigt af hensyn til sagens beskaffenhed», jf. ksl. § 10, stk. 1, 2. pkt. Det er ikke adgang til å bestemme at en bestemt type saker skal behandles for lukkede dører, beslutning må treffes i hvert enkelt tilfelle. Regelen i andre punkt er en unntaksregel, en sak kan ikke behandles for lukkede dører bare fordi kommunalbestyrelsen finner det hensiktsmessig. Lukking er aktuelt i saker dersom det

¹²⁷⁰ Regler om spørretider kan ikke tas inn i forretningsordenen for kommunalbestyrelsen, den kan bare regulere kommunalbestyrelsens eget forhold, jf. Thomsen mfl. (2010) s. 100 som viser til Heide-Jørgensen Juristen (1993) s. 144 note 30. Regler om folkemøter kan ikke tas inn i styrelsesvedtægten jf. Thomsen mfl. (2010) s. 101.

legges frem eller det forventes å bli lagt frem taushetsbelagte (fortrolige) opplysninger, jf. fvl. § 27, for eksempel personlige opplysninger, se 6). Lukking kan og etter omstendighetene skal skje i slike saker. Offentlighedslovens regler om dokumentinnsyn kan, i tillegg til reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, gi veiledning med hensyn til forhold som kan begrunne lukking. Det at en opplysning ikke er omfattet av retten til dokumentinnsyn er ikke i seg selv nok til at den kan anses som fortrolig.¹²⁷¹ I normalforretningsordenen er det angitt også noen andre sakstyper der det i den enkelte sak kan være aktuelt å lukke dørene. Det gjelder saker om kjøp og salg av faste eiendommer, typisk når kommunen er i en forhandlingsposisjon samt overslag og tilbud på bygningsarbeider og leveranser, jf. NFO § 1, stk. 2.

Behandler kommunalbestyrelsen på et møte en sak om hjelp til enkeltpersoner på det sosiale området skal saken behandles for lukkede dører, jf. den sociale retssikkerhetslovs § 17.¹²⁷² På dette området skal det altså ikke vurderes om det vil fremkomme taushetsbelagte opplysninger i saken som skal behandles.

Virkingen av at en sak behandles for lukkede dører er at offentligheten nektes adgang til denne delen av møtet og at offentligheten ikke har krav på opplysninger om hva som har skjedd på møtet. Er opplysningene som fremkommer taushetsbelagte har kommunalbestyrelsen heller ikke adgang til å videreformidle slike opplysninger. Den omstendighet at en sak behandles for lukkede dører er imidlertid neppe i seg selv tilstrekkelig til å konstatere at forhandlingene er fortrolige og at det foreligger taushetsplikt.¹²⁷³

Spørsmålet om hvorvidt dørene skal lukkes kan diskuteres for lukkede dører dersom kommunalbestyrelsen eller borgmesteren treffer slik beslutning, jf. ksl. § 10, stk. 1, 3. pkt. En kan med denne fremgangsmåte unngå unødvendige tilfeller av lukkede dører i det spørsmålet om lukking eller ikke kan avklares på forhånd.

¹²⁷¹ Thomsen mfl. (2010) s. 102-103.

¹²⁷² Bestemmelsen kom inn i loven i 2010 etter opphevelsen av det lovpålagte personsagsudvalget, som hadde selvstendig kompetanse til å avgjøre slike saker.

¹²⁷³ Thomsen mfl. (2010) s. 103-104.

Så vel møteplan som innkalling til møter i kommunalbestyrelsen skal offentliggjøres sammen med en fortegnelse over sakene som skal behandles, jf. ksl. § 8, stk. 1 og 6.¹²⁷⁴ Også utskrift av beslutningsprotokollen skal, for så vidt gjelder de saker som er behandlet i åpent møte, offentliggjøres «så vidt mulig», jf. ksl. § 8, stk. 6).

Styrelsesloven § 9 a gir hjemmel for innkalling til «seminarer» for å drøfte kommunens årsbudsjett og andre anliggender av overordnet betydning. (De folkevalgte har møteplikt på seminarer, jf. kapittel 6 punkt 6.3.3 foran.) På seminarer kan det ikke treffes beslutninger. Seminarer er ikke offentlige, slike regnes ikke som møter etter ksl. § 10.

Kommunalbestyrelsen kan tillate at andre enn medlemmene deltar i eller overværer slike seminarer, for eksempel kan ansatte eller særlig sakkyndige gis slik adgang.¹²⁷⁵

Styrelsesloven stiller ikke krav om offentliggjøring av opplegget for seminaret eller krav om referat fra det.

13.3.2.2 Møteoffentlighet i de politiske utvalg

Møtene i økonomiutvalget og de stående utvalgene er ikke offentlige, noe som forutsetningsvis følger av ksl. § 20, stk. 4 og 5. Verken kommunalbestyrelsen eller utvalgene selv kan beslutte at utvalgsmøter skal være offentlige, heller ikke om slik beslutning er enstemmig. Begrunnelsen for reglene om lukkede dører er et ønske om å ha et forum for frie og uformelle drøftinger.¹²⁷⁶ På denne bakgrunn er forhandlingene i utgangspunktet fortrolige. Det enkelte utvalgsmedlem kan imidlertid fritt referere egne uttalelser og forslag under forhandlingene, men er underlagt taushetsplikt i forhold til andre medlemmers synspunkter mv. Taushetsplikt antas ikke å gjelde i forhold til medlemmer av den politiske gruppen utvalgsmedlemmet tilhører. Taushetsplikten gjelder heller ikke opplysninger om faktiske omstendigheter i en sak, uansett hvor opplysningene kommer fra, med mindre opplysningene er fortrolige etter de alminnelige reglene om taushetsplikt. Taushetsplikten gjelder heller ikke opplysninger om utvalgsmedlemmenes stemmegivning og eventuelle protokolltilførsler.¹²⁷⁷

¹²⁷⁴ Tilsvarende gjelder ekstraordinære møter, hvor offentliggjøring dog kun skal skje «så vidt mulig» (ksl. § 8, stk. 2).

¹²⁷⁵ Thomsen mfl. (2010) s. 98.

¹²⁷⁶ Thomsen mfl. (2010) s. 203 som blant annet viser til bet. nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati s. 45.

¹²⁷⁷ Thomsen mfl. (2010) s. 203-204.

Disse taushetspliktsreglene er ikke til hinder for at utvalget beslutter at offentligheten skal orienteres om saker utvalget har behandlet. Det enkelte utvalgsmedlem kan bare motsette seg at det gis opplysninger om egne uttalelser. Det antas at kommunalbestyrelsen også kan beslutte at utvalgets innstillinger til kommunalbestyrelsen skal offentliggjøres, og at utvalget for sitt vedkommende kan beslutte å offentliggjøre innstillinger fra administrasjonen.¹²⁷⁸

Hensynet til at utvalgenes forhandlinger skal kunne foregå i fortrolighet omfatter alle slags utvalg i kommunen, i utgangspunktet også lokalutvalg nedsatt av kommunalbestyrelsen etter ksl. § 65 d). Styrelsesloven åpner imidlertid for at det i reglement for slikt utvalg kan gis bestemmelser som fraviker regler i styrelsesloven, jf. ksl. § 65 d, stk. 3. For eksempel kan det gis regler om at slike utvalgs møter helt eller delvis skal være offentlige. Slikt reglement skal godkjennes av indenrigsministeren, jf. ksl. § 65 d, stk. 4. Fordi formålet med etablering av lokalutvalg er å forbedre kommunikasjonen og styrke interessen for lokalområdets forhold vil det ved slik godkjenning bli påsett at utvalgenes møter som hovedregel er offentlige.¹²⁷⁹ I tillegg kommer at sammensetningen av disse utvalgene (der også andre enn kommunalbestyrelsesmedlemmer velges inn) i seg selv tilsier at møtene bør være offentlige.

13.3.3 Dokumentoffentlighet

13.3.3.1 Den någjeldende offentlighetslov

Borgernes adgang til dokumentinnsyn er regulert i offentlighedsloven. Det er i seg selv uten betydning for adgangen til dokumentinnsyn hvorvidt en sak har vært behandlet for åpne eller lukkede dører. Men som omtalt over vil beslutning om å lukke dørene i en konkret sak ofte være begrunnet av de samme hensyn som kan avskjære dokumentinnsyn etter offentlighedsloven.

Kommunene er som forvaltningsmyndigheter fullt ut underlagt offentlighedsloven.¹²⁸⁰

«Enhver» har i utgangspunktet rett til dokumentinnsyn i dokumenter som er, eller har vært, undergitt administrativ saksbehandling innenfor all virksomhet som utøves av offentlig forvaltning. En rekke sakstyper er unntatt fra denne hovedregelen, herunder bl.a.

¹²⁷⁸ Thomsen mfl. (2010) s. 204.

¹²⁷⁹ Thomsen mfl. (2010) s. 590.

¹²⁸⁰ L 572 af 19/12/1985.

personalsaker, jf. ofl. § 2 stk. 2. Også en del dokumenttyper, bl.a. interne arbeidsdokumenter er unntatt. Taushetsbelagte (følsomme) personopplysninger og opplysninger om forretningsforhold mv. er også unntatt fra retten til dokumentinnsyn, jf. ofl. § 12. Det samme gjelder opplysninger som ved særskilt lov er underlagt taushetsplikt, jf. ofl. § 14 og opplysninger som er omfattet av særlige beskyttelseshensyn (f.eks. hensyn til det offentliges økonomiske interesser og gjennomføring av kontroll- og planleggingsvirksomhet), jf. ofl. § 13 nr. 4 og 5.

En kommune betraktes som en enhet i forhold til offentlighedslovens regler. Retten til dokumentinnsyn omfatter ikke interne arbeidsdokumenter som utveksles mellom kommunens organer, jf. ofl. § 7, nr. 3, slik tilfellet ellers er. Brevveksling mellom kommunalbestyrelsen, politiske utvalg og administrative avdelinger er således unntatt fra dokumentinnsyn. Adgangen til dokumentinnsyn omfatter imidlertid visse nærmere bestemte interne arbeidsdokumenter når de foreligger i «endelig form». (Det gjelder bl.a. generelle retningslinjer for behandlingen av bestemte sakstyper, jf. ofl. § 8, nr. 4).

Prinsippet om dokumentoffentlighet utvides på forskjellige områder av regler i styrelsesloven. Det er gitt regler i styrelsesloven om pliktmessig offentliggjøring av visse typer dokumenter som møteplaner og beslutningsprotokoller, budsjettforslag og årsbudsjett og årsregnskap. I disse situasjonene er ikke innsyn avhengig av at noen krever innsyn, det er tale om en pliktmessig offentliggjøring.

13.3.3.2 Revisjon av offentlighedsloven

Offentlighedsloven fra 1985 er under revisjon på bakgrunn av anbefalinger fra en av justitsministeren nedsatt Offentlighedskommission.¹²⁸¹ Kommissionen foreslår at virkeområdet for loven skal utvides. Blant annet skal Kommunernes landsforbund og selskaper, institusjoner, personlig eide virksomheter, foreninger mv. omfattes av loven i det omfang de ved, eller i henhold til lov, har fått tillagt kompetanse til å treffes avgjørelse i det offentliges sted. Det foreslås også utvidelser av retten til dokumentinnsyn, blant annet ved at interne oversikter over praksis på bestemte områder (i endelig form) ikke skal kunne unntas,

¹²⁸¹ Bet. 1510/2009.

og ved at indenrigsministeren etter forhandling med KL og Danske Regioner kan gi regler om i hvilket omfang interne dokumenter i kommunenes eller regionenes besittelse skal være omfattet av retten til dokumentinnsyn når de foreligger i endelig form, se lovutkastet § 23, stk. 3. Det foreslås også at regler om journalføring av saksdokumenter kodifiseres og at det innføres en forsøksordning med åpne postlister. Et lovforslag forventes fremmet i 2013.

13.3.4 Folkeavstemninger

Den danske styrelsesloven inneholder ingen regler om folkeavstemninger. Utgangspunktet er at kommunalbestyrelsen ikke kan fraskrive seg ansvaret for en beslutning ved å la innbyggerne avgjøre spørsmålet i en folkeavstemning. På denne bakgrunn er det ikke adgang til å avholde bindende folkeavstemninger, heller ikke ved enstemmig beslutning. Det er derimot intet i veien for at kommunalbestyrelsen avholder veiledende folkeavstemning om spørsmål som skal diskuteres i bestyrelsen. Det er intet krav om at kommunalbestyrelsen har kompetanse til å treffe avgjørelse i saken, det kan for eksempel avholdes folkeavstemning om kommunale inndelinger og om utførelsen av statlige anleggsarbeider som veiutbygging, broutbygging etc. Slike folkeavstemninger har det vært mange av, spesielt i forhold til kommunesammenslåinger og grensdragninger i den forbindelse. I perioden 1970-2004 gjennomførte danske kommuner ca. 75 rådgivende folkeavstemninger.¹²⁸²

Kretsen av stemmeberettigede ved slik avstemning må fastlegges ut fra det foreliggende avstemningstema, men slik at utgangspunktet er at avstemningen foretas blant alle kommunens borgere. En snevrere avgrensning kan være saklig begrunnet for eksempel ved byggearbeider som kun berører en mindre krets av kommunens borgere. Den vanlige stemmerettsalderen gjelder i utgangspunktet, men slik at det ikke kan utelukkes en lavere stemmerettsalder i det konkrete tilfelle, for eksempel ved avstemning om et byggearbeid for barn og ungdom. Det må forutsettes at avstemningen tilrettelegges etter vanlige gjeldende prinsipper for valg, herunder med respekt for den alminnelige, like og individuelle valgrett, og at valget avholdes ved personlig og hemmelig stemmegivning.

De alminnelige regler behandlet over kan fravikes i særlov. Slike har en ikke i Danmark i dag, men et historisk eksempel er en tidligere regel i folkeskoleloven som ga 50 % av velgerne i et

¹²⁸² Taube (2004) s. 9.

skoledistrikt adgang til å kreve folkeavstemning om kommunalbestyrelsens beslutning om nedlegging av en skole. Bestemmelsen ble i 1988 erstattet av den någjeldende regel om at en beslutning om skolenedlegging skal behandles etter planlovens prosedyreregler for vedtakelse av lokalplaner herunder med underretningsplikt for kommunen overfor alle som berøres av endringen og med en innsigelsesfrist for borgerne og de berørte skolebestyrelser på minst 8 uker.¹²⁸³

13.3.5 Nærdemokratiske ordninger

13.3.5.1 Brukerdemokrati

Kommunalbestyrelsen har gjennom mange år kunnet opprette utvalg med brukerrepresentasjon i tilknytning til kommunale institusjoner, for eksempel sykehjem (plejehjem) og dag- og døgninstitusjoner for barn og ungdom. Forutsetningen for slik oppretting var tidligere at kommunalbestyrelsens endelige beslutningskompetanse ikke ble berørt. I enkelte tilfeller oppstilte også lovgivningen krav om slike utvalg (de tidligere skolenævn). Styrelsesloven har også gitt hjemmel til å opprette særlige utvalg med rådgivende kompetanse og/eller delegert beslutningskompetanse innenfor avgrensede saksområder, herunder utvalg med representasjon av særlig berørte borgergrupper. Det var derimot ikke adgang til å opprette folkevalgte lokalråd med rådgivende eller beslutningskompetanse.

Disse grunnreglene som gjaldt i den første tiden etter kommunalreformen i 1970 er senere blitt endret på flere punkter, blant annet ved innføring av brukerbestyrelser og lokalutvalg med selvstendig beslutningskompetanse i 1989. Det skjedde blant annet ved en reorganisering av styringen innenfor folkeskoleområdet. De tidligere rådgivende skolenævn ble erstattet med lovkrav til skolebestyrelser ved hver skole med foreldreflertall og selvstendig beslutningskompetanse, se folkeskoleloven § 42.¹²⁸⁴ Også dagtilbud mv. er typisk underlagt brukerbestyrelser. Foreldre med barn i en kommunal selveiende eller en konkurranseutsatt (outsourcet) daginstitusjon eller i kommunal dagpleie skal ha adgang til å få opprettet en foreldrebestyrelse i den kommunale dagpleie eller i den enkelte daginstitution med et flertall av valgte foreldre, jf. dagtilbudsloven § 14.¹²⁸⁵

¹²⁸³ Folkeskoleloven § 24, jf. bkg. 615/1993.

¹²⁸⁴ Unntak gjelder for små skoler.

¹²⁸⁵ LBK nr 668 af 17/06/2011 (lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge).

