



III KARNOV GROUP

## Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Dato	LOV-2018-06-22-83
Departement	Kommunal- og distriktsdepartementet
Sist endret	LOV-2023-06-16-62 fra 01.05.2024
Ikrafttredelse	01.11.2019, 01.01.2020, 03.10.2019, 01.01.2021
Endrer	LOV-1992-09-25-107
Rettsområde	Forvaltnings- og kommunalrett ► Kommuner og fylkeskommuner
Kunngjort	22.06.2018
Rettet	23.03.2022 (tegnsetting i lister tilpasset universell utforming)
Korttittel	Kommuneloven

---

**Innholdsfortegnelse**

<b>Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)</b>	<b>1</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b>	<b>2</b>
<b>Første del. Generelle bestemmelser</b>	<b>4</b>
Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde	4
Kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret	8
Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn mv.	13
Kapittel 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet	16
<b>Andre del. Folkevalgte</b>	<b>17</b>
Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer	18
Kapittel 6. Ordfører	63
Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer	70
Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte	75
Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak	76
Kapittel 10. Parlamentarisk styreform	110
Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer	112
<b>Tredje del. Innbyggerdeltakelse</b>	<b>115</b>
Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse	115
<b>Fjerde del. Administrasjonen</b>	<b>122</b>
Kapittel 13. Administrasjonen	122
<b>Femte del. Økonomi</b>	<b>123</b>
Kapittel 14. Økonomiforvaltning	123
Kapittel 15. Selvkost	130
Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten	130
<b>Sjette del. Interkommunalt samarbeid</b>	<b>130</b>
Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid	132
Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd	135
Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap	149
Kapittel 20. Vertskommune	164
Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper	187
<b>Syvende del. Egenkontroll</b>	<b>187</b>
Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar	188
Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet	191
Kapittel 24. Revisjon	215
Kapittel 25. Internkontroll	234
Kapittel 26. Eierstyring	240
<b>Åttende del. Statlig kontroll og tilsyn</b>	<b>242</b>
Kapittel 27. Lovlighetskontroll	242
Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse	258
Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd	271
Kapittel 30. Statlig tilsyn	280
<b>Niende del. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover</b>	<b>294</b>
Kapittel 31. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover	294

## Karnov lovkommentarer: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Stjernernote

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Lov [22. juni 2018 nr. 83](#) om kommuner og fylkeskommuner (heretter *kommuneloven* / *koml.* eller *kommuneloven 2018* / *koml. 2018*) gir viktige regler og rammer for kommuner og fylkeskommuner.

Loven trådte i kraft til litt forskjellige tidspunkt: Kapitlene [1](#) til [13](#), [17](#) til [24](#), [26](#), [27](#), [30](#) og [31](#) trådte i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023. Kapitlene [14](#), [15](#), [16](#), [28](#) og [29](#) trådte i kraft 1. januar 2020. [Kapittel 25](#) trådte i kraft 1. januar 2021.

Kommuneloven 2018 erstattet lov [25. september 1992 nr. 107](#) om kommuner og fylkeskommuner (heretter forkortet *kommuneloven 1992* / *koml. 1992*). På mange punkter er gjeldende kommunelov en videreføring av kommuneloven 1992. Av den grunn vil det løpende bli vist til de tilsvarende bestemmelsene i kommuneloven 1992, og det vil også vises til forarbeidene til disse bestemmelsene i den grad de fortsatt gir tolkningsbidrag.

Kommuneloven 1992 erstattet igjen lov [12. november 1954 nr. 1](#) om styret i herreds- og bykommunene (heretter også *kommunestyreloven 1954*) og lov [16. juni 1961 nr. 1](#) om fylkeskommuner (heretter også *fylkeskommuneloven 1961*).

Kommunestyreloven 1954 avløste igjen lov [10. juni 1938 nr. 5](#) om kommunestyre på landet (heretter *landkommuneloven 1938*) og lov [10. juni 1938 nr. 6](#) om kommunestyre i byene (heretter *bykommuneloven 1938*).

Disse lovene bygde igjen på, og avløste, lov [30. september 1921 nr. 2](#) om kommunestyre på landet (heretter *landkommuneloven 1921*) og lov [30. september 1921 nr. 3](#) om kommunestyre i byene (heretter *bykommuneloven 1921*).

Mellom disse hovedrevisjonene av kommunelovene har det også vært gjort en rekke endringer, ikke minst i kommuneloven 1992. Det kan her særlig vises til lov [29. januar 1999 nr. 5](#), som innførte nye regler om kommunale foretak, lov [7. juli 2000 nr. 71](#), som gjorde større endringer i økonomikapitlet og innførte det såkalte ROBEK-registeret, lov [15. desember 2006 nr. 90](#), som innførte et nytt kapittel om statlig tilsyn med kommuneplikter, og lov [15. desember 2006 nr. 91](#), som innførte nye former for interkommunalt samarbeid. I tillegg er det gjort en rekke mindre endringer. Disse lovendringene, og forarbeidene til disse, vil bli trukket frem i fremstillingen i den grad de er relevante for tolkningen av gjeldende lov.

Som grunnlag for kommuneloven 2018 lå utredningen trykket i [NOU 2016: 4](#) *Ny kommunelov* (heretter også omtalt som *Kommunelovutvalget*). Departementets behandling av innstillingen følger av [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og forvaltningskomiteens innstilling er [Innst. 369 L \(2017–2018\)](#).

Som grunnlag for kommuneloven 1992 lå [NOU 1990: 13](#) *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Departementets oppfølging av [NOU 1990: 13](#) følger av [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\)](#) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Det finnes også en del litteratur innenfor kommunalretten. Et sentralt verk er Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. Med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2019 (heretter forkortet *Bernt/Overå 2019*). Selv om den er gammel, og ble skrevet i tilknytning til kommuneloven 1992, er det også grunn til å vise til Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, *Kommunalrett*, 4. utg., Universitetsforlaget, 2002 (heretter forkortet *Bernt/Overå/Hove 2002*).

Kommunelovens regler reiser en del alminnelige forvaltningsrettslige problemstillinger. I drøftelsen av disse vil det vises til Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett I*, 2. utg., Fagbokforlaget, 2010 (heretter forkortet *Bernt/Rasmussen 2010*), Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Universitetsforlaget, 2018 (heretter forkortet *Eckhoff/Smith 2018*) og Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget, 2019 (heretter forkortet *Graver 2019*). Av annen forvaltningsrettslig litteratur vil det vises til Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon, Binding og erstatning*, 2011 (heretter forkortet *Lie 2011*) og Roald Hopsnes, *Kommunale forhåndstilsagn*, 2017 (heretter forkortet *Hopsnes 2017*).

Kommuneloven er delt i ni deler.

- [Første del](#) består av fire kapitler. Her finner vi generelle bestemmelser, herunder nærmere regulering av det kommunale selvstyre.
- [Andre del](#) består av syv kapitler. Her finner vi regler om folkevalgte og folkevalgte organer.
- [Tredje del](#) består av ett kapittel og regulerer innbyggerdeltagelse.
- [Fjerde del](#) består også av bare ett kapittel og gir regler om kommunens og fylkeskommunens administrasjon.
- [Femte del](#) består av tre kapitler, og gir regler om økonomi.
- [Sjette del](#) består av fem kapitler, og inneholder regler om interkommunalt samarbeid.
- [Syvende del](#) består av fem kapitler, og gir regler om egenkontroll i kommunen.
- [Åttende del](#) består av fire kapitler, og gir regler om statlig kontroll og tilsyn med kommunene.
- [Niende del](#) består av ett kapittel, som gir regler om ikrafttredelse og overgangsbestemmelser.

Det er skrevet en kommentar til hvert av kapitlene som nærmere redegjør for kapittelets oppbygning og plassering mer generelt i kommunalretten.

Jf. tidligere [lov 25 sep 1992 nr. 107](#). Jf. [lov 17 juli 1925 nr. 11](#) om Svalbard. – Jf. [lov 26 juni 1992 nr. 87](#). Jf. tidligere lover 14 jan 1837 (med tilleggslover 11 feb 1860, 14 juni 1879, 27 juli 1896, 11 apr 1900, 29 mai 1901, 9 juni 1903, 17 mai 1904, 12 juni 1906, 7 juni 1910), [30 sep 1921 nr. 2](#) og 3 (med tilleggslover 12 mai 1922 nr. 2, 2 juni 1922 nr. 1, 10 juli 1925 nr. 7 og 8, 22 juni 1928 nr. 10, 26 juni 1929 nr. 5, 24 juni 1932 nr. 1 og 2, 24 mars 1933 nr. 2 og 3, 24 juni 1933 nr. 4, 7 juni 1935 nr. 7 og 8), [10 juni 1938 nr. 5](#) og 6 (med tilleggslover [28 juni 1946 nr. 8](#) og 9, 4 juli 1947 nr. 4 og 5, 18 juni 1948 nr. 1, 18 mars 1949 nr. 3 og 4, 30 juni 1949 nr. 7 og 8, 15 des 1950 nr. 8 §§ 15 og 16, 19 des 1952 nr. 5 og 6), [12 nov 1954 nr. 1](#) (kommuner), [16 juni 1961 nr. 1](#) (fylkeskommuner), [21 juni 1985 nr. 85](#) (prøveordning for ny administrasjonsform), [2 mai 1986 nr. 16](#) (utvidet forsøksvirksomhet).

## Første del. Generelle bestemmelser

### Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

**§ 1-1. Lovens formål**

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

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

**Karnov lovkommentarer: § 1-1****Karnov Lovkommentar 1 til § 1-1**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir kommunelovens hovedformål. Det kan ikke utledes noen rettigheter eller plikter av denne bestemmelsen, jf. [NOU 2016: 4 s. 40](#). Bestemmelsen vil likevel kunne ha betydning for tolkningen av andre regler i loven. Ordlyden er noe endret sammenlignet med formålsbestemmelsen i koml. 1992 [§ 1](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 1-1 ...Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommun...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første punktum* fastslår at kommuneloven skal sikre et kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Med kommunalt selvstyre menes at hver kommune og hver fylkeskommune i stor grad skal kunne bestemme over egne forhold, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 354](#). Å styrke det kommunale selvstyret stod sentralt i mandatet til Kommunelovutvalget, se [NOU 2016: 4 s. 13](#) og [14](#). At lovens formål var å fremme det kommunale selvstyret, var nytt i 2018-loven. Koml. 1992 bygget likevel på et kommunalt selvstyre, men uten at dette fremgikk av formålsbestemmelsen.

Første punktum fastslår at loven både skal legge til rette for og legge nødvendige rammer for det kommunale selvstyret. Selvstyret knytter seg både til å hva en kommune eller fylkeskommune skal kunne engasjere seg i, og hvilke prioriteringer de ønsker å gjøre. Det innebærer også en organisasjonsfrihet. Mange av bestemmelsene i loven gir nettopp kommunene og fylkeskommunene stor frihet til å organisere seg selv, og til å treffe de beslutninger som kommunen eller fylkeskommunen ønsker. Samtidig er det nødvendig å sikre at kommuner og fylkeskommuner også ivaretar de oppgaver som lovgivningen pålegger dem. Det er også viktig at kommunen har en forsvarlig kommuneøkonomiforvaltning slik at tjenestetilbudet kan sikres over tid. Loven har derfor en rekke bestemmelser som legger rammer for kommunens og fylkeskommunens frihet. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret er nærmere regulert i koml. [kapittel 2](#).

**Karnov Lovkommentar 3 til § 1-1 ...Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Av første del av *andre punktum* fremgår det at loven også skal legge til rette for *det lokale folkestyret*. Mens kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre mest angår forholdet mellom kommunene/fylkeskommunene og staten, retter begrepet «lokalt folkestyre» seg mer mot forholdet mellom kommunene/fylkeskommunene og innbyggerne. Det er folket i kommunen som skal styre seg selv, og de folkevalgte skal tjene sin befolkning.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 1-1 ...et sterkt og representativt lokaldemokrati med...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Som en presisering av hensynet til lokalt folkestyre, følger det av andre del av andre punktum at loven skal fremme *et sterkt og representativt lokaldemokrati*. Kommunen som rettssubjekt skal styres på vegne av befolkningen i kommunen eller fylkeskommunen. Dette formålet gjenfinnes i lovens regler om valg av kommunestyre og fylkesting, som i hovedsak reguleres i valgloven, og i reglene om valg av andre folkevalgte organer i koml. [kap. 7](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 1-1 ...aktiv innbyggerdeltakelse....**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I et godt fungerende lokaldemokrati vil befolkningen også ha påvirkningsmuligheter mellom valg. Kommuneloven skal derfor også legge til rette for *aktiv innbyggerdeltakelse*. Flere regler i loven er ment å sikre dette. Det kan her vises til plikten kommuner og fylkeskommuner har til aktivt å informere innbyggerne om egen virksomhet (koml. [§ 4-1](#)) og regler om aktiv innbyggerdeltakelse i [kapittel 12](#). I [kapittel 12](#) er det f.eks. regler om innbyggerforslag (koml. [§ 12-1](#)) og folkeavstemming (koml. [§ 12-2](#)).

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 1-1 2. ledd**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *andre ledd* pekes det på at loven også skal legge til rette for de ulike rollene som kommuner og fylkeskommuner har.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 1-1 ...kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling...**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *første punktum* fremgår det at kommuner og fylkeskommuner har en rolle som *tjenesteyter* og *samfunnsutvikler*. Loven skal tilrettelegge for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne produsere gode tjenester til befolkningen. Dette kan være lovpålagte tjenester, som skole og helsetjenester, men også frivillige tjenester innenfor typisk kultur og idrett.

Loven skal også tilrettelegge for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne fylle sin rolle som samfunnsutvikler. Det tenkes her både på kommune- og regionalplanlegging, og på økonomiske investeringer innenfor infrastruktur og næringsutvikling.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 1-1 ...til beste for innbyggerne...**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I siste del av *andre ledd første punktum* presiseres at tjenesteyting og samfunnsutvikling skal være *til beste for innbyggerne*. Lovens formål er «innbyggerne» i flertallsform. Som departementet fremhever, var dette bevisst. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke utelukkende se hen til hva den enkelte innbygger ønsker. Samtidig er kommuner og fylkeskommuner til for sine innbyggere, og som gruppe er innbyggernes beste et overordnede hensyn.

At innbyggernes beste er et overordnet hensyn, er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner legger avgjørende vekt på andre og motstridende hensyn i enkeltsaker, se [Prop. nr. 46 L \(2017–2018\) s. 356](#). Poenget er at den overordnede rettesnor for folkevalgte i kommuner eller fylkeskommuner er å tjene befolkningen de representerer.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 1-1 ...Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskomm...**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* fastslår at loven også skal legge til rette for kommunens og fylkeskommunens rolle som *myndighetsutøver*. Loven skal altså legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrifter på en god måte innenfor rammene av hjemmelsgrunnlaget.

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 1-1 ...effektive, tillitskapende og bærekraftige....**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje punktum* fastslår at loven også skal bidra til at kommunene er *effektive, tillitsskapende og bærekraftige*.

Effektivitet knytter seg til gode prioriteringer og tilpasset ressursbruk til oppgaven.

I begrepet «tillitsskapende» ligger det at kommunene skal ivareta verdier som høy etisk standard, åpenhet og rettssikkerhet, og ha godt system for kontroll, se [NOU 2016: 4 s. 43](#).

Med «bærekraftig» menes å ta hensyn til kommende generasjoner ved utnyttelse av ressurser. Dette gjelder både økonomiske, materielle og menneskelige ressurser og naturressurser, se [NOU 2016: 4 s. 43](#). Begrepet har både en økonomisk, økologisk og sosial dimensjon.

### **§ 1-2. Lovens virkeområde**

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

### **Karnov lovkommentarer: § 1-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 1-2**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir lovens virkeområde. Den gjelder kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Bestemmelsen er innholdsmessig en videreføring av tidligere gjeldende rett, se [NOU 2016: 4 s. 446](#). I koml. 1992 [§ 3](#) fremgikk videre eksplisitt at loven også gjelder virksomhet i «medhold av andre lover». Dette ble utelatt da det var overflødig.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 1-2 ...kommuners og fylkeskommuners...**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Loven gjelder både for (primær-)kommuner og fylkeskommuner, og i all hovedsak trekkes de samme rammene opp for kommuner og fylkeskommuner. Et unntak er likevel kommunedelsutvalg, som er et folkevalgt organ som bare kan benyttes av primærkommuner, se koml. [§ 5-7](#) første ledd andre punktum.

#### **Karnov Lovkommentar 3 til § 1-2 ...virksomhet...**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Loven angir ikke hva som menes med ordet *virksomhet*. Bestemmelsen må forstås slik at loven gjelder for alt det en kommune og en fylkeskommune foretar seg. Det gjelder både ved oppfyllelse av lovpålagte og frivillige oppgaver, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 354](#). Loven gjelder også uavhengig av om den lovpålagte oppgaven følger av annen lov eller av kommuneloven. I koml. 1992 [§ 2](#) fremgikk dette av loven. At dette ble tatt ut av loven, var ikke ment å innebære en realitetsendring, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355](#). Loven gjelder også uavhengig av om kommunen eller fylkeskommunen driver faktisk virksomhet eller om de treffer vedtak.



Ettersom loven gjelder kommunal og fylkeskommunal virksomhet, vil den gjelde all virksomhet foretatt av hele rettssubjektet kommune eller fylkeskommune. Det vil omfatte folkevalgte organer, andre kommunale organer, administrasjonen, kommunale foretak og interkommunale samarbeid som er organisert etter regler i kommuneloven. Loven gjelder uavhengig av om det kommunale organet har sin hjemmel i kommuneloven eller i særlov, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355](#).

Noen former for interkommunalt samarbeid angitt i kommuneloven kan være egne rettssubjekter. Status som eget rettssubjekt vil ikke være avgjørende for om kommunelovens regler gjelder for slike virksomheter, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355](#).

Kommuner og fylkeskommuner kan også benytte andre organisasjonsformer. De kan f.eks. opprette aksjeselskaper, interkommunale selskaper (etter IKS-loven), stiftelser og foreninger. Dette er eksempler på egne rettssubjekt, og disse er regulert i andre lover (f.eks. aksjeloven, IKS-loven, stiftelsesloven). De vil ikke være en del av kommunens og fylkeskommunens virksomhet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355](#).

Her er det imidlertid noen unntak i kommuneloven. I koml. [§ 30-3](#) er det gitt regler om statsforvalterens rett til innsyn og undersøkelser i forbindelse med statlig tilsyn hos selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner. Koml. [§ 21-1](#) gir regler om representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper der kommuner eier minst 2/3 av selskapet. Dette er begge eksempler på regler i kommuneloven som retter seg mot organ som faller utenfor virkeområdet angitt i koml. [§ 1-2](#).

Det må skilles mellom virksomhet i eksterne rettssubjekt, og kommunens eller fylkeskommunens virksomhet rettet mot eksterne rettssubjekt. Sistnevnte er regulert av kommuneloven. En kommunes vedtak om å opprette selskaper, er omfattet av kommuneloven.

## Kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

### § 2-1. Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

#### Karnov lovkommentarer: § 2-1

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 2-1

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir nærmere regler om kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Innholdet i det kommunale selvstyret er det samme på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Bestemmelsen var i hovedsak ny i koml. 2018. Ifølge Kommuneutvalgets mandat skulle utvalget styrke det kommunale selvstyret, se [NOU 2016: 4 s. 13](#) og [14](#). Bestemmelsen må forstås som et ledd i oppfølgingen av denne delen av mandatet, se [NOU 2016: 4 s. 13](#) og [14](#).

Koml. [§ 2-1](#) må også ses i lys av Grunnloven [§ 49](#) andre ledd som ble vedtatt i 2016. I Grunnloven [§ 49](#) andre ledd ble innbyggerne gitt en rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Ordlyden i Grunnloven gir en rett til å styre noe lokalt, og forutsetter et folkevalgt nivå med



mindre geografisk utstrekning enn staten. Den gir imidlertid ikke noe grunnlovsværn knyttet til de kommunene vi har i dag. Det følger også av Grunnloven [§ 49](#) andre ledd andre punktum der det fremkommer at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Grunnloven [§ 49](#) andre ledd gir en rett til å bestemme det som er «lokale anliggender» gjennom lokale folkevalgte organer, men bestemmelsen gir ikke kommuner noe rettskrav på å kunne fatte beslutninger av en gitt karakter. Som flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i [Innst. 182 S \(2015–2016\) s. 7](#), vil bestemmelsen «ha karakter av en prinsipperklæring.» Den vil først og fremst være rettet mot lovgiver, og da som et overordnet styringssignal.

Grunnlovsværnet knytter seg til en rett til å styre seg selv lokalt, men innebærer ikke en rett til å styre lokalt i to nivåer. Grunnloven oppstiller ingen skranker mot å fjerne det fylkeskommunale nivået.

Kommuneloven er ment å følge opp Grunnloven [§ 49](#) andre ledd, og gir regler som nettopp sikrer denne retten til å styre «lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer».

Grunnlovfestingen og bestemmelsen i koml. [§ 2-1](#) er en oppfølging av [det europeiske charteret om lokalt selvstyre](#), se nærmere [NOU 2016: 4 s. 34–37](#).

Samtidig som bestemmelsen etablerer det kommunale og fylkeskommunale selvstyret, fremgår også flere av de sentrale kjennetegnene for en kommune og fylkeskommune. En kommune og en fylkeskommune kjennetegnes av at den er avgrenset geografisk, har en egen folkevalgt ledelse og har en betydelig grad av valgfrihet eller selvstyre. Alle disse tre kjennetegnene fremgår av denne bestemmelsen. I tillegg er det et kjennetegn ved en kommune og en fylkeskommune at den har offentlige oppgaver og utgjør et organ for befolkningen (dvs. at kommuner ikke er privat eid eller styrt). At kommunen har eller er ment å ha offentlige oppgaver, fremgår av koml. [§ 1-1](#) andre ledd andre punktum og [§ 2-2](#) andre ledd. Det at kommuner og fylkeskommuner er et organ for befolkningen, fremgår av koml. [§ 1-1](#) første ledd andre punktum.

## **Karnov Lovkommentar 2 til § 2-1 ...Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen fo...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* fastsetter grunnlaget for «kommunenes eksistens» og en desentralisert struktur, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355](#). Bestemmelsen fastslår flere av de sentrale kjennetegnene for en kommune. Den følger også opp Grunnloven [§ 49](#) andre ledd andre punktum som fastslår at nærmere bestemmelser «om det lokale folkevalgte nivå» skal «fastsettes ved lov».

Det er et viktig karakteristika for en kommune og en fylkeskommune at den har som virkeområde en avgrenset del av landet. Dette fremgår også av denne bestemmelsen, jf. «inndelt». Dette kravet er viktig for å skille kommuner og fylkeskommuner fra staten, men også for å skille mellom ulike kommuner og ulike fylkeskommuner. Hvilket geografisk område en kommune eller en fylkeskommune har, reguleres nærmere i lov [15. juni 2001 nr. 70](#) om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Et annet viktig trekk ved en kommune og en fylkeskommune, er at den har en folkevalgt ledelse. Også dette fremgår av koml. [§ 2-1](#) første ledd.

Regler om valg og valgbarhet til kommunestyre og fylkesting, som er øverste organ i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen, fremgår i hovedsak av lov [28. juni 2002 nr. 57](#) om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

## **Karnov Lovkommentar 3 til § 2-1 ...eget rettssubjekt og...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Av *andre ledd* følger at kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekt. Det innebærer at hver kommune og hver fylkeskommune kan ha egne rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsreglene. Dette innebærer også at kommuner og fylkeskommuner har egen partsstatus i saker for domstolene, og kan både saksøke og bli saksøkt, jf. tvisteloven [§ 2-1](#) første ledd. Bestemmelsen var ny i koml. 2018, men var en kodifisering av tidligere ulovfestet rett.

Som eget rettssubjekt er kommunene og fylkeskommunene ikke en del av det statlige forvaltningshierarkiet. En kommune og en fylkeskommune står ikke i noe direkte underordningsforhold til statsforvaltningen. Det innebærer igjen at statlige myndigheter ikke kan gi bindende pålegg til kommuner eller fylkeskommuner uten nødvendig hjemmel. Dette fremgår nå også direkte av koml. [§ 2-1](#) tredje ledd andre punktum.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 2-1 ...kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastslår at kommuner og fylkeskommuner kan ta avgjørelser på eget initiativ, og at de må ta selvstendig ansvar for de beslutningene de tar. Kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse er med andre ord negativt avgrenset. Kommuner og fylkeskommuner kan påta seg oppgaver og ansvar dersom dette ikke er forbudt i lov eller ulovfestede rettsregler. At kommunene har en negativt avgrenset kompetanse, har lang tradisjon i norsk rett, se Rt. 1861 s. 409, Rt. 1862 s. 555 og [NOU 1990: 13 s. 93](#).

Samtidig fastslår loven at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for beslutninger som er tatt og handlinger som blir fortatt på deres vegne. Staten har med andre ord ikke noe generelt ansvar for handlinger foretatt av kommuner og fylkeskommuner.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 2-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd første punktum fastsetter at kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre må utøves «innenfor nasjonale rammer». Bestemmelsen må leses i sammenheng med andre punktum som fastsetter at dersom disse nasjonale rammene skal være bindende for kommunen, må de ha «hjemmel i lov». Mens første punktum pålegger kommunen og fylkeskommunen å holde seg innenfor nasjonale rammer, angir andre punktum hva som skal til for at statlige rammer er bindende for kommunen.

I norsk rett har staten et lovgivningsmonopol. Skal kommuner eller fylkeskommuner foreta handlinger eller treffe vedtak som krever hjemmel i lov, må dette bygge på delegert kompetanse fra staten.

For det første kan det oppstå et krav om lovhjemmel i medhold av legalitetsprinsippet. Grunnloven [§ 113](#) fastsetter at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Dette prinsippet gjelder også for kommuner og fylkeskommuner, og innebærer at kommunens og fylkeskommunens vedtak eller faktiske handlinger må ha hjemmel i lov dersom de utgjør et «inngrep overfor den enkelte».

For det andre må også kommuner og fylkeskommuner følge norsk lov. Dette inngår som et sentralt element i rettsstatsprinsippet. Er en handling eller en normering forbudt ved lov, må kommunen ha hjemmel i lov for å foreta handlingen eller treffe normeringen. Sagt på en annen måte må kommuner og fylkeskommuner holde seg innenfor de rammer som er oppstilt i lov og utføre de plikter som er pålagt i lov.

Bestemmelsen var ment å være en kodifisering av det som også tidligere var gjeldende rett, men tydeliggjør også rettstilstanden.

Andre punktum innebærer at enhver må ha hjemmel i lov for å begrense det kommunale selvstyret. Skal noen begrense kommunens eller fylkeskommunens handlefrihet eller pålegge kommuner og fylkeskommuner plikter, må dette ha hjemmel i lov. Dette gir kommuner og fylkeskommuner et vern som minner om det borgerne har etter legalitetsprinsippet. Bestemmelsen retter seg først og fremst mot staten, og er gitt for å «synliggjøre et grunnleggende vern om det kommunale selvstyret, og at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen», se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 33](#). Kommunene er ikke underordnet statsforvaltningen, og det må foreligge en særskilt lovhjemmel for styring og overprøving. Noe annet er at det både i kommuneloven, forvaltningsloven og i særlovgivningen finnes en rekke hjemler for at staten kan kontrollere og overprøve kommuner og fylkeskommuner.

Ordlyden angir ikke nærmere hva som ligger i dette lovskravet. I Grunnloven [§ 113](#) ligger ikke bare et krav om kobling mot lov. Normalt må inngripende beslutninger og handlinger ha et relativt klart grunnlag i lov (klarhetskrav). Ved tolkningstilstand vil flere rettskildefaktorer være relevante, men i vektingen er det nødvendig å sikre tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne, se [Rt. 2014 s. 1281 avsnitt 48](#). Kravet til klarheten i hjemmelen vil variere avhengig av hvilket rettsområde man befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes, se [Rt. 1995 s. 530](#) (på [s. 537](#)). Generelt gjelder det likevel et spesielt og skjerpet krav til rettskildegrunnlaget på legalitetsprinsippets område, se Hopsnes/Solberg (JV 2005) s. 130–133 og 151–152.

Det kan stilles spørsmål ved om det samme skjerpede rettskildekravet også gjelder for inngrep overfor kommuner og fylkeskommuner. Verken loven eller forarbeidene til loven tar stilling til dette spørsmålet. Se likevel [NOU 2017: 4 s. 48 og 49](#) der spørsmålet er berørt. Antagelig vil kommuner ha et svakere vern enn det borgerne har. Om dette skal forstås slik at legalitetsprinsippets klarhetskrav gjelder, men har svak gjennomslagskraft, jf. [Rt. 1995 s. 530](#), eller om prinsippet ikke får anvendelse, er mer uklart.

## **§ 2-2. Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret**

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

### **Karnov lovkommentarer: § 2-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 2-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen retter seg mot nasjonale myndigheter, og angir prinsipper for deres begrensninger av det kommunale selvstyret. Dette var en ny bestemmelse i koml. 2018. Den er delt opp i tre ledd som alle gir uttrykk for ett prinsipp hver; et forholdsmessighetsprinsipp, et nærhetsprinsipp og et finansieringsprinsipp.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 2-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen lovfester et forholdsmessighetsprinsipp. Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at nasjonale myndigheter når de gjennomfører tiltak som begrenser kommunenes eller fylkeskommunenes handlefrihet, må foreta en avveining mellom hensynet til den kommunale handlefriheten og hensynet til å ivareta nasjonale mål. Det innebærer at tiltaket må være nødvendig for å oppnå det nasjonale målet, egnet til å oppnå dette målet og at fordelene må oppveie eventuelle ulemper, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 356](#). Prinsippet har betydning når Stortinget vurderer å innføre lover som pålegger kommunene plikter.

Prinsippet må sees i sammenheng med veilederen [Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner](#) med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.

Det fremgår klart av forarbeidene til loven at prinsippet ikke skal kunne gi grunnlag for rettslig prøving, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355–356](#). Det innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan få domstolsprøvd forholdsmessigheten. Utgangspunktet må være at dette prinsippet bare fungerer som en pliktregel rettet mot statlige myndigheter. Om det rent unntaksvis kan tenkes en domstolsprøving av om statlige myndigheter har foretatt en vurdering av forholdsmessigheten, og eventuelt kvaliteten på begrunnelsen for vedtaket, er ikke rettslig avklart.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 2-2 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen lovfester *nærhetsprinsippet*. Prinsippet angir hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvar for offentlige oppgaver som f.eks. helse, skole og arealplanlegging. Prinsippet bygger på at oppgaveløsningen bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 356](#).

Nærhetsprinsippet er bare ment å inngå som ett argument i vurderingen av hvor en oppgave skal plasseres. F.eks. kan likebehandling, rettssikkerhet og effektivitet være argumenter for en større grad av sentralisering.