Lovgivningen stiller på noen områder krav om etablering av rådgivende brukerutvalg som ikke er tilknyttet enkeltinstitusjoner. Etter den sociale retssikkerhetslov §§ 30 og 37 a skal det opprettes minst et ældreråd og et handicapråd med rådgivende myndighet i forhold til kommunalbestyrelsen. Bestemmelsene åpner for at det etableres flere utvalg slik at hvert utvalg kan ha kompetanse i en avgrenset del av kommunen. Ældrerådets medlemmer skal velges ved direkte valg, jf. § 30 stk. 1 andre setning, mens en del av handicaprådets medlemmer utpekes av kommunalbestyrelsen etter innstilling fra handicaporganisasjonene, jf. § 37 a stk. 3. Nærmere regler om ældreråd er gitt i den sociale retssikkerhetslov §§ 30-33. En har tidligere hatt lignende krav om opprettelse av integrationsråd og folkeopplysningsudvalg, disse er erstattet av frivillige ordninger. Kommunalbestyrelsen kan også, uten særlig lovhjemmel, trekke brukere og interesseorganisasjoner inn i forvaltningsutøvelse på områder som ikke har myndighetspreg, herunder opprette brukerråd med rådgivende beføyelser.

Valgdeltakelsen ved valg til slike brukerorganer er ofte lavere enn ved kommunevalgene. Ved valg til daginstitutionsbestyrelser er valgdeltakelsen i gjennomsnitt på 45 %. Ved valg av ældreråd og skolebestyrelse er valgdeltakelsen i gjennomsnitt på beskjedne ca. 25 %. Enda lavere er valgdeltakelsen ved valg av de nyopprettede integrationsrådene. (Dette er frivillige organer). I tillegg kommer at det ofte er ressurssterke brukere som deltar i slike valg og som blir valgt inn i slike organer.¹²⁸⁶

13.3.5.2 Innbyggerdemokrati

Den nærdemokratiske tanken har som omtalt i oversikten også vært søkt imøtekommet på andre måter som mer direkte har tatt sikte på å styrke dialogen mellom politikere og borgere. Det har bl.a. skjedd ved å sørge for bedre informasjon til borgerne om kommunalpolitiske og -administrative forhold, herunder ved annonsering, utstillinger av kommunale planer, utsendelse av kommunale informasjonsblader mv. En har som omtalt i oversikten også forsøkt å styrke kommunikasjonen med borgerne bl.a. ved innføring av spørretimer på kommunalbestyrelsens møter og borgermøter. Slike tiltak beror i hovedsak på kommunenes eget initiativ, lovgivningen regulerer bare unntaksvis slike forhold. Etter kommunalreformen i

¹²⁸⁶ Magtudredningen 2003 s. 170 ff.

1970 ble det i en betenkning anbefalt å styrke den kommunale informasjons- og kommunikasjonsinnsatsen, uten at dette har satt varige spor i den kommunale praksis.¹²⁸⁷

I forbindelse med strukturreformen i 2007 uttrykte forlikspartiene en forventning om at overføring av nye oppgaver til kommunene ville skape et grunnlag for å styrke lokaldemokratiet. Indenrigsministeren nedsatte på denne bakgrunn «Tænketanken om Nærdemokrati» som i 2005 avga en redegjørelse.¹²⁸⁸ Hovedbudskapet i denne er at kommunalbestyrelsen selv «aktivt» må ta stilling til rammene for lokaldemokratiet. Det forutsettes at det vises «...respekt for grundelementet i det kommunale selvstyre – retten til forskjellighet og muligheden for lokalt at tilrettelægge det nærdemokratiske arbejde i en dialog mellem lokalpolitikere og borgere», se rapporten s. 6. Ut over å understreke viktigheten av at borgeren oppfattes som en «medborger» som har krav på å få reell mulighet til å kunne engasjere seg i den lokalpolitiske debatten, inneholder ikke redegjørelsen konkrete forslag. (Med unntak av en anbefaling til regjeringen om å vurdere hvorvidt brukerbestyrelser kan få utvidet kompetanse). Tænketankens redegjørelse har ikke hittil avfødt konkrete forslag for å styrke brukerdemokratiet.

Som et bidrag å synliggjøre de lokalpolitiske bestrebelsler for å forbedre og videreutvikle oppgaveivaretagelsen ble styrelsesloven endret i 1995. Kommunene ble forpliktet gjennom lovbestemmelser til å utarbeide og offentliggjøre såkalte «servicedeclaration» med opplysninger om innholdet i og omfanget av kommunale tjenester. Deklarasjonene har siden skiftet navn, først til «serviceredegørelser og deretter (fra 2009) til «kvalitetskontrakter». Kvalitetskontraktene skulle også inneholde vurderinger av og mulighetene til å videreutvikle kvaliteten og effektiviteten i kommunal oppgaveløsning, herunder konkurranseutsetting (outsourcing) av kommunale driftsoppgaver. Disse reglene (i styrelsesloven §§ 62 – 62 a) ble opphevet i 2012.¹²⁸⁹

¹²⁸⁷ Kommunalt nærdemokrati, bet. nr. 798/1977.

¹²⁸⁸ Tænketanken om Nærdemokrati Redegørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren. Se <http://www.tekno.dk/pdf/hoeringer/nySilkeborg/Taenketankens-redegoerelse-om-naerdemokrati-%20aug-05.pdf> lest 9.4.2013.

¹²⁸⁹ L 1253/2012.

13.4 Finland

13.4.1 Oversikt

Både i kommunallagen og annen lovgivning i Finland er det gitt bestemmelser av betydning for innbyggernes deltakelse og påvirkningsmuligheter. Disse bestemmelsene bygger på grunnlagen som pålegger det offentlige å utvikle systemer for deltakelse. Etter grunnlagen 2 § andre ledd har den enkelte rett til å ta del i og påvirke samfunnets og miljøets utvikling. Det offentlige skal fremme den enkeltes muligheter til å delta i samfunnets virksomhet og påvirke beslutninger som gjelder ham eller henne selv, jf. grunnlagen 14 § fjerde ledd. (Grunnlagen 14 § gir bestemmelser om stemmerett og rett til innflytelse.) Det offentlige skal også arbeide for at alle sikres et sunt miljø og at hver og en har mulighet til å påvirke beslutninger i spørsmål som gjelder eget miljø («den egne miljön»), jf. 20 § andre ledd i grunnlagen.

I kommunalforvaltningen i Finland har innbyggerne tradisjonelt hatt større muligheter til å delta og påvirke enn i øvrig forvaltning. I kommunallagen framheves innbyggernes muligheter til å delta og påvirke ved at slike bestemmelser er samlet i et eget kapittel, 4 kap. I dette kapitlet er det, i tillegg til bestemmelsen om stemmerett i KomL 26 § omtalt i kapittel 4 punkt 4.4.2.1, gitt bestemmelser om innbyggernes muligheter til å delta og påvirke, innbyggernes initiativrett, kommunens informasjon til innbyggerne og kommunale folkeavstemninger. Disse reglene behandles i det følgende. Kommunallagen utfylles av spesiallovgivningen. For eksempel har markanvändnings- og bygglagen og lagen om förfarandet vid miljøkonsekvensbedömning bestemmelser om hvordan innbyggernes muligheter til å delta i skal sikres.¹²⁹⁰ I spørsmål om områdeplanlegging er det eksempelvis gitt bestemmelser om interaktiv planlegging. Reglene om innbyggermedvirkning i planleggingsprosesser behandles som omtalt i innledningen ikke.

Fullmäktige har plikt til å sørge for at kommunens innbyggere og brukere av kommunale tjenester har forutsetninger til å delta i og påvirke kommunens virksomhet, jf. KomL 27 § første ledd. Det kommunale systemet bygger på det representative demokratiet, og kommunens beslutningsrett utøves i første hånd av fullmäktige. Men dette utelukker ikke at innbyggerne har direkte påvirkningsmuligheter. Påvirkningsmulighetene styrkes gjennom det

¹²⁹⁰ Markanvändnings- och bygglagen(lag) og lagen om förfarandet vid miljøkonsekvensbedömning (lag 10.6.1994/468).

direkte demokratiet. Det direkte demokratiets omfang og former bestemmes for en stor del av fullmåktige. Fullmåktige har generelt stor innflytelse på åpenhetskulturen i kommunens virksomhet.

I KomL 27 § andre ledd er det gitt en liste med eksempler på tiltak som kan fremme innbyggernes muligheter til å delta i og påvirke sitt nærmiljø og den kommunale virksomheten, herunder de kommunale tjenestene. Eksempler på slike tiltak nevnt i lovteksten er deltakelse og påvirkning er valg av brukerrepresentanter til kommunale organ (for eksempel til et styre (en «direksjon»)) for en skole eller en barnehage), etablering av kommunedelsforvaltning, informasjon til innbyggerne om kommunale saker, folkemøter, innbyggerhøringer før beslutninger tas, samarbeid, hjelp til innbyggerne når de tar egne initiativ til å administrere, forberede og planlegge saker, samt kommunale folkeavstemninger. Bestemmelsen er bare veiledende i forhold til hvordan innbyggernes påvirkningsmuligheter kan gjennomføres, men innebærer at kommunene er forpliktet til å sikre innbyggernes muligheter til å delta og påvirke kommunal virksomhet.

13.4.2 Åpne møter

13.4.2.1 Fullmåktige

Møter i fullmåktige er som hovedregel offentlige, dvs. åpne, jf. KomL 57 § første ledd, og allmenheten skal gis mulighet til å følge møtene, jf. fjerde ledd. Ordfører i fullmåktige kan unntaksvis begrense tilgangen til møtet, for eksempel dersom møterommet ikke rommer alle som ønsker å være tilstede. I så tilfelle må det skje på en måte som likebehandler de som ønsker å være tilstede slik at tilhørere får adgang i den rekkefølge de har ankommet. Møtet må holdes på et sted som er lett tilgjengelig for innbyggerne.¹²⁹¹ Allmenheten skal også kunne følge de delene av et møte der noen deltar ved hjelp av en videokonferanseforbindelse, jf. KomL 57 § fjerde ledd. Bestemmelser om bruk av videokonferanseforbindelser i lokaler som kommunen anviser, herunder om allmenhetens tilgang, kan gis i kommunens forvaltningsstadga. Opptak av et offentlig møte kan ikke forbys eller gjøres avhengig av tillatelse.

¹²⁹¹ Harjula og Prättälä (2004) s. 441.

Dersom det foreligger lovbestemt taushetsplikt/sekretess skal dørene lukkes jf. KomL 57 § første ledd. Det vil bare mer unntaksvis være aktuelt å lukke dørene i fullmåktige pga. taushetsplikt, fullmåktige behandler sjelden slike saker. Typen saker fullmåktige behandler der det kan foreligge lovbestemt taushetsplikt er saker som vedrører forretnings- eller yrkeshemmeligheter. Fullmåktige kan også lukke dørene dersom det foreligger tungtveiende grunner til det i en sak. Tungtveiende grunner kan være å sikre kommunens interesser i en anskaffelsesprosess, ved oppkjøp eller ved forhandlinger.¹²⁹² I slike situasjoner har ikke offentligheten tilgang og det er heller ikke adgang til å gjøre opptak beregnet for offentligheten av det som pågår mens møtet er lukket. Fullmåktiges beslutning om å behandle saken for lukkede dører kan ikke påklages, men selve beslutningen i saken kan påklages ved kommunalbesvær.

13.4.2.2 Andre organer

Møter i andre folkevalgte organ er offentlige dersom organet ikke skal behandle saker underlagt lovbestemt taushetsplikt og organet selv beslutter at møtet skal være åpent, jf. KomL 57 § tredje ledd. Andre kommunale organs møter, for eksempel møter i kommunestyrelsen, er altså i utgangspunktet ikke offentlige. Offentlighet forutsetter beslutning om offentlighet fra organet. Fullmåktige har ikke adgang til å bestemme at møter i nämnder eller kommunestyrelsen skal være åpne. Det forekommer sjelden at andre kommunale organ enn fullmåktige avholder åpne møter.

Er møtet lukket kan ikke publikum eller andre utenforstående være til stede. Den som på bakgrunn av sin «tjänst» eller befatning med saken har allmenn rett til å være tilstede på møter etter forvaltningsstadgan kan også være til stede på møter som går for lukkede dører. Organet kan også tillate at utenforstående eksperter er tilstede.

Debatten som føres på et møte som holdes for lukkede dører pga. lovbestemt taushetsplikt er konfidensiell og underlagt taushetsplikt, jf. KomL 57 § andre ledd. Å avsløre hva som diskuteres på slikt møte ses ikke i seg selv på som et brudd på taushetsplikt etter strafflagen 40 kap. 5 §. Kommunens folkevalgte handler imidlertid under tjenesteansvar. Sekretess- og

¹²⁹² Harjula og Prättälä (2004) s. 442.

taushetsplikten i offentlighetslagen 22 og 23 §§ begrenser muligheten til å spre informasjon om diskusjoner som er ført på et møte. En kan ikke avsløre opplysninger som er sekretessbelagda eller hvis taushetsplikt er foreskrevet i lov.

13.4.3 Dokumentinnsynsrett

13.4.3.1 Offentlighetsprinsippet og innsynsretten

Dokumenter og opptak som innehas av offentlige myndigheter er offentlige såfremt ikke slik offentlighet av tvingende grunner er begrenset ved lov. Hver og en har rett til innsyn i dokumenter og opptak, jf. grunnlagen 12 § andre ledd. På lovnivå regulerer lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet dokumentoffentlighet (offl.).¹²⁹³ Offentlighetslagen har som formål å fremme åpenhet i myndighetenes virksomhet. Et annet formål med loven er å forbedre mulighetene til å få opplysninger om de dokumentene myndighetene behandler, se formålsbestemmelsen i 3 §. I tillegg pålegger offentlighetslagen myndighetene å ivareta god informasjonshåndtering, jf. offl. 18 §.

Myndigheters dokumenter er offentlige om ikke annet er foreskrevet i offentlighetslagen eller annen lov, jf. offl. 1 § første ledd. Myndigheter er definert i 3 §, definisjonen av hvem som er en myndighet har konsekvenser blant annet for fra hvilket tidspunkt et dokument blir offentlig.¹²⁹⁴ Kommunale myndigheter omfattes av begrepet, jf. 4). Med kommunale myndigheter menes kommuners og samkommuners organer og affärsverk. Kommuners organ vil si fullmäktige, nämnder, kommunstyrelse etc. Også den enkelte tjänsteinnehaver og folkevalgte som utøver selvstendig beslutningskompetanse etter lov eller et reglement går inn under begrepet myndighet. Enheter i kommuneorganisasjonen som ledergrupper og arbeidsgrupper er ikke myndigheter, deres dokumenter er derfor ikke myndighetsdokumenter og er i utgangspunktet ikke offentlige. Om et dokument utarbeidet av en slik gruppe ligger til grunn for forberedelsen av en sak i et kommunalt organ eller av en tjänsteinnehaver eller en folkevalgt blir dokumentet offentlig når behandlingen av saken i organet eller myndigheten er avsluttet, jf. offl. § 6 første ledd 9).

¹²⁹³ Lag 21.5.1999/621.

¹²⁹⁴ Harjula og Prättälä (2004) s. 259.

Også «sammanlutningar», «inrättningar», stiftelser og enkeltpersoner som ivaretar offentlige myndighetsoppgaver eller utøver offentlig makt med hjemmel i lov, en bestemmelse eller en forskrift mv. omfattes. Alle kommunale organ og andre instanser som ivaretar myndighetsoppgaver omfattes altså.

Hver og en har rett til innsyn i en offentlig «myndighetshandling», jf. offl. 9 § første ledd. Med en «handling» (dvs. ett dokument) menes foruten et skriftlig dokument eller et bilde enhver meddelelse som kan oppfattes ved hjelp av automatisk databehandling eller en lyd eller bildegjenkjenningsordning, jf. offl. 5 § første ledd. Den enkelte har bare rett til innsyn i myndigheters dokumenter etter offentlighetsloven. Offentlighetslagen § 5 andre ledd definerer hva som menes med begrepet «myndighetshandling», altså et myndighetsdokument. Det er et dokument som innehas av en myndighet og som er opprettet av denne, eller av noen som er ansatt hos en myndighet, eller som har kommet inn til en myndighet for behandling av en sak, eller som for øvrig er kommet inn i sammenheng med en sak som hører inn under myndighetens virksomhetsområde eller oppgaver. Som myndighetsdokument anses også dokumenter opprettet i forbindelse med kommunens kjøp av tjenester. Et dokument anses å ha blitt opprettet av en myndighet også når det er opprettet på oppdrag av myndigheten, selv om slike dokumenter ikke fysisk innehas av en myndighet. For eksempel dokumenter utarbeidet i oppdragsforhold, det kan gjelde utredninger som gjøres av private konsulenter på oppdrag fra kommunen.

Kommunale organs föredragningslister og protokoller er offentlige dokumenter etter offl. 5 § andre ledd. Det skal etter KomL 62 § føres protokoller for møter i folkevalgte organer og disse er offentlige når de etter justering er undertegnet eller på annen måte bekreftet jf. offl. 6 §. Föredragningslisten blir offentlig på tilsvarende måte. I samsvar med god forvaltning skal denne sendes medlemmene i organet i så god tid at de har rimelig tid til å sette seg inn i sakene på listen. Kravet til offentlighet etter offentlighetslagen, samt kommunens informasjonsplikter etter kommunallagen, innebærer at kommunene kan publisere organenes föredragningslister på kommunens websider før møtet begynner, men slik at bestemmelser om sekretesse må iakttas. Organenes beslutninger er offentlige såfremt det ikke gjelder en sak som etter lov er taushetsbelagt. En myndighets saksfremstilling, forslag eller initiativ er

offentlig når det er undertegnet mens ett organs protokoll er offentlig når det er justert og undertegnet.

Dersom et dokument kommer utenfra inntreffer offentlighet når dokumentet kommer inn til den kommunale myndigheten, jf. offl. 7 § første ledd. I forhold til dokumenter opprettet i kommunen er en myndighets fremstilling, forslag eller initiativ offentlig når det er undertegnet, jf. offl. 6 § punkt 2), ett organs protokoll er offentlig når det er justert og undertegnet, jf. 6). En del av dokumentene som opprettes i et organ som går inn under loven blir først offentlige når avgjørelse er truffet, jf. 9).

Parter og folkevalgte, kommundirektøren og revisionsnemndens og revisorene har en utvidet rett til innsyn, disse reglene går vi ikke inn på her.

13.4.3.2 Unntak fra offentlighet

I loven er visse typer av dokumenter definert til å falle utenfor begrepet «myndighetshandlingar» (myndighetsdokumenter), jf. offl. 5 § tredje ledd og faller derfor utenfor innsynsretten. Det gjelder blant annet brev og andre dokumenter sendt til den som er ansatt hos en myndighet eller til en folkevalgt i anledning et annet oppdrag eller annen stilling vedkommende innehar, jf. 1). Det gjelder også en ansatt sine egne påtegninger eller utkast som enda ikke er levert inn for føredragning eller annen behandling i en sak, eller utkast gjort av en privat konsulent som arbeider på oppdrag av en tjensteinnehavare, eller revisor eller kommunen, jf. 2).

Dokumenter er heller ikke offentlige dersom de er underlagt sekretess. Sekretess etter offentlighetsloven innebefatter dokumentsekretess, taushetsplikt og forbud mot å utnytte opplysninger. Dokumenter skal «sekretessbelagges» som det heter i offl. 22 § dersom det foreskrives i offentlighetslagen eller annen lov, dersom en myndighet med hjemmel i lov har foreskrevet at dokumentet skal være sekretessbelagt eller dersom dokumentet inneholder opplysninger som er taushetsbelagte etter lov. Opplysninger om dokumenter som inneholder sekretessbelagt informasjon eller om slike dokumenters innhold er unntatt fra hovedregelen om innsyn, slike dokumenter får bare gis ut dersom det er hjemmel for det i

offentlighetslagen, jf. offl. 10 §. Når bare en del av et slikt dokument er sekretessbelagt skal opplysninger i den offentlige delen gis ut om det er mulig uten av den sekretessbelagte delen offentliggjøres.

Sekretessgrunnene er mange. I 24 § i offentlighetslagen er det listet opp 32 typer av sekretessbelagte saker. Grunnene er inndelt i punkter etter interessen som skal ivaretas. Bestemmelsene i begynnelsen ivaretar allmenne interesser mens de siste bestemmelsene beskytter private interesser. Også spesiallovgivningen har sekretessbestemmelser. Bestemmelser om sekretess må alltid utferdiges på lovnivå og kan ikke bestemmes av fullmåttige. Myndigheter etter loven eller ansatte hos slike myndigheter skal ikke avsløre sekretessbelagt informasjon til utenforstående hvis ikke disse har rett til opplysninger etter lovgivningen. Slik informasjon som mottas gjennom myndighetenes virksomhet må ikke anvendes til egen eller noens annens fordel eller til noen annens skade. Sekretessbestemmelsene i offentlighetslagen er ganske skjønnsmessig utformet, for eksempel kan begrepet «afførshemlighet» skape vanskeligheter når det skal tilpasses i praksis.

I noen tilfeller skal dokumenter sekretessbelegges. Slik er situasjonen dersom hjemmelen for å sekretessbelegge dokumentet ikke stiller noen betingelser om å vurdere skadevirkninger av å offentliggjøre dokumentet, jf. offl. 17 § andre ledd. Det gjelder for eksempel dokumenter som er sekretessbelagt fordi de inneholder opplysninger om en klient i sosialomsorgen, jf. offl. 24 § 25). Men mange av sekretessbestemmelsene i offentlighetslagen inneholder vilkår som forutsetter skadevirkninger for at dokumentet kan sekretessbelegges. I slike situasjoner kreves en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilke skadevirkningene det kan ha at et dokument utleveres. Noen av disse bestemmelsene er basert på en offentlighetspresumpsjon, andre er basert på en sekretesspresumpsjon, det siste innebærer en forutsetning om at utlevering av et dokument ikke har skadelige konsekvenser.

Den allmenne sekretesstiden er 25 år, er dokumentet sekretessbelagt av hensyn til privatlivet er sekretesstiden 50 år, jf. offl 31 § andre ledd.

13.4.4 Informasjonsplikt

Informasjon om saker som er eller har vært til behandling i kommunen er en sentral forutsetning for innbyggerne i kommunens deltakelse og for realisering av det lokale demokratiet. I kommunallagen er det gitt bestemmelser om kommunens informasjonsplikt som bidrar til å styrke offentlighetsprinsippet i den kommunale forvaltningen. Kommunens informasjonsvirksomhet er i sin natur allmenn og omfattende. Kommunen har etter KomL 29 § første ledd plikt til å informere innbyggerne om saker som skal behandles i kommunen, planer som gjelder slike, behandlingen av saker i kommunen samt utfallet og følgene sakene får. Kommunen skal ved behov lage oversikter over spørsmål som gjelder kommunens service, økonomi, miljøvern og arealbruk. Innbyggerne skal også gis informasjon om på hvilke måte spørsmål og synspunkter på sakene kan fremmes i forhold til de som forbereder og fatter beslutning i de ulike sakene. Bestemmelser om hvordan det kan informeres kan tas inn i forvaltningsstadgan. Brudd på informasjonsplikten etter kommunallagen kan neppe angripes med kommunalbesvær.¹²⁹⁵

Om kommunen har overlatt ivaretagelsen av noen av kommunens oppgaver til et selskap eller en stiftelse skal kommunen på en hensiktsmessig måte informere innbyggerne i kommunen om selskapets eller stiftelsens virksomhet, jf. KomL 29 § andre ledd.

Det overgripende formålet med den kommunale informasjonen er å øke innbyggernes interesse for den kommunale forvaltningen samt å tilby muligheter til å påvirke og delta i behandlingen av sakene. Kommunens informasjon må være så effektiv at innbyggerne har reell mulighet til å delta og påvirke allerede i forberedelsesfasen. Kommunen avgjør i stor utstrekning selv hvor omfattende informasjonsspredningen skal være og hvordan den skjer, men slik at bestemmelsen om informasjon er forpliktende for kommunen. Det finnes også noen spesialbestemmelser i særlov om informasjon, det gjelder især markandvännings- og bygglagen, slik som bestemmelsen om planleggingsoversikt i § 7. Minst en gang i året skal kommunen lage en oversikt over plansaker som skal behandles i den nærmeste tiden som ikke er av liten betydning.

¹²⁹⁵ Harjula og Prättälä (2004) s. 255.

Kommunallagens bestemmelser om informasjon utfylles av 41 § i förvaltningslagen som gjelder informasjon om en sak som er under behandling. Bestemmelsen i förvaltningslagen er mer detaljert enn bestemmelsen i kommunallagen og gjelder sakstyper som særlig angår livs- eller arbeidsmiljø. Dersom en avgjørelse i en sak kan ha en «betydande innvirkning» på andre enn partenes livsmiljø, arbeid eller øvrige forhold skal myndigheten gi disse personene mulighet til å få opplysninger om utgangspunktene og målene for behandlingen av saken samt anledning til å uttale seg i saken, jf. første ledd i bestemmelsen. Omfanget av informasjonsplikten vil være avhengig av en forholdsmessighetsvurdering der det legges vekt på sakens omfang og betydning, jf. andre ledd i bestemmelsen. Informasjonsplikten bortfaller dersom det vil medføre betydelig vanskeligheter å gi slik informasjon eller det er åpenbart unødvendig å gi slik informasjon, jf. tredje ledd i samme bestemmelse. Sakstyper der forvaltningsloven § 41 typisk er aktuell er dersom det vurderes nedlegging av skoler. Om kommunen ikke sørger for at innbyggerne får mulighet til å påvirke i en slik sak kan dette ses som en saksbehandlingsfeil som leder til at beslutningen oppheves ved et eventuelt kommunalbesvär.

Også offentlighetslagen har bestemmelser som pålegger myndighetene å informere. En myndighet skal etter offl. 20 § blant annet fremme åpenhet i sin virksomhet og for det formål ved behov å utarbeide håndbøker, statistikk og andre publikasjoner samt datamateriell om sine tjenester, sin beslutningspraksis og samfunnsforhold og samfunnsutviklingen innen sitt virksomhetsområde. Ved vurderingen av plikten til å sammenfatte informasjon skal myndigheten se hen til i hvilken utstrekning opplysninger om virksomheten kan fremskaffes ved hjelp av dokumentoffentlighet eller på basis av den allmenne statistikkproduksjonen. En myndighet har plikt til å informere om sin virksomhet og tjenester samt om de rettigheter og forpliktelser enkeltmennesker og sammenslutninger har i saker som knytter seg til deres virksomhetsområde. Kommuners plikt til å gi informasjon etter kommunallagen er på dette punktet mer omfattende enn bestemmelsen i offentlighetslagen. Kommunens plikt til å informere gjelder også i forhold til private som ivaretar kommunale oppgaver.

13.4.5 Folkeavstemninger

Folkeavstemning er som det fremgår av oversikten foran en av flere måter som etter KomL § 27 7) kan benyttes for å sikre innbyggerne deltakelse og påvirkningsmuligheter i forhold til

den kommunale virksomhet. Regler om folkeavstemninger er gitt i KomL 30-31 §§ og i lag om forfarande vid rådgivande folkomröstningar.¹²⁹⁶ Sistnevnte lov gir nærmere regler om gjennomføring av folkeavstemninger, innholdet i denne gjennomføringsloven går vi ikke nærmere inn på.

Fullmäktige kan bestemme at folkeavstemning skal holdes i et spørsmål som «hör till kommunen», jf. KomL 30 §. Slike avstemninger kan i prinsippet også gjelde andre saker enn saker som behandles av fullmäktige, men i praksis blir denne retten ikke utnyttet. Ikke bare frivillige oppgaver, men også spørsmål som faller innenfor kommunens lovregulerte oppgaver kan tas opp i en folkeavstemning. Kommunale folkeavstemninger kan avholdes i saker der fullmäktige bestemmer og i saker der fullmäktige bare skal innstille, men ikke avgjøre et spørsmål. For eksempel innstiller fullmäktige i en sak om endringer i kommunal inndeling, mens staten treffer beslutningen, jf. kommuninndelingslagen §§ 18 og 21.¹²⁹⁷ Kommunale folkeavstemninger har typisk blitt avholdt nettopp i spørsmål om kommunesammenslåinger. Kommunal folkeavstemning kan også avholdes i spørsmål der kommunen bare er høringsinstans. Slike saker er for eksempel vegsaker og andre miljø saker som spørsmål om plassering av et kjernekraftverk eller beslutning om lagring av kjernefysisk avfall. Dette er beslutninger av stor betydning for kommunens innbyggere samt prosjekter som innvirker på innbyggernes livsforhold.

Folkeavstemninger er rådgivende og ikke bindende, jf. KomL 30 § andre ledd. Fullmäktige beslutter både hvorvidt folkeavstemning skal holdes og hvilke alternativer kommunens innbyggere skal ta stilling til, jf. første ledd. Initiativ til en folkeavstemning kan imidlertid tas av minst fem % av kommunens stemmeberettigede innbyggere. Fullmäktige skal uten ugrunnet opphold avgjøre om det på bakgrunn av initiativet skal avholdes folkeavstemning, jf. KomL 31 §. En folkeavstemning kan gjelde hele eller deler av kommunen, jf. KomL 30 § tredje ledd. Bare de som er bosatt i delområdet har stemmerett i en slik situasjon, jf. KomL 26 § tredje ledd. Alle stemmeberettigede har samme stemmerett ved lokale folkeavstemninger og avstemningen er hemmelig, jf. KomL 30 § fjerde ledd.

¹²⁹⁶ Lag 656/1990.

¹²⁹⁷ Lag 29.12.2009/1698.

Det er ikke adgang til å fremme kommunalbesvær over fullmæktiges beslutninger om å avholde folkeavstemning, jf. KomL 99 §. Unntaket er gitt fordi slik klage kan forsinke gjennomføringen av en folkeavstemning så mye at spørsmålet innbyggerne skal ta stilling til kan være uaktuelt når besværet er avgjort.

13.4.6 Innbyggerinitiativ

Kommunens innbyggere, «kommuninnvånarna» som det heter i lovteksten, har rett til å fremme initiativ overfor kommunen i spørsmål som gjelder den kommunale virksomhet, jf. KomL 28 § første ledd. Dette begrepet, og ikke begrepet «kommunmedlem» som ble benyttet i kommunallagen av 1976, er valgt for å gjøre retten tydelig for kommunens innbyggere. Endringen i formuleringen innebærer ikke at ett initiativ tatt av en kommunal forening eller lignende ikke skal behandles fordi den ikke er en «kommuninnvåner».¹²⁹⁸ Det er tilstrekkelig at en innbygger står bak et initiativ. Initiativretten omfatter hele den kommunale virksomheten, den er ikke avhengig av hvordan kommunen har organisert ivaretagelsen av sin virksomhet. Initiativretten kan derfor også gjelde kommunal virksomhet som kommunen ivaretar gjennom et aksjeselskap.¹²⁹⁹

Initiativet skal behandles av den instansen som har kompetanse på det saksområdet initiativet gjelder. Initiativtakerne skal informeres om de tiltak som er gjort og eventuelt vil bli gjort i forbindelse med ett initiativ. Slik informasjon bør gis uten ugrunnet opphold, initiativet trenger ikke være ferdigbehandlet før informasjon gis.¹³⁰⁰ Minst en gang i året skal fullmæktige underrettes om de initiativ som har tatt i spørsmål som hører under fullmæktiges kompetanse og om de tiltak som eventuelt er gjennomført på bakgrunn av initiativet. Nærmere regler om behandlingen av initiativ kan gis i kommunens forvaltningsstadga som gis med hjemmel i KomL § 50.

Om antallet initiativtakere i et spørsmål som hører inn under fullmæktiges kompetanse tilsvarer minst to % av kommunens stemmeberettigede er det satt tidsfrister for behandling av et innbyggerinitiativ. Spørsmålet skal da tas opp til behandling i fullmæktige innen seks

¹²⁹⁸ Harjula og Prättälä (2004) s. 249.

¹²⁹⁹ Harjula og Prättälä (2004) s. 249.

¹³⁰⁰ Harjula og Prättälä (2004) s. 250-251.

måneder etter at initiativet er reist, jf. KomL 28 § andre ledd. En forutsetning for at fullmæktige kan behandle initiativet er at fullmæktige har kompetanse på området, for eksempel kan ikke en sak som må behandles i en nämnd behandles i fullmæktige.

Om bruken av initiativretten siterer vi fra en rapport utarbeidet av NIBR og Rokkansenteret:¹³⁰¹ «En analyse av initiativer i 47 kommuner i Finland i 2000 viser at i snitt ble det årlig tatt 5 initiativ per kommune (Pekola-Sjoblom 2005). I 2007 hadde dette tallet økt til 7.3 initiativ per kommune. Antallet initiativer vokser med kommunestørrelse, og variasjonen mellom kommunene er stor (Ibid). Kommuner med over 100 000 innbyggere mottar et betydelig antall initiativer. I perioden 2005-2007 har det blitt fremmet i overkant av 150 initiativer i disse kommunene per år. Tematisk faller en betydelig andel av initiativene i Finland innenfor teknisk sektor: hele 49 % av initiativene i 2000 dreiet seg om trafikk, fysisk nærmiljø, kommunal teknikk eller fysisk planlegging. 15 % plasseres i kategorien generelle forvaltningsmessige spørsmål, mens en femtedel berørte utdannings- og kultursektoren (for eksempel skolefritidsordning og skoleskyss). Over tid kan det se ut som om innslaget av tekniske spørsmål reduseres noe: I 2007 dreiet en tredjedel av initiativene seg om tekniske funksjoner i kommunene.

13.4.7 Brukerdemokrati

Finland har også noen lovregler som åpner for brukeres innflytelse og representasjon i politiske organer. Som omtalt i kapittel 4 punkt 4.4.3.4 kan brukere være representert i en direktion (et styre) for eksempel for en skole eller et daghjem, jf. KomL § 18 § andre ledd 2). Det er opp til fullmæktige å bestemme hvorvidt en slik direktion skal være et organ for direkte brukerdemokrati, jf. KomL 18 § andre ledd 1).

Det er også nylig vedtatt en eldrevårslag i Finland.¹³⁰² Det følger av denne at eldreråd nå blir pålagt i kommunene i Finland, se § 11. Utover det som bestemmes i KomL 27 § om mulighetene for innbyggerne til å delta og påvirke skal etter bestemmelsen hver kommune

¹³⁰¹ Christensen mfl. (2010) NIBR/Rokkan-senteret (2010) s.17-18.