Det følger av [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 355–356](#) at prinsippet ikke skal gi grunnlag for rettslig overprøving. For eksempel i forbindelse med at ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble flyttet fra fylkeskommunalt til statlig nivå, ville det være mulig å tenke seg en rettslig prøving opp mot nærhetsprinsippet. En slik prøving åpner imidlertid ikke bestemmelsen for. Dette gir ikke kommuner og fylkeskommuner noen rettigheter.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 2-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen inneholder et *finansieringsprinsipp*: innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 356](#).

Kommuner og fylkeskommuner har ikke lovgivningskompetanse, og dermed ikke kompetanse til å pålegge skatter ut over de rammer som er gitt i lov vedtatt av Stortinget. I gjeldende skattelovgivning har kommuner og fylkeskommuner begrenset mulighet til å påvirke egne skatteinntekter. Kommuner og fylkeskommuner finansierer også betydelige deler av sin virksomhet gjennom statlige overføringer. I 2021 var ca. 31 prosent av kommunens inntekter rammeoverføringer, mens 6 prosent var øremerkede tilskudd, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>. Kommuner og fylkeskommuners økonomi er derfor avhengig av statlige bevilgninger, og et reelt selvstyre er avhengig av at økonomien gir et handlingsrom.

Finansieringsprinsippet er rettet mot staten og tilsier at kommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlerom innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk. Heller ikke denne bestemmelsen er ment å være noe annet enn et moment i den statlige økonomiske politikken. Hensynet til at kommuner og fylkeskommuner skal sikres et økonomisk handlingsrom må trekkes inn, men kan samtidig måtte stå tilbake for andre økonomiske prioriteringer. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for rettslig overprøving av de statlige prioriteringene, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. 355–356.

## Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn mv.

### § 3-1. Kommuneinndeling og kommunenavn

Hver kommune hører til et fylke. Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.

Endringer i den kommunale og fylkeskommunale inndelingen gjøres etter regler som er fastsatt i lov.

Vedtak om endring av kommunenavn fattes av Kongen. Før spørsmål om navneendring kan avgjøres, skal den eller de kommunene som er berørt, få uttale seg.

Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

#### Karnov lovkommentarer: § 3-1

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 3-1

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 3-1](#) gir regler om inndeling av kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen må utfylles med regler i inndelingslova. Bestemmelsen angir også reglene om navneendringer på kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen er delt i fire ledd, og viderefører reglene i koml. 1992 [§ 3](#) nr. 1–4, se [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. 356. Forarbeidene til koml. 1992 er derfor fortsatt relevante ved tolkningen av bestemmelsen.

I koml. 1992 [§ 3](#) nr. 5 var det oppstilt vilkår for å bruke betegnelsen «by». Kravet var at kommunen hadde over 5000 innbyggere og et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse. Denne bestemmelsen er ikke videreført, og det er nå opp til kommunen selv å bestemme hvilke områder den ønsker å gi betegnelsen «by». I forarbeidene er begrunnelsen at det ikke var knyttet noen rettsvirkninger til statusen som «by», se [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. 356–357.

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 3-1 ...Hver kommune hører til et fylke...

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Av *første punktum* følger at hver kommune skal høre til et fylke. Bestemmelsen innebærer at en kommune ikke kan høre til flere fylker. Hvilke fylker vi har i Norge, er regulert i inndelingslova [§ 29](#).

#### Karnov Lovkommentar 3 til § 3-1 ...Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune...

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* fastsetter at hvert fylke skal utgjøre én fylkeskommune. På denne måten vil alle kommuner, med et unntak for Oslo, også geografisk inngå i én fylkeskommune.

Bestemmelsen etablerer ikke noe overordnings-/underordningsforhold mellom fylkeskommune og kommune. Hver kommune og hver fylkeskommune er egne rettssubjekt, jf. koml. [§ 2-1](#) andre ledd. En fylkeskommune må ha hjemmel i lov for å gi pålegg til en kommune, selv om kommunen geografisk hører under fylket, jf. [§ 2-1](#) tredje ledd andre punktum.



Andre punktum inneholder også et unntak. Unntaket gjelder Oslo kommune. Oslo er et eget fylke, men Oslo utgjør ikke en egen fylkeskommune. Oslo kommune er imidlertid tildelt de fylkeskommunale oppgavene.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 3-1 ...Endringer i den kommunale og fylkeskommunale inndelingen gjør...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* oppstiller et krav om lov for å gjøre endringer i den kommunale og fylkeskommunale inndelingen. Kravet vil også følge av at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og at innskrenkninger i det kommunale selvstyret krever hjemmel i lov, jf. koml. [§ 2-1](#) første og tredje ledd. Den kommunale og fylkeskommunale inndelingen er nærmere regulert i inndelingslova.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 3-1 ...Vedtak om endring av kommunenavn fattes av Kongen...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Av første punktum* følger at endring av kommunenavn skal fastsettes av Kongen. I denne bestemmelsen reguleres bare navneendringer i primærkommuner. Fylkeskommunenes navn er regulert i fjerde ledd. Kompetansen til å fastsette kommunenavn er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i saker om navnefastsettelse i forbindelse med grenseendringer, jf. forskrift [30. august 2019 nr. 1096](#).

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 3-1 ...Før spørsmål om navneendring kan avgjøres, skal den eller de...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* fastsetter at den eller de kommuner som er berørt av en navneendring skal få uttale seg før vedtak treffes. Dette må sees i lys av et alminnelig prinsipp om kontradiksjon. Forsvarlig saksbehandling tilsier også at berørte kommuners synspunkt blir omtalt og presentert for besluttende organ.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 3-1 ...Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket....**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastsetter at fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket. Hva som er navnet på fylkene, er regulert i inndelingslova [§ 29](#).

### **§ 3-2. Kommunevåpen og kommuneflagg**

Kommunestyret fatter selv vedtak om kommunevåpen og kommuneflagg. Fylkestinget fatter selv vedtak om fylkesvåpen og fylkesflagg.

Kommunale og fylkeskommunale våpen og flagg skal ikke kunne forveksles med eksisterende kommunale eller fylkeskommunale våpen eller flagg, andre kjennetegn som er omfattet av [straffeloven § 165](#) bokstav b eller [§ 166](#), et statsflagg eller noe som kan oppfattes som slike kjennetegn eller flagg.

Kommunen og fylkeskommunen skal uten ugrunnet opphold sende vedtak om kommunale eller fylkeskommunale våpen og flagg til Arkivverket. Arkivverket skal publisere mottatte våpen og flagg uten ugrunnet opphold. Departementet kan gi forskrift om innsendingen og publiseringen.

0 Endres ved lov [20 juni 2025 nr. 96](#) (i kraft 1 jan 2026 iflg. [res. 20 juni 2025 nr. 1103](#)).

### **Karnov lovkommentarer: § 3-2**

**Karnov Lovkommentar 1 til § 3-2**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer kommunevåpen, kommuneflagg, fylkesvåpen og fylkesflagg. Tidligere var det et krav om statlig godkjenning av kommuneflagg, jf. lov [29. juni 1933 nr. 2](#) om flagging på kommunenes offentlige bygninger (lov om flagging på kommunale bygninger). Dette kravet ble opphevet i 2017, og nye regler gitt i koml. 1992 [§ 3](#) nr. 6. Her ble kompetanse til å vedta kommune- eller fylkesvåpen og -flagg lagt til kommunestyret og fylkestinget. Koml. 2018 viderefører tidligere koml. 1992 [§ 3](#) nr. 6, men med noen språklige justeringer, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#). Forarbeidene til lovendringen i 2017, særlig [Prop. 157 L \(2016–2017\)](#), er fortsatt relevante ved tolkningen.

Kommuner og fylkeskommuner plikter verken å ha kommune- eller fylkesvåpen eller -flagg, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#). Dersom en kommune eller en fylkeskommune velger å ha våpen eller flagg, oppstiller bestemmelsen krav til våpenet eller flagget.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 3-2 ...Kommunestyret fatter selv vedtak om kommunevåpen og kommunef...**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Vedtakskompetansen for kommune- eller fylkesvåpen eller -flagg ligger hos henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget «selv». Ordet «selv» angir at kompetansen ikke kan delegeres til andre.

En del bykommuner har valgt å ha *byvåpen* eller -flagg. Slike vil falle inn under reguleringen for kommunevåpen og -flagg, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#).

**Karnov Lovkommentar 3 til § 3-2 ...Kommunale og fylkeskommunale våpen og flagg skal ikke kunne...**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* oppstiller krav til utformingen av kommune- eller fylkesvåpen og -flagg. Bestemmelsen innebærer et forbud mot å vedta et våpen eller flagg som kan forveksles med eksisterende kjennemerker. Forbudet retter seg både mot eksisterende kommunale og fylkeskommunale våpen og flagg, og mot «andre kjennetegn som er omfattet av straffeloven [§ 165](#) bokstav b eller [§ 166](#), et statsflagg eller noe som kan oppfattes som slike kjennetegn eller flagg».

Straffeloven [§ 165](#) bokstav b omfatter «et norsk eller utenlandsk offentlig våpen, merke eller segl eller noe som lett kan forveksles med slike», mens straffeloven [§ 166](#) knytter seg til bruk av kjennetegn, merke eller segl brukt av en internasjonal organisasjon som Norge har en tilknytning til. Koblingen til disse bestemmelsene innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan vedta kommune- eller fylkesvåpen eller -flagg som enten er likt eller som kan forveksles med slike kjennetegn, merker eller segl.

Det er kommunestyret eller fylkestinget som har ansvar for å sikre at bestemmelsen overholdes, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#).

**Karnov Lovkommentar 4 til § 3-2 ...Kommunen og fylkeskommunen skal uten ugrunnet opphold sende...**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]



*Første punktum* fastsetter et krav om at kommuner og fylkeskommuner sende vedtaket om våpenet til Arkivverket «uten ugrunnet opphold». Hva som ligger i vilkåret «uten ugrunnet opphold», er ikke kommentert nærmere i forarbeidene. Det finnes få grunner til å avvente en slik oversendelse. Dette må nok derfor gjøres nokså raskt.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 3-2 ...Arkivverket skal publisere mottatte våpen og flagg uten ugru...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *andre punktum* fremgår det at Arkivverket uten ugrunnet opphold skal publisere våpen og flagg. Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for at Arkivverkets publiserte oversikt er mest mulig oppdatert. Oversikten er lagt ut på internett og er tilgjengelig [her](#). For å unngå likhet med utenlandske våpen og flagg, er det også linket til en side der det er mulig å søke opp internasjonale våpen og flagg etter ulike kriterier, se [her](#).

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 3-2 ...Departementet kan gi forskrift om innsendingen og publisering...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Departementet har i *tredje punktum* fått kompetanse til å gi forskrift om nærmere krav til innsendingen og publiseringen. Slik forskrift er ikke gitt pr. oktober 2023, men det følger av forarbeidene at kravet er en visuell framstilling. Det er ikke noe krav om at våpenet eller flagget skal framstilles skriftlig ved såkalt blasonering, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#). Det er altså ikke noe krav om at kommunen eller fylkeskommunen lager en *beskrivelse* av flaggets eller våpenets farger, tinkturer, figurer og/eller sammensetninger av disse.

## **Kapittel 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet**

### **§ 4-1. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet**

Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

#### **Karnov lovkommentarer: § 4-1**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 4-1 ...Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen vir...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første punktum* fastsetter en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å aktivt informere om egen virksomhet og virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Denne delen av bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av koml. 1992 [§ 4](#).

Kommunelovutvalget fremhevet at bestemmelsen og retten til å få informasjon var en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skulle kunne følge med og delta aktivt i lokaldemokratiet, og for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter overfor kommunen når den opptrer som myndighetsutøver. Slik informasjon var også en forutsetning for at innbyggerne skal kunne stille kommunestyrepolitikere til ansvar for sine handlinger og for å skape tillit til kommunal- og fylkeskommunal forvaltning, se [NOU 2016: 4 s. 68](#).

Plikten omfatter både å informere om kommunens og fylkeskommunens egen virksomhet, og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Det siste er en utvidelse av pliktene som fulgte av koml. 1992, se [NOU 2016: 4 s. 67](#). Pliktsubjektet er kommuner og fylkeskommuner. Den som utfører oppgaver på vegne av kommuner eller fylkeskommuner har ingen plikter etter denne bestemmelsen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#).

Informasjonsplikten er ikke begrenset til situasjoner der kommunen eller fylkeskommunen selv eier eller har opprettet selskapet. Også der privateide selskaper driver virksomhet på vegne av kommunen, oppstår plikten etter loven, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#). Informasjonsplikt er ikke begrenset til lovpålagt virksomhet, og forutsetter heller ikke at selskapet driver med profitt. Om et idrettslag driver en idrettshall på vegne av kommunen, vil dette være omfattet av informasjonsplikten.

Ordlyden sier ikke noe om hva det må informeres om, hvor mye det skal informeres eller hvordan det skal informeres. Ifølge forarbeidene er det kommunene og fylkeskommunene selv som må bestemme dette ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Samtidig fremhevet KommuneLovutvalget at det ville være i strid med loven om kommuner eller fylkeskommuner helt unnlatte å informere eller begrense informasjonsvirksomheten i ekstrem grad, se [NOU 2016: 4 s. 67](#).

Det kan reises spørsmål om bestemmelsen kan gi grunnlag for rettskrav. Av KommuneLovutvalgets innstilling fremgår det at bestemmelsen ikke var ment å gi innbyggere, presse eller andre krav på en bestemt type informasjon. Kommunene skulle selv kunne fylle informasjonsplikten med innhold. Det ble også understreket at bestemmelsen ikke skulle gi grunnlag for erstatningskrav for manglende oppfyllelse av pliktene, se [NOU 2016: 4 s. 68](#).

Bestemmelsen i koml. 1992 [§ 4](#) inneholdt også et krav om at kommunen og fylkeskommunen skulle legge best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Denne bestemmelsen ble ikke videreført etter forslag fra KommuneLovutvalget, se [NOU 2016: 4 s. 69](#). Begrunnelsen var at bestemmelsen ikke inneholdt noe annet enn det som allerede fulgte av offentliglova [§ 11](#), se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 264–265](#). Det var med andre ord ikke tilsiktet noen realitetsendring.

## **Karnov Lovkommentar 2 til § 4-1 ...De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 24.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første punktum regulerer en generell plikt til å gi informasjon, regulerer *andre punktum* kommuners og fylkeskommuners plikt til å legge til rette for at *alle* kan få tilgang til den informasjonen kommunene eller fylkeskommunene gir. Bestemmelsen oppstiller en plikt til å gi informasjonen på en måte som gjør det mulig for innbyggerne å få tak i den. Plikten knytter seg til hvor informasjon publiseres enten dette skjer fysisk ved utlevering av dokumenter, elektronisk eller gjennom kunngjøring i avis. Den oppstiller også innholdsmessige krav. Det følger av forarbeidene at bestemmelsen innebærer en plikt til å tilpasse informasjonen til mottakerne og pålegger kommuner og fylkeskommuner å bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige brukergruppene, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 357](#).

Heller ikke denne bestemmelsen er ment å gi konkrete rettskrav til borgerne eller pressen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 358](#).

## **Andre del. Folkevalgte**

## Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kapittelet svarer til deler av [kapittel 2](#) i koml. 1992. Innholdsmessig er det likevel gjort en del endringer.

Kommuneloven gir kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge hvordan de ønsker å bygge opp egen organisasjon. Det gjelder både på folkevalgt nivå og i administrasjonen. [Kapittel 5](#) i loven regulerer kommunal organisering av folkevalgte organer.

Dette kapittelet gir ikke bare kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge hvilke organ som skal opprettes, det gir også en frihet til å velge hvilke oppgaver de ulike organene skal gis og hvilken beslutningskompetanse organene skal ha. Denne valgfriheten må sees i lys av at norske kommuner er forskjellige både i størrelse og antall innbyggere, noe som gjør at behovene også er forskjellige. Valgfriheten må også sees i lys av hensynet til det kommunale selvstyret. En organisasjonsfrihet er i seg selv en del av kommuner og fylkeskommuners rett til å bestemme over seg selv.

Loven angir likevel en rekke rammer for kommunens og fylkeskommunens valgfrihet. For det første oppstiller loven krav til at kommuner og fylkeskommuner *skal* ha visse typer folkevalgte organ. Det gjelder f.eks. kontrollutvalg, men etter hovedregelen også formannskap og fylkesutvalg. Loven oppstiller også rammer for hvilke organ som kan opprettes, hvordan disse opprettes, krav til minste antall medlemmer, muligheten til å endre eller oppløse organet og hva organet kan brukes til.

En viktig klargjøring i koml. 2018 gjelder hvilke organ som kan opprettes. Det var uklart om koml. 1992 ga en uttømmende regulering av hvilke typer folkevalgte organ som kunne opprettes. I koml. 2018 oppstilles et hjemmelskrav for å opprette folkevalgte organ, og loven gir en definisjon både av folkevalgte organ og folkevalgt (koml. [§ 5-1](#) andre og fjerde ledd), samt andre kommunale organ (koml. [§ 5-2](#) andre ledd). Reguleringen må sees i sammenheng med de andre rammene kommuneloven oppstiller for bruk av folkevalgte og andre kommunale organ. Dersom kommuner og fylkeskommuner fritt kunne opprette organ ut over de som er angitt i kommuneloven, kunne disse reglene omgåes med å opprette organ på siden av kommunelovens system. For kommunen eller fylkeskommunen ville det fort bli vanskelig å utøve forsvarlig kontroll med organet, og for befolkningen ville det bli vanskelig å orientere seg i kommunen eller fylkeskommunen. Formålet med denne skranken var derfor å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 54](#).

#### § 5-1. Folkevalgte organer

Folkevalgte organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover.

Folkevalgte organer etter denne loven er

- a. kommunestyre og fylkesting
- b. formannskap og fylkesutvalg
- c. kommuneråd og fylkesråd
- d. utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e. arbeidsutvalg
- f. felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid

- g. kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h. styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- i. representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j. representantskap for et kommunalt oppgavefellesskap
- k. et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.

Folkevalgte organer som er nevnt i andre ledd bokstav a til d og g, skal ha navn som inkluderer den betegnelsen som er brukt om organet der. I navnet kan betegnelsen by eller herad brukes i stedet for betegnelsen kommune.

Med folkevalgte menes i denne loven

- a. medlemmer av kommunestyret og fylkestinget
- b. personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ eller et annet kommunalt organ etter [§ 5-2](#)
- c. medlemmer til kommunedelsutvalg valgt ved direkte valg etter [§ 5-8](#)
- d. kommunerådsleder og fylkesrådsleder utpekt av ordføreren etter [§ 10-5](#) første ledd
- e. medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet som er utnevnt av kommunerådslederen eller fylkesrådslederen etter [§ 10-5](#) andre ledd.

Personer nevnt i [§ 7-3](#) første ledd bokstav b og c og som er valgt inn i underordnet styringsorgan i kommunalt oppgavefellesskap, er likevel ikke å anse som folkevalgte.

0 Endret ved lov [21 juni 2019 nr. 55](#).

#### **Karnov lovkommentarer: § 5-1**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-1**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir et krav om at opprettelse av et folkevalgte organ krever hjemmel i lov. Den definerer også folkevalgt organ og folkevalgt. Bestemmelsen var ny i koml. 2018. Når uttrykkene «folkevalgt» og «folkevalgt organ» brukes i kommuneloven, må dette tolkes i lys av definisjonene i [§ 5-1](#).

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* angir et krav om at det å opprette et folkevalgt organ krever hjemmel i lov. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke opprette andre folkevalgte organer enn de som er angitt i bestemmelsens andre ledd, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 358](#). Om begrunnelsen, se den generelle kommentaren til [tredje del](#).

Utenfor rammen av denne bestemmelsen faller administrative grupper og utvalg nedsatt av kommunedirektøren eller andre tilsatte. Deltagerne i slike organ er medlem i egenskap av å være ansatt, og organet vil ikke være et folkevalgt organ i lovens forstand, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 358](#).

Tidligere var det uklart om kommuner og fylkeskommuner kunne etablere kollegiale organ bestående dels av folkevalgte og dels av administrativt ansatte. Kommunelovutvalget viste til at kommuneloven bygget på et grunnleggende skille mellom folkevalgte organer og administrasjon. Innad i administrasjonen er det en ansvarslinje som går opp til kommunedirektøren. Hele administrasjonen er underlagt de folkevalgte organene og kommunedirektøren står ansvarlig overfor disse. Disse

ansvarslinjene kunne blitt pulverisert dersom folkevalgte satt i administrative organ og motsatt om administrativt ansatte satt i folkevalgte organ i egenskap av sin stilling som ansatt i kommunen. Det ble derfor lagt til grunn at et organ eller en arbeidsgruppe ikke kunne bestå både av personer valgt av et folkevalgt organ og ansatte i den kommunale administrasjonen, se [NOU 2016: 4 s. 94–95](#). Departementet sluttet seg til utvalgets vurdering om at det er «viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse folkevalgte organene skal være», jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 54](#). Kommuneloven må derfor forstås slik at den forbyr organ med folkevalgte og personer som representerer administrasjonen uten særskilt hjemmel i lov. Noen slike hjemler finnes også i loven.

Denne forståelse er ikke til hinder for at personer som er ansatt i en kommune eller fylkeskommune velges inn i et folkevalgt organ. Den klare hovedregel er at ansatte i en kommune eller fylkeskommune kan stille til valg og velges inn som folkevalgt. Konsekvensen er imidlertid at vedkommende får to roller. En rolle som ansatt, underlagt administrativ ledelse, og en rolle som folkevalgt, der vedkommende plikter å møte og å stemme i tråd med egen politiske overbevisning. Kommunedirektøren kan ikke instruere en ansatt om hvordan vedkommende skal stemme som folkevalgt. Fra utgangspunktet om at ansatte også kan velges som folkevalgt er det noen unntak, se kravene til valgbarhet til kommunestyret og fylkesting i valgloven [§ 3-3](#) og til andre folkevalgte organ i kommuneloven § 7-3 første ledd.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *andre ledd* defineres «*folkevalgte organer*». Definisjonen er gitt i form av en liste i bokstavene a–k.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-1 2. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastslår at «*kommunestyre og fylkesting*» er et folkevalgt organ. Valg av medlemmer til kommunestyret og fylkesting skjer ved direkte valg foretatt av innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen hvert fjerde år, jf. valgloven §§ [1-1](#) og [9-1](#) andre ledd. Kommunestyret og fylkestinget regnes derfor som «direkte folkevalgt». Nærmere regler om kommunestyrer og fylkesting er gitt i §§ [5-3](#) til [5-5](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-1 2. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Som folkevalgt organ regnes også «*formannskap og fylkesutvalg*». Nærmere regler om formannskap og fylkesutvalg er gitt i [§ 5-6](#).

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-1 2. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

«*Kommuneråd og fylkesråd*» er folkevalgte organ. Slike råd er bare aktuelle i kommuner eller fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styringsform, jf. koml. §§ [10-1](#), jf. [10-2](#) første ledd.

Loven åpner for to ulike måter å velge slike råd. Den ene måten er at råde velges av kommunestyret eller fylkestinget ved flertallsvalg (jf. [§ 10-4](#) første ledd). Slike råd er valgt av et folkevalgt organ, og vil dermed naturlig være å regne som et folkevalgt organ.

Den andre måten skjer ved at ordfører utpeker en rådslederkandidat som sammensetter sitt eget råd (jf. [§ 10-5](#) første og andre ledd). I tilfellet vil rådets leder være utpekt av en folkevalgt, nemlig ordfører,

mens de øvrige medlemmene vil være valgt av rådsleder. Selv om utvelgelsen av rådets medlemmer ikke er foretatt av et folkevalgt organ, regnes likevel også slike råd for å være folkevalgt. Et råd vil bare kunne sitte dersom det ikke har mottatt mistillitsforslag fra et flertall i kommunestyret eller fylkestinget, jf. koml. [§ 10-7](#). Også ved denne ordningen er byrådet avhengig av tillit i kommunens eller fylkeskommunens øverste organ.

Hjemmelskravet innebærer at for eksempel et utvalg ikke kan opprette andre undergrupper enn arbeidsutvalg, se [TUDEP-2022-4969-2](#).

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 5-1 2. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Også «utvalg» er å regne som folkevalgt organ. Nærmere regler om utvalg er gitt i [§ 5-7](#). Inn under denne formen for «utvalg» faller både varige utvalg med saklig avgrenset virkeområde (tidligere omtalt som faste utvalg), ad hoc-pregede og tidsbegrensede utvalg (tidligere omtalt som komiteer) og utvalg med geografisk avgrenset virkeområde (kommunedelsutvalg).

Det følger av ordlyden at det obligatoriske organet kontrollutvalg etter [§ 23-1](#) første ledd også er å regne som utvalg etter [§ 5-1](#) andre ledd bokstav d, og at dette derfor også er et folkevalgt organ.

Med hjemmel i [§ 6-1](#) fjerde ledd bokstav c kan kommunestyret eller fylkestinget gi ordfører kompetanse til å opprette «utvalg» til å forberede saker. I forarbeidene fremgår det at også slike utvalg faller inn under definisjonen i bokstav d, se [NOU 2016: 4 s. 126](#).

#### **Karnov Lovkommentar 8 til § 5-1 2. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I kommuneloven er ulike folkevalgte organ gitt kompetanse til å opprette arbeidsutvalg. Det gjelder formannskap og fylkesutvalg etter koml. [§ 5-6](#) tredje ledd, utvalg etter koml. [§ 5-7](#) tredje ledd og kommunestyre- eller fylkestingskomiteer etter koml. [§ 5-9](#) sjette ledd. Slike arbeidsutvalg vil etter koml. [§ 5-1](#) andre ledd bokstav e være å regne som egne folkevalgte organ.

#### **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-1 2. ledd bokstav f.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven åpner i [kapittel 20](#) for såkalt vertskommunesamarbeid, noe som innebærer at en kommune eller fylkeskommune overlater til en annen kommune eller fylkeskommune å utøve en virksomhet på sine vegne. Vertskommunesamarbeid forutsetter ikke noe politisk samarbeidsorgan. Men loven åpner for å opprette en felles «folkevalgt nemnd». Dersom deltagerkommunene velger å opprette en slik folkevalgt nemnd, skal nemnden ha minst to medlemmer fra hver av deltagerne i samarbeidet, jf. [§ 20-3](#) tredje ledd. På tross av at medlemmer velges fra to ulike kommuner vil «felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid» være et folkevalgt organ i kommunelovens forstand.

#### **Karnov Lovkommentar 10 til § 5-1 2. ledd bokstav g.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-9](#) åpner for å opprette såkalte kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer. Disse er valgt av kommunestyret og fylkestinget, og det følger av bokstav g at disse er å regne som folkevalgte organ i lovens forstand.

#### **Karnov Lovkommentar 11 til § 5-1 2. ledd bokstav h.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



I parlamentariske styrte kommuner og fylkeskommuner kan kommunestyret eller fylkestinget gi kommune- eller fylkeskommunerådet kompetanse til å opprette styrer for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten, se koml. [§ 10-8](#). Selv om det her er rådet som velger styret, vil slike styrer etter bokstav h være folkevalgte organ.

#### **Karnov Lovkommentar 12 til § 5-1 2. ledd bokstav i.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Med hjemmel i koml. [§ 18-1](#) kan to eller flere kommuner eller fylkeskommuner opprette et interkommunalt politisk råd. Slike interkommunale politiske råd skal ha et representantskap, og dette representantskapet kan opprette andre underordnede styringsorgan. Både representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd er folkevalgte organ, jf. bokstav i.

#### **Karnov Lovkommentar 13 til § 5-1 2. ledd bokstav j.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Med hjemmel i koml. [§ 19-1](#) kan to eller flere kommuner eller fylkeskommuner opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Slike interkommunale oppgavefelleskap skal ha et representantskap, jf. koml. [§ 19-3](#). Representantskapet er å regne som folkevalgt organ, jf. bokstav j.

Representantskapet kan opprette andre organer for styring av oppgavefelleskapet. Slike organ regnes som «annet kommunalt organ», jf. koml. [§ 5-2](#) andre ledd bokstav c. Se nærmere i kommentarene til [§ 5-2](#).

#### **Karnov Lovkommentar 14 til § 5-1 2. ledd bokstav k.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav k regulerer forholdet til spesiallovgivningen. Bestemmelsen fastslår at folkevalgte organ hjemlet i annen lov, også regnes som folkevalgte organ i kommuneloven. Om et særlovsorgan er å regne som «folkevalgt organ» vil bero på tolkningen av hjemmelsloven. Sentrale momenter vil være hvem som oppnevner medlemmene, hvem de representerer mv.

Det finnes i dag få folkevalgte organer som er hjemlet i særlov. Et eksempel er valgstyret som skal opprettes med hjemmel i lov [28. juni 2002 nr. 57](#) om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) [kapittel 4](#).

#### **Karnov Lovkommentar 15 til § 5-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd første punktum* begrenser kommuners og fylkeskommuners valgfrihet med hensyn til å navngi folkevalgte organ. Kommunestyre og fylkesting, formannskap og fylkesutvalg, kommuneråd og fylkesråd, utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og kommunestyre- og fylkestingskomiteer skal ha navn som inkluderer betegnelsen benyttet om organet i loven.

Bestemmelsen innebærer blant annet et forbud om å betegne et kommuneråd som en «byregjering», eller å betegne et utvalg etter kommuneloven [§ 5-7](#), som en komité. Et utvalg etter kommuneloven [§ 5-7](#) kan heller ikke betegnes nemnd, jf. [TUDEP-2019-5497](#). Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at andre ord inngår i navnet, for eksempel slik at kommuner bruker betegnelsene planutvalg eller skoleutvalg.



Bestemmelsen hindrer ikke at samme gruppe av personer velges som medlemmer i to ulike organ, f.eks. slik at medlemmene i en kommunestyrekomitee også er valgt inn i et utvalg. Dette har vært vanlig i en del kommuner, der medlemmer i byutviklingskomiteer også har vært valgt inn i et plan- og bygningsutvalg. Regelen krever likevel at det riktige navnet brukes i tilknytning til henholdsvis komiteens og utvalgets saksbehandling. Det er også nødvendig at det foretas to separate valg, ett valg av medlemmer til komiteen og ett valg av medlemmer til utvalget. Flertallet i kommunestyret eller fylkestinget kan ikke vedta egne valgbarhetsvilkår. Dersom samme medlemmer skal sitte i to ulike folkevalgte organ, vil det derfor i praksis kreves enighet blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Denne begrensningen var ny i koml. 2018. Etter koml. 1992 var det praksis for å bruke betegnelser som bygningsråd eller bygningskomite om et fast utvalg. Det var også vanlig å bruke betegnelsen utvalg om kommunestyrekomiteer. Ettersom rammene for bruk av utvalg, komiteer og kommuneråd var og er forskjellige, kunne terminologien skape misforståelser om utvalgenes oppgaver og rammer. Begrensningen var begrunnet i et ønske om å gjøre den politiske organiseringen mer oversiktlig, forutsigbar og gjenkjennelig, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 54](#).