¹³⁰² Lag 980/2012 om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre. Loven trer i kraft 1.7. 2013.

etablere ett eldreråd for å sikre den eldre befolkningens muligheter til å delta og påvirke kommunens virksomhet samt sørge for forutsetningene for eldrerådets virksomhet.

13.5 Sverige

13.5.1 Oversikt

Offentlighetsprinsippet kommer til uttrykk i svensk rett blant annet ved at møtene i det øverste organet fullmåktige etter kommunallagen som hovedregel er åpne og ved bestemmelser om dokumentoffentlighet både i grunnlovs form (Tryckfrihetsförordningen) og i offentlighets- og sekretesslagen. Det er ikke gitt egne regler om plikt til å gi informasjon i kommunallagen.

Regler om påvirkning og innflytelse finner vi også i kommunallagen ved at det er gitt regler om folkeavstemninger og innbyggerinitiativ i kommunallagen kapittel 5. Også innbyggerne har rett til å be fullmåktige ta stilling til om det skal holdes folkeavstemning i et spørsmål. Nærmere regler om gjennomføring av folkeavstemninger er gitt i en egen lov.

Fullmåktige kan også etablere såkalte självförvaltningsorgan for driften av en anleggning eller en institusjon. Det er gitt regler om slike i 7. kapittel i kommunallagen. I disse skal brukere og ansatte sitte, brukerne skal ha flertall.

Også i Sverige benyttes en rekke ikke lovregulerte former for innbyggerpåvirkning og innflytelse, slik som medborgerpaneler, ungdomsråd etc.¹³⁰³

13.5.2 Møteoffentlighet

13.5.2.1 Fullmåktige

Hovedregelen i 5 kap. 38 § KL er at fullmåktiges møter er offentlige, altså åpne for allmennheten. Det innebærer at det også er tillatt å filme og gjøre lydopptak under møtene,

¹³⁰³ I SOU 2001:48 del II ble en del slike former gjennomgått.

men slik at det er anledning for ordfører til å nekte slikt opptak av ordensmessige grunner.¹³⁰⁴ Det framgår av samme bestemmelse at fullmåktige kan beslutte at diskusjonen i «et visst ärende», dvs. en bestemt sak kan skjje bak lukkede dører. Vararepresentanter har rett til å være tilstede hvis dørene lukkes selv om de ikke fungerer. I prinsippet kan fullmåktige beslutte å lukke dørene i en hvilken som helst sak.¹³⁰⁵ Dørene kan bare lukkes under «överleggingen», dvs. diskusjonen, når vedtak skal treffes må det skjje for åpne dører.

Det følger av KomL 5 kap. 7 § KL at fullmåktige bestemmer når ordinære møter skal holdes, det må gis bestemmelser om dette i fullmåktiges arbeidsordning, jf. KomL 5 kap. 64 §. Møter skal også holdes dersom kommunestyrelsen eller minst en tredjedel av fullmåktiges medlemmer begjærer det eller dersom ordfører mener det er nødvendig. Møter i fullmåktige skal kunngjøres, jf. KomL 5 kap. 8 §, ordfører utferdiger slik kunngjøring. Kunngjøringen skal inneholde opplysninger om tid og sted for møtet og om hvilke saker som skal behandles. Slik kunngjøring skal slås opp på kommunens oppslagstavle minst en uke før møtedagen. Tid og sted for møtet skal også minst en uke før møtedagen kunngjøres i den eller de lokalavisene som fullmåktige bestemmer, jf. KomL 5 kap. 10 §. Fullmåktige kan bare avholde møter hvis disse forutsetningene er oppfylt. At fullmåktige (eller nämndene) har «møter» utenfor de ordinære møtene er vi ikke kjent med at er noe problem i Sverige.

13.5.2.2 Nämnder

Møter i nämnder, herunder kommunestyrelsen, holdes som hovedregel for lukkede dører, noe som framgår av KomL 6 kap. 19 a § første ledd. Om antall møter i fullmåktige minsker, noe det er en tendens til, og fullmåktige utnytter sine delegasjonsmuligheter kan følgen bli at beslutninger i viktige spørsmål i større utstrekning treffes for lukkede dører.¹³⁰⁶ Etter samme bestemmelse kan nämnden (herunder kommunestyrelsen) treffe beslutning om at møter i nämnden (eller kommunestyrelsen) skal være offentlige forutsatt at fullmåktige har tillatt dette. Denne bestemmelsen kan i en viss utstrekning avhjelpe en tendens til at flere beslutninger treffes bak lukkede dører dersom den utnyttes. Bestemmelsen som gir adgang til å holde møter i nämnder åpne tar bare sikte på møter som avholdes i nämnden eller kommunestyrelsen som sådan, ikke på møter i underutvalg (utskott). Det kan tale mot møteoffentlighet i en sak

¹³⁰⁴ Bohlin (2011) s. 206.

¹³⁰⁵ Bohlin (2011) s. 205.

¹³⁰⁶ Bohlin (2011) s. 210-211.

dersom nämnden bare skal forberede saken for fullmæktige eller dersom nämnden skal gjøre interne overveininger i forhold til et budsjettforslag.¹³⁰⁷

For å få kjennskap til hva som skjer i nämndene er det viktig å vite når de skal holdes og hvilke saker som skal behandles. Det er ikke gitt regler i kommunallagen om innkalling og kunngjøring av møter i nämnder (herunder kommunestyrelsen). Slike regler må gis i reglement. Nämndene bestemmer selv tid og sted for møter, jf. KomL 6. kap. 18 §, men slik at minst en tredjedel av medlemmene kan begjære det eller ordfører for nämnden ser at det er nødvendig.

Om fullmæktige har tillatt det kan en nämnd beslutte at den eller de som har reist en sak gjennom et innbyggerforslag kan være tilstede når nämnden behandler saken, jf. KomL 6 kap. 19a § andre ledd. Disse kan etter bestemmelsen også gis talerett i saken.

Møter i en nämnd skal alltid holdes for lukkede dører i saker som gjelder myndighetsutøvelse og i saker der det forekommer opplysninger som omfattas av sekretess, jf. KomL 6 kap. 19a § tredje ledd.

Fullmæktige kan som omtalt i kapittel 6 punkt 6.5.3 gi fullmæktigemedlemmer som ikke er medlemmer av en nämnd nærværsrett på møter i nämnden selv om møter går for lukkede dører, jf., KomL 4 kap. 23 §. Også andre kan gis tilgang for å kunne opplyse en sak etter regler i KomL 6 kap. 19 §.

13.5.3 Dokumentoffentlighet

13.5.3.1 Hovedregelen om dokumentoffentlighet

Offentlighetsprinsippet står sterkt i det svenske rettssystemet og reguleres i 2 kap. i Tryckfrihetsförordningen (TF), tryckfrihetsförordningen er en av de fire grunnlagene i Sverige. Alle svenske statsborgere har rett til «å ta del av allmänna handlingar» som det heter i TF 2 kap. 1 §. Også juridiske personer har slik rett. Innsynsretten kan begrenses av hensyn

¹³⁰⁷ Bohlin (2011) s. 210.

til visse i TF 2 kap. 2 § nærmere angitte grunner og slike begrensninger må gis i lov. Utenlandske statsborgere har ikke den samme grunnlovsikrede innsynsretten, retten kan for deres vedkommende innskrenkes i lov dersom det anses nødvendig, jf. TF 14 kap. 5 § andre ledd. (Slike innskrenkninger finnes ikke p.t.)¹³⁰⁸ Regler om rett til innsyn i offentlige dokumenter og begrensninger i retten er gitt i offentlighets- og sekretesslagen (OSL), i denne loven er det gitt et større antall sekretessgrunder.¹³⁰⁹

Offentlighetsprinsippet er bygget opp rundt det tekniske begrepet «allmän handling». Med begrepet handling, dvs. dokument menes et fysisk medium som er bærer av informasjon, slik som skrevne dokumenter, bilder, lydopptak, elektronisk lagret informasjon etc. jf. TF 2 kap. 3 §. Et dokument er allment etter TF 2 kap. 3 §, om det oppbevares hos en myndighet og er å anse som innkommet til eller opprettet hos myndighet.

Det følger av TF 2 kap. 3 § at et dokument må oppbevares hos et organ som er klassifisert som en «myndighet» for at dokumentet skal være et offentlig dokument. Myndigheter er organer som kommunestyrelsen og nämnder. I TF 2 kap. 5 § sies det at «beslutande kommunal församling» likestilles med myndighet etter lovens kapittel 2. Det betyr at på kommunenivå omfattes fullmäktige så vel som kommunestyrelsen og nämndene av begrepet myndighet.¹³¹⁰ Utgangspunktet med hensyn til andre rettssubjekter, for eksempel aksjeselskaper, er at disse ikke omfattes selv om det offentlige har majoriteten av aksjene. Heller ikke private rettssubjekter som har fått overført myndighetsoppgaver omfattes i utgangspunktet.¹³¹¹ I noen tilfelle gjelder offentlighetsprinsippet også slike rettssubjekter. Det som i TF foreskrives om rett til dokumentinnsyn hos myndigheter gjelder også for visse kommunale foretag, jf. OSL 2 kapittel 3 § sammenholdt med KomL 3 kap. 16 §. I kommunale foretag der kommuner, landsting og kommunalförbund enten hver for seg eller til sammen har rettslig bestemmende innflytelse gjelder prinsippet om dokumentoffentlighet. Dersom disse eier aksjer eller andeler eller på annen måte forføyer over mer enn halvparten av stemmene i et aksjeselskap eller en økonomisk forening er vilkåret om bestemmende innflytelse oppfylt. Offentlighetsprinsippet gjelder også dersom de samme har rett til å utnevne mer enn halvparten av styremedlemmene i en forening eller stiftelse. Offentlighetsprinsippet gjelder fullt ut for kommunale foretag.

¹³⁰⁸ Bohlin (2010) s.19.

¹³⁰⁹ Lag 2009:400.

¹³¹⁰ Bohlin (2010) s 57-58.

¹³¹¹ Bohlin (2010) s.60-61.

(Men slik at bestemmelser om sekretess kan begrunne unntak på samme måte som for kommunale organ.) De har de samme pliktene til å føre journal som andre myndigheter etter OSL 5 kap. 1 §, og dersom de tar seg betalt for kopiering av slike dokumenter må de følge de vanlige reglene i OSL.

Eier kommunen selskaper sammen med staten, private etc. gjelder ikke offentlighetsprinsippet, men fullmaktige skal se til at det juridiske rettssubjektet blir bundet av vilkår angitt i KomL 3. kap. 17 § i det omfang som anses rimelig ut fra hensynet til eierandelsforholdene, virksomhetens art og omstendighetene for øvrig, jf. KomL 3 kap. 18 §. Det følger av tredje ledd i sistnevnte bestemmelse at kommunen skal arbeide for at allmennheten skal få innsyn i dokumenter i slikt selskap etter samme prinsipper som gjelder for innsyn etter TF og OSL.¹³¹²

Dersom en kommunal oppgave er konkurranseutsatt og drives av en privat aktør har allmennheten ikke direkte innsyn i vedkommendes virksomhet. Kommunen må i slike tilfelle eventuelt innta slike bestemmelser i avtalen med aktøren. Kommunen er pålagt å ivareta offentlige interesser i slike avtaler, jf. KomL 19 a §. Nämnden har ansvaret for å sørge for muligheter til innsyn og kontroll med aktøren, jf. KomL 6 kap. 7 § tredje ledd og fullmaktige skal se til at det skjer, jf. KomL 3 kap. 19 §. I den nylig framlagte utredningen med forslag til endringer i kommunallagen (kort omtalt i kapittel 2 punkt 2.5.4) foreslås det å innføre en regel i kommunallagen som pålegger kommuner en plikt til å sikre seg informasjon som gjør det mulig å gi offentligheten mer innsyn i virksomhet kommunen overlater til private å utføre. (På kommunens vegne).¹³¹³ Dette forslaget er noe mer omtalt i kapittel 11 punkt 11.5.8.

Et dokument er innkommet til en myndighet når det er innlevert til myndigheten eller dersom det har kommet «behørig befattningshavare» i hende, jf. TF 2 kap. 6 §. Således er brev og dokumenter som sendes inn til en kommunal myndighet et offentlig dokument og kan kreves utlevert. Ett dokument kan også opprettes av en kommunal myndighet, jf. TF 2 kap. 7 §. Et dokument anses opprettet når det er ekspedert, altså avsendt, jf. første ledd i bestemmelsen. Dokument som ikke er ekspedert anses opprettet når saken dokumentet er knyttet til er

¹³¹² Bohlin (2011) s.71.

¹³¹³ SOU 2013:53 Privata utförare – kontroll och insyn.

ferdigbehandlet hos myndigheten, jf. andre ledd. Hvis dokumentet ikke kan henføres til en bestemt sak er det offentlig når det er justert av myndigheten eller på annet vis er ferdigstilt. For eksempel er et PM (et resyme) om et resultat av en undersøkelse et offentlig dokument når den er klar og godkjent. Om PMet er en del av en saksbehandling blir det offentlig når saken er avsluttet.

Dersom et dokument sendes fra kommunstyrelsen til fullmåttige, eller fra en nämnd til en annen nämnd, er dokumentet offentlig ved oversendelsen fordi det anses som opprettet hos avsender og mottatt hos mottaker, jf. TF 2 kap. 6 og 7 §§ og disse organene anses som selvstendige i forhold til hverandre.¹³¹⁴ Dersom det skjer dokumentutveksling mellom enheter i kommunen som må anses som en intern sak gjelder ikke innsynsretten før saken er ferdigbehandlet, jf. TF 2 kap. 8 §. Unntak gjelder for dokumenter mellom organer som anses som selvstendige. Dokumenter mellom en kommunal nämnd og en kommunalt ansatt forvaltningsleder er å anse som interne dokumenter og ikke opprettede dokumenter en har innsyn i. Det samme gjelder dokumenter mellom en nämnd og et utskott som for eksempel forbereder en sak for nämnden.

Avviser et kommunalt organ eller et kommunalt foretag en innsynsbegjæring kan beslutningen påklages ved förvaltningsbesvär til förvaltningsdomstolen, jf. OSL 6 kap. 7 §.

13.5.3.2 Unntak fra offentlighet

Dokumenter som er å betrakte som arbeidsmateriale er ikke allmenne dokumenter og kan derfor ikke kreves utlevert av den enkelte. Tanken er at det bare skal kunne kreves innsyn i dokumenter som gir uttrykk for en myndighets standpunkt.¹³¹⁵

Det er også gitt regler om hemmelighold (sekretess) i TF 2 kap. 2 §. Eksempelvis kan en begrense dokumentoffentlighet etter TF av hensyn til kontroll og tilsyn, av hensyn til det offentliges økonomiske interesser og for å beskytte den enkeltes personlige eller økonomiske forhold. Slike sekretessbestemmelser kan enten ha en form som gjør det forbudt å utlevere

¹³¹⁴ Bohlin (2010) s. 110 og 118.

¹³¹⁵ Prop 1975/76: 160 s. 72, se omtale i Bohlin (2010) s. 80.

dokumentet eller slik at det kan utleveres, men med forbehold. I en annen grunnlov, RF 2. kap. 13 § reguleres de materielle rammene for ytringsfriheten. Bohlin hevder at det kan se ut som om muligheten til å pålegge taushetsplikt i lov etter denne bestemmelsen i RF går lenger enn muligheten til å innskrenke dokumentoffentligheten.¹³¹⁶ De nærmere reglene om sekretess som begrenser innsynsretten er gitt i OSL, de går vi ikke inn på her.

13.5.4 Folkeavstemninger

Bestemmelser om at fullmåttige kan innhente folkets synspunkter i lokalpolitiske saker, blant annet gjennom folkeavstemning, kom inn i den svenske kommuneloven i 1977. Formålet med lovbestemmelsen var å synliggjøre at folkeavstemning var en lovlig mulighet, ikke å skape et lovregulert kommunalt folkeavstemningsinstitutt. Det ble forutsatt at muligheten ikke skulle benyttes mye.¹³¹⁷ Ved vedtakelsen av kommunallagen i 1991 så en noe annerledes på spørsmålet. I SOU 1990:24 ble folkeavstemninger sett som ett ekstra ledd i en saksforberedelse som kan gi fullmåttige ett bredt beslutningsunderlag. Fullmåttige kan ved en rådgivende folkeavstemning få informasjon om innbyggernes standpunkt i viktige saker. For innbyggernes del kan muligheten til på denne måten å uttrykke sin mening også være viktig fordi de i valg først og fremst påvirker den mer generelle kommunalpolitikken.¹³¹⁸ Tall fra 2004 viser at det inntil da var holdt 68 lokale folkeavstemninger i Sverige.¹³¹⁹

Alle som har initiativrett kan reise en sak i fullmåttige om det skal holdes folkeavstemning i et spørsmål, jf. KomL 5 kap. 23 § andre ledd. Medlemmene i fullmåttige kan selv ta initiativ til at det skal holdes en folkeavstemning i et spørsmål. Det samme kan innbyggerne. Dersom minst 10 % av de stemmeberettigede i en kommune krever folkeavstemning i en bestemt sak har fullmåttige plikt til å ta stilling til om det skal holdes slik avstemning eller ikke, jf. KomL 5 kap. 23 § andre ledd. Et slikt folkeinitiativ skal være skriftlig, og det er stilt en del andre formkrav til slikt initiativ. Det skal angi spørsmålet, være underskrevet, dato for underskrift, etc. Kompetansen til å beslutte gjennomføring av en folkeavstemning eller ikke ligger hos fullmåttige.