I *andre punktum* er det gjort et unntak, i det kommuner kan velge å bruke betegnelsen «by eller herad» som alternativ til «kommune». Unntaket er bare aktuelt for organ som inneholder formuleringen «kommune», og dermed bare i primærkommuner i motsetning til fylkeskommuner. Unntaket åpner for at kommuner kan betegne et «kommunestyre» som «bystyre eller heradsstyre». I de største kommunene har det vært en praksis for å bruke betegnelsene «bystyre» og «byråd».

#### **Karnov Lovkommentar 16 til § 5-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen legaldefinerer «*folkevalgt*» i kommunelovens forstand. Definisjonen har blant annet betydning for hvem som har rettigheter og plikter som folkevalgt etter koml. [kapittel 8](#).

Definisjonen er knyttet opp til fem alternativer angitt i bokstav a til e.

#### **Karnov Lovkommentar 17 til § 5-1 4. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav a fastslår at medlemmene av kommunestyret og fylkestinget er «folkevalgte» i lovens forstand. Disse er direkte valgt av de stemmeberettigede i kommunen eller fylkeskommunen etter reglene i valgloven.

Også varamedlemmer til kommunestyre- og fylkestingsmedlemmene må regnes som folkevalgte når de utøver vervet.

#### **Karnov Lovkommentar 18 til § 5-1 4. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav b fastslår at personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ etter [§ 5-1](#), regnes som folkevalgt. Siden slike medlemmer ikke er direkte valgt av befolkningen i kommunen, betegnes de ofte som «indirekte folkevalgte». Reguleringen innebærer at alle personer som er valgt inn i organer opplistet i [§ 5-1](#) andre ledd er å regne som folkevalgte.

Etter [§ 6-1](#) fjerde ledd bokstav c kan kommunestyret eller fylkestinget åpne for at ordfører oppretter et utvalg for saksforberedelse. Slike utvalg vil regnes som folkevalgt organ, jf. not 7 til koml. [§ 5-1](#). Slike utvalg er nedsatt av ordfører, og ikke av et folkevalgt *organ*. Medlemmene i et slikt utvalg faller

derfor utenfor ordlyden i bokstav b, og faller heller ikke inn under noen av de andre alternativene i fjerde ledd. Om medlemmene i slike utvalg er folkevalgte, er ikke drøftet i forarbeidene. Antagelig må ordlyden tolkes utvidende på dette punkt.

Etter bokstav b vil også de av medlemmene i «andre kommunale organer» (jf. koml. [§ 5-2](#) andre ledd) som er valgt av et folkevalgt organ, være å regne som folkevalgt. Som andre kommunale organ regnes styre for institusjon (koml. [§ 5-10](#)), styre i et kommunalt foretak (koml. [kapittel 10](#)), partssammensatt utvalg (koml. [§ 5-11](#)) eller medlemmene i et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse eller et ungdomsråd (koml. [§ 5-12](#)). Medlemmene i disse organene som er valgt av et folkevalgt organ, er folkevalgt. Medlemmer i slike organ valgt av andre, er ikke folkevalgt. Utenfor faller dermed ansatterrepresentanter i et institusjonsstyre, ansatterrepresentanter i styret i et kommunalt foretak eller ansatterrepresentanter i partssammensatt utvalg. Det samme gjelder personer oppnevnt av kommunedirektøren til å sitte i et institusjonsstyre eller brukerrepresentanter valgt av brukerne i et institusjonsstyre.

#### **Karnov Lovkommentar 19 til § 5-1 4. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-8](#) åpner for direkte valg til kommunedelsutvalg. De som er direkte valgt til et slikt kommunedelsutvalg faller verken inn under ordlyden i bokstav a eller b, men det følger av bokstav c at direkte valgte medlemmer til kommunedelsvalg naturligvis er å regne som folkevalgte.

#### **Karnov Lovkommentar 20 til § 5-1 4. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven åpner for to ulike måter å velge eller utnevne kommune- eller fylkesråd. Etter koml. [§ 10-4](#) kan rådet velges av kommunestyret eller fylkestinget. I tilfellet vil rådet være folkevalgt etter bokstav b.

Med hjemmel i koml. [§ 10-5](#) kan kommune- og fylkesråd også utnevnes ved at ordfører peker på en kommuneråds- eller fylkesrådsleder, som deretter setter sammen sitt råd. Bokstav d fastslår at rådsleder er folkevalgt selv om vedkommende er utpekt, og dermed ikke valgt av et folkevalgt organ.

#### **Karnov Lovkommentar 21 til § 5-1 4. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav e må sees i sammenheng med bokstav d. Bestemmelsen fastslår at medlemmer av kommune- eller fylkesrådet er folkevalgt selv om medlemmene er satt sammen av rådsleder med hjemmel i koml. [§ 10-5](#) andre ledd.

#### **Karnov Lovkommentar 22 til § 5-1 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Femte ledd* regulerer et snevert unntak fra fjerde ledd. Det følger av koml. [§ 7-3](#) første ledd at kommunedirektøren, hans eller hennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere i kommunen/fylkeskommunen på tilsvarende nivå, ikke er valgbare som folkevalgte. Som et unntak fra dette, kan disse personene likevel være valgbare til *underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefellesskap*, jf. koml. [§ 7-3](#) andre ledd. Koml. [§ 5-1](#) femte ledd slår fast at når personer som er nevnt i koml. [§ 7-3](#) første ledd bokstav b og c blir valgt inn i et underordnet styringsorgan i et kommunalt oppgavefellesskap, er de ikke folkevalgt. Begrunnelsen er at personer som sitter i disse stillingene først og fremst vil velges for å få denne stillingens kompetanse inn i styringsorganet. Det

ble vurdert som uheldig om personer som sitter i slike organ på grunn av sin sentrale stilling i kommunens administrasjon, skal opptre som folkevalgt, se nærmere [Innst. 369 L \(2017–2018\) s. 103](#).

## § 5-2. Andre kommunale organer

Andre kommunale organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven.

Andre kommunale organer etter denne loven er

- a. partssammensatte utvalg
- b. styret for en institusjon
- c. underordnede styringsorganer for et kommunalt oppgavefellesskap
- d. styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- e. elderråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom, og arbeidsutvalg for disse.

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for folkevalgte organer etter [§ 5-1](#).

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### Karnov lovkommentarer: § 5-2

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 5-2

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-2](#) definerer og gir en uttømmende angivelse av «andre kommunale organer». Bestemmelsen var ny i koml. 2018, og ble først foreslått av stortingskomiteen.

Både i Kommunelovutvalgets og departementets forslag var organene angitt i [§ 5-2](#) regnet som folkevalgte organ. Stortingskomiteen mente det var grunn til å skille klart mellom organer der alle medlemmene i organet skal velges av et folkevalgt organ, og kommunale organer der medlemmer kan eller skal oppnevnes eller velges av andre, se [Innst. 369 L \(2017–2018\) s. 103–104](#). Skillet mellom folkevalgte organer og andre kommunale organer var imidlertid ikke ment å ha noen rettslig betydning.

Med «andre kommunale organer» mens organer som organisatorisk er plassert under kommunestyret eller fylkestinget og over administrasjonen. De inngår således på organisatorisk nivå sammen med folkevalgte organer etter koml. [§ 5-1](#).

Denne bestemmelsen påvirker således ikke administrasjonens mulighet til å organisere arbeid i utvalg eller grupper av administrativt ansatte. Slike administrativt nedsatte «utvalg» eller «grupper» faller utenfor det [§ 5-2](#) regulerer.

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 5-2 1. ledd

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd speiler [§ 5-1](#) første ledd og oppstiller et krav om hjemmel i lov for å opprette andre kommunale organer.

#### Karnov Lovkommentar 3 til § 5-2 2. ledd

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd gir en definisjon av hva som menes med «andre kommunale organer». Definisjonen er angitt som en opplisting i bokstavene a–e.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 5-2 2. ledd bokstav a.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av koml. [§ 5-11](#) at alle kommuner og fylkeskommuner som hovedregel må opprette ett eller flere partssammensatte utvalg. Utvalget skal behandle saker som gjelder forholdet mellom ansatte og arbeidsgiver, og skal sikre medvirkning fra de ansatte. Partssammensatte utvalg hører til gruppen andre kommunale organer, jf. bokstav a. Grunnen til at partssammensatte utvalg ikke er et folkevalgt organ, er at de ansatte skal velge noen av medlemmene til det partssammensatte utvalget.

**Karnov Lovkommentar 5 til § 5-2 2. ledd bokstav b.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-10](#) åpner for at kommunestyret eller fylkestinget oppretter styrer for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner. Dette åpner for å etablere en politisk og/eller faglig ledelse for tjenesteproduksjon som skole, sykehjem e.l. Kommunestyret eller fylkestinget kan etter koml. [§ 5-10](#) andre ledd overlate til kommunedirektøren å oppnevne medlemmer i et institusjonsstyre. Det er også anledning til å la ansatte eller brukerne velge styrerepresentanter i et slikt styre. Slike styrer kan dermed ha medlemmer som ikke er folkevalgt. Av denne grunn hører slike styrer til kategorien «andre kommunale organer», jf. bokstav b.

**Karnov Lovkommentar 6 til § 5-2 2. ledd bokstav c.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 19](#) åpner for at to eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et interkommunalt oppgavefellesskap. Øverste organ i et slikt interkommunalt oppgavefellesskap er representantskapet, jf. koml. [§ 19-3](#) første ledd. Representantskapet kan igjen opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. I slike underordnede styringsorganer er det adgang til å velge inn kommunedirektøren, hans eller hennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere i kommunen/fylkeskommunen på tilsvarende nivå, jf. koml. [§ 7-3](#) andre ledd. Selv om personer i slike stillinger blir valgt av et folkevalgt organ, er de etter definisjonen i koml. [§ 5-1](#) femte ledd ikke folkevalgte, se [note 22](#) til [§ 5-1](#). Ettersom slike organer kan ha medlemmer som ikke regnes som folkevalgt, er de plassert i kategorien «andre kommunale organer», jf. bokstav c.

**Karnov Lovkommentar 7 til § 5-2 2. ledd bokstav d.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 9](#) åpner for at kommunestyret og fylkestinget kan opprette kommunale og fylkeskommunale foretak. Slike foretak *skal* ha et styre, jf. koml. [§ 9-4](#), og det følger av koml. [§ 9-6](#) at de ansatte i foretaket etter omstendighetene kan kreve å få oppnevne medlemmer til styret. På nærmere angitte betingelser har de ansatte krav på slik styrerepresentasjon. Ettersom styret i foretak kan ha medlemmer som ikke er valgt av et folkevalgt organ, er styret regnet til kategorien «andre kommunale organer», jf. bokstav d.

**Karnov Lovkommentar 8 til § 5-2 2. ledd bokstav e.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-12](#) pålegger kommuner og fylkeskommuner å velge «eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom». Disse tre ulike rådgivende rådene skal velges av kommunestyret eller fylkestinget selv. Det er oppstilt særlige rammer for hvem som kan velges, og antagelig er dette grunnen til at disse rådene er regnet som andre kommunale organer, og ikke folkevalgt organ. Ved en lovendring i 2023 ble det åpnet opp for at disse tre organene kunne opprette egne arbeidsutvalg, jf. kommuneloven [§ 5-12](#) femte ledd. Det ble

samtidig fastslått at også slike arbeidsutvalg var å regne som andre folkevalgte organ etter [§ 5-2](#) andre ledd bokstav e.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* fastslår at bestemmelsene som gjelder for folkevalgte organer, også gjelder for andre kommunale organer. Skillet mellom folkevalgte organer og andre kommunale organer har med det ingen rettslig betydning.

Her må det presiseres at reglene som gjelder for folkevalgte ikke er gitt tilsvarende anvendelse for medlemmer som ikke er folkevalgt. En ansattrepresentant eller kommunalt tilsatt som blir oppnevnt til et institusjonsstyre av kommunedirektøren har derfor ikke de rettighetene som tilkommer folkevalgte etter f.eks. koml. §§ [8-5](#) til [8-9](#).

### **§ 5-3. Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering**

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen.

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne loven eller annen lov.

### **Karnov lovkommentarer: § 5-3**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-3**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-3](#) fastslår kommunestyrets og fylkestingets posisjon i kommunen. Første og andre ledd viderefører i hovedsak koml. 1992 [§ 6](#). Tredje ledd regulerer delegasjon, og var en ny bestemmelse i koml. 2018.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-3 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastslår kommunestyrets og fylkestingets organisatoriske plassering i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen. Kommunestyret er kommunens øverste organ og fylkestinget er fylkeskommunens øverste organ.

I dette ligger det en ansvars plassering. Kommunestyret i kommuner og fylkestinget i fylkeskommuner har ansvaret for at kommunen og fylkeskommunen løser sine oppgaver. Ansvaret knytter seg både til at lovpålagte tjenester blir produsert i tråd med reglene, og et etterfølgende ansvar dersom slike plikter ikke blir oppfylt. Bestemmelsen innebærer at der ansvaret for en oppgave i lov er lagt til kommunen eller fylkeskommunen, vil ansvaret hvile på henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget.

Bestemmelsen innebærer også at ansvaret for selvpålagte oppgaver til syvende og sist hviler på kommunestyret og fylkestinget. Her vil det i mindre grad være snakk om noe rettslig ansvar, men politisk ansvar for den ressursbruk og de valg som er foretatt. Dette må sees i sammenheng med at kommunestyret og fylkestinget har fått sitt mandat direkte fra folket gjennom valg hvert fjerde år. Kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene skal også kunne holdes ansvarlig for valgene som er tatt i løpet av valgperioden, av de stemmeberettigede ved neste valg.



Bestemmelsen har også betydning for styringsretten i en kommune eller fylkeskommune. Ingen i en kommune eller en fylkeskommune vil kunne instruere henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget. Og motsatt er utgangspunktet at kommunestyret og fylkestinget kan instruere underordnet i en kommune eller en fylkeskommune. Fra disse utgangspunktene er det unntak, men slike unntak krever et rettslig grunnlag, normalt lovhjemmel.

Prinsippet i denne bestemmelsen har også betydning og kan spores i andre bestemmelser i loven. Det følger av koml. [§ 14-2](#) at henholdsvis kommunestyret i primærkommuner og fylkestinget i fylkeskommuner skal vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, finansielle måltall for utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi, økonomireglement og finansreglement. Det følger også av plan- og bygningsloven [§ 3-3](#) andre ledd at kommunestyret selv har ansvar for den kommunale planleggingen, og av plan- og bygningsloven [§ 11-15](#) at kommunestyret selv skal vedta kommuneplanen. Bestemmelsen skal sikre at kommunestyret og fylkestinget har kontrollen med viktige plan- og styringsdokumenter.

Det overordnede ansvaret kommer også til uttrykk i koml. [§ 22-1](#) første ledd som fastsetter at kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

### Karnov Lovkommentar 3 til § 5-3 2. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 10.01.2024 [[lenke til kommentaren](#)]

Det gjelder som et generelt prinsipp at bindende beslutninger krever en hjemmel (et grunnlag i en kompetansenorm). Dette innebærer at beslutninger for å være gyldige må ha forankring i en rettsregel. Slike rettsregler, eller kompetansenormer, er vanlig å dele i tre typer: 1) *Materielle vilkår* for å treffe en gyldig beslutning. Dette er vilkår som fastsetter *når en beslutning kan treffes*, og med *hvilket innhold den kan treffes*. 2) Prosessuelle vilkår angir *på hvilken måte* beslutningen må treffes. Dette kalles også saksbehandlingsregler. 3) Personelle vilkår som angir *hvem* som kan treffe beslutningen. Disse tre typene vilkår omtales ofte som materielle, prosessuelle og personelle kompetanseskranker.

Kommuneloven [§ 5-3](#) andre ledd gir en generell regulering av den personelle kompetansen i kommunen eller fylkeskommunen. Om ikke annet er bestemt i lov er det kommunestyret som treffer beslutninger på vegne av kommunen, og fylkestinget som treffer beslutninger på vegne av fylkeskommunen. Dette gjelder uavhengig av det materielle grunnlaget for beslutningen. Bestemmelsen gjelder dermed for *interne beslutninger* i kommunen, som delegasjon, instruksjon og vedtak om organisering av den kommunale forvaltningen mv. Om ikke annet følger av lov, er det kommunestyret eller fylkestinget som har kompetanse til å treffe slike interne beslutninger på vegne av kommunen og fylkeskommunen. Utgangspunktet gjelder imidlertid også for *eksterne beslutninger*. Det gjelder for det første avgjørelser truffet med hjemmel i *privatautonomien*. Den personelle kompetansen til å foreta disposisjoner over kommunens eller fylkeskommunens formuesgoder, som penger eller fast eiendom, ligger altså hos henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget. Bestemmelsen gjelder for det andre disposisjoner foretatt med hjemmel i lov eller forskrift. Dersom ikke annet fremgår av lovteksten, vil kompetanse gitt til kommunen eller fylkeskommunen ligge hos henholdsvis kommunestyret og fylkestinget.

Før ikrafttreddelsen av koml. 1992 var det en god del eksempler i særlovgivningen på at personell kompetanse var lagt direkte til andre organer eller stillinger i den kommunale eller fylkeskommunale organisasjonen. Det gjaldt f.eks. bygningsrådet, brannsjef, barnevernsjef mv. I forarbeidene til koml. 1992 ble det fremhevet at dette kunne lede til en pulverisering av ansvar, se [NOU 1990: 13 s. 315](#). I forkant av ikrafttreddelsen av koml. 1992 ble særlovgivningen gjennomgått, se [Ot.prp. nr. 59 \(1992–93\)](#) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov. I forbindelse med ikrafttreddelsen av koml. 1992 ble mye av denne lovgivningen opphevet, og det er i dag hovedregelen at personell kompetanse i

særlovgivningen i all hovedsak legges til kommunen eller fylkeskommunen, eventuelt kommunestyret eller fylkestinget. Det finnes likevel enkelte unntak, se for eksempel barnevernsloven §§ [4-2](#) til [4-5](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* regulerer kommunestyrets og fylkestingets adgang til delegasjon av kompetanse internt i kommunen eller fylkeskommunen. Generelt kan delegasjon defineres som adgangen til å overlate til en annen å treffe beslutninger med hjemmel i den kompetanse man selv har. Denne bestemmelsen regulerer med andre ord den kompetanse kommunestyret eller fylkestinget har til å la andre treffe avgjørelse på vegne av seg.

Bestemmelsen gjelder for det første delegasjon av *kompetanse* gitt i andre ledd. Men den gjelder også for delegasjon av personell kompetanse som kommunestyret eller fylkestinget har fått tildelt i særlovgivningen, om ikke delegasjonsadgangen er begrenset av lov.

En gyldig delegasjon medfører ikke at den som delegerer sin kompetanse mister sin kompetanse. Selv om kommunestyret eller fylkestinget har delegert sin kompetanse, kan de til enhver tid selv treffe beslutninger med hjemmel i denne kompetansen. Delegasjonen kan også til enhver tid trekkes tilbake. Vedtak truffet med hjemmel i delegert kompetanse, kan *omgjøres* av den som har delegert kompetansen innenfor rammen av reglene om omgjøring, se Bernt/Overå/Hove 2002 s. 228. Den som har delegert sin kompetanse kan også *instruere* den som har fått kompetansen både i enkeltsaker og ved generelle retningslinjer, se Bernt/Overå/Hove 2002 s. 228.

Delegasjon fratar heller ikke det ansvar som hviler på organet som delegerer. Kommunestyret eller fylkestinget er uansett ansvarlig for utøvelse av den myndighet de har fått tildelt.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-3 ...til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirek...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen regulerer rammene for hvem kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til. Den angir den personelle skanker for kommunestyrets eller fylkestingets kompetanse til å delegere myndighet.

For det første hjemler denne bestemmelsen delegasjon til «*andre folkevalgte organer*». «Folkevalgte organer» er definert i [§ 5-1](#) andre ledd, og det vises til kommentarene til denne bestemmelsen. Koml. [§ 5-3](#) tredje ledd hjemler delegasjon til alle organer nevnt i [§ 5-1](#) andre ledd.

I [§ 5-2](#) tredje ledd fremgår det at reglene som gjelder for folkevalgte organer, også gjelder for andre kommunale organer. Kommunestyret og fylkestinget kan dermed også delegere til «andre kommunale organer» angitt [§ 5-2](#) andre ledd.

Bestemmelsen hjemler for det andre delegasjon til «*ordfører*». Denne bestemmelsen er for så vidt overflødig i det slik hjemmel også fremgår av koml. [§ 6-1](#) fjerde ledd. Her fremgår også de nærmere grensene for delegasjon til ordfører, og det vises derfor til kommentarene til [§ 6-1](#) fjerde ledd.

For det tredje kan kommunestyret og fylkestinget delegere kompetanse til «*kommunedirektøren*». På denne måten kan kommunestyret og fylkestinget delegere kompetanse direkte til administrasjonen.

Bestemmelsen må tolkes antitetisk. Det innebærer at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan delegere til andre uten hjemmel i lov. Slik hjemmel kan følge av kommuneloven (for eksempel koml. [§ 5-4](#)) eller av særlov.



At loven skal tolkes antitetisk har flere konsekvenser. Koml. [§ 5-7](#) fjerde ledd gir hjemmel for at utvalg kan delegere myndighet til lederen av utvalget. Ordlyden i koml. [§ 5-3](#) tredje ledd åpner imidlertid ikke for at kommunestyret eller fylkestinget kan delegere kompetanse direkte til leder av et utvalg. En slik delegasjon fra et flertall i kommunestyret, til en leder av et utvalg, vil kunne utfordre kommunelovens tanke om representativitet. Loven må derfor tas på ordet slik at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan delegere direkte til lederen av et utvalg.

En annen virkning av loven, er at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan delegere kompetanse direkte til andre i administrasjonen enn dets øverste leder, som er kommunedirektøren, jf. koml. [§ 13-1](#) første ledd. Prinsippet om at all delegasjon til administrasjon måtte gå gjennom leder for administrasjonen, var et bevisst valg som ble tatt i koml. 1992, se [NOU 1990: 13 s. 307](#) og [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 278](#). Formålet var å sikre at ansvar og kompetanse skulle henge sammen. Kommuneloven la ansvar for den samlede administrasjon på kommunedirektøren (den gang betegnet «administrasjonssjefen»), og da måtte også kommunedirektøren ha kompetanse til å styre/kontrollere den samlede administrasjon. Denne rettsstilstanden ble videreført i koml. 2018, se [NOU 2016: 4 s. 409](#).

Kommuneloven har ett unntak fra dette prinsippet om at all delegasjon til administrasjonen må gå via kommunedirektøren. I koml. [§ 5-7](#) fjerde ledd andre punktum fremgår det at et kommunedelsutvalg kan delegere direkte til leder av administrasjonen i den aktuelle kommunedelen. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for at kommunestyret delegerer direkte til bydelsadministrasjonen.

Selv om kommunestyret og fylkestinget ikke kan delegere direkte ned i administrasjonen, er dette ikke til hinder for at kommunestyret og fylkestinget gir instruks om organiseringen under kommunedirektør, og at de gir instruks om å delegere kompetanse videre i kommuneadministrasjonen. Adgangen til å gi slike instruks kan imidlertid være begrenset i lov, se f.eks. koml. [§ 13-1](#) syvende ledd og kommentarene til denne bestemmelsen.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-3 ...innenfor rammene av denne loven eller annen lov....**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen sier ikke noe annet enn det selvfølgelig. Enhver delegasjon må skje innenfor rammen av lov, og begrensninger for delegasjonsadgangen kan fremgå av kommuneloven eller annen lov. Formuleringen må sees i lys av at kommuneloven har mange skranke for delegasjon.

En type skranke for delegasjon gitt i kommuneloven knytter seg til *bestemte typer avgjørelser*. I kommuneloven er slike delegasjonssperrer markert med ordet «selv». Som eksempel kan det vises til [§ 3-2](#) første ledd første punktum som lyder «Kommunestyret fatter selv vedtak om kommunevåpen og kommuneflagg». Ordet «selv» markerer at denne kompetansen bare kan benyttes av kommunestyret, og dermed ikke kan delegeres til andre, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 358](#). En slik skranke er oppstilt for valg av styringsform, enten formannskaps- eller parlamentarisk styringsmodell (jf. koml. [§ 10-1](#) første og fjerde ledd), og vedtagelse om å åpne for ledelsesansvar for kommune- eller fylkesrådene (jf. koml. [§ 10-2](#) femte ledd). Som den klare hovedregel gjelder det også et delegasjonsforbud for å opprette og å velge medlemmer til folkevalgte organer, se koml. [§ 5-6](#) første ledd, [§ 5-7](#) første ledd, [§ 5-9](#) første ledd, [§ 5-10](#) første ledd, [§ 10-4](#) første ledd, [§ 18-3](#) første ledd tredje punktum, [§ 19-3](#) første ledd tredje punktum og [§ 23-1](#) første ledd. Det samme gjelder vedtak om ansettelse av kommunedirektør, jf. koml. [§ 13-1](#) første ledd. Andre viktige beslutninger som må treffes av kommunestyret og fylkestinget «selv», er vedtakelse og endring av økonomiplan og årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning, finansielle måltall, økonomireglement, og finansreglement, jf. koml. [§ 14-2](#).

En annen type begrensninger for delegasjonskompetansen er knyttet til det organ eller den person det delegeres til. For delegasjon til formannskap, fylkesutvalg, utvalg, herunder kommunedelsutvalg,

kommune- og fylkesråd, er det ikke oppstilt noen slik skranke. Slike organer kan få tildelt vedtaksmyndighet «i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov», jf. koml. [§ 5-6](#) femte ledd andre punktum, [§ 5-7](#) andre ledd tredje punktum og [§ 10-2](#) fjerde ledd.

Derimot er det oppstilt en slik skranke for delegasjon til *styrer for institusjon*. Delegasjon til styrer for institusjon må gjelde «*virksomhetens drift og organisering*», jf. koml. [§ 5-10](#) tredje ledd.

Generelt oppstiller kommuneloven også et forbud mot delegasjon til enkeltpersoner kompetanse til å treffe avgjørelser *i saker med prinsipiell betydning*, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 66](#). Denne skranken gjelder for delegasjon til ordfører (koml. [§ 6-1](#) fjerde ledd), lederen for utvalg (koml. [§ 5-7](#) fjerde ledd) og kommunedirektøren ([§ 13-1](#) sjette ledd).

Et vedtak som er truffet innenfor rammen av et gyldig delegasjonsvedtak er bindende for kommunen eller fylkeskommunen på samme måte som om vedtaket var truffet av den som har primærkompetansen.

Det har vært omtvistet hvilken virkning det skal ha for en beslutnings gyldighet at beslutningen er truffet uten nødvendig delegasjon. Dette er et spørsmål om rettsvirkningen av personell kompetansesvikt, se nærmere [NOU 2016: 4 s. 98–109](#), [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 67–75](#) og [HR-2016-476-A](#) (Bremanger).

#### **§ 5-4. Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter**

For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det.

For andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.

#### **Karnov lovkommentarer: § 5-4**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-4**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens [§ 5-3](#) tredje ledd regulerer intern delegasjon i en kommune eller fylkeskommune, regulerer [§ 5-4](#) ekstern delegasjon. Bestemmelsen regulerer med andre ord kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegere ut av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Bestemmelsen var ny i koml. 2018.

Bestemmelsen gjelder «myndighet til å treffe vedtak». Vedtak omfatter mer enn det som følger av definisjonen i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a, se Bernt/Overå 2019 s. 42. I kommuneloven vil vedtak både omfatte avgjørelser av offentligrettslig art, privatrettslig art og interne avgjørelser.

Utenfor vedtaksbegrepet faller likevel faktiske handlinger, typisk driftsoppgaver som lovpålagt tjenesteyting. Det å overlate faktiske oppgaver til andre, faller utenfor reguleringen i denne bestemmelsen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 66–67](#).

Første ledd regulerer delegasjon av vedtaksmyndighet i saker som gjelder «*lovpålagte oppgaver*», mens andre ledd regulerer «*andre saker*».

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-4 ...saker som gjelder lovpålagte oppgaver...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen angir virkeområdet. Som ordlyden tilsier, er det avgjørende for grensen mellom første og andre ledd om oppgaven er pålagt kommuner og fylkeskommuner i lov. Det er ikke nødvendig at beslutningen har eller må ha grunnlag i lov. Det avgjørende er at *oppgaven* er lagt til kommunen eller fylkeskommunen i lov.

Det er heller ikke noe sammenfall mellom vilkåret «lovpålagte oppgaver» og «vedtak» i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd. En rekke enkeltvedtak treffes uten at dette skjer med grunnlag i lov, og uten at oppgaven er lovpålagt. Dette er særlig praktisk innenfor tilskuddsforvaltningen, der kommunenes og fylkeskommunenes tildelinger, f.eks. innenfor idretts- og kultursektoren, verken skjer med grunnlag i lov eller inngår som et ledd i noen lovpålagt oppgave. Dette er likevel ofte å regne som myndighetsutøvelse, og tildelingsvedtak vil ofte være enkeltvedtak. På dette området er det også en viss praksis for at kommuner og fylkeskommuner overlater til ulike eksterne aktører (f.eks. idrettsråd) å foreta tildelinger på deres vegne. Slik delegasjon vil måtte vurderes opp mot koml. [§ 5-4](#) andre ledd.

På mange områder vil grensen mellom lovpålagte og andre oppgaver være klar. I særlovgivningen finnes det en rekke eksempler på at kommuner og fylkeskommuner er gitt ulike oppgaver, se f.eks. helse- og omsorgstjenesteloven [kapittel 3](#), sosialtjenesteloven [§ 3](#), opplæringsloven §§ [13-1](#) til [13-3 a](#), barnehageloven [§ 8](#), plan- og bygningsloven [§ 3-3](#), matrikkelloven [§ 5 a](#) andre ledd, jordlova [§ 3](#), vegloven [§ 9](#) andre og tredje ledd, yrkestransportloven [§ 12](#) andre ledd og brann- og eksplosjonsvernloven [§ 32](#). I alle disse lovene er kommunen og/eller fylkeskommunen gitt oppgaver og kompetanse til å treffe avgjørelser. Delegasjon av kompetanse til å oppfylle disse oppgavene, faller klart innenfor rammen av første ledd.

I andre tilfeller vil grensen bli vanskeligere å trekke. Et eksempel er der oppgaven er løselig angitt i lovgivningen og avgjørelsen ikke treffes med hjemmel i lov. I sosialtjenesteloven [§ 15](#) er det fastslått at kommunen skal «medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Oppgaven med å skaffe bolig er regulert i lov, men et vedtak om å tildele noen sosialboliger, trygdeboliger og andre boliger tilrettelagt for bestemte grupper, er ikke lovregulert. I forarbeidene til kommuneloven drøftes ikke slike grensespørsmål. Det er derfor usikkert om dette faller inn under loven. Se likevel [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 66](#) der departementet omtaler eiendomsforvaltning, uten å omtale denne problemstillingen.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-4 ...kommunestyret og fylkestinget...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer både kommunestyrets og fylkestingets adgang til delegasjon. Det kan reises spørsmål ved om dette må forstås slik at det gjelder et alminnelig forbud mot at andre organ eller ansatte i kommunen eller fylkeskommunen delegerer til andre rettssubjekt. Utgangspunktet forut for koml. 2018 var at slik delegasjon krevde hjemmel, se Bernt/Overå 2019 s. 52. Når lovgiver nå har gitt en generell regulering av kommunestyrets og fylkestingets rammer for delegasjon av kompetanse til andre rettssubjekt, er det nærliggende å tolke dette slik at andre i kommunen eller fylkeskommunen må ha særskilt hjemmel for at de skal kunne delegere til andre rettssubjekt.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-4 ...til andre rettssubjekter...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av koml. [§ 2-1](#) andre ledd at hver kommune og hver fylkeskommune utgjør et eget rettssubjekt. Det innebærer at kommunen og fylkeskommunen må avgrenses mot «andre rettssubjekter». Hver kommune og fylkeskommune vil omfatte kommunestyret og fylkestinget med underliggende folkevalgte (jf. koml. [§ 5-1](#) andre ledd) og andre kommunale organer (jf. koml. [§ 5-2](#) andre ledd), samt kommunedirektøren (jf. koml. [§ 13-1](#)) og underliggende administrasjon. I tillegg

omfattes kommunale foretak (jf. koml. [§ 9-1](#) andre ledd) og interkommunalt politisk råd og oppgavefelleskap i den grad disse ikke er organisert som egne rettssubjekt (se nærmere kommentarene til [§ 18-4](#) fjerde ledd bokstav b og [§ 19-4](#) fjerde ledd). Delegasjon til alle andre enn disse, vil være delegasjon til «andre rettssubjekt».

Det innebærer at delegasjon fra en kommune til en annen kommune, i utgangspunktet vil reguleres i koml. [§ 5-4](#). Denne bestemmelsen regulerer også delegasjon til interkommunale selskaper etter IKS-loven, aksjeselskaper, samvirkeforetak etc. Dette gjelder uavhengig av om selskapene er del- eller heleid av den aktuelle kommune eller fylkeskommune. Bestemmelsen gjelder også der en kommune som deltager delegerer til interkommunalt politisk råd eller interkommunalt oppgavefelleskap dersom disse er skilt ut som egne rettssubjekt (se nærmere kommentarene til [§ 18-4](#) fjerde ledd bokstav b og [§ 19-4](#) fjerde ledd bokstav b). For interkommunale organer er det likevel gitt en del særregler om delegasjon.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-4 ...så langt lovgivningen åpner for det...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen angir vilkåret for delegasjon av lovpålagte oppgaver til andre rettssubjekt. Kravet er at «*lovgivningen åpner for*» delegasjon. Det kan reises spørsmål om dette innebærer et lovskrav i den forstand at delegasjon må ha positiv støtte i lovens ordlyd.

Forslaget fra Kommune lovutvalget bygget på et slikt positivt lovskrav, jf. [NOU 2016: 4 s. 97](#). I høringsrunden var det flere som var kritisk til forslaget. Flere høringsinstanser mente det burde åpnes for delegasjon med mindre loven oppstilte et delegasjonsforbud. Departementet mente forslaget ikke innholdet et lovskrav i den forstand at loven eksplisitt måtte åpne for delegasjon, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 67](#). Om det var åpnet for delegasjon i særloven måtte bero på en rettskildevurdering av samtlige rettskilder. Grensen vil dermed bero på en konkret vurdering. I tillegg til ordlyden og forarbeidene, vil tradisjon på det aktuelle rettsområdet og behovet for å kunne delegere være sentralt. Hvordan denne grensen skal trekkes, er ikke helt klart.

Et annet spørsmål er om kommunestyret og fylkestinget kan delegere til andre rettssubjekt i saker som har «prinsipiell betydning». Lovens ordlyd inneholder ikke en slik begrensning. Det er imidlertid vanskelig å se noen grunn til at rammene for delegasjon til andre rettssubjekt skal være videre enn adgangen til å delegere til egen administrasjon. Det kan ikke være tvil om at hensynet til kommunestyrets og fylkestingets kontroll og styringsmuligheter tilsier en minst like stor begrensning for delegasjon til andre rettssubjekt som til egen administrasjon. En slik begrensning gjelder også for delegasjon av «andre saker» til andre rettssubjekt, jf. [§ 5-4](#) andre ledd. Det er vanskelig å se noen grunn til at det skal være rom for delegasjon av saker av prinsipiell betydning innenfor lovfestede oppgaver, men ikke utenfor. I juridisk teori er det likevel antatt at det ikke gjelder noe forbud mot delegasjon til andre rettssubjekt i saker med prinsipiell betydning, men at sakens karakter vil inngå som et moment i vurderingen av om «lovgivningen åpner for det», jf. Bernt/Overå 2019 s. 52–53. Denne konklusjonen er ikke opplagt.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Forut for koml. 2018 var det antatt at all delegasjon til andre rettssubjekt krevde en hjemmel, se Bernt/Overå 2019 s. 53. I andre ledd er det gitt en hjemmel for delegasjon til å treffe beslutninger i saker som ikke gjelder lovpålagte oppgaver. Bestemmelsen må tolkes slik at dersom en beslutning ligger utenfor rammen av andre ledd, må delegasjon ha hjemmel i annet grunnlag, for eksempel i særlovgivningen.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 5-4 ...For andre saker...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gjelder delegasjon til andre rettssubjekt i «andre saker». Formuleringen må tolkes i lys av første ledd, og andre ledd gjelder «andre saker» enn «lovpålagte oppgaver». Om vilkåret «lovpålagte oppgaver» se [note 2](#) til [§ 5-4](#).

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 5-4 ...myndighet til å treffe vedtak...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I likhet med første ledd gjelder andre ledd bare delegasjon av beslutningskompetanse. Bestemmelsen oppstiller ingen begrensninger for adgangen til å overlate driftsoppgaver (faktiske handlinger) til andre rettssubjekt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 66](#).

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-4 ...til andre rettssubjekter...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Hva som menes med delegasjon til «*andre rettssubjekt*», må tolkes på samme måte som tilsvarende vilkår i første ledd, og det vises til [note 4](#) til [§ 5-4](#).

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 5-4 ...hvis saken ikke har prinsipiell betydning...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Delegasjon etter andre ledd forutsetter at «saken ikke har prinsipiell betydning». Dette er samme skranke som gjelder for delegasjon til ordfører (jf. koml. [§ 6-1](#) fjerde ledd bokstav a) og til kommunedirektøren (jf. koml. [§ 13-1](#) sjette ledd). Vilkåret må også tolkes på samme måte, og det vises derfor til kommentarene til [§ 6-1](#) og [§ 13-1](#).

## **§ 5-5. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning**

Kommunestyrets og fylkestingets medlemmer velges etter regler som er fastsatt i lov.

Kommunestyret fastsetter selv medlemstallet sitt. Medlemstallet skal være et oddetall, og det skal oppfylle følgende krav til minste antall medlemmer:

- a. Kommunestyret skal ha minst 11 medlemmer i kommuner som ikke har over 5 000 innbyggere.
- b. Kommunestyret skal ha minst 19 medlemmer i kommuner med over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere.
- c. Kommunestyret skal ha minst 27 medlemmer i kommuner med over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere.
- d. Kommunestyret skal ha minst 35 medlemmer i kommuner med over 50 000 innbyggere, men ikke over 100 000 innbyggere.
- e. Kommunestyret skal ha minst 43 medlemmer i kommuner med over 100 000 innbyggere.

Fylkestinget fastsetter selv medlemstallet sitt. Medlemstallet skal være et oddetall, og det skal oppfylle følgende krav til minste antall medlemmer:

- a. Fylkestinget skal ha minst 19 medlemmer i fylkeskommuner som ikke har over 150 000 innbyggere.
- b. Fylkestinget skal ha minst 27 medlemmer i fylkeskommuner med over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere.
- c. Fylkestinget skal ha minst 35 medlemmer i fylkeskommuner med over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere.
- d. Fylkestinget skal ha minst 43 medlemmer i fylkeskommuner med over 300 000 innbyggere.



Hvis kommunestyret eller fylkestinget vil endre medlemstallet, må de selv vedta dette innen utgangen av desember i nest siste år av valgperioden. Endringen gjelder fra neste valgperiode.

Det er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste årsskifte før valget som avgjør hva som er det minste lovlige medlemstallet. Viser det seg at medlemstallet på dette tidspunktet er for lite i forhold til antall innbyggere, uten at det er truffet noe vedtak om å utvide medlemstallet, økes medlemstallet til lovens minstetall ved neste valg.

### **Karnov lovkommentarer: § 5-5**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-5**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 5-5](#) gir bestemmelser om kommunestyrets og fylkestingets sammensetning. Bestemmelsen viderefører i hovedsak koml. 1992 [§ 7](#). Rettskilder knyttet til forståelsen av tidligere lov har derfor fortsatt relevans for tolkningen av gjeldende bestemmelse.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-5 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* fastsetter at kommunestyrets og fylkestingets medlemmer velges etter regler som er fastsatt i lov. Bestemmelsen har ingen selvstendig rettslig betydning. Nærmere regler er gitt i lov [28. juni 2002 nr. 57](#) om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

I koml. 1992 [§ 7](#) nr. 1 fremgikk det at det var kommunens og fylkeskommunens «stemmeberettigede innbyggere» som valgte medlemmer til fylkesting og kommunestyre og at valget gjaldt «for fire år». Det samme fremgår av valglovens regler, og disse elementene i koml. 1992, ble ikke videreført i koml. 2018.

#### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-5 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gjelder fastsettelsen av hvor mange medlemmer som skal velges til kommunestyret. Den viderefører koml. 1992 [§ 7](#) nr. 2.

Det følger av *første punktum* at kommunestyret «*selv*» vedtar medlemstallet. At kommunestyret «*selv*» vedtar medlemstallet, innebærer at kompetansen ikke kan delegeres. Valget skjer ved at et kommunestyre fastsetter antallet medlemmer i neste kommunestyre. Vedtak treffes med alminnelig flertall, jf. koml. [§ 11-9](#) andre ledd første punktum.

*Andre punktum* begrenser kommunestyrets rett til å fastsette medlemstallet ved at antall kommunestyrerepresentanter skal være et *oddetall*. I og med at kommunestyret treffer sine vedtak ved flertallsbeslutning, vil et kommunestyre med en medlemsmasse som er partall, lettere føre til stemmelikhet ved avstemminger. Regelen er ment å begrense risikoen for slik stemmelikhet.

Andre punktum oppstiller også et *minimumskrav til antallet medlemmer*. Kravet vil variere avhengig av innbyggertallet i kommunen. I kommuner som ikke har over 5000 innbyggere, skal kommunestyret ha minst 11 medlemmer. I kommuner med over 5000, men ikke mer enn 10 000 innbyggere, skal kommunestyret ha minst 19 medlemmer. Kommunestyret skal ha minst 27 medlemmer dersom kommunen har over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere. I kommuner med over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, skal kommunestyret ha minst 35 medlemmer. I kommuner med over 100 000 innbyggere, skal kommunestyret ha minst 43 medlemmer.

Minimumskravet er oppstilt for å sikre representativitet. Kravet vil også begrense muligheten for at et politisk flertall i forkant av et valg bruker endring av antall medlemmer for å styrke sin maktposisjon.

Kommuneloven oppstiller ingen øvre begrensning i antall medlemmer.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-5 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens andre ledd regulerer antall medlemmer i kommunestyret, regulerer *tredje ledd* samme spørsmål i fylkestinget. Innholdsmessig er bestemmelsene også bygget opp på samme måte.

*Første punktum* fastsetter at det er *fylkestinget «selv»* som må vedta sitt medlemstall.

I *andre punktum* fremgår at medlemstallet skal være et oddetall, og at fylkestinget skal ha et minste antall medlemmer i fylkestinget. Kravet til minste antall fylkestingsmedlemmer i fylkestinget er noe høyere enn for kommunestyret i en primærkommune. I fylkeskommuner som ikke har over 150 000 innbyggere, skal fylkestinget ha minst 19 medlemmer. I fylkeskommuner med over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, skal fylkestinget ha minst 27 medlemmer. Fylkestinget skal ha minst 35 medlemmer dersom fylkeskommuner har over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere. Fylkeskommuner med over 300 000 innbyggere, skal minst ha 43 medlemmer i fylkestinget.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-5 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* regulerer hvordan vedtak om endring av medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget skal treffes. Hvis en kommune eller en fylkeskommune ønsker å endre medlemstallet, må kommunestyret eller fylkestinget selv treffe slikt vedtak innen 31. desember i nest siste år av valgperioden. For at endringer skal kunne gjøres før valget i 2023, må vedtaket være truffet innen 31. desember 2022. Fristen skal sikre tid og forutberegnelighet for partienes nominasjoner og for valgforberedelsene, jf. [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 266](#).

Andre punktum fastslår at virkningstidspunktet for et slikt vedtak vil være neste valgperiode.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-5 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I og med at loven i andre og tredje ledd oppstiller et krav til minste antall medlemmer avhengig av innbyggertallet, oppstår spørsmålet om hvilket innbyggertall som er avgjørende for dette minstekravet. Dette er regulert i *femte ledd*.

*Første punktum* fastslår skjæringstidspunktet for å fastslå minste antall medlemmer i kommunestyret og fylkestinget. Det er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste «årsskifte» før valget som avgjør hva som er det minste lovlige medlemstallet. Til valget i 2023 vil det være innbyggertallet ved årsskiftet 2021–2022 som er avgjørende. Deretter har kommunestyret og fylkestinget ett år på å treffe vedtak for å oppfylle kravet, jf. *fjerde ledd*.

Innbyggertallet fastsettes på bakgrunn av en [oversikt](#) som utarbeides av Statistisk sentralbyrå, se Bernt/Overå 2019 s. 62.

*Andre punktum* regulerer virkningen av at kommunestyret eller fylkestinget ikke har gjort nødvendige vedtak om endringer i medlemstallet. I tilfelle økes medlemstallet automatisk til lovens minstetall, slik at det ved neste valg utnevnes det antall medlemmer som minimumskravet tilsier. Det gjelder selv om det ikke foreligger noe vedtak om dette.



**§ 5-6. Formannskap og fylkesutvalg**

Kommunestyret og fylkestinget velger selv formannskap og fylkesutvalg med minimum fem medlemmer. Kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal ikke ha formannskap eller fylkesutvalg.

Medlemmer og varamedlemmer til formannskapet og fylkesutvalget velges for fire år av og blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget. Valget holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som avtalevalg.

Formannskapet og fylkesutvalget kan opprette et arbeidsutvalg som består av medlemmer fra formannskapet eller fylkesutvalget. Formannskapet og fylkesutvalget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg.

Formannskapet og fylkesutvalget kan gi arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Formannskapet og fylkesutvalget innstiller til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i økonomisaker som nevnt i [§ 14-3](#) tredje ledd og til skattevedtak. Formannskapet og fylkesutvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

**Karnov lovkommentarer: § 5-6****Karnov Lovkommentar 1 til § 5-6**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen oppstiller et krav om at kommuner skal ha et formannskap, og at fylkeskommuner skal ha et fylkesutvalg. Et unntak er likevel parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner der det verken kan eller skal velges formannskap eller fylkesutvalg, se første ledd andre punktum.

Koml. [§ 5-6](#) viderefører i hovedsak koml. 1992 [§ 8](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. [358–359](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 5-6 ...Kommunestyret og fylkestinget velger selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Plikten til å velge formannskap eller fylkesutvalg hviler henholdsvis på kommunestyret og fylkestinget. I [§ 7-1](#) tredje ledd fremgår det at formannskap og fylkesutvalg skal velges i kommunestyrets og fylkestingets konstituerende møte, som skal gjennomføres innen utgangen av oktober måned i valgåret.

Formuleringen «selv» innebærer et delegasjonsforbud. Kommunestyret skal derfor selv velge formannskap, mens fylkestinget selv skal velge fylkesutvalg.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 5-6 ...velger...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Ordet «velger» markerer at formannskap og fylkesutvalg er obligatoriske organ. Unntak fra dette følger av andre punktum, som fastslår at kommuner og fylkeskommuner som har valgt parlamentarisk styringsform verken kan eller skal velge formannskap eller fylkesutvalg.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 5-6 ...med minimum fem medlemmer...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Loven fastsetter at formannskap og fylkesutvalg minimum skal ha fem medlemmer. Dette minstekravet er satt for å sikre representativitet. Partier med en viss oppslutning bør være sikret en plass i formannskap og fylkesutvalg.

Kommuneloven regulerer ikke det maksimale antall medlemmer. Ettersom medlemmer i formannskap og fylkesutvalg også må være medlem i henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget, begrenser dette hvor mange medlemmer formannskapet eller fylkesutvalget kan ha.

Det er ikke noe krav om at antallet skal være et oddetall. For å unngå stemmelikhet er dette likevel å anbefale.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-6 ...Kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk st...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen utgjør et unntak fra første punktum, i det den fastsetter at kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform verken kan eller skal ha formannskap eller fylkesutvalg. I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner er kommune- eller fylkesråd et obligatorisk organ, jf. [kapittel 10](#). Rådet er tillagt de oppgaver som formannskap eller fylkesutvalg er tillagt i formannskapskommuner. Rådet skal blant annet innstille til vedtak i kommunestyret og fylkestinget i økonomisaker, jf. [§ 14-3](#) tredje ledd siste punktum. I praksis vil derfor rådet overta funksjonene til formannskapet eller fylkesutvalget.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-6 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* regulerer valg av medlemmer og varamedlemmer til formannskap og fylkesutvalg.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 5-6 ...for fire år...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Valg til formannskap og fylkesutvalg skjer «for fire år», altså hele kommunestyreperioden. Kommunestyret eller fylkestinget har ikke kompetanse til å omorganisere disse organene når valget først har skjedd, se departementets tolkningsuttalelser til kommuneloven av 1992 i sakene [93/5648 og 99/5483](#). Endring i antallet medlemmer må derfor enten vedtas *før* valg til kommunestyre eller fylkesting, og da med virkning for neste valgperiode, eller i det konstituerende møtet *før* kommunestyret eller fylkestinget velger medlemmene til formannskapet.

Verv som medlem i formannskap eller fylkesutvalg er et personlig verv. Det innebærer at partiet ikke kan velge å bytte ut noen de har valgt inn i disse organene. Det gjelder selv om medlemmene velger å bryte med partiet, og eventuelt melder seg inn i et nytt parti.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 5-6 ...av og blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bare de som sitter som medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget er valgbare til henholdsvis formannskap og fylkesutvalg. Formuleringen «medlemmene» innebærer også et forbud mot å velge varamedlemmer. Med andre ord kan varamedlemmer i kommunestyret og fylkestinget ikke velges som medlem eller varamedlem til formannskap eller fylkesutvalg.

## **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-6 ...Valget holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever d...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Valg av formannskapet og fylkesutvalget skal gjennomføres som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som avtalevalg (se nærmere i kommentarene til [§ 7-7](#)). Avtalevalg er dermed bare aktuelt der *alle* medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget er enige om en på forhånd utarbeidet innstilling med forslag til sammensetning av hele formannskapet eller fylkesutvalget. Er ett medlem uenig, vil vedkommende kunne kreve forholdsvalg. På denne måten vil bestemmelsen i praksis sikre en forholdsmessig sammensetning av formannskap og fylkesutvalg i lys av den politiske sammensetningen i kommunestyret eller fylkestinget.

## **Karnov Lovkommentar 10 til § 5-6 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* gir formannskap og fylkesutvalg kompetanse til å opprette et arbeidsutvalg. Bestemmelsen var ny i koml. 2018. Som det fremgår av ordlyden må medlemmer i slike arbeidsutvalg også være medlem i formannskapet eller fylkesutvalget.

I ordlyden er det ikke oppstilt et krav til et bestemt antall medlemmer i arbeidsutvalg. Det følger av flertallsformen «medlemmer» at arbeidsutvalget må bestå av minst to personer.

Bestemmelsen inneholder ingen egen regulering av vedtaksprosessen knyttet til opprettelsen av slike arbeidsutvalg. Her vil dermed de alminnelige reglene får anvendelse. Beslutningen om å opprette en slik gruppe, og antallet medlemmer, treffes gjennom flertallsvedtak, jf. koml. [§ 11-9](#) andre ledd. Arbeidsutvalget vil være et folkevalgt organ, jf. koml. [§ 5-1](#) andre ledd bokstav e. Valget av hvem som skal sitte i arbeidsutvalget vil derfor avgjøres ved forholdsvalg dersom minst ett av medlemmene krever dette, jf. koml. [§ 7-4](#) første ledd.

Ettersom et arbeidsutvalg er et folkevalgt organ, vil også saksbehandlingsreglene i [kapittel 11](#) gjelde for arbeidsutvalgets arbeid. Det medfører blant annet at utvalget må behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter, og at møtene som hovedregel skal gjennomføres for åpne dører.

Ved en lovendring i 2023 ble det fastslått i loven at formannskapet og fylkesutvalget også kan velge å omorganisere og nedlegge slike arbeidsutvalg. Denne kompetansen er eksklusivt lag til formannskapet eller fylkesutvalget, jf. ordlyden «selv». Dette kan ikke delegeres til andre. Heller ikke kommunestyret eller fylkestinget kan treffe en beslutning om å legge slike arbeidsutvalg ned. Det er heller ikke noe til hinder for at arbeidsutvalg legges ned eller omorganiseres flere ganger, jf. [Prop. 60 L \(2022–2023\)](#) s. 39.

## **Karnov Lovkommentar 11 til § 5-6 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* regulerer rammene for formannskapets og fylkesutvalgets kompetanse til delegasjon til et arbeidsutvalg. Denne delegasjonskompetansen er begrenset til «saker som ikke har prinsipiell betydning». Skranken må tolkes på samme måte som andre steder i loven, se f.eks. kommentarene til [§ 6-1](#).

Formannskapets og fylkesutvalgets kompetanse til å delegere til et arbeidsutvalg kan begrenses av kommunestyret og fylkestinget. Det vil bero på en tolkning av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om de har begrenset kompetansen for subdelegasjon til et slikt arbeidsutvalg.

## Karnov Lovkommentar 12 til § 5-6 ...Formannskapet og fylkesutvalget innstiller til kommunestyret...

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven bygger generelt på at all kompetanse og alt ansvar skal ligge hos kommunestyret og fylkestinget som øverste organ i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen. Loven har derfor svært få eksempler på at andre organ er tillagt bestemte oppgaver og kompetanse. Femte ledd er et unntak og fastsetter at formannskapet og fylkesutvalget skal *innstille* til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i økonomisaker som nevnt i koml. [§ 14-3](#) tredje ledd. Økonomisaker etter [§ 14-3](#) tredje ledd er vedtak om *økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning*.

I uttrykket «innstiller» ligger at formannskapet og fylkesutvalget skal fremme et forslag til vedtak, som deretter skal behandles av kommunestyret og fylkestinget.

Denne innstillingsretten og -plikten som hviler på formannskapet og fylkesutvalget innebærer en del begrensninger for organisasjonsfriheten. Det vil f.eks. være i strid med loven dersom kommunestyret eller fylkestinget gir kommunedirektøren i oppgave å fremme en innstilling i slike saker direkte til kommunestyret eller fylkestinget. Noe annet er at kommunedirektøren vil sende en saksinnstilling til formannskapet og fylkesutvalget, der hen fremmer administrasjonens forslag også i saker om *økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning*. Det er heller ikke noe i veien for at kommunen eller fylkeskommunen lar ett eller flere utvalg få uttale seg om kommunedirektørens forslag i slike saker *før* formannskapet eller fylkesutvalget behandler saken. Kravet er imidlertid at saken skal behandles i formannskapet og fylkesutvalget, og at disse organene vedtar en innstilling, som deretter danner grunnlag for kommunestyrets eller fylkestingets behandling av sakene.

## Karnov Lovkommentar 13 til § 5-6 ...skattevedtak...

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger også av bestemmelsen at formannskapet og fylkesutvalget innstiller til henholdsvis kommunestyrets og fylkestingets «*skattevedtak*». Skattevedtak treffes for det første etter lov [26. mars 1999 nr. 14](#) om skatt av formue og inntekt (skatteloven). For det andre vil innstillingsretten omfatte vedtak om innføring og fastsettelse av eiendomsskatt med hjemmel i eiendomsskatteleva, jf. §§ [2](#) og [10](#).

## Karnov Lovkommentar 14 til § 5-6 ...Formannskapet og fylkesutvalget kan få tildelt vedtaksmyndig...

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* fastslår at formannskapet og fylkesutvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet «*i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov*». Bestemmelsen må sees i sammenheng med [§ 5-3](#) tredje ledd som fastslår at kommunestyret og fylkestinget kan delegere sin beslutningskompetanse til andre folkevalgte organer innenfor rammen av lov. Både formannskapet og fylkesutvalget er folkevalgte organ, og andre punktum innebærer dermed ingen begrensning i kommunestyrets og fylkestingets delegasjonsadgang.

Samtidig fremgår det av ordlyden at delegasjonsadgangen kan være begrenset i annen lov. Der kommuneloven har lagt kompetanse til kommunestyret eller fylkestinget «*selv*», vil denne kompetansen ikke kunne delegeres til formannskapet eller fylkesutvalget. Også i særlovgivningen vil det bero på en tolkning av den aktuelle bestemmelse, om denne er ment å stenge for delegasjon.

## § 5-7. Utvalg

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål og for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Kommunestyret kan selv også opprette utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen (kommunedelsutvalg). Utvalg etter denne paragrafen skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv hva slags saker utvalget skal behandle. Utvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov.

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget. Dette kravet gjelder ikke når kommunedelsutvalg velger arbeidsutvalg. Utvalget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg.

Utvalget kan gi lederen eller arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet. Kommunedelsutvalg kan i tillegg gi lederen av administrasjonen i kommunedelen tilsvarende myndighet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge utvalg.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **Karnov lovkommentarer: § 5-7**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-7**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir hjemmel til å opprette utvalg for kommunale formål.

Etter koml. 1992 var det i [§ 10](#) nr. 1 åpnet for å opprette *faste utvalg*. Disse var ment som varige organer som ble tildelt et saklig avgrenset virkeområde. I koml. 1992 [§ 10](#) nr. 5 var det åpnet opp for å opprette *komiteer* som var ment til saksforberedelse av konkrete saker og for å utføre særlig verv, mens det i koml. 1992 [§ 12](#) var åpnet for å opprette *kommunedelsutvalg*, som var ment som faste utvalg med et geografisk avgrenset område. I koml. 2018 er disse tre ulike organene samlet til ett organ, nemlig utvalg. Utvalg skal nå både kunne brukes som faste organ med saklig og/eller geografisk avgrensning og som midlertidige eller kortvarige organ, se [NOU 2016: 4 s. 85](#).

I tillegg til at endringen gir en forenkling og reduserer antallet typer organ i en kommune, har endringen betydning for anvendelsen av [kapittel 11](#) om saksbehandling i folkevalgte organer. Etter koml. 1992 [§ 29](#) nr. 3 fremgikk det at det for komiteer etter [§ 10](#) nr. 5 var adgang for oppnevningsorganet til å bestemme at reglene i saksbehandlingskapittelet ikke kom til anvendelse. Dette åpnet blant annet for å gjøre unntak fra prinsippet om møteoffentlighet. I kommunelovutvalget ble det pekt på viktigheten av å sikre møteoffentlighet. Utvalget mente det var bedre å lage unntak knyttet til typen avgjørelser, enn til typen organ, se [NOU 2016: 4 s. 86](#). I koml. 2018 er det derfor ikke åpnet opp for å gjøre unntak fra saksbehandlingsreglene for det som tidligere var ad hoc-komiteer.

I bestemmelsen er det videre gitt regler om delegasjon til utvalg, og åpnet for at utvalg kan opprette arbeidsutvalg (underutvalg). Bestemmelsen inneholder også regler om utvalgets kompetanse til subdelegasjon til arbeidsutvalg og utvalgets leder, og regler om omorganisering og nedlegging av utvalg.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-7 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* må forstås i lys av [§ 5-1](#) første ledd som oppstiller et hjemmelskrav for å opprette folkevalgte organer. Koml. [§ 5-7](#) første ledd gir hjemmelen for å opprette *utvalg* som et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.



*Første punktum* hjemler opprettelsen av utvalg til alle kommunale formål og til deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Det innebærer at utvalg kan være tillagt varige oppgaver, som oppgaver innenfor helse eller oppvekst. Men de kan også brukes til mer kortvarige oppgaver, som politisk styring av et utbyggingsprosjekt.

*Andre punktum* åpner for å opprette utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen (såkalt kommunedelsutvalg). En slik begrensning kan kombineres med en saklig avgrensning, for eksempel slik at et kommunedelsutvalg har ansvar og oppgaver for helsespørsmål i en bestemt del av kommunen.

Hjemmelen åpner for at kommunen og fylkeskommunen kan bestemme *om* de skal ha slike utvalg og eventuelt *hvor mange* utvalg de ønsker å opprette. Bestemmelsen er ment å gi stor organisasjonsfrihet og fleksibilitet. Hjemmelen er ikke begrenset til kommuner og fylkeskommuner som har formannskapsmodell. Også kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styring, kan bruke utvalg.

I motsetning til formannskap og fylkesutvalg der medlemmene må velges av og blant medlemmene i henholdsvis kommunestyret og fylkestinget, er det ikke noe krav om at medlemmene i utvalg må være medlem i kommunestyret eller fylkestinget. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at kommunestyremedlem eller fylkestingsmedlem velges inn som medlem i utvalg.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-7 ...Kommunestyret og fylkestinget kan selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen angir den personelle kompetansen for å opprette utvalg. Kompetansen er lagt til kommunestyret i primærkommuner og til fylkesting i fylkeskommuner. At det er kommunestyret eller fylkestinget «*selv*» som kan opprette utvalg, innebærer et forbud mot at denne beslutningskompetansen kan delegeres til andre.

Formuleringen «*kan*» viser at det er opp til kommunestyrets eller fylkestingets frie skjønn å ta stilling til om de ønsker å opprette utvalg. Om ikke annet følger av lov, er det ikke obligatorisk å opprette utvalg. Dette i motsetning til formannskap og fylkesutvalg som er obligatoriske organ, jf. kommentarene til koml. [§ 5-6](#) første ledd.