¹³¹⁶ Bohlin (2010) s. 190.

¹³¹⁷ SOU 2001:48 s. 397.

¹³¹⁸ SOU 2001:48 s. 397

¹³¹⁹ Taube (2004) s. 14.

En folkeavstemning og resultatet av denne er ett ledd i fullmåktiges forberedelse av en sak, slik avstemning er bare rådgivende, jf. KomL 5 kap. 34 §. Regelens virkeområde er ikke begrenset til noen spesielle sakstyper, men lovgivers intensjoner har vært at muligheten først og fremst benyttes i saker som er av stor betydning for kommunen og dens innbyggere. Det har ikke vært meningen at folkeavstemninger skal være et vanlig innslag i den kommunale virksomheten.¹³²⁰ Folkeavstemninger har typisk blitt benyttet i saker om kommuneinndeling, plan- og utbyggingsspørsmål (veger mv.) og bompengespørsmål.

Gjennomføringen av folkeavstemninger skjer etter en egen lov, lag om kommunale folkomröstningar.¹³²¹ Etter 2 § skal fullmåktige beslutte hvilken dag folkeavstemningen skal skje, og slik beslutning skal treffes i tilknytning (anslutning) til at fullmåktige treffer beslutning om å holde en folkeavstemning. Slik beslutning skal treffes i samråd med den sentrale valgmyndigheten. Samråd skal skje senest tre måneder før folkeavstemningen skal finne sted. Fullmåktige gir forskrifter som er nødvendige for å gjennomføre folkeavstemningen. Valgnämnden er ansvarlig for gjennomføring av slik avstemning.

13.5.5 Innbyggerinitiativ

Fullmåktige kan bestemme at innbyggerne i kommunen kan initiere saker i fullmåktige, jf. KomL 5 kap. 23 § nr. 5, innbyggerne har ikke slik rett etter loven.¹³²² Har fullmåktige gitt slik rett skal fullmåktige i sitt reglement gi nærmere bestemmelser om hvordan slike forslag skal behandles, jf. KomL 5 kap. 64 § andre ledd. Slik beslutning gjelder generelt og innebærer at den som er folkeregistrert i kommunen kan foreslå en sak i fullmåktige. Dette instituttet kalles «medborgarförslag», og kom inn i kommunallagen i 2002. Formålet var å gi borgerne en mulighet til direkte å påvirke den lokale politikken. Formålet var også å øke det lokalpolitiske engasjementet og minske avstanden mellom velgere og de folkevalgte. Initiativretten skulle bidra til å vitalisere fullmåktige og styrke det representative demokratiet. I 2006 hadde ca. 2/3 av de svenske kommunene innført ordningen, noen kommuner hadde mange saker, andre knapt noen.¹³²³ Reglene ble forenklet i 2007. I de første fem årene med ordningen måtte fullmåktige ta stilling til innbyggerinitiativ. Erfaringen var at mange saker gjaldt mer

¹³²⁰ Bohlin (2011) s. 222.

¹³²¹ Lag 1994:692.

¹³²² Bestemmelsen regulerer den adgang nämnder, medlemmer av en nämnd, revisorer, styrelsen i et företag, innbyggere mv. har til å reise saker i fullmåktige.

¹³²³ Regeringens proposition 2006/07:24 Förenklad hantering av medborgarförslag s. 7.

servicerelaterte spørsmål og ikke nødvendigvis var så politiserte. De gjaldt ofte saksområder som hørte inn under nämndene. Dersom fullmåktige skulle ta stilling til en del av disse spørsmålene innebar det i praksis at delegasjonsbeslutningen ble trukket tilbake. I tillegg kom at det tok lang tid å få behandlet sakene når de først skulle forberedes i nämndene for så å behandles i fullmåktige. Lovkravet til behandling i fullmåktige i alle situasjoner ble derfor endret i 2007.¹³²⁴

Alle enkeltpersoner som bor i kommunen har slik initiativrett dersom det bestemmes at kommunen skal ha en slik ordning. Det gjelder uansett alder, også barn og ungdommer kan benytte seg av retten. Det er tilstrekkelig at en person fremmer et slikt initiativ. I noen kommuner kan enkeltpersoner dominere. I en kommune fremmet en person 48 av totalt 100 initiativ i en tidsperiode.¹³²⁵ Innbyggerforslag må fremmes skriftlig, det fremgår ikke klart av lovens ordlyd, men ligger i sakens natur og vil gjerne være regulert i fullmåktiges reglement. I utgangspunktet behandles innbyggerinitiativ av fullmåktige, men myndighet til å treffe avgjørelse i saken kan delegeres til kommunestyrelsen eller en nämnd, jf. KomL 5 kap. 25 § andre ledd. Slik beslutning kan treffes av fullmåktige uten noen forutgående forberedelse, jf. 5 kap. 32 a §. Visse saker kan ikke delegeres. Dersom saken gjelder et spørsmål som fullmåktige ikke kan behandle for eksempel et iverksettingsspørsmål må fullmåktige overlate saken til kommunestyrelsen eller en nämnd.

Det er gitt noen saksbehandlingsregler for behandling av innbyggerinitiativ i loven. Om fullmåktige selv behandler et slikt innbyggerinitiativ bør det forberedes slik at fullmåktige kan treffe beslutning innen ett år fra forslaget ble reist. Kan saksforberedelsen ikke avsluttes innen fristen skal fullmåktige innen fristens utløp underrettes om dette og orienteres om hva som har kommet fram under saksforberedelsen. Fullmåktige har i en slik situasjon rett til å avslutte behandlingen av innbyggerinitiativet, jf. 5. kap 33 §.

Dersom behandling av et innbyggerinitiativ skal behandles av en nämnd gjelder saksbehandlingsreglene i KomL kapittel 6. I utgangspunktet holdes som foran omtalt et møte i

¹³²⁴ Enkelte kommuner fikk også et betydelig merarbeid knyttet til mange initiativ uten at det var et sentralt moment for endringene.

¹³²⁵ Christensen mfl. (2010) Samarbeidsrapport NIBR/Rokkansenteret (2010 Evaluering av innbyggerinitiativordningen) s.19.

en nämnd for lukkede dører, men slik at det er en viss adgang til å beslutte åpne dører, jf. 19 a §. Hvis en sak som er reist ut fra et innbyggerinitiativ går for åpne dører kan nämnden beslutte at den eller de som har reist saken gjennom et innbyggerforslag også kan få talerett under nämndens behandling av saken, men ikke stemmerett. Behandles et innbyggerforslag av en nämnd skal om mulig saken behandles slik at det kan treffes en beslutning i saken innen ett år fra innbyggerforslaget ble reist i fullmaktige, jf. KomL 6. kap. 27 a § første ledd. Nämnden skal underrette fullmaktige om beslutninger som treffes i slike saker minst en gang i året etter andre ledd i samme bestemmelse. Det samme gjelder slike saker som ikke er avgjort innen fristen. Beslutninger i saker som reises som innbyggerforslag må treffes av nämnden, myndigheten kan ikke delegeres, jf. KomL 6. kap. 34 § nr. 4.

13.5.6 Brukermedvirkning og självforvaltningsorgan

Nämndene skal etter KomL 6 kap. 8 § virke for at samråd skjer med dem som trenger nämndenes tjenester og at brukerne gis en viss innflytelse over beslutninger som treffes etter delegasjon fra nämnden, jf. KomL 6 kap. 38 §. I KomL 7 kap. 18-22 §§ reguleres det som kalles självforvaltningsorgan. Slike organer skal bidra til å sikre brukerne medvirkning og innflytelse i den kommunale virksomheten. KomL 7 kap. 18 § gir kommunene kompetanse til å opprette slike organer med representanter for brukere og de ansatte. Fullmaktige kan la en nämnd få kompetanse til å videredelegere til et «självforvaltningsorgan» under nämnden helt eller delvis driften av en institusjon eller et bestemt anlegg, for eksempel et idrettsanlegg. Fullmaktige kan i et slikt tilfelle også bestemme at nämnden kan delegere beslutningsmyndighet til självforvaltningsorganet i en bestemt sak eller en bestemt gruppe av saker. Det kan gjelde for eksempel bruk av personell.¹³²⁶ Myndighetsutövning overfor enkeltpersoner kan ikke delegeres. Et självforvaltningsorgan sorterer under nämnden som har opprettet det, det er nämnden som svarer overfor fullmaktige for at virksomheten ved anlegget eller institusjonen drives innenfor fastsatte rammer. Nämnden kan derfor helt eller delvis tilbakekalle et oppdrag såfremt det foreligger særlig grunner, jf. KomL 7 kap. 22 §. Begrensningen i adgangen til å tilbakekalle er vedtatt av hensyn til at självforvaltningsorgan skal ha stabile arbeidsforhold.¹³²⁷

¹³²⁶ Bohlin (2011) s. 59.

¹³²⁷ Bohlin (2011) s. 59.

Nämnden har plikt til å bestemme självförvaltningsorganets oppgaver, sammensetning, arbeidsformer og funksjonstid i reglement, jf. KomL 7 kap. 19 §. Självförvaltningsorganet skal bestå av representanter for de som bruker anlegget eller institusjonen og de ansatte der. Representanter for brukerne skal være i flertall, jf. KomL 7 kap. 20 §. Nämnden velger etter forslag fra brukerne medlemmer og varamedlemmer som skal representere brukerne og etter forslag fra de ansatte hvem som skal representere de ansatte. Brukerrepresentantene har rett til fri fra arbeid i den utstrekning det trengs for å utøve oppdraget og til økonomisk godtgjøring slik som fullmåktige har bestemt for de folkevalgte i kommunen, jf. KomL 7 kap 21 §. De er ikke folkevalgte i kommunallagens forstand, og självförvaltningsorgan er ikke politiske organer i kommunallagens forstand.¹³²⁸

13.6 Sammenligning

13.6.1 Åpne møter

13.6.1.1 Kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige

- Hovedregelen er at møter i det øverste direkte folkevalgte organet holdes for åpne dører i alle landene.
- Unntaksreglene er mer konkret utformet i lovteksten i Norge og i Finland enn i Danmark og i Sverige. Slik lovteksten er formulert skal det, rettslig sett, mye mer til for å kunne lukke møter i Norge og Finland enn i Sverige. Det må litt grovt sagt foreligge taushetsplikt eller tungtveiende offentlige interesser for å lukke dørene under behandlingen av en sak i kommunestyret i Norge eller i fullmåktige i Finland. Den danske lovteksten er ikke så konkret utformet som den norske, lukking kan skje «når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed» I Sverige er det rent prinsipielt adgang til å lukke dørene under diskusjonen av en hvilken som helst sak i fullmåktige, men denne muligheten benyttes ikke i praksis. Møter i de øverste folkevalgte organene holdes normalt for åpne dører i alle de nordiske landene.
- I den norske og den svenske kommuneloven er det lovregulert at avstemningen i en sak som har vært debattert for lukkede dører skal skje i åpent møte. Det er ikke gitt slike regler i Danmark eller Finland.

¹³²⁸ Bohlin (2011) s. 60.

- I Norge kan ikke kommunestyret avholde budsjettdiskusjoner for lukkede dører. I Danmark kan kommunalbestyrelsen avholde seminarer for lukkede dører for drøftelse av årsbudsjett og andre anliggender av overordnet betydning. Det vil det rent teoretisk også være adgang til i Sverige i og med at dørene rettslig sett kan lukkes i enhver sak, men det gjøres ikke i praksis. I Finland regnes ikke budsjettseminarer som offisielle møter. Disse skal således heller ikke være åpne, de folkevalgte har heller ikke krav få fri fra arbeid for å delta på slike seminarer. De folkevalgte må i slike situasjoner avtale om de kan få fri med arbeidsgiver.

13.6.1.2 Politiske organer under kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige

- I Norge er hovedregelen åpne dører for de aller fleste folkevalgte organer, adgangen til å lukke et møte i en sak er den samme for alle folkevalgte organer som følger hovedregelen om åpne møter.
- I Danmark, Finland og Sverige er hovedregelen lukkede dører i folkevalgte organer under kommunalbestyrelsen/fullmåktige.
- I Danmark er det heller ikke tillatt å beslutte åpne dører i økonomiudvalget eller i de stående urvalg selv om alle medlemmene i organet ønsker det. Dersom en sak går for lukkede dører har representantene taushetsplikt om hva andre representanter har uttalt, men slik at en kan uttale seg om egne oppfatninger, egen stemmegivning og fakta. Representantene har imidlertid ikke taushetsplikt om det som har skjedd på slikt møte i forhold til den politiske gruppen vedkommende tilhører.
- De øvrige landene ikke slike regler, men i alle land må en selvfølgelig overholde sekretesse- og taushetspliktbestemmelser.

13.6.2 Dokumentoffentlighet

13.6.2.1 Dokumentoffentlighet - kommunale organer

- I det følgende ser vi på allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter og ikke på partsoffentlighetsregler.
- Alle landene har en hovedregel om at kommunale dokumenter er offentlige og unntak som pålegger taushetsplikt i forhold til personlige opplysninger og forretningshemmeligheter.

- I Norge er dokumenter som sendes mellom kommunale enheter med beslutningsmyndighet og fra administrasjonen til et politisk organ som hovedregel offentlige.
- I Danmark ses en kommune som en enhet og dokumenter mellom kommunale organer eller mellom administrasjonen og politiske organer er normalt unntatt fra dokumentinnsyn. Visse interne dokumenter er offentlige når de foreligger i endelig form, for eksempel generelle retningslinjer for behandlingen av bestemte sakstyper. Det skjer en lovprosess i Danmark som ser ut til å gå i retning av utvidet innsynsrett i interne dokumenter som foreligger i endelig form.
- I Finland er spørsmålet om offentlighet eller ikke og når denne inntreer dels koblet til hvilke instanser som inngår i begrepet myndighet, og dels til hva som defineres som et «offentlig dokument», en «myndighetshandling» som det heter i lovteksten. Det er bare «myndighetshandling» en har innsyn i. Et dokument er ikke en «myndighetshandling» så lenge det ikke er levert inn for føredragning eller annen behandling i en sak. En har heller ikke krav på innsyn i sekretessbelagde dokumenter, og sekretessgrunnene er mange. Men mange av sekretessbestemmelsene inneholder vilkår som forutsetter skadevirkninger for at et dokument kan sekretessbelegges. Hvor store forskjellene mellom eksempelvis norsk og finsk rett er på dette punkt krever en større utredning. Kommunen ses ikke som et organ og en rekke dokumenter mellom kommunale organer vil være offentlige. Det avgjørende er om det er opprettet et offentlig dokument, en «myndighetshandling» eller ikke og om dokumentet er sekretessbelagt eller ikke.
- I Sverige er en rekke av reglene om dokumentoffentlighet gitt i Tryckfrihetsförordningen, en av de fire svenske grunnlovene. Det kan kreves innsyn i offentlige dokumenter som er innkommet og offentlige dokumenter som er opprettet. Lovgivningen er slik sett ganske likt utformet som i Finland. Dokumenter er ikke opprettet før de er ekspedert eller ferdigbehandlet hos kommunen. Sendes et dokument fra kommunestyrelsen til fullmåktige eller fra en nämnd til en annen nämnd er det opprettet. Dokumenter som sendes mellom en nämnd og en kommunalt ansatt leder eller mellom nämnden og et utskott er ikke opprettet og en har ikke krav på innsyn.

13.6.2.2 Dokumentoffentlighet og dokumentinnsyn i offentlig eide selskaper

- I Norge gjelder offentlighetsloven som hovedregel også § 27-samarbeid, interkommunale selskaper og samkommuner samt aksjeselskaper der kommuner alene eller sammen med andre kommuner eller andre offentlige organer har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene på generalforsamlingen i selskapet. Reglene gjelder normalt også dersom det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene i det øverste styringsorganet, denne regelen er særlig praktisk der kommuner etablerer stiftelser alene eller sammen. Offentlighetsloven gjelder ikke dersom slike selskaper hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.
- I Sverige gjelder offentlighetsreglene i tryckfrihetsförordningen og offentlighets- og sekretesslagen i utgangspunktet ikke for egne rettssubjekter, men slik at reglene gjelder for kommunale foretak der kommuner, landsting og kommunalförbund enten alene eller sammen har rettslig bestemmende innflytelse. Utgangspunktet er slik uavhengig av hva slags virksomhet rettssubjektet driver, men det er mange unntakshjemler dersom selskapet driver virksomhet i konkurranse med andre. Offentlighetsreglene gjelder ikke dersom kommuner eier selskaper sammen med stat eller private.
- I Finland gjelder offentlighetslovgivningen alle offentlige myndigheter, herunder samkommuner og samkommunale affärsverk. Som offentlige myndigheter anses også offentlig og privateide selskaper når de i etter lovgivningen ivaretar offentlige oppgaver eller dersom de anvender «offentlig makt» som de sier i Finland.
- Offentlighetsloven gjelder ikke for egne rettssubjekter i Danmark pr. i dag, men i et pågående lovarbeid er det foreslått at reglene om dokumentoffentlighet skal utvides til også å omfatte selskaper, foreninger mv. som er tillagt kompetanse til å treffe avgjørelser i det offentliges sted.

13.6.3 Informasjonsplikt

- Her ser vi ikke på informasjonsplikt etter forvaltningslov og særlov, men på eventuell plikt til å drive aktiv informasjon etter kommunelovene.
- Det er gitt generelle lovregler om informasjonsplikt i kommunelovene i Finland og Norge.

- Kommunelovene i Danmark eller Sverige har ikke generelle regler som pålegger kommune en aktiv informasjonsplikt om den kommunale virksomheten slik Norge og Finland har. Men det er gitt regler om plikt til å synliggjøre møter og møteinnkallinger og regler om åpne møter i hhv. kommunalbestyrelsen og fullmåktige. I den svenske kommunallagen er det gitt regler om å kunngjøre vedtak som treffes i fullmåktige. I Danmark har kommunene informasjonsplikt vedrørende budsjettforslag og årsbudsjett og årsregnskap.

13.6.4 Folkeavstemninger

- I Norge, Danmark, Finland og Sverige er det adgang til å holde folkeavstemninger. I alle landene utenom i Danmark er adgangen lovfestet, i Danmark følger ordningen av ulovfestet rett.
- Ingen av landene har bindende folkeavstemninger. (I den forbindelse nevnes det at på Island er det åpnet for at det islandske «kommunestyret» kan forplikte seg til å la en folkeavstemning binde for resten av perioden)
- Både i Sverige og i Finland kan innbyggerne ta initiativ til en folkeavstemning etter kommunallagen, men beslutning treffes av fullmåktige. Etter svensk kommunelov kreves det at minst 10 % av de stemmeberettigede innbyggerne må stå bak slikt forslag mens etter finsk kommunelov holder det med minst 5 %. I Norge vil innbyggerne også kunne be kommunestyret ta stilling til et spørsmål om folkeavstemning i en sak, men må da gå vegen om initiativretten etter koml § 39 a.
- I Sverige og Finland er det gitt prosedyreregler i lov om hvordan slike folkeavstemninger skal skje. Norge har ikke slike lovregler.
- Folkeavstemninger har i alle land vært mye benyttet i spørsmål om kommuneinndeling.

13.6.5 Innbyggerinitiativ (innbyggerforslag)

- Norge, Sverige og Finland har regler om innbyggerinitiativ (innbyggerinitiativ innebærer at innbyggerne kan fremme forslag for kommunen som kommunen har plikt til å behandle i en eller annen form). Slike regler ble innført omtrent samtidig i Norge og Sverige. I Norge er inspirasjonen hentet fra Finland som hadde slike regler først.
- Danmark har ikke regler om innbyggerinitiativ.

- I Norge og Finland har innbyggerne rett etter loven til å fremme slike forslag, i Sverige er eventuell rett avhengig av at fullmåktige har bestemt at innbyggerne i kommunen skal ha slik rett.
- I Norge er det stilt krav til en viss representativitet (minst 2 % eller minst 300), i Sverige og i Finland er det tilstrekkelig at en innbygger fremmer slikt forslag.
- Ikke stemmeberettigede kan også fremme innbyggerinitiativ i alle de tre landene.
- Det er gitt prosedyreregler for fremgangsmåten i kommunelovene i Sverige og Norge. Det er i mindre grad gitt slike regler i den finske kommunallagen.
- I Norge skal innbyggerinitiativ behandles av kommunestyret selv, i Sverige kan myndigheten delegeres, en endring som kom inn i loven i 2007 for å forenkle reglene. I Finland kommer det an på innholdet i forslaget, noen ganger ligger kompetansen til fullmåktige andre ganger til et annet organ.

13.6.6 Brukermedvirkning/brukerdemokrati

- Norge, Sverige og Finland har regler i kommuneloven om «institusjons» -styret, i Sverige og Finland kan denne organisasjonsformen også benyttes for å drive anlegg som idrettsanlegg og lignende. Det er ikke gitt slike regler i den danske styrelsesloven, men særlovgivningen åpner for, og pålegger også noen ganger, kommunene å ha slike, se nedenfor.
- I Sverige skal slike «självförvaltningsorgan» ha et flertall av brukere. I Norge er det intet rettslig krav om at styret etter kommuneloven § 11 har brukerrepresentanter eller ansattrepresentanter, men lovgivningen åpner for at det kan velges å ha slike, det samme gjelder Finland. Se omtale av disse organene i kapittel 4 foran.
- Danmark og Norge har lovregler om eldreråd og råd for funksjonshemmede, valgreglene er forskjellige til disse organene i begge land. I Danmark er det direkte valg av medlemmene i eldreråd. I Finland er lovregler om eldreråd vedtatt og trer i kraft i 2013.
- Norge og Danmark har regler i hhv. opplæringsloven og folkeskoleloven om pålagt brukerrepresentasjon, men disse er forskjellig utformet. Kommunene har frihet i Norge i forhold til om slikt organ skal ha beslutningskompetanse. I Danmark har slike organer beslutningskompetanse etter lovgivningen og denne kan ikke fratras dem.

- Både i Norge og Danmark er det gitt regler om brukerrepresentasjon i barnehagelovgivning.

13.7 Oppsummering og vurderinger

13.7.1 Pågående demokratiprosesser

På området innbyggerdemokrati og demokratiutvikling skjer det en del i alle land. I Norge har regjeringen satt i gang en prosess for å samle reglene om medvirkningsordninger i kommunene i en felles lov med sikte på å legge fram en proposisjon for Stortinget i 2014. Et særlig fokus i denne prosessen er å sikre medvirkning fra ungdom.¹³²⁹ I Danmark har Indenrigsministeriet satt i gang et demokratiprojekt i forbindelse med kommunevalget som skal avholdes høsten 2013. Bakgrunnen er den lave valgdeltakelsen ved forrige kommunevalg, spesielt blant ungdom og innvandrere.¹³³⁰ Også Kommunernes landsforbund har et pågående demokratiprogram.¹³³¹ Det finske samfunnet preges for tiden av at færre mennesker er medlem av de politiske partiene sammenholdt med tidligere. I flere sammenhenger er det blitt uttrykt et ønske om å styrke det direkte demokratiet ved siden av det representative demokratiet, og dette er aktualisert i forbindelse med den aktuelle totalreformen av kommunallagen, omtalt foran i kapittel 2 punkt 2.5.3. Justitieministeriet og Finansministeriet har i den forbindelse satt i gang et større utredningsarbeid som har som formål å løfte fram informasjon om innbyggernes deltakelses- og påvirkningsmuligheter med tanke på fornyelsen av kommunallagen og utviklingen av det kommunale demokratiet. Det har kommet flere rapporter i den forbindelse. En av rapportene behandler det kommunale delområdesdemokratiet (dvs. de regionale nærdemokratiorganene) i Finland og i Norden, og internasjonale erfaringer med partipatorisk budsjettering.¹³³² Også i Sverige fokuserer en

¹³²⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2013/vil-lovfeste-medverknad-for-ungdom.html?id=718420>, lest 7.4.2013.

¹³³⁰ http://oim.dk/media/402699/Opgavebeskrivelse%20for%20demokratiprojektet_060213%20DOK58695.pdf lest 7.4.2013.

¹³³¹ <http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Kommunernes-Demokratiprogram/> lest 7.4.2013.

¹³³² Pihlaja Ritva och Sandberg Siv (2012).

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120917Alueel/Alueellista_demokratiaa.pdf, lest 22.3.2013. I en pressemelding om utredningen fra Finansministeriet og justitieministeriet (Nærdemokratin forutsätter nya handlingsmodeller samt förändringar i attityderna) av 8.9.2012, Pressmeddelande 169/2012 sies følgende: I utredningen föreslås konkreta åtgärder för organisering av invånarnas delaktighet och inflytande. Det första förslaget betonar förstärkningen av lokala samfund och medborgarsamhället. Ett sätt är att utöka och utveckla samarbetet mellan kommunen, invånarna och de olika delområdena i kommunen på ett planmässigare och mera interaktivt sätt än i dagsläget. För det andra föreslås att kommunallagen skulle innehålla bestämmelser om regionala nämnder som grundas för de olika delområdena inom kommunen. De skulle delta i ordnandet av servicen och i utvecklandet av området. Kommuninvånarna föreslås få verklig planerings-, besluts-

deltakelse, spesielt på ungdoms deltakelse i valg. SCB har nylig på oppdrag fra regjeringen (Justitiedepartementet) gjennomført en studie av de unge i demokratiet med fokus på valgdeltakelse og nominerte og valgte kandidater samt hvilke av de som velges som raskt forsvinner ut av lokalpolitikken igjen.¹³³³

13.7.2 Møteoffentlighet

I alle landene står prinsippet og hovedregelen om åpne møter i det øverste folkevalgte organet sterkt. I Norge har prinsippet om at møter også i andre politiske organer skal holdes for åpne dører fått stort gjennomslag. En har ut fra innbyggernes behov for innsyn og tilliten til politikerne ønsket i størst mulig utstrekning å åpne dørene. Behovet for konfidensielle og foreløpige lukkede diskusjoner er vektlagt mindre. I de øvrige nordiske landene har en med hensyn til møter i utvalg og nämnder lagt stor vekt på at representantene skal kunne ha fortrolige drøftelser, og ser åpne møter som et mulig hinder for en slik fri debatt. Diskusjonen om hva som er et møte og ikke et møte i et folkevalgt organ synes å være et særnorsk fenomen og må trolig forstås på denne bakgrunn.

13.7.3 Offentlighetsprinsippet

Alle landene har regler om dokumentoffentlighet og en hovedregel om at forvaltningens dokumenter er offentlige. Hva som er et dokument synes også ganske likt regulert. Det å sammenligne unntaksreglene og detaljene i dette regelverket er et omfattende arbeid og ligger utenfor rammen av dette oppdraget. Vi har i denne rapporten forsøkt å formidle hovedtrekkene samt sett litt på hvilke regler som gjelder for dokumenter som sendes mellom organer i kommunen og når kommunen selskapsorganiserer virksomheten sin.

I Danmark ses kommunen som ett organ, slik at dokumenter mellom organene i en og samme kommune ofte ses på som interne og således kan unntas innsyn. Visse interne

, handlings- og budgetbehørighet via de regionala nämnderna. Det tredje förslaget utgår från tanken att det finns uppgifter som kan skötas på ett bättre och effektivare sätt lokalt och i mindre skala än i en stor kommun. I den närkommunmodell som föreslås i utredningen ges de nuvarande kommunerna möjlighet att i en sammanslagningssituation fortsätta sin verksamhet i egenskap av närkommun. De skulle svara för de viktigaste närtjänsterna, uppgifterna som kräver lokalkännedom samt om utvecklandet av näringsverksamheten i området. Publikasjonen finnes bare på finsk.

¹³³³ SBC (2012) Ung i demokratin Demokratistatistik rapport 14, se http://www.scb.se/statistik/publikationer/ME0105_2010A01_BR_ME09BR1204.pdf lest 26. juli 2013-

arbeidsdokumenter har offentligheten innsyn i når de foreligger i endelig form. Offentligheten har også innsynsrett i beslutningsprotokoller, forslag til årsbudsjett mv. Reglene om dokumentoffentlighet er under revisjon i Danmark. I Norge, Sverige og Finland kan ikke dokumenter mellom forskjellige kommunale organ unntas fra offentlighetens innsyn i samme omfang som i Danmark. I Norge er det for kommunal virksomhet gjort en rekke unntak fra utgangspunktet i offentleglova om at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for saksdokumenter som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. I Finland ses eksempelvis nämnder, kommunstyrelsen og de enkelte folkevalgte eller tjänsteinnehavere som forskjellige «offentlige myndigheter» i offentlighetslovens forstand (de sistnevnte forutsatt at de utøver selvstendig beslutningskompetanse etter lov eller reglement). Dokumenter mellom forskjellige organer i en kommune i Sverige og Finland er i utgangspunktet offentlige, men slik at dokumentet først må ha blitt et «allmänt» dokument og under forutsetning av at det ikke er sekretessbelagd. Dokumenter blir «allmänna» blant annet når de er opprettet. Det er gitt særlige regler i offentlighetslovgivningen i Sverige og Finland om når dokumenter anses opprettet knyttet til undertegning, oversendelse etc. Det vil altså være en viss adgang til å unnta «interne» dokumenter som vi sier i Norge, men i Sverige og Finland er dette koblet til at det ikke er definert som et «allmänt» dokument enda. (Fordi det ikke er opprettet noe slikt dokument enda, og en har bare innsynsrett i «allmänna» dokumenter som det heter).

I alle landene er en opptatt av at retten til innsyn ikke bare kan gjelde for virksomhet innenfor kommunen, men også må gjelde i en viss utstrekning hvis kommunene selskapsorganiserer virksomheten sin. Norge, Finland og Sverige har regler som innebærer at offentlighetslovens regler til dels kommer til anvendelse på selskaper kommuner helt eller delvis eier eller styrer. I Norge og Sverige er slike regler knyttet til størrelsen på eierandelen eller hvorvidt kommuner utnevner flertallet i det øverste styringsorganet. I Finland ser en på hvorvidt selskapet utfører offentlige oppgaver eller anvender makt, og dermed inngår i begrepet offentlig myndighet. I Danmark er offentlighetslovgivningen under revisjon, blant annet med sikte på at også selskaper og private skal omfattes av loven i den utstrekning de er tillagt kompetanse til å treffe avgjørelser i det offentliges sted. Det er grunn til også å problematisere hvilke muligheter offentligheten har til innsyn når kommunene benytter private virksomheter i oppgaveløsningen. I Sverige er innsynsretten foreslått utvidet i en ny utredning, se omtale i kapittel 11 punkt 11.5.8.

13.7.4 Folkeavstemninger

Folkeavstemninger benyttes ikke i noe stort omfang i noen av de nordiske landene og er slik sett ikke av stor betydning for lokaldemokratiet. Det har rådet ulike oppfatninger om formålstjenligheten med kommunale folkeavstemninger. En kan argumentere med at kommunens øverste organ ved en folkeavstemning kan få informasjon om innbyggernes synspunkter i viktige spørsmål som berører dem. Folkeavstemninger utgjør med en slik innfallsvinkel et tillegg til de øvrige påvirkningsmulighetene innbyggerne har til rådighet. Gjennom folkeavstemninger kan en utfylle det representative demokratiet og fremme innbyggernes deltakelse. Dersom en folkeavstemning i hovedsak følger samme prosedyre som prosedyren ved vanlige valg gir den også et mer pålitelig bilde av innbyggernes synspunkter enn en formfri spørreundersøkelse. En kommune har uansett regler om folkeavstemninger eller ikke mulighet til å gjennomføre slike meningsmålinger. Forskjellen på en spørreundersøkelse sammenholdt med en folkeavstemning består først og fremst måten en slik undersøkelse gjøres på. Mens meningsmålinger og formen på gjennomføringen av slike helt og holdent bygger på kommunens egne beslutninger er gjennomføring av folkeavstemninger strengt forbunden i Finland og Sverige og følger samme regler som gjelder ved kommunevalg. Danmark og Norge synes å ha en ganske lik tilnærming til den rettslige reguleringen av folkeavstemninger. I Danmark er ikke slike lovregulert i det hele tatt, mens en i Norge har tatt inn en strengt tatt unødvendig rettsregel om at kommunestyret kan avholde rådgivende folkeavstemning. I høringsrunden forut for vedtakelsen ble nettopp dette løftet fram som en innvending mot lovfesting av regelen i Norge. Selv om en har tenkt seg å bygge på valglovens regler så langt de passer ved gjennomføring av folkeavstemninger i Norge, ønsket en ikke å lovfeste gjennomføringsregler i Norge.

I de nordiske landene vi ser på i denne rapporten er folkeavstemninger kun rådgivende og det er ikke adgang til å holde bindende folkeavstemninger.¹³³⁴ Selv om en kommunal folkeavstemning i sin natur bare er rådgivende, kan utfallet av den i praksis påvirke det øverste organets beslutninger, i hvert fall dersom resultatet er entydig og valgdeltakelsen er tilfredsstillende. Resultatet kan også gjøres politisk og moralsk mer bindende ved at medlemmene i det øverste organet (kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige) og partigruppene på forhånd meddeler at de vil respektere resultatet. Resultatet av en slik

¹³³⁴ I den forbindelse nevnes at Island har innført en regel i sin relativt nye kommunelov om at «kommunestyret» selv kan bestemme at en folkeavstemning skal være bindende, slik beslutning gjelder bare ut valgperioden.

rådgivende folkeavstemning trenger imidlertid ikke påvirke den endelige beslutningen. Eksempelvis har en i Finland hatt flere eksempler på at fullmåktige har truffet beslutninger i strid med resultatet av en folkeavstemning. Da reglene om kommunal folkeavstemning ble forberedt trodde en at resultatet av slik avstemning i praksis skulle være avgjørende, men en ønsket ikke gi regler om bindende folkeavstemninger. Dette ble begrunnet med at den representative modellen er kjernemodellen i det kommunale styringssystemet, ett system med bindende folkeavstemninger vil stå i strid med det representative demokratiet.