Det finnes regler som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette utvalg. Et eksempel er koml. [§ 23-1](#) første ledd som pålegger kommunene og fylkeskommunene å opprette *kontrollutvalg*, som er en særlig form for utvalg.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-7 ...Kommunestyret kan selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* gir hjemmel til å opprette utvalg med virkeområde for en geografisk del av kommunen. Ordlyden angir at *kommunestyret* kan opprette slike utvalg, men nevner ikke fylkestinget. Dette er bevisst, i det loven ikke hjemler kommunedelsutvalg i en fylkeskommune. Dette er en videreføring av reguleringen i koml. 1992 [§ 12](#). Begrunnelsen for dette var at kommunedelsutvalg på fylkesnivå ville representere en problematisk dublering av interkommunalt samarbeid, noe som neppe vil bidra til å gjøre den kommunale og fylkeskommunale forvaltning mer effektiv og oversiktlig, se [NOU 1990: 13 s. 356](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-7 ...Utvalg etter denne paragrafen skal ha minst tre medlemmer....**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]



Tredje punktum oppstiller krav til minste antall medlemmer. Utvalg skal minst ha tre medlemmer. Dette vilkåret skal sikre en viss representativitet, og må forstås i sammenheng med hvordan slike utvalg blir satt sammen. Valg av medlemmer til slike utvalg er regulert i [kapittel 7](#). Som det følger av [§ 7-4](#) første ledd skal folkevalgte organer, herunder utvalg, velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem i oppnevningsorganet krever dette. Når utvalg minst skal ha tre medlemmer, vil forholdsvalg gjøre at utvalgets sammensetning til en viss grad vil gjenspeile den politiske sammensetning i kommunestyret eller fylkestinget.

Loven angir ingen maksimalgrense på antall medlemmer.

Det følger av [§ 5-5](#) andre og tredje ledd at antallet medlemmer i kommunestyret og fylkestinget skal være et oddetall. Dette for å unngå stemmelikhet i for mange saker. Det er ikke noe tilsvarende krav om at antallet i utvalget skal ha et oddetall. For å unngå stemmelikhet, er det likevel ønskelig at medlemstallet er et oddetall.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-7 ...Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestl...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første ledd gir hjemmel til å *opprette* utvalg, gir *andre ledd første punktum* regler om *valg av medlemmer til utvalget*. Bestemmelsen fastsetter at den personelle kompetansen til å velge medlemmer, herunder leder og nestleder, er lagt til kommunestyret i primærkommuner og fylkestinget i fylkeskommuner. Formuleringen «*selv*» markerer at dette er en kompetanse som ikke kan delegeres til andre.

Et unntak fra dette følger av koml. [§ 5-8](#), der det er åpnet for at kommunedelsutvalg kan vedtas å velges ved direkte valg. Det vil da være innbyggerne i den aktuelle kommunedelen som velger utvalgets medlemmer, og utvalgets leder og nestleder velges av kommunedelsutvalget «*selv*», se koml. [§ 5-8](#) andre punktum.

Nærmere regler for valg av medlemmer til utvalg følger av koml. [kapittel 7](#).

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 5-7 ...Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv hva slags sake...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd andre punktum* fastsetter at kommunestyret og fylkestinget «*selv*» må fastsette hva slags saker utvalget skal behandle, altså hva som er utvalgets saklige og eventuelt geografiske virkeområde. Dette er en beslutning som ikke kan delegeres til andre.

Mange kommuner og fylkeskommuner har valgt en utvalgsmodell der ulike sentrale områder som helse, økonomi, oppvekst, byutvikling og samferdsel er fordelt mellom ulike utvalg. De fleste saker vil da enten behandles endelig av utvalgene eller gå via et utvalg før de eventuelt behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Slike tradisjonelle oppdelinger av kommunens og fylkeskommunens virksomhet er imidlertid ikke bindende. Kommunestyret og fylkestinget kan velge å fordele oppgavene på andre måter. Bruk av utvalg krever heller ikke at alle saksområder blir delegert til et utvalg. Kommunestyret eller fylkestinget kan opprette f.eks. et samferdselsutvalg, mens de behandler saker innenfor f.eks. innenfor skolesektoren selv.

Selv om bestemmelsen gir stor frihet, inneholder den likevel en skranke. I og med at kommunedelsutvalg er opprettet for en geografisk del av kommunen, må ansvar og oppgaver som gis til kommunedelsutvalget angå denne geografiske delen av kommunen.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med koml. [§ 5-13](#) som fastsetter at det skal vedtas et reglement for folkevalgte organer som angir organets virkeområde. Samtidig som det treffes vedtak om å opprette et utvalg, må det vedtas et slikt reglement som angir hvilke saker utvalget skal behandle.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 5-7 ...Utvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd tredje punktum* regulerer kommunestyrets og fylkestingets adgang til å *delegere kompetanse* til utvalg. Utvalg kan gis vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov. Det følger allerede av koml. [§ 5-3](#) tredje ledd at kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer innen rammen av lov. Andre ledd tredje punktum begrenser ikke denne kompetansen, og slik den formulert har den derfor ingen selvstendig betydning.

Selv om loven åpner for å tildele utvalg omfattende fullmakter, kan kommunestyret og fylkestinget også velge å bruke utvalg som rent saksforberedende organ.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-7 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* gir hjemmel for utvalget til å opprette et *arbeidsutvalg*.

Den personelle kompetansen til å treffe slike vedtak og til å velge medlemmer til arbeidsutvalget, er lagt til «utvalget», jf. ordlyden i tredje ledd. Det innebærer at verken kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å opprette slike arbeidsutvalg, og de kan heller ikke foreta valg av medlemmer.

Bare medlemmer av utvalget er valgbare til arbeidsutvalg. Det er altså ikke adgang til å velge utenforstående til å sitte i saksforberedende arbeidsutvalg for et utvalg. Et unntak fra dette følger likevel av tredje ledd andre punktum, se [note 12](#).

Arbeidsutvalg er hjelpeorganet for utvalget, og etter en lovendring i 2023 følger det nå klart av loven at utvalget på et hvert tidspunkt kan omorganisere eller nedlegge egne arbeidsutvalg. Slike endringer kan også gjøres flere ganger i løpet av valgperioden, se [Prop. 60 L \(2022–2023\)](#) s. 39. Kompetansen til å omorganisere og nedlegge arbeidsutvalg ligger eksklusivt til utvalget som har opprettet det, jf. ordlyden «selv».

Det kan reises spørsmål ved om utvalg har kompetanse til å opprette flere arbeidsutvalg. Det følger av ordlyden at det kan opprettes «et arbeidsutvalg» (i entallsform), noe som trekker i retning av at det bare kan opprettes ett arbeidsutvalg. I praksis er det likevel eksempler på at det blir opprettet flere arbeidsutvalg.

Arbeidsutvalg vil være et folkevalgt organ, jf. koml. [§ 5-1](#) andre ledd bokstav e. Valget av hvem som skal sitte i arbeidsutvalg vil derfor avgjøres ved forholdsvalg dersom minst ett av medlemmene krever dette, jf. koml. [§ 7-4](#) første ledd.

At arbeidsutvalg er et folkevalgt organ, innebærer også at saksbehandlingsreglene i koml. [kapittel 11](#) gjelder for arbeidsutvalgets arbeid. Arbeidsutvalg må derfor behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter, og møtene skal som hovedregel gjennomføres for åpne dører.

Hjemmelskravet innebærer at for eksempel et utvalg ikke kan opprette andre undergrupper enn arbeidsutvalg, se [TUDEP-2022-4969-2](#).

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 5-7 ...et arbeidsutvalg med medlemmer...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Loven angir ikke direkte noe minstekrav til antall medlemmer i et arbeidsutvalg. Ordlyden bruker likevel flertallsformen «medlemmer», noe som tilsier at det minst må være to medlemmer i utvalget.

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 5-7 ...medlemmene...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det er bare «medlemmene» i et utvalg som kan velges som medlemmer til et arbeidsutvalg. Det innebærer at varamedlemmer til utvalget heller ikke kan velges som medlemmer i arbeidsutvalg.

### **Karnov Lovkommentar 12 til § 5-7 ...Dette kravet gjelder ikke når kommunedelsutvalg velger arbeid...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd andre punktum* inneholder et unntak fra første punktum som gjelder kommunedelsutvalg. Ordlyden i bestemmelsen er «[d]ette kravet gjelder ikke når kommunedelsutvalg velger arbeidsutvalg.» Det er ikke helt opplagt hva «[d]ette kravet» viser tilbake til. Regelen ble først utformet ved Stortingets behandling av loven. Bakgrunnen var en henvendelse fra Oslo kommune som ønsket å kunne beholde en ordning der kommunestyret valgte underutvalg som saksforberedende organ for kommunedelsutvalg, se [Innst. 369 L \(2017–2018\) vedlegg 1 s. 161](#). Tilblivelseshistorien til bestemmelsen viser derfor at formålet med andre punktum var å fastslå at det var adgang til å velge andre enn medlemmer i kommunedelsutvalg til arbeidsutvalg, og at det heller ikke var noe krav om at det er utvalget som velger arbeidsutvalgets medlemmer til kommunedelsutvalg.

### **Karnov Lovkommentar 13 til § 5-7 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* regulerer et utvalgs kompetanse til delegasjon.

*Første punktum* fastsetter at utvalget kan gi «lederen eller arbeidsutvalget» myndighet til å treffe vedtak. I og med at loven i utgangspunktet ikke legger kompetanse direkte til utvalg, er bestemmelsen en hjemmel for subdelegasjon. Bestemmelsen gir et utvalg hjemmel til å subdelegere kompetanse utvalget har fått fra kommunestyret eller fylkestinget.

Hjemmelen åpner bare for subdelegasjon til utvalgets leder og til et arbeidsutvalg oppnevnt og valgt etter reglene i tredje ledd.

Som skranke for delegasjonskompetansen fremgår det at delegasjon ikke kan foretas i saker som «*har prinsipiell betydning*». Dette vilkåret må tolkes i tråd med det samme vilkåret andre steder i loven, og det vises her til kommentarene til [§ 13-1](#).

Delegasjon til utvalgets leder eller et arbeidsutvalg kan bare skje dersom kommunestyret eller fylkestinget ikke har begrenset adgangen til å foreta subdelegasjon. Det beror på en tolkning av delegasjonsvedtaket eller andre vedtak, om slike begrensinger er gitt.

### **Karnov Lovkommentar 14 til § 5-7 ...Kommunedelsutvalg kan i tillegg gi lederen av administrasjon...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Utgangspunktet i kommuneloven er at all delegasjon fra folkevalgt nivå til administrasjonen må skje til kommunedirektøren, som eventuelt kan delegere videre i administrasjonen, se kommentarene til

koml. [§ 5-3](#) tredje ledd. Koml. [§ 5-7](#) fjerde ledd andre punktum er et unntak fra dette. Bestemmelsen hjemler delegasjon fra et kommunedelsutvalg til lederen av administrasjonen i den samme kommunedelen. Slik delegasjon forutsetter at saken ikke har prinsipiell betydning.

Bestemmelsen må forstås i lys av hvordan kommunedelsutvalg kan benyttes. Det er åpning for at kommunedelsutvalg utgjør et folkevalgt nivå over en administrativ organisasjon knyttet til den samme bydelen. Typisk vil det da tilsettes en kommunedelsdirektør. Dersom kommunen velger en slik organisering, vil kommunedelsutvalget kunne delegere sin kompetanse direkte til leder av kommunedelsadministrasjonen. Bestemmelsen er en videreføring av koml. 1992 [§ 12](#) nr. 4, slik denne lød etter en lovendring i 2006. Adgangen ble i [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 53](#) begrunnet med hensynet til effektiv styring og kontroll av kommunedelsforvaltningen, samt hensynet til kontakten med innbyggerne i kommunedelen.

Dersom kommunen velger å bygge opp en egen bydelsadministrasjon, vil denne uansett være organisatorisk underlagt kommunedirektøren. Bydelsdirektørene vil også generelt være underlagt kommunedirektørens instruksjonsmyndighet. Men på de områder der kommunedelsutvalget direkte har delegert myndighet til leder av bydelen, vil ikke kommunedirektøren ha noen instruksjonsmyndighet, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 55](#).

Kommuneloven oppstiller ikke noe krav om at det skal knyttes en egen administrasjon til kommunedelsutvalg. Det er altså fullt mulig å organisere kommunen med kommunedelsutvalg, som forholder seg til kommunedirektøren og den alminnelige administrasjonen. I tilfellet vil hovedregelen komme til anvendelse, og all delegasjon til administrasjonen må da gå via kommunedirektøren.

### **Karnov Lovkommentar 15 til § 5-7 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd regulerer omorganisering eller nedlegging av utvalg. I motsetning til formannskap og fylkesutvalg som blir valgt for fire år, er regelen at kommunestyret og fylkestinget til enhver tid kan omorganisere eller nedlegge et utvalg. Det gjelder også midt i en valgperiode.

Med «omorganisere» menes å endre utvalgets oppgaver eller de fullmakter som utvalget er gitt.

Det kan reises spørsmål ved om «omorganisere» også omfatter det å bytte ut medlemmer eller endre antallet medlemmer. Problemstillingen må sees i lys av reglene om valg av medlemmene. Valg av utvalgets medlemmer skal skje ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever dette, jf. koml. [§ 7-4](#) første ledd. Dersom flertallet i kommunestyret eller fylkestinget deretter kunne vedta utskifting av enkeltmedlemmer eller redusere antallet medlemmer, ville dette kunne forrykke balansen i utvalget. Det er derfor ikke adgang til å omorganisere utvalg ved å velge nye enkeltmedlemmer eller endre antallet medlemmer. Dersom utvalgets sammensetning skal endres, må det skje ved nedlegging og deretter nyvalg på samtlige medlemmer, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 268](#). Et krav om nyvalg gjelder bare der kommunestyret eller fylkestinget ønsker å skifte ut medlemmer. Disse reglene er ikke til hinder for at varamedlemmer kan møte ved forfall, jf. koml. [§ 7-10](#) første ledd, eller at det settes inn settemedlemmer etter koml. [§ 7-10](#) andre ledd. Er det andre grunner til at ett eller flere medlemmer trer ut av vervet, er det også regler om valg av enkeltmedlemmer i koml. [§ 7-10](#) fjerde ledd.

Fra regelen om at utvalg fritt kan omorganiseres eller nedlegges er det et unntak i koml. [§ 5-8](#) andre ledd. Dersom et kommunedelsutvalg er valgt ved direkte valg, kan dette ikke omorganiseres eller nedlegges i valgperioden. Dette forbudet er likevel ikke til hinder for at kommunestyret endrer kommunedelsutvalgets oppgaver og fullmakter, som en omorganisering i medhold av [§ 5-7](#) femte ledd.

**§ 5-8. Direkte valg til kommunedelsutvalg**

Kommunestyret kan selv bestemme at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg skal velges av innbyggerne i kommunedelen (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv en leder og en nestleder. Ved direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.

Kommunedelsutvalg som er valgt ved direkte valg, kan ikke omorganiseres eller nedlegges i perioden.

Departementet kan gi forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg.

**Karnov lovkommentarer: § 5-8****Karnov Lovkommentar 1 til § 5-8**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Hovedregelen er at andre folkevalgte organer enn kommunestyret og fylkestinget velges ved indirekte valg. Som et unntak fra dette, som bare gjelder i primærkommuner, åpner kommuneloven for at kommunestyret kan vedta at medlemmene i et kommunedelsutvalg skal velges gjennom direkte valg. I tilfellet vil innbyggerne i den aktuelle bydelen velge medlemmene til utvalget. Valget gjennomføres i tråd med valgloven så langt disse reglene i valgloven passer.

Vedtaket om å ha direkte valg gjelder fram til det blir endret/opphevet av kommunestyret, se [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 288](#).

Bestemmelsen er en videreføring av koml. 1992 [§ 12](#) med enkelte språklige endringer, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 359](#). Adgangen til å gjennomføre direkte valg av kommunedelsutvalg ble tatt inn i koml. 1992 ved en lovendring i 2003. Forarbeidene til denne lovendringen, særlig [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 288](#), har fortsatt relevans for tolkningen av loven.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 5-8 ...Kommunestyret kan selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Personell kompetanse til å vedta direkte valg av medlemmene til et kommunedelsutvalg er lagt til kommunestyret «*selv*». Ettersom kommunedelsutvalg bare kan brukes av primærkommuner, og ikke av fylkeskommuner, er det ikke gitt noen slik kompetanse til fylkestinget. Ordet «*selv*» markerer at kommunestyret ikke kan delegere denne kompetansen til andre.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 5-8 ...bestemme...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Vedtak om å innføre direkte valg treffes ved alminnelig flertallsbeslutning, jf. koml. [§ 11-9](#) andre ledd første punktum.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 5-8 ...ett eller flere kommunedelsutvalg...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det er ikke noe krav i loven om at innføring av direkte valg gjelder alle deler av kommunen. Kommunestyret kan velge at ett kommunedelsutvalg for en del av kommunen skal velges av kommunestyret, mens det skal gjennomføres direkte valg av et annet kommunedelsutvalg, se [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 288](#).

**Karnov Lovkommentar 5 til § 5-8 ...velges av innbyggerne i kommunedelen...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]



Ved valg til kommunestyret vil personer over 18 år som har folkeregisteradresse i kommunen ha stemmerett, se valgloven [§ 2-2](#), jf. [§ 2-1](#). Ved direkte valg til kommunedelsutvalg er poenget å sikre en demokratisk legitimitet innenfor den aktuelle delen av kommunen, og det er derfor naturlig nok bare innbyggerne i den aktuelle kommunedelen som har stemmerett. I lys av tredje punktum i bestemmelsen må dette tolkes slik at folkeregistrert adresse er avgjørende.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-8 ...Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I utgangspunktet velger kommunestyret utvalgsleder og nestleder i kommunedelsutvalg, jf. koml. [§ 5-7](#) andre ledd første punktum. Når et kommunedelsutvalg er valgt av folket, er det mest naturlig at den gruppen også foretar valg av leder og nestleder. Det følger derfor av koml. [§ 5-8](#) første ledd *andre punktum* at kommunedelsutvalget i disse tilfeller selv skal velge sin leder og nestleder.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 5-8 ...gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastsetter at gjennomføring av direkte valg til kommunedelsutvalg skal følge reglene i valgloven så langt de passer.

Alle som er valgbare til kommunestyret vil dermed som et utgangspunkt også være valgbare til kommunedelsutvalg, jf. valgloven [§ 3-3](#) andre ledd. Med andre ord vil personer med folkeregisteradresse andre steder i kommunen enn den aktuelle bydelen, være valgbare. Det ble vurdert å oppstille som et valgbarhetskriterium at vedkommende måtte være bosatt i den aktuelle bydelen, men departementet valgte å ikke lovfeste et slikt krav, jf. [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 288](#). I koml. [§ 7-3](#) fjerde ledd sammenholdt med forskrift [3. januar 2003 nr. 8](#) om direkte valg til kommunedelsutvalg [§ 2](#) andre ledd, er det likevel gitt hjemmel for kommunestyret til å bestemme som valgbarhetskriterium at vedkommende er bosatt i kommunedelen.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 5-8 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Utgangspunktet er at kommunestyret kan nedlegge et utvalg. Her er det imidlertid et unntak for direkte valgte kommunedelsutvalg. Disse kan ikke nedlegges i valgperioden. Unntaket er begrunnet i at når en kommune først har valgt å be innbyggerne om å velge et kommunedelsutvalg, ville det fremstå som merkelig om kommunestyret deretter kunne nedlegge utvalget, se [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 134–135](#).

Noen stor begrensning for kommunestyrets formelle makt er dette likevel ikke. Kommunestyret kan endre kommunedelsutvalgets beslutningskompetanse. Kommunestyret kan i praksis vingeclippe kommunedelsutvalget.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-8 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I *tredje ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift «om direkte valg». Denne hjemmelen er pr. oktober 2023 ikke benyttet. Med hjemmel i koml. 1992 [§ 12](#) er det gitt en forskrift av [3. januar 2003 nr. 8](#) om direkte valg til kommunedelsutvalg. Av koml. 2018 [§ 31-5](#) følger det at forskrifter gitt med hjemmel i koml. 1992 fortsatt gjelder etter at koml. 2018 trådte i kraft, så langt forskriften også «kunne ha vært gitt» med hjemmel i koml. 2018. Bestemmelsen innebærer at forskrift [3. januar 2003 nr. 8](#) om direkte valg til kommunedelsutvalg fortsatt gjelder.



Av direktevalgforskriften følger det at det er valgstyret i kommunen som er ansvarlig for gjennomføring av valg til kommunedelsutvalg, jf. [§ 1](#) andre ledd. Forskriften gir også regler om listeforslagene og stemmesedler i [§ 3](#), forhåndsstemmegivningen i [§ 4](#), stemmegivningen i [§ 5](#), opptelling og valgoppgjør i [§ 6](#) og prøving av valgets gyldighet og klage i [§ 7](#).

### **§ 5-9. Kommunestyre- og fylkestingskomiteer**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer som saksforberedende organer for kommunestyret og fylkestinget. Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer. Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet.

Kommunestyret og fylkestinget deler selv alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer og velger leder og nestleder til komiteene. Ordføreren kan fritas fra valg til komiteene hvis kommunestyret eller fylkestinget bestemmer det. Varamedlemmer til komiteene velges blant kommunestyrets og fylkestingets varamedlemmer.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling som inneholder forslag til medlemmer og varamedlemmer til komiteene. Innstillingen skal inneholde like mange navn som antall medlemmer i hver komite, og den skal angi gruppen hvert medlem representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer. Antallet varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene. Innstillingen vedtas med alminnelig flertall.

Komiteene skal settes sammen forholdsmessig etter kjønnsfordelingen i kommunestyret eller fylkestinget. Varamedlemmer til komiteene velges på samme måte.

Hvis et medlem trer ut av kommunestyret eller fylkestinget, skal det nye medlemmet i kommunestyret eller fylkestinget overta komitevervet til det forrige medlemmet.

Komiteen kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer fra komiteen hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet. Komiteen kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **Karnov lovkommentarer: § 5-9**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-9**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir hjemmel til å opprette kommunestyrekomiteer i primærkommuner og fylkestingskomiteer i fylkeskommuner. Koml. [§ 5-9](#) viderefører koml. 1992 [§ 10 a](#) med enkelte språklige endringer, jf. [Prop. nr. 46 L \(2017–2018\) s. 359](#). Koml. 1992 [§ 10 a](#) ble tatt inn ved en lovendring i 2006. Forarbeidene til den gamle loven, og da særlig [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\)](#), er derfor fortsatt relevante for tolkningen av gjeldende lov.

Komitemodellen er inspirert av staten og stortingskomiteene. Tanken er at alle medlemmene i kommunestyret og fylkestinget deles inn i sakskomiteer som skal arbeide med sakene *før* de behandles i kommunestyret og fylkestinget. Målet er at kommunestyre- og fylkestingspolitikerne skal fordele sine ressurser og dermed få en mer aktiv rolle i kommunen, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 32–33](#). Samtidig vil en slik ordning kunne føre til en mer effektiv behandling av saker i kommunestyret og fylkestinget fordi politikere fra de store partiene vil ha jobbet med sakene i komiteene før de fremlegges for kommunestyret eller fylkestinget.

I tråd med disse formålene åpner loven ikke for delegasjon av beslutningskompetanse til slike komiteer. Dette er rene saksforberedende organer.

Forut for lovfestingen av komitemodellen var det to hovedmåter kommuner og fylkeskommuner benyttet slike komiteer uten forankring i lov. En del kommuner hadde valgt å opprette slike komiteer utenfor lovens system. Kompl. 2018 oppstiller et hjemmelskrav for å opprette folkevalgte organer, jf. kompl. [§ 5-1](#) første ledd. Dette ville det derfor ikke vært adgang til etter gjeldende lov.

Andre kommuner hadde opprettet slike komiteer som faste utvalg, jf. kompl. 1992 [§ 10](#). Her var det imidlertid noen utfordringer. Et flertall i kommunestyret eller fylkestinget kan ikke tvinge et mindretall til å oppnevne medlemmer til et utvalg bare av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Å få til en komitemodell, der alle medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget velges til en komite og medlemmer hentes utenfra, forutsetter derfor en enighet blant alle grupper i kommunestyret eller fylkestinget. Med hjemmel i kompl. [§ 5-9](#) kan flertallet nå treffe vedtak om å bruke denne modellen, og rammene i loven vil da binde mindretallet.

Kompl. 1992 §§ [36](#) og [37](#) hadde også regler som sikret minst 40 prosent av hvert kjønn i faste utvalg, se tilsvarende kompl. 2018 [§ 7-5](#) andre ledd og [§ 7-6](#) tredje ledd. Valgreglene til kommunestyret og fylkestinget sikrer ikke at organet er sammensatt slik at hvert av kjønnene er representert med minst 40 prosent. Dersom det er færre en 40 prosent av det underrepresenterte kjønn i et kommunestyre eller fylkesting, vil reglene om kjønnsrepresentasjon stenge for å bruke (faste) utvalg som modell med medlemmer av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Disse to hensynene var også noe av begrunnelsen for å lovfeste komitemodellen i 2006. I forarbeidene til kompl. 2018 fremgår det at utvalget ikke fant grunn til å endre dette, se [NOU 2016: 4 s. 86](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-9 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I første ledd første punktum gis hjemmelen for å opprette kommunestyre- og fylkestingskomiteer.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-9 ...Kommunestyret og fylkestinget kan selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Den personelle kompetansen til å vedta at det skal opprettes kommunestyre- og fylkestingskomiteer er lagt til kommunestyret i primærkommuner og til fylkestinget i fylkeskommuner. At det er kommunestyret eller fylkestinget «selv» som kan opprette utvalg, innebærer også et forbud mot at denne beslutningskompetansen kan delegeres til andre.

Formuleringen «kan» viser at det er opp til kommunestyret eller fylkestingets frie skjønn å ta stilling til om de ønsker å opprette slike komiteer.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-9 ...som saksforberedende organer for kommunestyret og fylkesting...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det fremgår direkte av loven at kommunestyre- og fylkestingskomiteenes funksjon er å være «saksforberedende organer for kommunestyret og fylkestinget». Tanken bak modellen er at saker, før de behandles i kommunestyret og fylkestinget, skal innom en komite. Det er likevel ikke noe rettslig krav. Selv om en kommune har valgt en komitemodell, kan kommunestyret for eksempel la formannskapet innstille direkte til kommunestyret.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-9 ...Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av *første ledd andre punktum* at slike kommunestyre- eller fylkestingskomiteer skal ha *minst tre medlemmer*. Dette vilkåret skal sikre en viss representativitet. Tanken er at komiteen skal være sammensatt slik at den speiler den politiske sammensetningen i kommunestyret eller fylkestinget. På denne måten vil komiteen kunne drøfte sakene, og sammen med partigruppemøter, vil dette kunne lette behandling av sakene i kommunestyret og fylkestinget. Dersom komiteen har få medlemmer eller ikke gjenspeiler den politiske fordelingen i kommunestyret og fylkestinget, vil komiteen ikke kunne tjene til sitt formål.

Loven angir ingen maksimalgrense for antall medlemmer, og oppstiller heller ikke noe krav om at alle komiteene skal ha like mange medlemmer. Så lenge komiteene har minst tre medlemmer, er det opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme de ulike komiteenes medlemstall. På grunn av valgbarhetsreglene vil det samlede antall komitemedlemmer likevel ikke kunne overstige antallet medlemmer som sitter i kommunestyret eller fylkestinget.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-9 ...Komiteene kan ikke gis vedtaksmyndighet....**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd tredje punktum* angir en begrensning i bruken av slike komiteer. Det følger av koml. [§ 5-3](#) tredje ledd at kommunestyret og fylkestinget kan delegere til andre folkevalgte organer innen rammen av lov. Koml. [§ 5-9](#) første ledd tredje punktum utgjør et unntak fra dette utgangspunktet.

Kommunestyre- og fylkestingskomiteer kan ikke gis vedtaksmyndighet. Slike komiteer skal bare være saksforberedende organ for kommunestyret eller fylkestinget.

Det kan reises spørsmål om hvordan «vedtaksmyndighet» skal tolkes. Det er klart at kommunestyre- eller fylkestingskomiteer innenfor sitt saksområde kan gis formell innstillingsrett i saker som skal avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget. Det er nettopp dette som er formålet med komiteene, at de skal forberede, og gi en anbefaling til kommunestyret eller fylkestinget. Slik sett blir det truffet vedtak i komiteene, men da i form av en innstilling.

Det er videre et formål med komiteene at disse skal fungere som politiske verksted. Komiteene kan derfor gis kompetanse til å treffe vedtak om å ta opp nye saker innenfor sitt saksområde. Et slikt initiativ kan gi grunnlag for å fremme en sak til kommunestyret eller fylkestinget, men kan også rette seg mot administrasjonen. Komiteer kan f.eks. gis kompetanse til å treffe vedtak om at administrasjonen skal utrede ulike saker. Se nærmere [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 80](#).

Komiteer kan også gis kompetanse til å treffe avgjørelser om å gjennomføre høringer, og eventuelt treffe avgjørelser knyttet til slike høringer.

Forbudet mot å gi vedtakskompetanse til komiteene må derfor tolkes slik at det begrenser adgangen til å gi slike komiteer kompetanse til å treffe vedtak med ekstern virkning. Med dette tenkes det på vedtak som binder kommunen eller fylkeskommunen utad overfor tredjepersoner.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 5-9 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første ledd regulerer vedtagelse om å opprette en komitemodell, gir *andre og tredje ledd* regler for valg av medlemmer til de ulike komiteene. Reglene vil utfylles av de generelle reglene om valg i koml. [kapittel 7](#). Særlig tredje ledd har regler som avviker fra de generelle reglene i [kapittel 7](#). Generelt vil særreglene i andre og tredje ledd gå foran de generelle reglene i [kapittel 7](#) ut fra prinsippet om *lex specialis*. Samtidig vil reglene i [kapittel 7](#) gjelde der andre og tredje ledd i denne bestemmelsen ikke har noen regulering.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 5-9 ...Kommunestyret og fylkestinget deler selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Personell kompetanse til å velge medlemmene til kommunestyre- eller fylkestingstingskomiteer ligger i primærkommuner til kommunestyret og i fylkeskommuner til fylkestinget. Ordet «selv» markerer at denne kompetansen ikke kan delegeres.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 5-9 ...deler selv alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer in...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Komitemodellen forutsetter at alle medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget skal sitte i én komite. Det er altså ikke adgang til å utelate noen av medlemmene fra komitearbeid. Dette følger av ordlyden «*alle* kommunestyrets og fylkestingets medlemmer». Dette er ment å sikre at mindre partier ikke blir satt på sidelinjen, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 39](#).

Fra retten og plikten til å delta i slikt komitearbeid, er det likevel unntak. Det følger av koml. [§ 7-3](#) tredje ledd bokstav e at medlemmer av kontrollutvalget er utelukket fra valg til kommune- eller fylkestingskomiteer. Kontrollutvalget skal også kontrollere kommunestyrekomiteers og fylkestingskomiteers arbeid. For å unngå at noen skal kontrollere eget arbeid, er medlemmer av kontrollutvalg utelukket fra å velges inn i slike komiteer, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 39–40](#).

Et annet unntak gjelder ordfører, og dette unntaket åpner for å gjøre unntak for plikten til komitearbeid, se [note 11](#) til [§ 5-9](#).

Bare medlemmer som sitter i kommunestyret eller fylkestinget er valgbare til slike komiteer. Dette fremgår av formuleringen «*deler ... alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer*». Loven bygger altså på et prinsipp om gjennomgående representasjon i forholdet mellom kommunestyret/fylkestinget og kommunestyre-/fylkestingskomiteer.

I ordlyden «*deler ... alle kommunestyrets og fylkestingets medlemmer inn i kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer*» ligger det også en begrensning om at kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer bare kan velges til én komite. Det er altså ikke adgang til å velge noen medlemmer til flere komiteer, se nærmere [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 38](#).

Disse rammene medfører at det totale antallet medlemmer i slike komiteer aldri vil overstige antallet medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget.

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 5-9 ...velger leder og nestleder til komiteene...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av loven at kommunestyret og fylkestinget, i tillegg til å velge komiteedlemmene, også skal velge leder og nestleder i komiteene. Dette valget gjennomføres som flertallsvalg, jf. koml. [§ 7-4](#) andre ledd. Om gjennomføring av flertallsvalg, se kommentarene til koml. [§ 7-8](#).

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 5-9 ...Ordføreren kan fritas fra valg til komiteene hvis kommunesty...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* åpner for å gjøre unntak fra hovedregelen om at alle medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget skal være i en komite. Bestemmelsen åpner for at kommunestyret eller fylkestinget kan åpne for å frita ordføreren fra komiteer. Unntaket er begrunnet i at ordfører har mange oppgaver,

og at det kan være grunn til å begrense belastningen på den som innehar ordførervervet, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 39](#).

Slik ordlyden er utformet forutsetter unntaket at ordfører har bedt seg fritatt, se Bernt og Overå 2019 s. 84. Ordlyden tilsier også at det er opp til kommunestyret eller fylkestinget å beslutte om fritak skal gis. Loven gir ikke ordfører noe rettskrav på fritak. Dette unntaket gjelder imidlertid bare ordfører. Varaordfører plikter å sitte i en av komiteene.

### **Karnov Lovkommentar 12 til § 5-9 ...Varamedlemmer til komiteene velges blant kommunestyrets og f...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

At bare kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer kan velges som medlem i en komite, stenger også for å velge varamedlemmer som medlemmer i komiteene. Derimot må varamedlemmer velges som varamedlem til komiteene. Dette fremgår også direkte av tredje punktum.

### **Karnov Lovkommentar 13 til § 5-9 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* gir også særregler om valg av medlemmer til komiteer. Reglene avviker på flere punkter fra de alminnelige reglene om valg til folkevalgte organer i [kapittel 7](#). Årsaken er at alle i kommunestyret eller fylkestinget *skal* velges og at et medlem bare kan sitte i én komite. Det var derfor behov for andre regler, se nærmere [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 40–43](#). Der tredje ledd har avvikende regler fra de som fremgår av [kapittel 7](#), vil reglene i [§ 5-9](#) tredje ledd gå foran etter prinsippet om *lex specialis*.

I *første punktum* fremgår det at kommunestyret eller fylkestinget skal utarbeide en innstilling som inneholder forslag til medlemmer og varamedlemmer til komiteene. I forarbeidene fremgår det at innstillingen bør utarbeides av et tverrpolitisk utvalg nedsatt av kommunestyret eller fylkestinget, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 42](#). Det skal stemmes over forslaget samlet ved flertallsvedtak, jf. tredje ledd siste punktum.

Innstillingen skal inneholde like mange navn som medlemmer i hver komite, og i forslaget skal det angis hvilket parti eller hvilken gruppe det enkelte medlem representerer.

I innstillingen kan det også angis varamedlemmer, men dette er ikke et krav. Derimot er det et krav om at det skal velges varamedlemmer, jf. tredje ledd første punktum. I praksis må det derfor utarbeides en innstilling med forslag til varamedlemmer. Antallet varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene.

### **Karnov Lovkommentar 14 til § 5-9 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *fjerde ledd* er det gitt særregler om kjønns sammensetningen i komiteene. De alminnelige reglene om valg av medlemmer til folkevalgte organer, oppstiller ulike krav som skal sikre deltagelse av minst 40 prosent av hvert kjønn, se koml. 2018 [§ 7-5](#) andre ledd og [§ 7-6](#) tredje ledd. Valgreglene til kommunestyret og fylkestinget sikrer ikke fullt ut en sammensetning der minst 40 prosent av hvert kjønn er representert. Dersom et kommunestyre eller fylkesting ikke har 40 prosent av hvert kjønn, vil kravet til gjennomgående representasjon forhindre at det er mulig å oppfylle kravene til kjønns sammensetning i den enkelte komite. Av denne grunn er det behov for et unntak fra de alminnelige reglene om kjønns sammensetning.



Kravet i *fjerde ledd første punktum* er at komiteene skal settes sammen med en forholdsmessig kjønnsfordeling. I dette ligger at det underrepresenterte kjønn fordeles mellom komiteene slik at alle komiteene kommer nærmest mulig 40 prosent av hvert kjønn. Det er altså ikke adgang til å oppfylle kravet til 40 prosent representasjon av hvert kjønn i 4 av 5 komiteer for deretter å bare ha medlemmer av det overrepresenterte kjønn i den femte komiteen.

I *andre punktum* er det fastslått at varamedlemmer til komiteene velges på samme måte som medlemmene når det gjelder kjønnsmessig sammensetning.

### **Karnov Lovkommentar 15 til § 5-9 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Femte ledd* gir regler for å håndtere det at en representant trer ut av kommunestyret eller fylkestinget. Årsaken kan være at vedkommende dør eller flytter fra kommunen.

I og med at det skal være gjennomgående representasjon i komiteene, må uttreden også få betydning for oppgaven som medlem i komité. Ved uttreden fra kommunestyret eller fylkestinget valgt ved forholdsvalg, følger det av koml. [§ 7-10](#) tredje ledd at varamedlemmer fra samme liste skal tre inn i deres sted i den nummerordenen varamedlemmene er valgt. Det følger av koml. [§ 5-9](#) femte ledd at det nye medlemmet i kommunestyret eller fylkestinget overtar komitevervet til det forrige medlemmet. Det skal altså ikke foretas noe nyvalg til komiteen. Dette er et unntak fra regelen i koml. [§ 7-10](#) fjerde ledd.

### **Karnov Lovkommentar 16 til § 5-9 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I *sjette ledd* er det gitt hjemmel til at kommunestyre- eller fylkestingskomiteer selv kan opprette arbeidsutvalg. Myndighet til å opprette arbeidsutvalg forutsetter at kommunestyret eller fylkestinget ikke har besluttet noe annet.

Den personelle kompetansen til å treffe slikt vedtak, og til å velge medlemmer til arbeidsutvalget, er lagt til «komiteen». Kommunestyret eller fylkestinget kan ikke vedta å opprette et slikt arbeidsutvalg, og de kan heller ikke foreta valg av medlemmer til slike arbeidsutvalg.

Det følger av ordlyden at bare medlemmer av den enkelte komite er valgbare til arbeidsutvalg. Det er altså ikke adgang til å velge utenforstående til å sitte i saksforberedende arbeidsutvalg for et utvalg.

Arbeidsutvalget vil være et folkevalgt organ, jf. koml. [§ 5-1](#) andre ledd bokstav e. Valget av hvem som skal sitte i arbeidsutvalget vil derfor avgjøres ved forholdsvalg dersom minst ett av medlemmene krever dette, jf. koml. [§ 7-4](#) første ledd.

Som et folkevalgt organ vil saksbehandlingsreglene i [kapittel 11](#) gjelde for arbeidsutvalgets arbeid. Det medfører blant annet at utvalget må behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter, og at møtene som hovedregel skal gjennomføres for åpne dører.

Ved en lovendring i 2023 ble det lagt til et nytt *andre punktum* i bestemmelsen. Av dette fremgår det at komiteen når som helst kan omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg.

### **Karnov Lovkommentar 17 til § 5-9 7. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Syvende ledd* regulerer kompetansen til å omorganisere eller nedlegge kommunestyre- eller fylkestingskomiteer. I motsetning til formannskap og fylkesutvalg som blir valgt for fire år, er regelen



at kommunestyret og fylkestinget til enhver tid kan omorganisere eller nedlegge komiteer. Det gjelder også midt i en valgperiode.

Med «*omorganisere*» menes å endre komiteens oppgaver eller fullmakter. Med «*nedlegging*» menes vedtak om å opphøre bruken av komitemodellen eller en komité. Dersom kommunestyret eller fylkestinget ønsker å skifte sammensetning eller fjerne én komite, må de nedlegge alle komiteene for deretter å velge medlemmet til alle de nye komiteene på nytt.

### § 5-10. *Styre for institusjon*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette egne styrever for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret og fylkestinget gir selv bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av kommunedirektøren, eller at styret helt eller delvis skal velges av de ansatte eller brukerne ved institusjonen det gjelder. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges etter andre punktum, velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi styret for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner myndighet til å treffe vedtak som gjelder virksomhetens drift og organisering.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrever.

### **Karnov lovkommentarer: § 5-10**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-10**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Koml. [§ 5-10](#) gir hjemmel til å opprette egne folkevalgte styrever for kommunale og fylkeskommunale institusjoner. Bestemmelsen er en videreføring av koml. 1992 [§ 11](#) med enkelte språklige endringer. Forarbeidene til koml. 1992 er derfor fortsatt relevante ved tolkningen av koml. [§ 5-10](#).

Institusjonsstyrever er ment brukt som en politisk og faglig overordnet ledelse av institusjoner. I motsetning til utvalg, som bare har folkevalgte medlemmer, er det åpnet for å la ansatte og brukere velge medlemmer til styrever for institusjon. Det er også åpnet for at kommunestyret eller fylkestinget kan la kommunedirektøren velge medlemmer. Av denne grunn regnes ikke slike styrever som folkevalgte organ, men hører til kategorien «andre kommunale organer», jf. koml. [§ 5-2](#) andre ledd bokstav b. De av medlemmene i styret som er valgt av kommunestyret eller fylkestinget vil være folkevalgte etter kommuneloven, jf. [§ 5-1](#) fjerde ledd bokstav b. Medlemmene som er oppnevnt av kommunedirektøren eller som er valgt av de ansatte eller brukerne vil imidlertid ikke være folkevalgte i kommunelovens forstand. Dette har blant annet betydning for anvendelse av reglene i koml. [kapittel 8](#).

Styret for institusjoner vil organisatorisk være plassert over kommunedirektøren, sammen med de folkevalgte organene. Det innebærer at kommunedirektøren ikke kan gi instruks til styret som organ, og at styret, så langt det har fått avgjørelsesmyndighet fra kommunestyret eller fylkestinget, kan treffe vedtak som er bindende for kommunedirektøren.

Samtidig vil selve institusjonen være del av den alminnelige administrasjonen, og dermed underlagt kommunedirektørens styringsrett. Instruks fra styret til driften, må derfor rettes til kommunedirektøren, som igjen må gi denne videre ned i driftsorganisasjonen.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-10 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* gir hjemmelen til å opprette styrer for kommunale og fylkeskommunale institusjoner.

Den personelle kompetansen er lagt til kommunestyret i primærkommuner og fylkestinget i fylkeskommuner. Ordet «*selv*» markerer at denne kompetansen ikke kan delegeres. Ordet «*kan*» markerer at slike styrer ikke er noe obligatorisk organ. Det er opp til kommunestyret og fylkestinget å avgjøre om de ønsker å opprette slike styrer som et overordnet styringsorgan for denne typen virksomhet.

Med «*institusjon*» menes virksomheter som etter sitt formål ikke tar sikte på økonomisk gevinst, for eksempel skoler, barnehager, dagsentre eller sykehjem, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 268](#). I begrepet ligger det at institusjonen har et avgrenset ansvarsområde, f.eks. læring av barn (skole) eller bo- og helsetilbud til eldre (sykehjem). Det er likevel ikke noe i veien for at et slikt styre har ansvar for f.eks. flere skoler eller bofellesskap, se [NOU 1990: 13 s. 355](#).

*Andre punktum* fastsetter at slike styrer skal ha minst tre medlemmer.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-10 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *andre ledd* er det gitt regler om valg av medlemmer til slike styrer. Ettersom loven åpner for at andre enn folkevalgte skal kunne sitte som medlem i styrer, er det nødvendig å gi særregler for valg av medlemmene. Det følger derfor av *andre ledd første punktum* at kommunestyret eller fylkestinget selv skal gi bestemmelser om styrets sammensetning. Slike bestemmelser skal både inneholde hvor mange medlemmer og varamedlemmer styret skal ha, hvem som skal velge/oppnevne medlemmene og eventuelt hvordan disse skal velges. I tråd med de alminnelige prinsippene for saksbehandling i folkevalgte organer, må dette treffes som et vedtak, og vedtakets innhold må nedtegnes skriftlig i møteboken, se koml. [kapittel 11](#) og [§ 11-4](#) bokstav d.

I *andre punktum* er det åpnet opp for at kommunestyret kan delegere til kommunedirektøren å oppnevne medlemmer til styret. Ordlyden åpner for at dette kan gjelde noen eller alle medlemmene til styret. Bestemmelsen åpner også opp for at kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til de ansatte eller brukerne ved institusjonen å velge noen eller alle medlemmene til styret. Disse alternativene kan kombineres, slik at f.eks. kommunedirektøren velger ett medlem, de ansatte ett medlem, brukerne ett medlem og kommunestyret velger ett medlem.

I *tredje punktum* fremgår det at de av medlemmene som ikke skal oppnevnes eller velges etter andre punktum, skal velges av kommunestyret eller fylkestinget «*selv*».

Rammene i denne bestemmelsen er ment å være uttømmende, det er altså ikke adgang til å delegere til andre enn de som er nevnt i bestemmelsen, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 268](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-10 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* regulerer delegasjon av myndighet fra kommunestyret eller fylkestinget til styre for institusjon.

Personell kompetanse til å foreta en slik delegasjon er lagt til kommunestyret og fylkestinget «*selv*», noe som innebærer at kompetansen ikke kan delegeres. I motsetning til det som var antatt å gjelde etter koml. 1992 [§ 11](#) tredje ledd, kan altså ikke andre folkevalgte organer subdelegere til et styre for institusjon uten særskilt hjemmel.

Som materiell skranke for delegasjon til styrer for en institusjon, oppstiller loven et krav om at vedtaket må gjelde «*virksomhetens drift og organisering*». Ifølge forarbeidene til koml. 1992 kan styrer gis myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, foreta tilsetninger og oppsigelser, og å treffe avgjørelser i andre personalsaker samt utøve budsjettmyndighet innenfor de rammene som trekkes opp i kommunestyrets eller fylkestingets budsjett, se [NOU 1990: 13 s. 111](#). Kompetansen vil også kunne omfatte det å treffe enkeltvedtak, som for eksempel opptak ved en institusjon, se [NOU 1990: 13 s. 355–356](#), men ikke mer prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål angående forholdet til brukere, større investeringer eller omlegging av virksomheten, jf. [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 268–269](#).

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-10 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Av *fjerde ledd* følger det at kommunestyret og fylkestinget når som helst kan omorganisere eller nedlegge slike styrer. Det gjelder altså selv om medlemmene er oppnevnt eller valgt av andre, og selv om dette er midt i ansatterepresentantenes valperiode.

Om hva som menes med «omorganisere eller nedlegge», se kommentarene til [§ 5-7](#) femte ledd.

Den personelle kompetansen til å omorganisere og nedlegge slike styrer er lagt til kommunestyret eller fylkestinget, og denne kompetansen kan ikke delegeres, jf. ordlyden «*selv*».

#### **§ 5-11. Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)**

I alle kommuner og fylkeskommuner skal det opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis minst 3/4 av de ansatte ønsker det, kan slike utvalg erstattes med andre ordninger.

Partssammensatte utvalg settes sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og for de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.

For de ansattes representanter gjelder valgbarhetsreglene i [§§ 7-2](#) og [7-3](#), bortsett fra bostedskravet.

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for andre utvalg etter [§ 5-7](#).

#### **Karnov lovkommentarer: § 5-11**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-11**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bestemmelsen at kommuner og fylkeskommuner skal opprette ett eller flere partssammensatte utvalg «for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver». Partssammensatte utvalg er etter hovedregelen altså et obligatorisk organ i kommuner og fylkeskommuner, og loven gir også en ramme for organets virksomhet. Formålet er å sikre de ansatte medbestemmelse, jf. [Ot.prp. nr. 58 \(1995–96\) s. 27](#).

Bestemmelsen viderefører koml. 1992 [§ 25](#). Forarbeidene til denne bestemmelsen er fortsatt relevante ved tolkningen av koml. 2018.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-11 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* gir hjemmel for og fastslår plikten til å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg. Fra plikten til å opprette partssammensatte utvalg, er det likevel et unntak i andre punktum. Hvis minst 3/4 av de ansatte ønsker det, kan slike utvalg erstattes med andre ordninger. Dette unntaket er ment å åpne opp for at administrasjonen får oppgaven med å forhandle med fagorganisasjonene, jf. [Ot.prp. nr. 58 \(1995–96\) s. 27](#).

Det følger av ordlyden at partssammensatte utvalg skal behandle saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Loven gir kommunestyret eller fylkestinget betydelig skjønnsfrihet knyttet til hvordan slike utvalg skal benyttes. Loven inneholder nok likevel et minstekrav til at saker som ligger i kjernen av arbeidsgiver-/arbeidstakerspørsmål blir forelagt det partssammensatte utvalget. Det vil imidlertid neppe være i strid med loven om utvalget utelukkende gis kompetanse til å innstille eller fremme forslag i denne typen saker.

Typiske oppgaver for et partssammensatt utvalg vil være å diskutere overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk. Derimot vil ikke utvalget kunne gis oppgaver som loven har lagt til kommunedirektøren etter koml. [§ 13-1](#) siste ledd. Det innebærer at slike utvalg ikke kan gis kompetanse i konkrete personalsaker om ansettelse, oppsigelser, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, se [NOU 2016: 4 s. 92](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-11 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd første punktum* angir rammene for sammensetningen i utvalget. Det partssammensatte utvalget skal ha representanter for kommunen eller fylkeskommunen og for de ansatte. Kommunens og fylkeskommunens representanter i utvalget skal velges av kommunestyret eller fylkestinget, og disse vil derfor være folkevalgte i kommunelovens forstand, jf. koml. [§ 5-1](#) fjerde ledd.

Lovbestemmelsen oppstiller ikke et minste antall medlemmer, men det følger av fjerde ledd at reglene om utvalg i koml. [§ 5-7](#) gjelder tilsvarende, og der fremgår det at et utvalg minst skal ha 3 medlemmer. Loven angir heller ikke hvor mange som skal velges av kommunen og hvor mange som skal velges av de ansatte. Derimot må flertallet av utvalget bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen, jf. tredje punktum.

*Andre punktum* gir noen rammer for valg av ansattes representanter. Disse «*velges av og blant de ansatte for to år av gangen*».

*Fjerde punktum* regulerer valg av de folkevalgte i et partssammensatt utvalg. Personell kompetanse til å foreta valget er lagt til kommunestyret eller fylkestinget «*selv*», noe som innebærer et forbud mot delegasjon. Loven fastslår også at utvalgets leder og nestleder skal være blant de folkevalgte, og skal velges av kommunestyret eller fylkestinget «*selv*».

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-11 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I tillegg til at ansatterepresentanter må være ansatt i den aktuelle kommunen, følger det av tredje ledd at de vanlige valgbarhetsreglene i §§ [7-2](#) og [7-3](#) også gjelder for valg av ansatterepresentanter. Det medfører blant annet at vedkommende må ha stemmerett ved kommunestyre- eller fylkestingsvalg og ha samtykket skriftlig til å stille til valg. Normalt krever valgbarhet også at vedkommende bor i kommunen eller fylkeskommunen, men her er det et unntak. Ettersom oppgaven for ansatterepresentanter er å ivareta de ansatte, og ikke å representere innbyggerne, gjelder ikke bostedskravet for ansatterepresentanter. Dette fremgår også direkte av ordlyden i bestemmelsen.

## **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-11 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Av fjerde ledd fremkommer det at om ikke annet fremgår av koml. [§ 5-11](#), vil de samme bestemmelsene som gjelder for utvalg regulert i koml. [§ 5-7](#), også gjelde for partssammensatte utvalg.

### **§ 5-12. Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom**

Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

Ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.

Rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av rådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg.

Ved valg av leder og nestleder i ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom kan hvert enkelt medlem kreve skriftlig avstemning.

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

## **Karnov lovkommentarer: § 5-12**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-12**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Disse tre organene er altså obligatoriske organ både i primærkommuner og fylkeskommuner. Dette er likevel ikke organ som kan gi beslutningsmyndighet. Organene er rådgivende.

Med hjemmel i femte ledd er det også gitt nærmere regler om rådene i forskrifts form. Hjemmelen er benyttet til å gi forskrift [17. juni 2019 nr. 727](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-12 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* gir *hjemmelen* for og en *plikt* til å opprette og velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Den personelle kompetansen til både å opprette og velge medlemmer til disse rådene ligger hos kommunestyret i primærkommuner og fylkestinget i fylkeskommuner. Denne kompetansen kan ikke delegeres, jf. ordlyden «*selv*».

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-12 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* stiller krav til eldrerådets sammensetning. Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 5-12 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* gir særregler om ungdomsråd.

Plikten til å opprette ungdomsråd kan erstattes med «annet medvirkningsorgan for ungdom». Med dette menes for eksempel ungdommens kommunestyre, se [Prop. 65 L \(2016–2017\) s. 36](#).

*Første punktum* regulerer valgperioden for ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan til inntil to år. Begrunnelsen er at ungdom er i en livsfase der det er upraktisk å binde seg til den ordinære valgperioden på fire år, se [Prop. 65 L \(2016–2017\) s. 40](#).

*Andre punktum* fastslår at medlemmene på valgtidspunktet ikke kan ha fylt 19 år. Dette er en øvre aldersgrense for hvem som kan velges inn, altså hvem som regnes for å være «ungdom». Bestemmelsen innebærer at ingen kan sitte i et ungdomsråd lenger enn fram til vedkommende fyller 21 år. Loven oppstiller ingen nedre aldersgrense.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 5-12 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* regulerer rådenes saklige virkeområde. De er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen. I det ligger at rådene ikke kan gis vedtakskompetanse, se [Prop. 65 L \(2016–2017\) s. 40](#). Her fremgår det likevel et unntak i forskrift [17. juni 2019 nr. 727 § 2](#) fjerde ledd som åpner for å delegere kompetanse til å tildele tilskudd.

Rådene har imidlertid en lovfestet rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. Retten er nærmere presisert i forskrift [17. juni 2019 nr. 727 § 2](#).

### **Karnov Lovkommentar 5a til § 5-12 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det ble gitt et nytt femte ledd ved en lovendring i 2023. Første punktum åpner for at rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom kan opprette arbeidsutvalg. Det er rådet eller medvirkerorganet selv som velger medlemmene til arbeidsutvalget, og det er bare de som sitter i rådet eller medvirkerordnet, som er valgbare.

Medvirkningsrådet kan i utgangspunktet selv bestemme hvilke oppgaver som de selv har, som de ønsker å delegere til arbeidsutvalget. Det innebærer at det er adgang til å delegere kompetanse også til å avgi rådgivende uttalelser på vegne av medvirkningsrådet, se [Prop. 60 L \(2022–2023\) s. 39](#).

Ettersom Arbeidsutvalgene vil være «andre kommunale organer» etter [§ 5-2](#), vil deres arbeid reguleres av de samme reglene som for folkevalgte organer, jf. [§ 5-2](#) tredje ledd. Det betyr blant annet at alle arbeidsutvalg må følge saksbehandlingsreglene i kommuneloven [kapittel 11](#).

Det følger av *andre punktum* at slike medvirkningsråd har adgang til å omorganisere eller nedlegge egne arbeidsutvalg.



### **Karnov Lovkommentar 5b til § 5-12 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Sjette ledd var nytt i 2023 og fastsetter at hvert enkelt medlem av medvirkningsrådet kan kreve skriftlig avstemning ved valg av leder og nestleder. Bestemmelsen er et unntak fra hovedregelen i [§ 7-8](#) andre ledd, som fastsetter at flertallsvalg gjennomføres ved å vise stemmetegn.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 5-12 7. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I femte ledd er departementet gitt hjemmel til å vedta forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling. Hjemmelen er benyttet, se [17. juni 2019 nr. 727](#).

### **§ 5-13. Reglement for folkevalgte organer**

Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter

- a. organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet
- b. tidsperioden som organet er opprettet for
- c. eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

Plikten etter første ledd gjelder ikke representantskap og andre styringsorganer for interkommunalt politisk råd, representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefellesskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

### **Karnov lovkommentarer: § 5-13**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-13**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen pålegger kommuner og fylkeskommuner å lage reglement for folkevalgte organer som angir organets virkeområde, kompetanse, tidsperioden organet er opprettet for og sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Bestemmelsen er ment å sikre at det organet som oppretter et annet folkevalgt organ foretar en vurdering av sentrale rammer for organet som skal opprettes.

Bestemmelsen var ny i koml. 2018, og ble begrunnet i et ønske om å sikre klarhet.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 5-13 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* fastslår plikten til å gi et reglement. Det fremgår ikke hvem som har denne forpliktelsen. Den personelle kompetansen til å vedta at et folkevalgt organ skal opprettes, ligger normalt hos kommunestyret eller fylkestinget. Det er også normalt bare kommunestyret eller fylkestinget som kan velge medlemmer til folkevalgte organ. Det gjelder blant annet formannskap, utvalg, kommunestyre- og fylkestyrekomiteer og institusjonsstyrer. Loven åpner imidlertid også for at andre kan opprette folkevalgte organer, det gjelder arbeidsutvalg i formannskap, utvalg og kommunestyre-/fylkestingskomiteer, styret for deler av den kommunale og fylkeskommunale virksomhet i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner, og utvalg opprettet av ordfører med hjemmel i koml. [§ 6-1](#) fjerde ledd bokstav c. Loven må tolkes slik at plikten til å gi reglement ligger på den som oppretter et folkevalgt organ, se også [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 360](#).

Loven angir heller ikke direkte når vedtak om reglement må treffes. Ettersom et folkevalgte organ «skal ha» et slikt reglement, forutsettes det at reglementet vedtas i tilknytning til vedtaket om å opprette organet.

Kravene til reglementets innhold fremgår av bokstav a–c.

Av *bokstav a* fremgår det at reglementet skal fastsette «*organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet*». Det er derfor et krav om at reglementet skal angi organets saklige og eventuelt geografiske virkeområde. Typisk vil dette avgrenses slik at det omfatter for eksempel oppvekst, helse, byutvikling eller økonomi. Med vedtaksmyndighet menes delegert kompetanse. Kravet om å angi det folkevalgte organets kompetanse, må tolkes i lys av koml. [§ 5-14](#), og kravet til å ha et delegasjonsreglement.

I *bokstav b* fastslås at reglementet også skal angi den «*tidsperioden som organet er opprettet for*».

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 5-13 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *andre ledd* fastsettes unntak fra plikten til å utforme reglement etter første ledd. Kravet om å vedta et reglement gjelder ikke for representantskap og andre styringsorganer for interkommunalt politisk råd, representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefellesskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Disse unntakene er begrunnet i at reglementenes innhold allerede vil være avklart gjennom andre dokumenter, typisk samarbeidsavtaler og stiftelsesdokumenter/vedtekter, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 56](#).

### **§ 5-14. Reglement for delegering og innstilling**

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.

### **Karnov lovkommentarer: § 5-14**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-14**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen pålegger kommunestyret og fylkestinget minst én gang i valgperioden å vedta reglement om delegering og innstillingsrett. Bestemmelsen viderefører, med noen språklige endringer, koml. 1992 [§ 39](#) nr. 2, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 360](#).

Formålet med kravet om et *delegasjonsreglement* var å bevisstgjøre kommunestyret og fylkestinget på rolle- og maktfordelingen mellom kommunestyret/fylkestinget og administrasjonen. Ved å vedta et slikt reglement skulle de folkevalgte bevisstgjøres på den kompetanse de hadde tildelt andre, se [Prop. 49 L \(2011–2012\)](#) punkt 10.5.

Et krav om *innstillingsreglement* var ment å klargjøre at det tilkommer kommunestyret og fylkestinget å avgjøre hvem som har formell kompetanse til å innstille i saker til besluttende organ. I forarbeidene til tilsvarende bestemmelser i koml. 1992 ble det pekt på at en innstillingsrett har stor betydning for sakens utfall. Den som innstiller i saken utformer forslag til vedtak, og dette forslaget danner grunnlag for diskusjonen i besluttende organ. Undersøkelser hadde også vist at det var liten bevissthet omkring innstillingsretten, og at det i praksis ofte var kommunedirektøren som ga en innstilling, uten at det var noen bevissthet omkring at kommunestyret og fylkestinget kunne legge innstillingsretten til andre

organ. Målet var derfor å bevisstgjøre kommunestyret og fylkestinget om innstillingsinstituttet, se [Prop. 49 L \(2011–2012\) punkt 11.5](#).

Den personelle kompetansen til å vedta både delegasjonsreglement og innstillingsreglement hviler på kommunestyret i primærkommuner og fylkestinget i fylkeskommuner. Denne kompetansen kan ikke delegeres, jf. ordlyden «*selv*».

Et krav om å fastsette innstillings- og delegasjonsreglement innebærer ingen plikt til å endre det, se [Prop. 49 L \(2011–2012\) punkt 10.5](#). Tidligere vedtatte reglement kan med andre ord vedtas på nytt uten endringer.

I *andre punktum* er det angitt en tidsfrist. Reglementet skal være vedtatt innen 31. desember året etter at kommunestyret eller fylkestinget ble konstituert. Konstituering skal skje innen utgangen av oktober i valgåret (se koml. [§ 7-1](#) første ledd *andre punktum*), og reglementet må derfor vedtas innen utgangen av året etter valgåret.

Denne fristen forhindrer ikke kommunestyret eller fylkestinget å behandle innstilling eller delegasjonsreglement flere ganger innenfor en valgperiode, se [Prop. 49 L \(2011–2012\) merknaden til § 39 nr. 2](#).

*Tredje punktum* regulerer konsekvensen av at kommunestyret eller fylkestinget ikke oppfyller fristen i *andre punktum*. Sist fastsatte reglement vil da gjelde inntil nytt reglement er fastsatt.

#### **§ 5-15. Overdragelse av tariffavtalemyndighet**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtaler, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

0 Tilføyd ved lov [21 juni 2019 nr. 55](#).

#### **Karnov lovkommentarer: § 5-15**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 5-15**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir kommunestyret og fylkestinget en særskilt hjemmel til å delegere til en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtaler, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.

Bestemmelsen brukes i praksis til at kommuner og fylkeskommuner gir KS fullmakt til å forhandle, inngå og si opp tariffavtaler på vegne av kommuner og fylkeskommuner.

## **Kapittel 6. Ordfører**

#### **Karnov lovkommentarer: Kapittel 6. Ordfører**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 6. Ordfører**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 6](#) gir regler om ordfører. Reglene er innholdsmessig i hovedsak en videreføring av koml. 1992 [§ 9](#). Reglene er imidlertid gitt i et eget kapittel, omstrukturert og justert språklig. Det er også gjort visse endringer, blant annet i adgangen til å delegere til ordfører.