Ikke bare slike argumenter kan tale mot bindende folkeavstemninger. Bindende folkeavstemninger kan reise vanskelige juridiske tolkningsproblemer. Spørsmål som reises i folkeavstemninger kan være av en slik karakter at det øverste organet kan fragå eller endre sin beslutning. Om kommunestyret/kommunalbestyrelsen/fullmåktige skulle treffe en beslutning på bakgrunn av en bindende folkeavstemning utgjør ikke det nødvendigvis noe hinder for det øverste organet til å treffe en annen beslutning senere i samme sak. Det gjelder ikke minst dersom forholdene har endret seg slik at en kan hevde at situasjonen krever en annen beslutning.

13.7.5 Innbyggerinitiativ

Finland, Sverige og Norge har lovregler om innbyggerinitiativ. Danmark har ikke slike regler. I Sverige og Finland er det tilstrekkelig at en innbygger står bak et initiativ, i Norge stiller loven et krav om en viss representativitet (minimum 2 % eller minst 300).

13.7.6 Brukermedvirkning/brukerdemokrati

Alle de fire nordiske landene har lovregler om som åpner for, eller pålegger brukermedvirkning på generelt plan. Slike regler er først og fremst gitt i særlovgivningen, og står særlig sterkt i forhold til planlegging mv. i alle landene. Reglene i særlovgivningen faller i utgangspunktet utenfor oppdraget, men slik at noen slike er beskrevet i kartleggingen under hvert enkelt land.

I Norge, Finland og Sverige er det gitt regler om styrer for institusjoner mv. i kommunelovene, i Finland kalt «direktion», Sverige kalt «självförvaltningsorgan». I Sverige

skal slike bestå av et flertall av brukere, I Norge og Finland åpner hhv. kommuneloven og kommunallagen for at slike kan ha brukerrepresentasjon.

14 Register

Litteratur ¹³³⁵

- Andersen (1940) Andersen, Ernst, *Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen – En studie inden for den offentlige ret* (disputats), Gads Forlag, 1940.
- Andenæs og Fliflet (2006) Andenæs, Johs og Arne Fliflet *Statsforfatningen i Norge*. 10 utg. Universitetsforlaget, 2006.
- Aars og Christensen (2012) Aars Jacob og Dag Arne Christensen Rapport 2 2012 *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken*. Sluttrapport, UNI Rokkan senteret
- Aars og Ringkjøb (2009) Aars Jacob og Hans Erik Ringkjøb; *Nominering og konstituering i norske kommunar* Foreløpig rapport, Rokkan-senteret, 2009.
- Basse og Jørgensen (2006) Basse, Martin og Oluf Jørgensen, *Kommunalt folkestyre*, 5. udg., Den Kommunale Højskole i Danmark, KL forlag, 2006.
- Battrup (1992) Battrup Gerd, *Det kommunale selvstyre i retlig belysning*, Samfundslitteratur, 1992.
- Bernt mfl. (2002) Bernt, Jan Fridthjof; Harald Hove og Oddvar Overå, *Kommunalrett*, 4. utg., Universitetsforlaget, 2002.
- Bernt og Overå (2011) Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå, *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 : med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2011.

¹³³⁵ Litteraturoversikten inneholder lite finsk litteratur fordi det meste av den kommunalrettslige litteraturen er skrevet på finsk.

- Bernt og Rasmussen (2010) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnuf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2. utgave, Fagbokforlaget, 2010.
- Bernt (2012) Bernt, Jan Fridthjof, *Kommunelovens fødsel, oppvekst og fremtid* i Kommuneloven 20 år. artikkelsamling artikkelsamling, Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.
- Berth og Vonger (2007) Berth Rikke Søgaard og Britt Vonger, *Juridisk risikostyring i kommuner*, Forlaget Thomson, 2007.
- Berth og Vonger (2009) Berth, Rikke Søgaard og Britt Vonger, *Kommunale aktieselskaper*, Forlaget Thomson, 2009.
- Blakå mfl. (2012) Blåka, Sara; Trond Tjerbo og Hilde H. Zeiner, *Kommunal organisering 2012 : Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR-rapport 2012:21, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), 2012.
- Blom-Hansen mfl. (2006) Blom-Hansen, Jens, Jørgen Elklitt og Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Academica, 2006. □
- Bohlin (2010) Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincippet*, 8. Uppl., Norstedts juridik, 2010.
- Bohlin (2011) Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, 6. uppl., Norstedts juridik, 2011.
- Bohlin og Warnling-Nerep (2007) Bohlin, Alf og Wiveka Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, 2. uppl., Norstedts juridik, 2007.
- Bragdø-Ellenes (2009) Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina, *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*, avhandling, PhD., Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2009.
- Bråthen mfl. (2011) Bråthen, Bjørn; Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken, *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor*, 2. utgave, Norges kommunerevisorforbund, 2011.

- Buck mfl. (2012) Buck og Willumsen (med Helge O. Larsen), *Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011*, Universitetet i Tromsø, 2012.
- Bønsing (2012) Bønsing, Sten *Almindelig forvaltningsret* 2. utg. Jurist- og Økonomforbundets forlag (2012)
- Carstensen (1993) Carstensen, Poul, *Kommunerne og erhvervs politikken*, Gads Forlag, 1993.
- Christensen m.fl. (2010) Christensen, Dag Arne; Gro Sandkjær Hanssen, Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold, *Evaluering av innbyggerinitiativordningen*, NIBR/Rokkansenteret, 2010.
- Eckhoff/Smith (2010) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Universitetsforlaget, 2010.
- Engberg (2008) Engberg, Morten, *Kommunestyret i Danmark*, Professionshøjskolen Metropol, Dansk Forvaltningshøjskoles Forlag, 2008.
- Espersen (1970) Espersen, Preben, *De kommunale beslutninger*, Juristforbundets forlag, 1970.
- Espersen (1973) Espersen, Preben, *De kommunale beslutninger – Anden del*, Juristforbundets forlag, 1973.
- Espersen (1974) Espersen, Preben, *Beslutning og samtykke – Studier over approbationsinstituttet i den kommunale styrelseslovgivning (disputats)*, Juristforbundets forlag, 1974.
- Fliflet (1993) Fliflet, Arne, «Sivilombudsmannen – «Stortingets tillitsmann» og folkets forsvarer», i: *Lov og rett*, s. 30-61, 1993.
- Frydenberg (2005) Frydenberg, Bernt *Kommunalrett Regelverk og praksis*, 4. utg. Kommuneforlaget.

- Gammelgaard (2004) Gammelgaard, Frederik, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004.
- Garde og Revsbech (2011) Garde, Jens og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 3. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011.
- Haarder (1965) Haarder, Erik, *De kommunale opgaver – Kommunalfuldmagten* (disputats), Juristforbundets Forlag, 1965.
- Haarder (1979) Haarder, Erik, *Dansk Kommunalforvaltning II – Opgaver og tilsyn*, Juristforbundets Forlag, 1979.
- Haarder (1982) Haarder, Erik, *Dansk Kommunalforvaltning I – Kommunalebestyrelsen*, 4. udg., Juristforbundets Forlag, 1982.
- Haarder (1987) Haarder, Erik, *Dansk kommunalforvaltning II – Opgaver*, 2. udg., Juristforbundets Forlag 1987.
- Haarder (1994) Haarder, Erik, *Dansk kommunalforvaltning III – Kommunalt selvstyre og tilsyn*, Juristforbundets Forlag, 1994.
- Hagman (1926) Hagman, Konrad *Sveriges kommunallagar 1926*
- Hansen mfl. (2009) Hansen, Tore; Marthe Indset, Ingun Sletnes og Trond Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring, NIBR-rapport 2009:19, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), 2009.
- Harjula og Prättälä (2004) Harjula, Heikki og Kari Prättälä, *Kommunallagen : bakgrund och tolkningar*, 2. utgave, Finlands Kommunförbund, 2004.
- Hämäläinen (2009) Hämäläinen, Kirsi; Kari Prättälä og Aimo Rynänen, *Kunnan Johtaminen, - demokratia, työnjako ja vastuu*, Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti 20:2009 kunnat, Valtiovarainministeriö, 2009.
- Henrichsen (2012) Henrichsen, Carsten, *Offentlig forvaltning – Grundbog i forvaltningslære*, 3. udg. Karnov Group, 2012.

- Heide (2008) Heide (2008) Ola Rambjør *Europas grunnlover og det lokale selvstyret*, i Lov og rett nr. 7/2008
- Hovik og Stigen (2008) Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen, *Kommunal organisering 2008 : redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR- rapport 2008:20, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), 2008.
- Jacobsen (2011) Jacobsen, Dag Ingvar, *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 – omfang, organisering og virkemåte*, Kommunal- og regionaldepartementet, 2011.
- Jensen (1974) Jensen, Claus Haagen, *Kommunalret*, Juristforbundets Forlag, 1974.
- Jensen (1996) Jensen, Søren Stenderup, *Offentlige-private selskaber*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996.
- Jørgensen (1993) Jørgensen, Mogens Heide, *Den kommunale interesse – Studier over kommunalrettens utvikling* (disputats), Gads Forlag, 1993.
- Larsen og Willumsen (2007) Helge O. Larsen og Tord Willumsen, *Myndige ordførere? En evaluering av forsøkene med utvidet myndighet for ordfører i ni forsøkskommuner*, Høgskolen i Nesnas skriftserie nr. 70, 2007.
- Leknes mfl. (2013) Leknes, Einar; Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes og Asbjørn Røiseland, *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*, IRIS rapport 2013/008, International Research Institute of Stavanger AS (IRIS), 2013.
- Lerwall (2005) Lerwall, Lotta, *Den kommunala likställighetsprincipen i Offentlighetsrättsliga principer* Iustus 2005
- Lie (2011) Lie, Markus Hoel, *Kommunalrettslig representasjon: binding og erstatning*, Universitetsforlaget, 2011.

- Lie (2012) Lie, Markus Hoel, «Kommunalrettslig representasjon i Kommuneloven 20 år», i: *Kommuneloven 20 år*, artikkelsamling, Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.
- Lindquist (2011) Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter*, Norstedts Juridik, 2011.
- Lindquist og Losman (2008) Lindquist, Ulf og Sten Losman, *Kommunallagen*, 10. oppl., Norstedts juridik, 2008.
- Lundtorp og Weber (2001) Lundtorp, Svend og Michel Weber, *Kommunalt samarbejde – Nu og i fremtiden*, Kommunernes Landsforenings Forlag, 2001.
- Madell (1988) Madell, Tom-Erik, *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, Norstedts juridik, 1988
- Nguyên-Duy (2011) Nguyên-Duy, Iris, «Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?», i: Baldersheim, Harald & Smith, Eivind (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Abstrakt forlag (2011).
- Nguyên-Duy mfl. (2009) Nguyên-Duy, Iris; Eivind Smith og Harald Baldersheim, *Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune*, Institutt for offentlig rett, 2009.
- Norstrand og Groes (2001) Norstrand, Rolf og Nils Groes, *Kommunestyrets fremtid*, AKF Forlaget 2001.
- Resch-Knudsen (2011) Resch-Knudsen, Vibeke, *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi*, Kommuneforlaget, 2011.
- Revsbech (2008) Revsbech Karsten *Aktuel dansk forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008.
- Revsbech (2010) Karsten, *Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv.*, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010.

- Ritva og Sandberg (2012) Pihlaja Ritva og Sandberg Siv, *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen*, i: 27/2012, Kunnat, Valtiovaraministeriö, 2012.
- Rønsholdt (1987) Rønsholdt, Steen, *Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet*, Gads Forlag, 1987.
- Rønsholdt (2008) Rønsholdt, Steen, *Kommunalret i grundtræk*, Forlaget Thomson, 2008.
- Silic (2012) Silic, Dario, *Kommunalret i praksis – udvalgte emner* (med bidrag fra Vibeke Vinten), Karnov Group, 2012.
- Sletnes (2003) Sletnes, Ingun, *Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver*, HIO-rapport, 2003 nr. 12, Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag, 2003.
- Smith (2011) Smith, Eivind, *Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge?* i boka Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre, Abstrakt forlag, 2011.
- Sundberg (1964) Sundberg Halvar Gustaf Fredrik, *Kommunalrätt* Norstedt 1964
- Stokstad (2011) Stokstad, Sigrid, *En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre* i Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre, Abstrakt forlag, 2011
- Stokstad (2012) (Abstrakt) Stokstad, Sigrid *Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen* i Det norske flernivådemokratiet, Abstrakt forlag, 2012s.
- Stokstad (2012) Stokstad, Sigrd, *Kommunalt selvstyre : kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*, avhandling PhD., Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2012.

- Stokstad og Seegaard (2013) Stockstad, Sigrid og Signe Bock Seggaard, *Forsvinner det kommunale selvstyret ved statlig klagebehandling?*, Kommunal- og regionaldepartementet og KS, 2013.
- Stoor (2010) Stoor, Håkan. «Kritik från JO – straff eller styrning?» i: *Högsta förvaltningsdomstol 90 år*, 2010.
- Taube (2004) Taube, Caroline, *Lokala bindande folkomröstningar*, Inститutt for Offentlig rett, Universitetet i Oslo, 2004.
- Terum og With (2007) Terum, Lars Inge og Mari Lande With *Klager på økonomisk stønad. En analyse av fylkesmennenes klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven for årene 1995-2005*. Rapport fra Helsetilsynet 6/2007.
- Thomsen mfl. (2010) Thomsen, Hans B., Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen, *Lov om kommunernes styrelse – Med kommentarer*, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010.
- Woxholth (2006) Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven : kommentarutgave*, 1. utgave, Gyldendal Akademisk, 2006.
- Øhrn og Højdahl (2009) Øhrn, Hege Ingvoldstad og Inger Marie Højdahl, *Rettigheter og plikter ved sykdom, svangerskap, fødsel og adopsjon*, Kommuneforlaget, Oslo, 2009.

Norske kilder

Norske lover

Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814 (Grunnloven).

Lov 22. Juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven).

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

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

Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Norske forskrifter

Forskrift 18. desember 1992 nr. 1079 om delegering av myndighet etter kommuneloven.

Forskrift 13. januar 1993 nr. 4041 om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll.

Forskrift 22. april 1997 nr. 375 om pensjonsordninger for folkevalgte i kommune eller fylkeskommune.

Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).

Forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).

Forskrift 2. februar 2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier.

Forskrift 3. januar 2003 nr. 8 om om direkte valg til kommunedelsutvalg.

Forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften).

Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (kontrollutvalgsforskriften).

Forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

Forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Forarbeider til lover mv.

NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.*

NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.*

NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted.*

NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning og valgte med valglovutvalgets forslag til ny valglov.*

NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*

NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester.*

NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring.*

NOU 2010: 2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser.*

Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Ot.prp. nr. 59 (1992-93) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov.*

Ot.prp. nr. 51 (1995-96) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2).*

Ot. prp. nr. 58 (1995-96) *Om lov om endringer i lov 25. september nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v.*

Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven mm (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).*

Ot.prp. nr. 20 (1998-99) *Om lov om endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 (kommuneloven) m m.*

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*

Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).*

Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).*

Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).*

Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m (komitémodell, avtalevalg m.m.).*

Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).*

Ot.prp. nr. 53 (2007-2008) *Om lov om endringar i kommuneloven (forlengelse av inndekningsperioden for underskudd).*

Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringar i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen).*

Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) *Om lov om endringar i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner).*

Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) *Om lov om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)*

Ot.prp. nr. 57 (2008-2009) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)*

Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Prop. 152 L (2009-2010) *Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit).*

Prop. 64 L (2010-2011) *Endringar i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.).*

Prop. 90 L (2010-2011) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).*

Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).*

Prop. 49 L (2011-2012) *Endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.)*

Prop. 119 L (2011-2012) *Endringar i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.).*

Prop.12 L (2011-2012) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser og kommuneloven (gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv i norsk rett).*

Innst. O. nr. 95 (1991-1992) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Innst. O nr. 47 (1998-99) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) m.m.*

Rettsavgjørelser

Rt. 1997 s. 623.

Rt. 2003 s. 670.

Rt. 2007 s. 234 (Kongsberg-Nes-saken).

Rt. 2007 s. 257 (Tralfa-kjennelsen).

Sivilombudsmannsuttalelser

Somb 2011/3431, Sivilombudsmannen, uttalelse, *Offentlighet i byrådet i Oslo under kommunal parlamentarisme.*

Somb 2011/3432, Sivilombudsmannen, uttalelse, *Offentlighet i byrådet i Bergen under kommunal parlamentarisme.*

Somb. 2007/953 Sivilombudsmannen, uttalelse *Kontroll med anvendelsen av selvkostprinsippet*

Somb-2003/8, Sivilombudsmannen, uttalelse, *Nedtegning av muntlig innhentede opplysninger og spørsmål om rett til innsyn i dokumenter med opplysninger fra referanseperson.*
(Offentlighet i forvaltningen og rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter.)