Ordet «ordfører» benyttes både om ordfører i primærkommuner og det som gjerne kalles fylkesordfører i fylkeskommunen. Det er ikke noe til hinder for at fylkeskommunen bruker betegnelsen fylkesordfører, jf. [NOU 2016: 4 s. 125](#).

En ordfører er en person, og derfor ikke noe folkevalgt organ, jf. koml. [§ 5-1](#) andre ledd. Ordfører er valgt av kommunestyret eller fylkestinget for å være dette organets leder, se koml. [§ 6-2](#) første ledd. En ordfører er derfor å regne som folkevalgt, jf. [§ 5-1](#) fjerde ledd bokstav a.

Selv om en ordfører etter loven ikke har så mange formelle oppgaver, er ordførerens innflytelse normalt stor. En ordfører er i de fleste kommuner og fylkeskommuner heltidspolitiker. Som leder av kommunestyret/fylkestinget og formannskapet/fylkesutvalget har en ordfører viktige oppgaver knyttet til innkalling til møter i disse organene og med å sette opp saksliste, se koml. [§ 11-3](#) første ledd. Dette arbeidet forutsetter en dialog mellom ordføreren og administrasjon. En ordfører er derfor et viktig bindeledd mellom de folkevalgte og administrasjonen, se nærmere [NOU 2016: 4 s. 124](#) flg.

I mange kommuner og fylkeskommuner er det også delegert betydelig kompetanse til ordføreren, det gjelder ikke minst hastekompetanse.

### **§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver**

Ordføreren i kommunen er møteleder i kommunestyret og formannskapet. Ordføreren i fylkeskommunen er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget.

Ordføreren er rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi ordføreren myndighet til å

- a. treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning
- b. treffe vedtak i hastesaker etter [§ 11-8](#) første ledd
- c. opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

Formannskapet og fylkesutvalget kan selv gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Ordføreren skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet.

### **Karnov lovkommentarer: § 6-1**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 6-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* fastslår at ordfører er møteleder i kommunestyret og formannskapet, mens fylkesordfører er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget. Oppgaven som møteleder innebærer at ordfører har ansvaret for gjennomføring av møtet, styring av innlegg, opplesing av forslag til vedtak, gjennomføring av opptelling mv. En ordfører har også ansvar for føring av møtebok. Disse oppgavene kan delegeres, men ansvaret vil ligge på ordføreren. Som møteleder har ordføreren også ansvar for innkalling og saksliste til møter i disse organene, jf. koml. [§ 11-3](#).

Funksjonen som møteleder gir imidlertid ikke ordføreren kompetanse til å stanse eller utsette vedtaksprosesser selv om ordføreren mener vedtaket vil være ulovlig. Dette må avgjøres av det folkevalgte organet selv, se koml. [§ 11-3](#) fjerde ledd.

Ved avstemninger har en ordfører, som møteleder, dobbeltstemme ved stemmelikhet, jf. koml. [§ 11-9](#) andre ledd andre punktum. Regelen om dobbeltstemme gjelder ikke ved valg.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 6-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* regulerer to ulike forhold.

For det første fastslår bestemmelsen at ordføreren er kommunens og fylkesordføreren er fylkeskommunens «*rettslige representant*». Dette gir ordføreren rett og plikt til å opptre på vegne av kommunen eller fylkeskommunen i rettssaker, herunder motta forkynnelser og meddelelser i rettssaker, jf. [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 80](#). Ordføreren er også kommunens eller fylkeskommunens lovlig stedfortreder, jf. tvisteloven [§ 2-5](#). De plikter som hviler på en kommune eller fylkeskommune som rettssubjekt, vil hvile på ordføreren, jf. tvisteloven [§ 2-3](#) første ledd. En ordfører har på vegne av kommunen møterett og kan få møteplikt i sivile rettssaker, jf. tvisteloven [§ 23-1](#) første ledd, og eventuelt også rett og plikt til personlig å gi partsforklaring.

For det andre fastslår bestemmelsen at hvis myndigheten til å *underskrive* på kommunens eller fylkeskommunens vegne ikke er gitt noen annen, vil denne kompetansen ligge til ordføreren. I innhold innebærer dette en rett til å signere, men den gir ingen rett til å beslutte. En ordfører er avhengig av å få delegert myndighet for å kunne treffe vedtak.

Spørsmålet om kommunen og fylkeskommunen blir bundet dersom en ordfører går ut over sin fullmakt eller myndighet, må avgjøres ut fra den forvaltningsrettslige eller den kontraktsrettslige ugyldighetslære avhengig av disposisjonens karakter, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 67](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 6-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* fastsetter at ordfører som et utgangspunkt har møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte organer.

Utgangspunktet i loven er at folkevalgte skal treffe sine vedtak i møter, og at disse møtene skal være offentlige, se koml. §§ [11-2](#) og [11-5](#). I lys av disse utgangspunktene kan det reises spørsmål ved hva som er formålet med å gi ordføreren *møterett*. Det er imidlertid unntak fra allmennhetens rett til å være til stede i folkevalgte møter. Ordførers møterett sikrer at han kan være til stede, selv om møtet er lukket.

Som et unntak fra møteretten gjelder at ordfører i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner ikke har møterett til kommuneråd og fylkesråd, og underliggende organer. Det vil blant annet omfatte styreverter etter koml. [§ 10-8](#) og styrever i kommunale foretak opprettet av kommuneråd eller fylkesråd etter delegasjon med hjemmel i koml. [§ 9-2](#).

Selv om de som ønsker det, herunder parter, normalt har rett til å være til stede og høre debatten og avstemningen, er utgangspunktet at det bare er de folkevalgte som har rett til å ta ordet og eventuelt fremme forslag til vedtak. Dette fremgår nå klart av [§ 8-1](#) andre ledd. Ordfører kan be om ordet og skal da gis talerett på lik linje med utvalgets medlemmer.

I loven er også ordfører gitt *forslagsrett*. Det innebærer «at ordføreren kan fremme forslag i organet som organet må behandle på samme måte som når et ordinært medlem av organet fremmer forslag», se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 360](#) og tilsvarende Bernt/Overå 2019 s. 114. Det må dermed foretas en avstemming over de forslag til vedtak som en ordfører fremsetter, jf. [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 267](#). Ordfører hadde ikke noen forslagsrett etter koml. 1992. Endringen ble begrunnet med at ordføreren ofte har en større helhetsforståelse enn andre folkevalgte, og at hen ved å fremme forslag kunne bidra konstruktivt til gode løsninger, se [NOU 2016: 4 s. 126](#).

Et unntak fra forslagsretten gjelder i kontrollutvalget der ordføreren bare har møte- og talerett. Dette fremkommer av *andre punktum*, og er begrunnet i at kontrollutvalget også skal kontrollere ordføreren. I praksis har vært reist spørsmål om en slik møte- og talerett også gjelde dersom kontrollutvalget opptrer som arbeidsgiver for kontrollutvalgssekretæren. Ordlyden vil også omfatte slike tilfeller. I [TUDEP-2022-6165](#) har departementet lagt til grunn at møte- og taleretten gjelder ved behandling av slike saker.

Ordførers møte-, tale- og forslagsrett fremgår direkte av loven, og kan ikke begrenses i reglement eller instruks.

Selv om ordlyden retter seg mot folkevalgte organer, gjelder reglene for folkevalgte organer tilsvarende for andre kommunale organer, jf. koml. [§ 5-2](#) tredje ledd. Ordfører har møte-, tale- og forslagsrett også i slike organ.

I *tredje punktum* er det presisert at ordfører ikke har stemmerett i andre folkevalgte organ enn de hen selv er medlem.

Det kan reises spørsmål ved hvilke konsekvenser det skal ha at en ordfører er inhabil. Det følger av forvaltningsloven [§ 6](#) at inhabilitet også innebærer et forbud mot å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse». Både det å delta i diskusjoner og det å fremme forslag vil klart omfattes av dette, og en inhabil ordfører kan derfor ikke utøve disse rettighetene.

Har ordfører fravær, vil varaordfører tre inn i ordførers posisjon, jf. koml. [§ 6-2](#) fjerde ledd. Varaordfører vil da kunne utøve møte-, tale- og forslagsretten etter bestemmelsen. I *fjerde punktum* fremkommer det også at ordfører kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organer som han eller hun ikke er medlem av. Det er her ikke noe krav om at ordfører har fravær. En slik tildeling av representasjon kan brukes for å avlaste ordfører. Det er bare medlemmer av kommunestyret i en primærkommune og fylkestinget i en fylkeskommune som kan gis møte-, tale-, og forslagsrett fra ordfører. Det tilkommer ordførerens frie skjønn å ta stilling til om hen ønsker å la andre representere seg. Selv om ordfører ikke ønsker å møte i et folkevalgt organ, har ordfører ingen plikt til å la seg representere.

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 6-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Ordfører er ikke gitt noen vedtakskompetanse i kommuneloven. I *fjerde ledd* er det likevel gitt regler om delegasjon til ordfører. Bestemmelsen må sees i sammenheng med koml. [§ 5-3](#) tredje ledd som fastsetter at kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til ordføreren innenfor rammene av denne loven eller annen lov. Kom. [§ 6-1](#) fjerde ledd begrenser dette utgangspunktet, og angir rammene for kommunestyrets og fylkestingets delegasjonskompetanse.

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 6-1 4. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



Bokstav a hjemler delegasjon til ordfører i saker som ikke har prinsipiell betydning. Tidligere var det omstridt om begrensningen «prinsipiell betydning» bare knytter seg til typer saker, eller også til enkeltsaker. Det er nå avklart at det gjelder begge deler, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 66](#).

Den rettslige rammen for delegasjon til ordfører er den samme som for delegasjon til kommunedirektøren, og til utvalgsledere (koml. [§ 5-7](#) fjerde ledd), arbeidsutvalg (koml. [§ 5-6](#) fjerde ledd og [§ 5-7](#) fjerde ledd) og fra byrådet til byråd (koml. [§ 10-2](#) femte ledd andre punktum).

Hvordan grensene for dette kriteriet skal tolkes, er ikke nærmere drøftet i forarbeidene til den nye loven. Tolket i sammenheng bygger forarbeidene til koml. 2018 på at de momenter som var avgjørende etter koml. 1992 fortsatt har relevans. I forarbeidene til denne loven følger det at det må legges vekt på vedtakets karakter og konsekvenser, kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse og om de viktigste skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses avklart gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 277](#). I vurderingen av vedtakets karakter og konsekvenser vil det også være relevant å se hen til om saken må ansees kontroversiell eller har politiske sider.

Den aktuelle kommunes eller fylkeskommunes praksis vil også være av interesse. Vurderingen har dermed klare subjektive elementer, noe som gjør at grensen kan variere fra kommune til kommune og i den samme kommunen over tid.

Denne skranken vil utgjøre en begrensning for kommunestyrets og fylkestingets kompetanse til å delegere til ordfører. Skranken innebærer også en plikt for ordfører til selv å vurdere om en sak har prinsipiell betydning. I tilfellet vil ordføreren ikke ha nødvendig kompetanse til å treffe avgjørelsen. Det kan også reises spørsmål om hvilken virkning det har at ordfører har disponert ut over rammen av denne bestemmelsen. Dette spørsmålet er omstridt, se kommentarene til [§ 5-3](#) tredje ledd.

#### **Karnov Lovkommentar 6 til § 6-1 4. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav b fastslår at ordfører kan gis kompetanse til å treffe vedtak i hastesaker. Bestemmelsen har ingen selvstendig rettslig betydning ettersom det samme fremgår av koml. [§ 11-8](#) første ledd. Den er imidlertid ment å ha informasjonsverdi ved at den samler de rammer som gjelder for delegasjon til ordfører i én bestemmelse.

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 6-1 4. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Med hjemmel i bokstav c kan kommunestyret eller fylkestinget gi ordfører kompetanse til å opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning. Bestemmelsen er ny. Slike utvalg kan bare forberede saker, og de kan derfor ikke gis beslutningskompetanse.

I tråd med ordlyden vil slike utvalg være et folkevalgt organ etter koml. [§ 5-1](#) andre ledd bokstav d, se [note 7](#) til [§ 5-1](#). Rent språklig faller medlemmene i utvalget utenfor definisjonen av folkevalgt i koml. [§ 5-1](#) fjerde ledd. På dette punkt må antagelig loven likevel tolkes utvidende, se [note 18](#) til [§ 5-1](#).

#### **Karnov Lovkommentar 8 til § 6-1 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens fjerde ledd regulerer kommunestyrets eller fylkestingets kompetanse til å delegere myndighet til en ordfører, regulerer *femte ledd* formannskapetets eller fylkesutvalgets kompetanse til å gjøre det

samme. Disse bestemmelsene må også tolkes antitetisk. Andre organ i kommunen eller fylkeskommunen kan ikke delegere myndighet til en ordfører uten særskilt hjemmel.

Den materielle skranken for delegasjonsadgangen er den samme som i fjerde ledd bokstav a. Formannskapet kan delegere til ordføreren myndighet «i saker som ikke har prinsipiell betydning». Men i tillegg følger det av bestemmelsen at kommunestyret eller fylkestinget selv kan begrense formannskapets og fylkesutvalgets kompetanse til å delegere til ordfører. Om slike begrensninger er gitt, vil bero på en tolkning av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

En annen begrensning ligger i de alminnelige rammene for delegasjon. En forutsetning for delegasjon er at den som delegerer selv har den aktuelle kompetansen. En gyldig delegasjon med hjemmel i denne bestemmelsen forutsetter derfor at formannskapet og fylkesutvalget selv har kompetansen, og at det verken i lov eller vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget er lagt begrensninger for adgangen til subdelegasjon.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 6-1 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Sjette ledd* pålegger ordfører en plikt til å rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet. Bestemmelsen var ny i koml. 2018 og ble begrunnet med at loven åpner for økt delegasjon til ordfører, se [NOU 2016: 4](#) s. [126–127](#).

Loven angir ikke nærmere på hvilken måte, hvor ofte eller i hvilket omfang slik rapportering skal gjennomføres. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at dette kan fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget, og der de ikke har gitt noen bestemmelse, av ordføreren selv, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 361](#). Det vil likevel være et brudd på loven om rapporteringens innhold eller hyppighet uthuler bestemmelsens formål. Det tilsier at en eller annen rapportering må skje årlig.

### **§ 6-2. Valg av ordfører og varaordfører**

Kommunestyret og fylkestinget velger selv ordfører og varaordfører blant formannskapets eller fylkesutvalgets medlemmer.

Den som skal velges, må før valget ha samtykket til å stille til valg. Ordføreren og varaordføreren velges for hele valgperioden.

I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal ordfører og varaordfører velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Hvis ordføreren trer midlertidig ut av vervet, rykker varaordføreren opp som ordfører. En ny varaordfører skal da velges midlertidig. Hvis ordføreren trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny ordfører. Hvis varaordføreren trer midlertidig ut av vervet, skal det velges en ny varaordfører midlertidig. Hvis varaordføreren trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny varaordfører.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **Karnov lovkommentarer: § 6-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 6-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Paragrafen regulerer valg av ordfører og varaordfører. Med noen språklige endringer er bestemmelsen i hovedsak en videreføring av koml. 1992 [§ 9](#) nr. 1 og 2. Forarbeidene til 1992-loven er fortsatt relevante for tolkningen av gjeldende lov.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 6-2 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* regulerer personell kompetanse til å velge ordfører og varaordfører. Kompetansen er lagt til kommunestyret i primærkommuner og fylkestinget i fylkeskommuner. Denne kompetansen kan ikke delegeres, jf. ordlyden «*selv*». Valget skal skje som flertallsvalg, jf. koml. [§ 7-4](#) andre ledd, jf. koml. [§ 7-8](#).

Kommunestyret og fylkestinget har plikt til å velge både en ordfører og en varaordfører, jf. ordlyden «velger», og valget skal foretas på det konstituerende møtet i kommunestyret og fylkestinget, jf. koml. [§ 7-1](#) tredje ledd. En ordfører vil sitte frem til og med valget av ny ordfører, og deretter vil den nyvalgte ordfører overta oppgaven, jf. koml. [§ 7-1](#) fjerde ledd andre punktum og Bernt/Overå 2019 s. 123.

Bestemmelsen angir også et særlig valgbarhetsvilkår for ordfører og varaordfører. Det er et krav om at ordfører og varaordfører er medlem i formannskapet i en primærkommune og fylkesutvalget i en fylkeskommune. Med dette forutsettes at valg av ordfører og varaordfører gjennomføres *etter* valg av medlemmer til formannskap og fylkesutvalg.

Loven har her et unntak for parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner. Unntaket fremgår av koml. [§ 6-2](#) tredje ledd.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 6-2 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

En viktig generell endring i koml. 2018 var at folkevalgte i større grad må samtykke til å motta vervet. Et element i denne endringen er regelen i *andre ledd første punktum* om at den som skal velges som ordfører eller varaordfører må samtykke til å stille til valg forut for valget. Samtykket kan være muntlig, se [NOU 2016: 4 s. 127](#).

Av *andre punktum* fremgår at ordføreren og varaordføreren velges for hele valgperioden. Ordfører vil virke fra valg av ordfører på konstituerende møte, frem til valg av ordfører på nytt konstituerende møte fire år etter, jf. koml. [§ 7-1](#).

Kommunestyret eller fylkesutvalget kan som et utgangspunkt ikke velge en ny ordfører i valgperioden. Det gjelder selv om ordfører f.eks. skifter parti eller på annen måte mangler tillit hos et flertall i kommunestyret eller fylkestinget. Et unntak er gitt i koml. [§ 7-11](#) fjerde ledd. Hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er «uskikket» til å ivareta vervet kan kommunestyret eller fylkestinget frata ordfører vervet. Et slikt vedtak må treffes med minst 90 prosent av stemmene.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 6-2 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 27.10.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* oppstiller et særlig valgbarhetsvilkår i kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform. I motsetning til formannskapskommuner, der ordfører og varaordfører skal velges blant formannskapets eller fylkesutvalgets medlemmer, skal ordfører og varaordfører i en kommune eller fylkeskommune som har parlamentarisk styreform velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Unntaket skyldes at kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform ikke kan ha formannskap eller fylkesutvalg, jf. koml. [§ 5-6](#) første ledd andre punktum.

**Karnov Lovkommentar 5 til § 6-2 4. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* regulerer konsekvenser av at ordfører eller varaordfører trer midlertidig eller varig ut av vervet. Første og andre punktum gjelder den situasjon at ordfører trer ut av vervet, mens tredje og fjerde punktum regulerer den situasjon at varaordfører trer ut. Tredje og fjerde punktum var nye i 2023.

Hvis ordføreren trer midlertidig ut av vervet, rykker varaordføreren opp som ordfører, jf. *første punktum*. Et typisk eksempel er der ordfører har fravær pga. sykdom. Et annet eksempel er der ordfører er i permisjon, f.eks. svangerskapspermisjon. At ordfører er på reise, enten privat eller i kraft av sin stilling, vil ikke uten videre medføre at ordfører har trådt ut av vervet. Så lenge ordfører er tilgjengelig og selv ønsker å stå i vervet, vil ikke varaordfører rykke opp, se departementets uttalelse i sak 97/4288 gjengitt i tolkningsrundskriv [H-13/98](#). Departementet la i saken til grunn at det må kreves klare holdepunkter for at ordføreren ikke kan fungere i vervet, for eksempel at han selv har gjort det klart at han ikke kan fungere for en viss tid.

Av *andre punktum* fremkommer at hvis ordføreren trer endelig ut av vervet, følger det av *andre punktum* at det skal velges en ny ordfører. Hva som ligger i dette, må forstås i lys av [§ 7-10](#) tredje ledd.

*Tredje punktum* fastsetter at hvis varaordfører trer midlertid ut av vervet, skal det velges ny varaordfører for denne perioden. Dette gjelder både dersom varaordfører selv har midlertidig fritak, og dersom varaordføreren har måttet rykke opp som ordfører, jf. [Prop. 60 L \(2022–2023\)](#) punkt [4.5.1](#) og [4.5.4](#).

Fjerde punktum fastslår at hvis varaordføreren trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny varaordfører.

## Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer

### § 7-1. Konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget

Etter at valgoppgjøret ved kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er avsluttet, skal sittende ordfører kalle inn til konstituerende møte i det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Medlemmene skal innkalles med minst 14 dagers varsel, og møtet skal holdes innen utgangen av oktober måned. Minst 2/3 av medlemmene må være til stede for at kommunestyret eller fylkestinget skal kunne treffe vedtak.

Som første sak i det konstituerende møtet tar kommunestyret og fylkestinget stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. [valgloven § 15-2 første ledd](#) og [§ 15-3 første ledd](#). Hvis kommunen har avholdt direkte valg til kommunedelsutvalg, tar kommunestyret også stilling til om dette valget er gyldig, før øvrige valg avholdes.

Når det er avgjort at valg som nevnt i andre ledd er gyldig, velges formannskap eller fylkesutvalg, ordfører, varaordfører og kontrollutvalg for den nye valgperioden. I det konstituerende møtet bør det også velges medlemmer av andre folkevalgte kommunale eller fylkeskommunale organer og ledere for disse organene. Valg av leder kan overlates til organet selv hvis ikke denne loven eller en annen lov bestemmer noe annet.

Kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg og kontrollutvalg trer i funksjon fra det konstituerende møtet. Andre folkevalgte organer, ordfører og varaordfører trer i funksjon straks de er valgt.

For folkevalgte organer der nye medlemmer ikke blir valgt i det konstituerende møtet, utvides de sittende medlemmenes funksjonstid til det er avholdt nyvalg, men ikke lenger enn til første årsskifte i den nye valgperioden.

Hvis valgperioden for de sittende kommunestyremedlemmene eller fylkestingsmedlemmene forlenges ved et omvalg, jf. [valgloven § 17-3 første ledd](#) og [§ 18-6 første ledd](#), forlenges funksjonstiden tilsvarende for medlemmer av andre folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene, med et tillegg på inntil to måneder.

Hvis de nyvalgte kommunestyremedlemmene eller fylkestingsmedlemmene blir sittende i vervene ved et omvalg, jf. [valgloven § 17-3 andre ledd](#) og [§ 18-6 andre ledd](#), blir funksjonstiden til medlemmene av andre folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene forlenget inntil omvalget til kommunestyret eller fylkestinget er endelig godkjent, med et tillegg på inntil to måneder.

0 Endret ved lov [16 juni 2023 nr. 62](#) (i kraft 1 mai 2024 iflg. [res. 22 mars 2024 nr. 553](#)).

### **§ 7-2. Valgbarhet og plikt til å ta imot valg**

Denne bestemmelsen gjelder ved valg til

- a. kommuneråd og fylkesråd
- b. utvalg, inkludert kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatte utvalg
- c. felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- d. styret for en institusjon
- e. styrer etter [§ 10-8](#)
- f. representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- g. representantskap og andre styringsorganer for et kommunalt oppgavefellesskap
- h. styret for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- i. et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov
- j. arbeidsutvalg valgt av kommunedelsutvalg.

Valgbarhet og plikt til å ta imot valg til kommunestyret og fylkestinget er regulert i [valgloven §§ 3-2](#) og [3-4](#).

En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis følgende vilkår er oppfylt:

- a. Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.
- b. Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller i en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget.
- c. Han eller hun har skriftlig samtykket til å stille til valg.

Når styret for en institusjon, et styre etter [§ 10-8](#), et annet styringsorgan for kommunalt oppgavefellesskap enn representantskapet, eller styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal velges, er også de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en annen kommune når valget skjer, valgbare.

Personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare, men er ikke pliktige til å ta imot valg.

0 Endret ved lover [21 juni 2019 nr. 55](#), [16 juni 2023 nr. 62](#) (i kraft 1 mai 2024 iflg. [res. 22 mars 2024 nr. 553](#)).

### **§ 7-2 a. (Opphevet)**

0 Tilføyd ved lov [23 april 2021 nr. 24](#), opphevet ved lov [23 april 2021 nr. 24](#) (ikr. 1 jan 2022).

### **§ 7-3. Utelukket fra valg**

Utelukket fra valg til organer nevnt i [§ 7-2](#) er

- a. statsforvalteren og assisterende statsforvalter
- b. kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen og hans eller hennes stedfortreder
- c. kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå
- d. sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget
- e. den som har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen
- f. de som foretar revisjon av kommunen eller fylkeskommunen
- g. ansatte i sekretariatet som utfører tjenester for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen

h. ansatte i sekretariatet til kommunerådet eller fylkesrådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Første ledd bokstav b og c gjelder ikke ved valg til underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefellesskap.

Medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget kan ikke velges som

- a. ordfører eller varaordfører
- b. medlem eller varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg
- c. medlem eller varamedlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ med beslutningsmyndighet
- d. medlem av kommuneråd eller fylkesråd
- e. medlem eller varamedlem av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité.

Ved valg til kommunedelsutvalg kan kommunestyret selv vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunedelen, er valgbare.

Den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, er ikke valgbar til styret i foretaket. Den som er ansvarlig for regnskapet eller foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap, er ikke valgbar til representantskapet eller andre styringsorganer for virksomheten.

En kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrådt stillingen når organet trer i funksjon.

0 Endret ved lover [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)), [16 juni 2023 nr. 62](#) (i kraft 1 mai 2024 iflg. [res. 22 mars 2024 nr. 553](#)).

#### **§ 7-4. Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg**

Medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. I andre tilfeller skal medlemmene velges ved avtalevalg.

Leder og nestleder for folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg.

#### **§ 7-5. Listeforslag ved forholdsvalg**

Forholdsvalg foregår på grunnlag av lister med forslag til kandidater. Listene skal være innlevert på forhånd. Partier eller grupper som er representert i det velgende organet, kan bare levere ett listeforslag hver. Antall navn på listen kan være dobbelt så høyt som antall medlemmer som skal velges. Kandidater fra et parti eller en gruppe kan bare føres opp på partiets eller gruppens listeforslag eller på en fellesliste som utgår fra flere partier eller grupper.

Hvis det skal velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen. Hvis det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det partiet eller den gruppen som fremmer forslaget. Den som underskriver forslaget, må være medlem av det velgende organet.

Det velgende organet avgjør selv om valget skal foretas ved skriftlig avstemning eller om det skal foretas ved å vise stemmetegn.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

#### **§ 7-6. Valgoppgjør ved forholdsvalg**



Ved valgoppgjøret fordeles organets medlemsplasser på de ulike listene etter hvor mange stemmer hver liste har fått, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har fått flest stemmer. Har listene fått like mange stemmer, avgjøres valget ved loddtrekning.

Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, pekes medlemmene fra den enkelte listen ut i den rekkefølgen de står oppført på det innleverte listeforslaget.

Hvis en liste får minst fire medlemmer i organet, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent fra listen. Får listen tre eller færre medlemmer i organet, skal begge kjønn være representert fra listen. Viser det seg at utpekingen etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på listen inntil kravet er oppfylt.

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig.

Hver liste skal tildeles varamedlemmer. Så langt det er mulig, skal det være to flere varamedlemmer enn faste medlemmer. Varamedlemsplassene fordeles i samsvar med andre og tredje ledd.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **§ 7-7. Avtalevalg**

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal inneholde like mange navn som det skal velges medlemmer, og det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe. Antall varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene fra partiet eller gruppen. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

Hvis organet skal bestå av minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert i organet med minst 40 prosent. Skal organet bestå av tre eller færre medlemmer, skal begge kjønn være representert i organet. Viser det seg at et valg etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal det nødvendige antallet kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn for å oppfylle kravet. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Når varamedlemmer skal velges, skal framgangsmåten i tredje ledd følges.

### **§ 7-8. Flertallsvalg**

Ved flertallsvalg er den personen valgt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmene. Hvis ingen får mer enn halvparten av stemmene, holdes en ny avstemning. Den som får flest stemmer ved den nye avstemningen, blir valgt. Hvis to eller flere kandidater får like mange stemmer, avgjøres valget ved loddtrekning.

Flertallsvalg skal foretas ved å vise stemmetegn.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **§ 7-9. Uttreden og fritak**

En folkevalgt som ikke lenger er valgbar til et folkevalgt organ, trer endelig ut av organet. En folkevalgt som er registrert som utflyttet fra kommunen eller fylkeskommunen, og derfor ikke lenger er valgbar, kan likevel tre inn igjen i vervet hvis han eller hun flytter tilbake igjen innen to år.

Hvis en folkevalgt ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til vesentlig ulempe for han eller henne, kan kommunestyret eller fylkestinget etter søknad frita den folkevalgte for vervet midlertidig eller for resten av valgperioden. Når søknaden vurderes, skal det legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det

tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt. Den som ikke har nådd stemmerettsalderen, har krav på fritak hvis han eller hun søker om det.

En folkevalgt som har fått innvilget midlertidig fritak, har ikke rett til å tre inn igjen i vervet før fritaksperioden er over.

#### **§ 7-10. Opprykk, nyvalg og suppleringsvalg**

Hvis medlemmer har forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer fra den gruppen der det er forfall. Varamedlemmer skal så langt som mulig innkalles i den nummerordenen de er valgt.

Hvis medlemmer av kommunestyret, fylkestinget eller direkte valgte kommunedelsutvalg trer endelig ut, og de er valgt ved forholdsvalg, skal varamedlemmer fra samme liste tre inn i deres sted i den nummerordenen varamedlemmene er valgt. Hvis medlemmer av kommunestyret trer endelig ut, og de er valgt ved flertallsvalg, skal varamedlemmer tre inn i den nummerordenen de er valgt.

Hvis et medlem eller varamedlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre, fylkesting, kommunestyrekomité, fylkestingskomité eller direkte valgt kommunedelsutvalg trer endelig ut, skal det velges et nytt medlem eller varamedlem. Det nye medlemmet skal velges fra den samme gruppen som det uttredende medlemmet tilhørte. Hvis dette vil føre til at ett kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i organet, skal det, hvis det er mulig, velges et nytt medlem fra det underrepresenterte kjønn.

Hvis lederen av et folkevalgt organ trer endelig ut av organet, skal det velges en ny leder.

Hvis antallet varamedlemmer eller en gruppes varamedlemmer til formannskapet, fylkesutvalget eller et annet folkevalgt organ som er valgt av kommunestyret eller fylkestinget, er blitt for lavt, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge ett eller flere faste eller midlertidige varamedlemmer. Disse varamedlemmene skal velges fra den gruppen som har et for lavt antall varamedlemmer (suppleringsvalg). Hvis det viser seg at denne framgangsmåten fører til at ett kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av varamedlemmene til organet eller gruppens varamedlemmer, skal det, hvis det er mulig, velges nytt varamedlem fra det underrepresenterte kjønn. Formannskapet eller fylkesutvalget kan få delegert myndighet til å velge varamedlemmer til andre organer.

Ved nyvalg etter tredje ledd og suppleringsvalg etter femte ledd kan gruppen selv foreslå hvem som skal velges. Gruppen skal deretter informere kommunestyret, formannskapet, fylkestinget eller fylkesutvalget, som skal velge den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt. Ved nyvalg etter tredje ledd rykker det nye medlemmet eller varamedlemmet inn på den ledige plassen. Ved suppleringsvalg etter femte ledd skal det nyvalgte varamedlemmet plasseres nederst på listen over varamedlemmer.