Rundskriv

Rundskriv H 17/96, Kommunal- og arbeidsdepartementet, KommuneLOVEN – *Uttalelser fra departementet i tolkningsspørsmål.*

Rundskriv H-13/98, Kommunal- og Regionaldepartementet, *KommuneLOVEN - fortolkninger fra departementet.*

Rundskriv H-09/04, Kommunal- og Regionaldepartementet, *KommuneLOVA og LOV om interkommunale selskap. Tolkingar frå departementet siste halvår 2003 og første kvartal 2004.*

Rundskriv H-15/04, Kommunal- og regionaldepartementet, *Ikrafttreden av LOV om endringer i kommuneLOVEN om kommunal revisjon m.m., forskrifter om kontrollutvalg og revisjon, samt enkelte endringer i forskrift om årsregnskap og årsberetning.*

Rundskriv H-19/05, Kommunal- og regionaldepartementets, *KommuneLOVEN og LOV om interkommunale selskaper. Tolkingar frå departementet i tidsrommet 1. April 2004-1. Juli 2005.*

Rundskriv H-2103, Kommunal- og regionaldepartementet, *Retningslinjer for statlig klagebehandling – forvaltningsLOVEN § 34 (1998).*

Rundskriv H-2123, Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Lovlighetskontroll etter kommuneLOVEN § 59.*

Rundskriv Udir-2-2010, Utdanningsdirektoratet, *Retten til et godt psykososialt miljø.*

Rundskriv, T-2/09, Miljøverndepartementet, *Ikraftsetting av ny plan del i plan- og bygningsLOVEN.*

Veiledninger

Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet, veileder, *Veileder i arbeidet med ungdomsråd: En håndbok for sektretærer og koordinatore, 2011.*

H-2097, Kommunal- og arbeidsdepartementet, veileder, *KommuneLOVENS regler om arbeidsgodtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap til folkevalgte, revidert oktober 1997.*

H-2140 Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester 2003.*

H-2142, Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett - kommuneloven § 40 nr. 5*, 2004.

H-2149, Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ*, 2004.

H-2254 B, Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Kontrollutvalgsboken, Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*, 2011.

H-2258, Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.* 2011.

H-2266, Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner, Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven.*

Annet, herunder meldinger til Stortinget, Stortingsproposisjoner etc.

BDO, *Sammenligning av kommunal regnskapsrevisjon i Norge, Sverige, Danmark og Finland* av 1. november 2012.

Dok. nr. 12 (2007-2008), *Grunnlovsforslag 12:13*

Dokument 12 (2011–2012), *Grunnlovsforslag 12:5*

Dokument 8:32 S (2011–2012), *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune.*

Forskningsrådet, SINTEF og PwC, sluttrapport, *Evalueringsrapport av konkurranseutsetting av kommunale revisjonstjenester*, 2009.

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT): *Om ulik sekretariatsordning for kontrollutvalga i norske kommuner og fylkeskommuner*, 2009.

Fylkesmannen i Vestfold, *høringsbrev av 27.9.2010 til Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende forslag til lovfesting av samkommunemodell.*

Innst. 270 S (2011-2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel*

Innst. 298 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Dokument nr. 12:13 (2007–2008)*

Innst. S nr. 110 (1988-89) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Lars Sponheim til ny § 82 i Grunnloven (Kommunalt selvstyre)*

Kommunal- og regionaldepartementet, Brev til fylkesmennene, 28. september 2009.

Kommunal- og regionaldepartementet, brev til kommunerevisjonen i Bærum av 15. mars 2007.

Kommunal- og regionaldepartementet, budsjettproposisjon for 2012-2013.

Kommunal- og regionaldepartementet, *Høring – forslag om endringer i kommuneloven* av 15. desember 2005.

Kommunal- og regionaldepartementet, *Høringsnotat om endringer i kommunelova og enkelte andre lover (eigenkontrollen i kommunane m.m.)*.

Kommunal- og regionaldepartementet, kommunalavdelinga, *Kartleggingen av lover og forskrifter om internkontroll i kommuner og fylkeskommuner*, ajour 1. mai. 2012.

Kommunal- og regionaldepartementet, rapport, *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*, 2009.

Kommunal- og regionaldepartementet, Høringsbrev av 26. november 2012 *Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova*.

KS, *Sterke regioner* (Kortversjon) KOU 2004:1.

KS, *Økonomiske vilkår for folkevalgte*, 2013.

Kunnskapsdepartementet, Delegasjonsbrev av 4.7.2007 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet.

Meld. St. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*.

Meld. St.12 (2011-1012) *Stat og kommune - styring og samspel*.

NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*

NOU 2005:6 *Samspill og tillit Om staten og lokaldemokratiet*

NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*

NKRF-tidsskriftet Kommunerevisoren nr. 5 2010, 65. årgang.

Norsk Kommunerevisors forbund, rapport, *Valg til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg – etterlevelsen av kommuneloven § 77 nr. 1 punkt 7*, 7. februar 2011.

Prop. 1 S (2012–2013) *Statsbudsjettet for 2013* (KRD).

Prop. 146 S (2012–2013) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*.

PWC (2010) *Hvem tar regningen?*

Riksrevisjonens retningslinjer for forvaltningsrevisjon av 16. desember 2004 med senere oppdateringer.

St.meld. nr. 33 (2007– 2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*.

St.prp. nr. 19 (1988-89) *Samtykke til undertegning og godkjenning av Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre*

St.prp. nr. 100 (1989-90) *Om kommuneøkonomien 1991 mv.*

Statens helsetilsyn, *Årsrapport, 2011*.

Stortingsvedtak om skatt av inntekt og formue mv. for inntektsåret 2013 (Stortingets skattevedtak), (FOR-2012-11-27-1211).

Utdanningsdirektoratet, brev av 13.9.2007 til fylkesmennene.

Danske kilder

Danske lover

Grundloven (§ 82), L 169/1953.

Valgloven for kommuner og regioner, Lbk 105/2011.

Den kommunale inndelingslov, L 540/2005.

Lov om ændring af kommunal og regional inndeling, L 382/2006.

Den kommunale styrelseslov, Lbk 971/2013.

Lov om forpligtende kommunale samarbejder, Lbk 50/2010.

Lov om kommunale borgerservicecentre, L 544/2005.

Den kommunale udførelseslov, L 548/2006.

Erhvervsfremmeloven (§§ 12, 13 og 13a), Lbk 1715/2010.

Lov om frit valg for borgerne, L 253/2006.

Lov om frikommuner, L 550/2012.

Regionsloven, Lbk 1401/2010.

Lov om regionernes finansiering, Lbk 797/2011.

Udligningsloven, Lbk 561/2009 176.

Budgetlov, L 547/2012.

Lov om et evalueringsinstitut for kommuner og regioner, Lov 549/2012,

Lov om regional statsforvaltning, L 542/2005.

Danske forskrifter

Bkg. om kommunernes regnskabsvæsen, revision m.v. (434/2012),

Bkg. Om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (1238/2011),

Bkg. Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (1329/2009)

Betænkninger

Bet. 420/1966, *Kommuner og kommunestyre*, Kommunallovskommissionen.

Bet. 471/1968, *Statens refusioner af kommunernes udgifter*, Byrdefordelingsudvalget.

Bet. 722/1974, *Det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner*, Indenrigsministeriet.

Bet. 798/1977, *Kommunalt nærdemokrati*, Indenrigsministeriet.

Bet. 888/1979, *Hovedstadsrådet – Struktur og opgaver*, Indenrigsministeriet.

Bet. 894/1980, *Kommunale styrelsesformer*, Indenrigsministeriet.

Bet. 963/1982, *Kommunal udligning og tilskud til kommuner*, Indenrigsministeriet.

Bet. 996/1983, *Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1027/1984, *Kommunale diæter og vederlag*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1114/1987, *Københavns Kommunes styrelse*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1123/1987, *Amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1143/1988, *Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1153/1988, *Kommunerne og erhvervspolitikken*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1168/1989, *De kommunale opgavers finansiering*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1172/1989, *Modernisering og forenkling af det kommunale bevillingssystem mv.*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1268/1994, *Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1271/1994, *Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1307/1995, *Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1361/1998, *Kommunernes udgiftsbehov*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1366/1998, *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*, Opgavekommissionen.

Bet. 1369/1999, *Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommunerne og amtskommunerne*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1395/2000, *Statens tilsyn med kommunerne*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1399/2000, *Sammenlignelig brugerinformation*, Indenrigsministeriet.

Bet. 1425/2002, *Indsigt i den kommunale administration*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Bet. 1434/2004, *Strukturkommissionens betænkning, bd. 1-3*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Bet. 1437/2004, *Et nyt udligningssystem*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Bet. 1438/2004 *Kommunal og regional revision – sagkundskab, uafhængighed og tilsyn hermed.*

Bet. 1538/2013 *Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøter*, Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Redegørelser

Farumkommissionen: *Kommissoriet og sammenfatning*, Beretningen bd. 1, 2012.12.20.

Finansministeriet: *Ankesystemet på det sociale område*, 1980

- *Statslige forskrifter for kommunernes virksomhed*, 1982.
- *Al den planlægning – hvorfor og hvordan?*, Planredegørelse nr. 3, 1983.
- *Offentlig eller privat? Rapport om privatisering og markedsstyring af offentlige aktiviteter*, 1990.
- *Serviceerklæringer*, 1994a.
- *Rapport fra udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv.*, 2003.
- *Procesregulering af amter og kommuner. Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter*, 2005.
- *Aftaler om den kommunale økonomi*, årlig publ. (Siste utg. 2012).

Indenrigsministeriet: *Frikommuneprojektet 1985-1993*, 1994

- *Kommunalpolitisk redegørelse*. Indenrigsministerens redegørelse til Folketinget, 1997.
- *Erfaringerne med anvendelsen af lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder*, 1998a.
- *Serviceerklæringer*. En rapport om serviceinformation til borgerne, 1998b.
- *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*, 1998c.
- *Kommunal udligning – en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem*, 2001.

Indenrigs- og Socialministeriet: *Nærdemokrati – 11 eksempler på nærdemokrati i de danske kommuner*, 2009.

Indenrigs- og Socialministeriet: *Rapport fra arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår*, 2009.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommunerne og amtskommunerne*, 2004.

- *Redegørelse fra «Tænketanken om nærdemokrati»*, 2005.
- *Redegørelse til Folketinget om nærdemokrati*, 2005.
- *Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer mellem*

kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, 2006.

Indenrigs- og Sundhedsministerens rådgivende udvalg: *Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer*, 2003.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg: *Rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem*, 2005.

Indenrigs- og Økonomiministeriet: *Evaluering af kommunalreformen Marts 2013 Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen*.

Industri- og Samordningsministeriet: *Offentlig-privat samspil*, 1994.

Kommunalreformkommissionen: *Nye amtskommuner*, 1968.

Kommunernes Landsforening: *Kommunalt selvstyre – myte eller virkelighed?* 1979.

- *Udgiftspresset og de økonomiske muligheder*, 1980.
- *Økonomisk-administrativ styring i '90'erne*, 1988.
- *Kommunestyret i Danmark*, 1995.
- *Kommunernes Landsforening*, 1995a.
- *Opgavekommissionen. Baggrund og principper*, 1997.
- *Samarbejdet mellem staten og kommunerne. De økonomiske aftaler I 90'erne*, 1997a.
- *En anderledes ledelse. Kommunen som lærende organisation*, 1997b.
- *Politisk ledelse – dialog, demokrati og magt*, 1997c.
- *Kommunalpolitisk. Oplæg til debat*, 1999.
- *Lokaldemokratiet – status og udfordringer*, 2003.
- *Fremtidens kommunalpolitiske arbejde. Perspektiver og anbefalinger*, 2004.
- *Fremtidens lokaldemokrati. Inspiration til den lokale debat*, 2004.
- *Kommunalbestyrelsens samspil med borgerne – En stærkere profil som demokratisk aktør*. Kommunernes demokratiprogram 2008-09. Inspirationskatalog, 2009.

Konkurrencestyrelsen: *Klar til konkurrence i kommunerne*, 2008.

Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL: *Kommunalbestyrelsens konstituering*, 2012.

Annet

Indenrigsministerens cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969 *Normalforretningsorden for kommuner.*

Økonomi- og Indenrigsministeriets. *Vejledning om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.* (vejledning nr. 9097 af 19. februar 2012)

L 158 (2012-2013) *Forslag til lov om ændring af lov om regional statsforvaltning, lov om børns forsørgelse, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love som følge af ændret organisering af statsforvaltningerne* (fremsatt av social- og integrationsministeren).

Finske kilder

Finske lover

Finlands grundlag, 1999/731.

Strafflagen, 1889/39.

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män, 1986/609.

Lag om förfarande vid rådgivande folkomröstningar, 1987/571.

Kommunallag, 1995/365.

Förvaltningsprocesslagen, 1996/586.

Lag om förvaltningsdomstolar, 1999/430.

Lag om offentlighet i myndigheters verksamhet (offentlighetslagen), 1999/621.

Lag om justitiekanslern i statsrådet, 2000/193.

Lag om riksdagens justitieombudsman, 2002/197.

Lag om kommunala tjänsteinnehavare, 2003/304.

Förvaltningslag, 2003/434.

Lag om kommunala pensioner, 2003/549.

Lag om högsta förvaltningsdomstolen, 2006/126.

Forarbejder til lover mv.

Kom. Bet. 1993:33

RP. 192/1994 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag.*

RP 1/1998 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland.*

RP 46/2001 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen.*

RP 8/2006 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunallagen och av vissa lagar som har samband med den.*

RP 263/2006 rd, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av kommunallagen.*

RP 24/2012 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen.*

RP 153/2012 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av hovrättslagen och 1 och 2 § i lagen om förvaltningsdomstolarna samt av vissa lagar som har samband med dem.*

RP 31/2013 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen.*

RP 32/2013 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen.*

Rettsavgjørelser

HFD 2002:21

HFD 2009:10.

HFD 2009:89.

HFD 2010:26

HFD 2010:30.

HFD 2011:35.

HFD 2011:58.

HFD 2011:47.

HFD 1997:49.

Annet

Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet 2000/253.

Finansdepartementets bakgrunnsnotat om kommunallagsreformen av 1. juli 2013.

Svenske kilder

Svenske lover

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Regeringsformen (1974:152).

Brottsbalk (1962:700).

Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Jämställdhetslagen (1991:433).

Kommunallag (1991:900).

Lag (1994:260) om offentlig anställningsoffentlighets- og sekretesslagen.

Lag om kommunala folkomröstningar (1994:692).

Lag (1997:614) om kommunal redovisning.

Lag (2003:192) om gemensam nämnd inom vård.

Vallagen (2005:837).

Forarbejder til lover og andre offentlige dokumenter

SOU 1990:107 *Den kommunala självkostnadsprincipens gränser*

SOU 1991:81 *Ny kommunallag.*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

SOU 2012: 30. *Vital kommunal demokrati.*

SOU 2013:53 *Privata utförare – kontroll och insyn.*

Regeringens proposition 1975/76:160 *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.*

Regeringens proposition 1990/91:117 *Om en ny kommunallag.*

Regeringens proposition 1993/94:188 *Lokal demokrati*

Regeringens proposition 1995/96:167 *Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m..*

Regeringens proposition 2002/03:20 *Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet.*

Regeringens proposition 2006/07:24 *Förenklad hantering av medborgarförslag.*

Regeringens proposition 2008/09:21 *Kommunala kompetensfrågor m.m.*

Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Regeringens proposition 2011/12:172 *Kommunala resultatutjämningsreserver.*

Regeringens proposition 2013/14:5 *Vital kommunal demokrati.*

Rettsavgjørelser

RÅ 1966 ref. 62.

RÅ 1969 ref. 52.

RÅ 1973 ref. 7

RÅ 1973:83

RÅ 1977 ref. 77
RÅ 1979 Ab 12
RÅ 1979 Ab 14
RÅ 1980 Ab 479
RÅ 1985 2:79
RÅ 1990 ref. 9.
RÅ 1990 ref. 11.
RÅ 1991 ref 19.
RÅ 1992 ref. 61.
RÅ 1992 ref. 71.
RÅ 1993 ref. 12.
RÅ 1993 ref. 32.
RÅ 1993 ref. 35.
RÅ 1995 ref. 24.
RÅ 1995 ref. 98.
RÅ 1996 ref. 9.
RÅ 1997 ref 66.
RÅ 2004 ref. 8.
RÅ 2006 ref. 81.
RÅ 1910 ref 160.
NJA 1988 s. 26.

Annet

Dir 2012:105, Komittédirektiv, Finansdepartementet, *En kommunallag för framtiden*.

Statskontorets rapport, *Verkställighet och rättelse av kommunala beslut*, 2012:6.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, *Kommunalförbund och gemensamma nämnder* 22.3.2007.