Ved nyvalg etter tredje ledd til arbeidsutvalg kan gruppen i det folkevalgte organet som opprettet arbeidsutvalget, selv foreslå hvem som skal velges. Gruppen skal deretter informere det folkevalgte organet som opprettet arbeidsutvalget. Det folkevalgte organet skal velge den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

#### **§ 7-11. Settemedlemmer**

Hvis en folkevalgt i andre organer enn kommunestyret, fylkestinget eller direkte valgte kommunedelsutvalg er innvilget fritak i minst tre måneder, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge et settemedlem for den perioden fritaket gjelder. Det samme gjelder hvis det er gitt et tidsubestemt fritak som antas å vare mer enn tre måneder. Settemedlemmet skal velges fra den samme gruppen som det fritatte medlemmet tilhørte.

Ved valg av settemedlem etter første ledd kan gruppen selv foreslå hvem som skal velges. Gruppen skal deretter informere kommunestyret eller fylkestinget, som skal velge den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt.

Ved valg av settemedlem til arbeidsutvalg kan gruppen i det folkevalgte organet som opprettet arbeidsutvalget, selv foreslå hvem som skal velges. Gruppen skal deretter informere det folkevalgte organet som opprettet arbeidsutvalget. Det folkevalgte organet skal velge den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt.

0 Tilføyd ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

## **§ 7-12. Suspensjon o.l.**

Hvis det blir tatt ut siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som er nevnt i [straffeloven §§ 151 til 154](#), [§ 170](#) bokstav b, [§§ 171 til 175](#), [209 til 210](#), [351 til 352](#), [kapittel 27](#) eller [kapittel 30](#), og forholdet er knyttet til utøvelse av tjeneste eller et verv for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere den folkevalgte fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Hvis det dreier seg om forhold som er nevnt i [straffeloven §§ 151 til 154](#), gjelder ikke vilkåret om at forholdet skal være knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.

Hvis det blir tatt ut tiltale mot ordføreren for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere ordføreren fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Vedtaket skal treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene.

En folkevalgt som er suspendert, har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter reglene i [§§ 8-3](#), [8-4](#) og [8-5 i](#) inntil ett år. Dette gjelder likevel bare hvis den folkevalgte har et verv som utgjør minimum en 20 prosent stilling.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å frata ordføreren vervet hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Vedtaket skal treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

Et vedtak om å suspendere en folkevalgt eller om å frata en folkevalgt ordførervervet, er et enkeltvedtak etter [forvaltningsloven § 2](#).

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#), tidligere § 7-11).

## **Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte**

### **§ 8-1. Rett og plikt til å delta i møte**

Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall.

Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter. Det kan ikke gis møte-, tale- og forslagsrett til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov.

Medlemmer som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å stemme. Ved valg og vedtak om ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **§ 8-2. Rett til fri fra arbeid**

Arbeidstakere har krav på fri fra sitt arbeid når det er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer.

Arbeidstakere som har et kommunalt eller fylkeskommunalt verv på heltid eller deltid, har også rett til permisjon fra sitt arbeid i fire år eller for resten av valgperioden.

Første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte for folkevalgte bosatt i et annet nordisk land.

### **§ 8-3. Dekning av utgifter og økonomisk tap**

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik godtgjøring.

Den som blir påført utgifter som følge av et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på å få dekket utgiftene opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om dekning av slike utgifter.

Den som taper inntekt fordi han eller hun har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på erstatning opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik erstatning. Det skal fastsettes ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte tap.

#### **§ 8-4. Arbeidsgodtgjøring**

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift for slik godtgjøring.

#### **§ 8-5. Godtgjøring ved frikjøp**

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta én fast godtgjøring i stedet for dekning av tapt inntekt etter [§ 8-3](#) tredje ledd og arbeidsgodtgjøring etter [§ 8-4](#).

#### **§ 8-6. Ettergodtgjøring**

Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv gi forskrift om lengden slik ettergodtgjøring kan ha, men ikke utover alminnelig oppsigelsestid for fast ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

Retten til ettergodtgjøring skal avkortes krone for krone mot annen inntekt. Det samme gjelder for ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

Pensjonsinntekter etter [folketrygdloven kapittel 19](#) og [kapittel 20](#) skal ikke anses som inntekt etter andre ledd.

#### **§ 8-7. Pensjonsordning**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan gi forskrift om slike pensjonsordninger.

#### **§ 8-8. Rett til sykepenger**

Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har samme rett til sykepenger som ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

#### **§ 8-9. Rettigheter ved yrkesskade**

Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har samme rett til ytelser ved yrkesskade som ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

#### **§ 8-10. Permisjoner**

Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi forskrift om permisjon for folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Permisjon kan bare gis i samsvar med [arbeidsmiljøloven §§ 12-1](#) til [12-10](#), [12-12](#) og [12-15](#).

Under permisjonen beholder de folkevalgte godtgjøringen i inntil to uker, med mindre de gir avkall på den. Under svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon og permisjon ved barns og barnepassers sykdom skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at de folkevalgte får rett til å beholde godtgjøringen etter de samme reglene som gjelder for ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

### **Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak**

#### **Karnov lovkommentarer: Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak** **Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Frem til 1999 ble foretak regulert i samme bestemmelse og på samme måte som styrer for institusjoner. Denne reguleringen var i all hovedsak tilsvarende den som nå fremgår av koml. [§ 5-11](#). Kommuneleken 1992 [§ 11](#) åpnet altså for å opprette et styre for et foretak som en særlig type organ. Foretakets virksomhet inngikk imidlertid som en del av administrasjonen, underlagt kommunedirektøren (den gangen betegnet «administrasjonssjef»). Ved lovendring den 29. januar 1999 ble foretak skilt ut og gitt en mer omfattende og selvstendig regulering i kommuneleken 1992 [kapittel 11](#). Disse reglene ble i hovedsak videreført i kommuneleken 2018 [kapittel 9](#).

Kommunalt foretak er en organisasjonsform som gir virksomhetens ledelse større selvstendighet enn det kommuneleken ellers gir rom for innenfor kommunen som juridisk person. Den gir lovfestet kompetanse til styret og daglig leder, og rapportering skjer etter den klare hovedregel direkte til kommunestyret eller fylkestinget, se [Innst. 369 L \(2017–2018\) s. 108](#). Samtidig er foretaket en del av kommunen, og kommunestyret eller fylkestinget har instruksjonsmyndighet overfor styret. Kommunale foretak åpner dermed for sterkere politisk styring og innblanding enn for eksempel aksjeselskapsformen, men samtidig større frihet enn det tradisjonell organisering tillater.

Kommunale foretak kan bare ha én «eier»: den kommunen eller fylkeskommunen som foretaket er en del av. Skal flere kommuner samarbeide om drift av noe, må dette skje i form av modellene for interkommunalt samarbeid, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 119](#). Skal virksomheten også ha private eiere, er det i hovedsak aksjeselskapsformen som er aktuell.

Kommunale foretak er ment brukt for tjenesteproduksjon av mer eller mindre forretningsmessig art. Det er likevel ikke noe absolutt forbud mot å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til foretakets styre, jf. koml. [§ 5-3](#) tredje ledd (og alternativet «folkevalgte organer»), jf. koml. [§ 5-2](#) tredje ledd, jf. andre ledd bokstav d. Ettersom det normalt er ønskelig med – og behov for – større politisk kontroll med utøvelse av offentlig myndighet, er kommunale foretak imidlertid ikke ment brukt der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er fremtredende, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 119](#).

Det kan oppstå grensespørsmål mellom kommunalt foretak og styre for institusjon etter koml. [§ 5-10](#). Med uttrykket «institusjoner» menes ifølge forarbeidene «organisatoriske enheter av mer samfunnsmessig karakter – så som skoler, helseinstitusjoner o.l.», mens med «foretak» (eller «bedrift») menes «virksomhet av mer forretningsmessig karakter», se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 117](#). Samme sted fremgår det at denne grensen ikke er ment å være dikotomisk, og at det i grensetilfeller vil være opp til kommunestyret eller fylkestinget å velge organisasjonsform.

Forarbeidene til 2018-loven er knappe og kommenterer først og fremst de endringene som ble gjort. Forarbeidene til lovendringen i 1999 er derfor fortsatt helt sentrale ved tolkningen av loven. Det gjelder særlig [NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet](#) og [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneleken m.m. \(kommunalt og fylkeskommunalt foretak\)](#).

### **§ 9-1. Opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak**

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv treffe vedtak om opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak og skal velge styre og fastsette vedtekter for foretaket.

Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal registreres i foretaksregisteret.

Øvrige kapitler i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for foretak.

**Karnov lovkommentarer: § 9-1****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-1**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne bestemmelsen viderefører kommuneloven 1992 [§ 61](#) andre punktum og [§ 62](#) nr. 1, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 367](#). I tillegg er det i tredje ledd tatt inn en presisering om at kommunale foretak skal registreres i Foretaksregisteret. Dette følger også av foretaksregisterloven [§ 2-1](#) første ledd nr. 10, men er tatt inn i kommuneloven som en påminnelse. Fjerde ledd var ny i kommuneloven 2018 og fastslår at øvrige kapitler i kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer for kommunale og fylkeskommunale foretak.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-1 1. ledd**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd regulerer vedtak om opprettelse av foretak, herunder krav om vedtekter og valg av styre.

Kommunalt eller fylkeskommunalt foretak *opprett*es ved beslutning av kommunestyret eller fylkestinget. At vedtak om å opprette et foretak ikke kan delegeres, følger av ordlyden i [§ 9-1](#) første ledd (jf. «selv»). Det fremgår eksplisitt av kommuneloven [§ 9-2](#) andre punktum at denne kompetansen heller ikke kan delegeres til kommune- eller fylkesråd.

Primærkompetansen til å *nedlegge* et kommunalt foretak er ikke regulert i loven, men det følger av kommuneloven [§ 5-3](#) andre ledd at det er kommunestyret eller fylkestinget som har primærkompetansen til å treffe avgjørelser på vegne av henholdsvis kommunen og fylkeskommunen. Dette vil også omfatte vedtak om å nedlegge et kommunalt foretak. Beslutningen om å nedlegge et foretak kan antakelig heller ikke delegeres til andre. Loven regulerer ikke dette generelt, men det følger av kommuneloven [§ 9-2](#) andre punktum at beslutning om å nedlegge et foretak ikke kan delegeres til kommune- eller fylkesråd. Formålet med kommuneloven [§ 9-2](#) er generelt å utvide muligheten for å delegere kompetanse til kommune- og fylkesråd. Det tilsier at slik kompetanse heller ikke kan delegeres til andre.

Det er kommunestyret og fylkestinget som har primærkompetansen til å velge styremedlemmer og fastsette vedtekter for foretaket. Det kan reises spørsmål ved om denne kompetansen kan delegeres. Dette er et spørsmål om hvorvidt ordet «selv» i innledningen av bestemmelsen også knytter seg til alternativene «velge styre og fastsette vedtekter for foretaket». En slik tolkning vil imidlertid bryte med systemet i loven. Kommunale og fylkeskommunale foretak er etter hovedregelen organisatorisk plassert direkte under kommunestyret eller fylkestinget. Det har da formodningen mot seg at kompetansen til å velge styre eller fastsette vedtekter kan treffes av andre enn kommunestyret eller fylkestinget. Et forbud mot delegasjon av disse beslutningene fremgikk klart av kommuneloven 1992 [§ 62](#) nr. 1, og det fremgår av forarbeidene til kommuneloven 2018 at bestemmelsen var ment som en videreføring av denne bestemmelsen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 367](#). Det må derfor legges til grunn at denne kompetansen ikke kan delegeres.

Som en særregel følger det av kommuneloven [§ 9-2](#) at kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan organisere foretak slik at det ligger organisatorisk under kommune- eller fylkesrådet. Det følger også av kommuneloven [§ 9-2](#) at valg av styremedlemmer *kan* delegeres til kommune- og fylkesråd. Derimot vil fastsetting av vedtekter ikke kunne delegeres, se [note 1](#) til [§ 9-2](#).

På grunn av kravene til vedtekter er det ikke krav om at det vedtas eget reglement for foretaket eller styret, se kommuneloven [§ 5-13](#) andre ledd.



Styret for foretaket er et «annet kommunalt organ», og for disse gjelder som nevnt reglene om folkevalgte organ tilsvarende, se [note 9](#) til [§ 5-2](#). Valget av styremedlemmer vil derfor gjennomføres som forholdsvalg om ett av medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget krever det, og ellers ved avtalevalg, jf. kommuneloven [§ 7-4](#). De alminnelige reglene om valgbarhet og plikt til å motta valg gjelder også for oppnevning til styrer, se kommuneloven [§ 7-2](#) første ledd bokstav h. Bare de som har stemmerett ved kommunestyre- eller fylkestingsvalg, er valgbare. Det er imidlertid ikke noe krav om at den som velges, har nådd stemmerettsalder, jf. kommuneloven [§ 7-2](#) femte ledd. Det er også gjort et unntak fra kravet om at styremedlemmer må være bosatt i kommunen, jf. kommuneloven [§ 7-2](#) fjerde ledd. Derimot gjelder kravet om skriftlig samtykke fra den som skal velges.

Kommuneloven [§ 7-3](#) første ledd, som angir hvilke stillinger som er utelukket å kombinere med verv i folkevalgte organer, gjelder også. Utelukket fra valg til styre i et kommunalt foretak er derfor en del personer med sentrale oppgaver i kommunen eller fylkeskommunen. Det gjelder blant annet kommunedirektøren og en del av den øvrige toppledelsen, se kommuneloven [§ 7-3](#) første ledd. Som en særregel følger det også av kommuneloven [§ 7-3](#) femte ledd at den som er ansvarlig for regnskapet til et slikt foretak, er utelukket fra valg til styret i foretaket.

Det er ikke noe alminnelig forbud mot at folkevalgte, for eksempel kommunestyremedlemmer, også velges som styremedlemmer i slike foretak. Dette har vært kritisert. Det har blant annet vært pekt på at muligheten for å velge inn kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer ville medføre en politisering av sammensetningen av styret i en organisasjonsform som er ment å gi faglig og profesjonell styring. Det har også vært pekt på at slike verv – som ofte er ganske godt honorert – oppfattes som attraktive «bein», som fordeles like mye etter politisk fortjeneste som etter faglig kompetanse. Om styremedlemmene først og fremst velges på grunn av slike politiske betraktninger, oppnår man ikke den profesjonaliseringen som modellen er ment å gi. Kommunelovutvalget og senere departementet foreslo derfor en særlig valgbarhetsregel der kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer var utelukket fra valg til slike styrer, se [NOU 2016: 4](#) s. [133–134](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. [98–99](#). Stortingskomiteen fulgte ikke opp forslaget og ga uttrykk for at disse spørsmålene burde ivaretas igjennom habilitetsregler, se [Innst. 369 L \(2017–2018\)](#) s. [108](#).

Heller ikke daglig leder for foretaket kan velges som styremedlem, jf. kommuneloven [§ 9-5](#) andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastslår at kommunale foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Det medfører at det er kommunen eller fylkeskommunen som i siste instans er part i foretakets avtaler og hefter for de forpliktelsene foretaket påtar seg. Foretaket kan heller ikke ha selvstendig partsstilling overfor domstoler eller andre myndigheter. Et søksmål mot et foretak må derfor reises mot kommunen ved ordføreren, jf. kommuneloven [§ 6-1](#) andre ledd.

Dette medfører at kommunalt foretak som organisasjonsform bare kan benyttes for virksomheter som eies av én kommune eller én fylkeskommune. Skal en virksomhet ha flere kommunale eiere, vil driften/organet måtte organiseres som et interkommunalt organ eller et interkommunalt selskap, se nærmere koml. [§ 17-1](#). Dersom det er ønskelig også å ha private eiere, er det mest naturlig å organisere virksomheten som et aksjeselskap.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Selv om foretaket ikke er noe eget rettssubjekt, følger det av tredje ledd at foretaket likevel skal registreres i Foretaksregisteret som et kommunalt foretak. De nærmere krav til hva som skal registreres, fremgår av foretaksregisterloven [§ 3-10](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 9-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd fastsetter at øvrige kapitler i kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer, for kommunale og fylkeskommunale foretak. Denne bestemmelsen har likevel ikke betydning for anvendelsen av saksbehandlingsreglene i [kapittel 11](#). Det følger av kommuneloven [§ 11-1](#) andre ledd hvilke av bestemmelsene i kapittelet som gjelder for styret i et kommunalt foretak.

### **§ 9-2. Delegering av myndighet til kommunerådet eller fylkesrådet**

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv delegere den myndigheten de har etter bestemmelsene i dette kapitlet, til kommunerådet eller fylkesrådet. Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak kan likevel ikke delegeres. Rådet kan videredelegere myndigheten det har fått delegert, til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

### **Karnov lovkommentarer: § 9-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen videreførte kommuneloven 1992 [§ 62](#) nr. 2, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 367](#). Rettskilder knyttet til 1992-loven er fortsatt relevante for tolkningen.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-2 ...I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform ka...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Etter hovedregelen er kommunale foretak organisatorisk plassert direkte under kommunestyret eller fylkestinget, se [Innst. 369 L \(2017–2018\) s. 108](#). Instruksjonsmyndighet og eventuell delegasjon må skje fra kommunestyret eller fylkestinget til styret i foretaket. Kommunestyret eller fylkestinget kan med andre ord ikke plassere formannskapet, fylkesutvalget, et utvalg eller kommunedirektøren over foretaket, se [NOU 1995: 17 s. 138](#).

Som et unntak fra denne hovedregelen følger det av kommuneloven [§ 9-2](#) at kommunestyret og fylkestinget i kommuner og fylkeskommuner med *parlamentarisk styreform* kan delegere myndighet etter [kapittel 9](#) til kommune- eller fylkesrådet. Selv om dette ikke fremgår klart av ordlyden i loven, vil slik delegasjon også påvirke organisatoriske forhold. Dette åpner nemlig for at hele foretaket organisatorisk kan plasseres under byrådet. Styret vil da rapportere til byrådet, og byrådet vil ha en alminnelig instruksjonsmyndighet overfor styret.

#### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-2 ...Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre punktum utgjør et unntak fra første punktum og innebærer et forbud mot delegasjon av kompetanse til å opprette eller nedlegge et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak til kommune- og fylkesråd.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt det å vedta vedtekter er en del av det «å opprette» et foretak. Ordlyden i kommuneloven [§ 9-1](#) fastslår at kommunestyret eller fylkestinget selv må treffe vedtak om «opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak og skal velge styre og fastsette vedtekter for foretaket». Når det å fastsette vedtekter oppregnes som selvstendig krav ved siden av det å opprette foretaket, tilsier dette at vedtak om å fastsette vedtekter kan delegeres. Det følger imidlertid av forarbeidene at det å fastsette vedtekter er en integrert del av å opprette et foretak, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 367](#). Det må nok derfor legges til grunn at vedtektene til et foretak må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv også i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform.

Et annet spørsmål er om rådet kan gis kompetanse til å endre vedtekter. Ordlyden i loven er her uklar. Det følger av kommuneloven [§ 9-2](#) første punktum at kommunestyret og fylkestinget kan delegere sin myndighet til rådet. Unntak i andre punktum omfatter etter sin ordlyd ikke det å gjøre endringer i vedtektene. Samtidig følger det av kommuneloven [§ 9-3](#) andre ledd at vedtak om endring av vedtekter må treffes av kommunestyret eller fylkestinget «selv», noe som tilsier at dette ikke kan delegeres. Dette fremstår derfor som en motstrid. I forarbeidene til loven la departementet til grunn at kompetanse til å gjøre vedtektsendringer kunne delegeres til rådet, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 367](#). Motsatt konklusjon legges til grunn av Bernt/Overå 2019 s. 186. Selv om konklusjonen ikke er opplagt, er det grunn til å tro at løsningen angitt i forarbeidene vil bli lagt til grunn.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-2 ...Rådet kan videredelegere myndigheten det har fått delegert,...**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje punktum åpner for at kommune- eller fylkesrådet dersom det har fått myndighet fra kommunestyret eller fylkestinget til å håndtere kommunale foretak, kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av kommune- eller fylkesrådet. Det må antakelig ligge som en forutsetning for slik delegasjon at kommunen eller fylkeskommunen har valgt en modell der rådsmedlemmer har lederansvar, se kommuneloven [§ 10-2](#) femte ledd første punktum. For kommuner eller fylkeskommuner som ikke har gitt rådsmedlemmene et ledelsesansvar, er det bare rådet som kollegialt organ som har beslutningsmyndighet. Den enkelte rådsmedlem kan da bare handle på vegne av kommunen eller fylkeskommunen som folkevalgt i kommune- eller fylkesrådet.

Blir kompetansen etter loven videredelegert fra kommune- eller fylkesrådet som organ til et rådsmedlem, vil også dette ha betydning for det organisatoriske. Selve foretaket vil da organisatorisk plasseres under det aktuelle rådsmedlem.

### **§ 9-3. Vedtekter**

Foretaket skal ha vedtekter som minst skal angi

- a. foretakets navn
- b. foretakets formål
- c. navnet på den kommunen der foretaket skal ha sitt forretningskontor
- d. antallet styremedlemmer
- e. annet som etter lov skal fastsettes i vedtekter.

Endringer i vedtektene vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

### **Karnov lovkommentarer: § 9-3**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-3**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir krav til vedtekter i et kommunalt foretak. I andre ledd angis personell kompetanse for endring av vedtektene. Bestemmelsen var en ren videreføring av kommuneloven 1992 § 63, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#). Rettskilder knyttet til bestemmelsen er fortsatt relevant for tolkningen av gjeldende lov.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-3 1. ledd**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven § 9-3 første ledd regulerer kravene til vedtektenes innhold. Kravene er listet opp i bokstav a til e.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-3 1. ledd bokstav a.**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav a fastsetter at vedtektene må angi *foretakets navn*. Det følger av foretaksnavneloven § 2-2 trettende ledd at foretaksnavn for kommunalt foretak må inneholde ordene «kommunalt foretak» eller forkortelsen «KF». Tilsvarende skal foretaksnavn for fylkeskommunalt foretak inneholde ordene «fylkeskommunalt foretak» eller forkortelsen «FKF». På denne måten er det mulig å identifisere organisasjonsformen.

Det følger også av foretaksnavneloven § 2-2 trettende ledd andre punktum at foretaksnavnet også må inneholde en angivelse av hvilken kommune eller fylkeskommune foretaket er en del av. Dette må sees i sammenheng med at foretaket ikke er et eget rettssubjekt.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-3 1. ledd bokstav b.**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav b fastsetter at vedtektene skal angi foretakets *formål*. Dette formålet angir rammen for foretakets virksomhet og er sentral for å angi styrets og daglig leders myndighet. Formålet vil også bidra til at tredjemenn kan vurdere både styrets og daglig leders myndighet, og dermed ha betydning for å trekke grensen for styrets og daglig leders representasjonskompetanse, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 120](#).

Formålet er også viktig for å unngå tvil om kompetanseforholdet mellom styret og andre kommunale organ. En presist angitt ytre ramme vil kunne forebygge tvil om hvilket organ i kommunen eller fylkeskommunen som har ansvar for hvilke saker, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 120](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 9-3 1. ledd bokstav c.**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I bokstav c er det fastsatt at vedtektene skal angi navnet på den kommunen eller fylkeskommunen «der foretaket har sitt forretningskontor». Bestemmelsen har først og fremst betydning for fylkeskommunale foretak, ettersom denne bestemmelsen krever at det angis hvilken primærkommune foretaket har sitt forretningskontor i. Etter loven er det imidlertid ikke noe krav at foretaket har sitt forretningskontor i den kommunen foretaket er en del av. Dersom et kommunalt foretak har sitt forretningskontor i en annen kommune enn den foretaket er en del av, skal forretningskontorkommunen angis i vedtektene, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 120](#).

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 9-3 1. ledd bokstav d.**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav c fastsetter at det i vedtektene skal fremgå hvor mange medlemmer det skal være i styret. Antallet kan ikke være mindre enn tre, se kommuneloven [§ 9-5](#) første ledd første punktum. Loven angir ikke noen øvre grense for antallet medlemmer i styret i et kommunalt foretak.

Ettersom antallet medlemmer fremgår av vedtekter, må det gjøres endringer i vedtektene dersom kommunen eller fylkeskommunen ønsker å endre antallet styremedlemmer. Vedtektsendringer kan bare treffes av kommunestyret eller fylkestinget, med det unntak at kompetansen trolig kan delegeres til kommune- eller fylkesråd, se [note 1](#) til [§ 9-2](#).

Fordi styret kan være valgt etter reglene om forholdsvalg, vil endringer i antall medlemmer også utløse et behov for nyvalg av alle medlemmene, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 120](#). Her må det likevel gjøres et unntak for medlemmer i et styre valgt av de ansatte (ansattererepresentanter). Det er ikke nødvendig å skifte ut ansattererepresentanter selv om de øvrige medlemmene i styret skiftes ut.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 9-3 1. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav e fastslår at vedtektene også må inneholde annen informasjon som etter lov er påkrevd. Ettersom dette uansett vil følge av den aktuelle loven, er bestemmelsen overflødig.

Ifølge forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i kommuneloven 1992 var formålet med denne bestemmelsen å minne om at kommuneloven åpnet for å gjøre en rekke unntak fra loven, og at disse unntakene måtte inntas i vedtektene, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 120](#). Etter gjeldende lov vil kravet om å fastsette unntak fra loven i vedtekter omfatte blant annet angivelse av antallet ansattererepresentanter, jf. kommuneloven [§ 9-6](#) første ledd, av styremedlemmenes funksjonstid, jf. kommuneloven [§ 9-7](#) første ledd første punktum, av saker som krever godkjenning fra kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommuneloven [§ 9-10](#) første punktum, og endring av hvem som skal ha personell kompetanse til å ansette daglig leder, jf. kommuneloven [§ 9-11](#) første ledd andre punktum.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 9-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Av andre ledd fremgår det at endringer i foretakets vedtekter må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Utgangspunktet er derfor at vedtak om endring av vedtekter ikke kan delegeres. Som et unntak fra dette kan antakelig kompetansen trolig delegeres til kommune- eller fylkesråd, se [note 1](#) til [§ 9-2](#).

### **§ 9-4. Foretakets ledelse**

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.

### **Karnov lovkommentarer: § 9-4**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-4**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen oppstiller som et obligatorisk krav at foretaket skal ha et styre og en daglig leder. Disse skal lede foretaket. Bestemmelsen var en ren videreføring av kommuneloven 1992 [§ 64](#), jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#). Rettskilder, og særlig forarbeidene til kommuneloven 1992 [§ 64](#), er fortsatt relevante for tolkningen av bestemmelsen.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-4 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter at et foretak skal ha et styre og en daglig leder. Lest i sammenheng med andre bestemmelser følger det at styret i foretaket er plassert direkte under kommunestyret eller fylkestinget. Det innebærer at andre folkevalgte organer ikke kan plasseres over foretakets styre, og at styret rapporterer direkte til kommunestyret eller fylkestinget.

Her er det likevel ett unntak: I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, kan kommunestyret eller fylkestinget delegere til kommune- eller fylkesrådet den kompetansen de selv har. Konsekvensen av en slik organisering blir at foretaket blir underlagt og organisatorisk plassert under kommune- eller fylkesrådet, jf. koml. [§ 9-2](#) første punktum.

Bestemmelsen må også sees i sammenheng med koml. [§ 9-12](#) første ledd andre punktum, som fastslår at daglig leder skal være direkte underlagt styret i foretaket. Det innebærer at kommunedirektøren ikke er overordnet daglig leder, noe som er et unntak fra koml. [§ 13-1](#) andre ledd, som fastslår at kommunedirektøren som utgangspunkt er øverste leder av den samlede administrasjonen. Kommunedirektøren er ikke overordnet daglig leder og heller ikke overordnet de ansatte i det kommunale foretaket. Reguleringen innebærer at foretaket er plassert på siden av den ordinære kommuneorganisasjonen.

**§ 9-5. Styrets sammensetning**

Styret i kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret eller fylkestinget velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer til styret. Dette gjelder ikke styremedlemmer som de ansatte skal velge etter [§ 9-6](#).

Daglig leder for foretaket kan ikke være medlem i styret.

**Karnov lovkommentarer: § 9-5****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-5****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen oppstiller krav til styrets sammensetning og valg av styremedlemmer. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 65](#). De særskilte reglene om ansattes rett til å velge styremedlemmer som tidligere fremgikk av kommuneloven 1992 [§ 65](#) nr. 3, ble skilt ut til en egen bestemmelse og plassert i kommuneloven 2018 [§ 9-6](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#). I tillegg ble noen valgbarhetsregler tatt ut, og reguleringen følger nå av de alminnelige valgbarhetsreglene i kommuneloven [§ 7-3](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-5 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd første punktum fastslår at styret i et kommunalt foretak minst må ha tre medlemmer. Det er samme antall som gjelder for utvalg. Kravet er ment å sikre en viss representativitet i lys av kommunestyrets eller fylkestingets sammensetning. Det ble vurdert om hensynet til å sikre faglighet og profesjonalitet tilsa andre valgeregler, men departementet mente blant annet at det ikke var noen motsetning mellom profesjonalitet og forholdsvalg, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 121](#).

Antallet medlemmer skal fremgå av vedtektene, jf. kommuneloven [§ 9-3](#) første ledd bokstav d.



Første ledd andre punktum fastslår at valg av styrets medlemmer, herunder valg av leder og nestleder i styret, skal foretas av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Som et unntak fra dette kan kompetansen likevel delegeres til kommune- og fylkesråd etter kommuneloven [§ 9-2](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-5 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd fastslår at foretakets daglige leder ikke kan være medlem av styret. Bestemmelsen må sees i lys av at styret blant annet skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Denne tilsynsoppgaven ville bli svekket dersom daglig leder også var medlem av styret, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 120](#).

### **§ 9-6. Ansattes rett til å velge styremedlemmer**

Et flertall av de ansatte i foretaket kan kreve at inntil 1/5 av styrets medlemmer med varamedlemmer skal velges av og blant de ansatte. De ansattes representanter har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler. Hvis foretaket har myndighet til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, jf. [forvaltningsloven § 2](#), skal de ansattes representanter i styret ikke delta i behandlingen av disse sakene.

Kongen kan gi forskrift om hvordan antall ansatte i foretaket skal beregnes. Kongen kan også gi forskrift om valget, blant annet om vilkår for stemmerett, valgbarhet og valg måte, om avgjørelse av tvister om valget og om bortfall av verv som styremedlem.

### **Karnov lovkommentarer: § 9-6**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-6**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer ansattes rett til å kreve å velge styremedlemmer. Den var i hovedsak en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 65](#) nr. 2 andre punktum, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#). Andre ledd var imidlertid ny i kommuneloven 2018. Her ble Kongen gitt kompetanse til å gi forskrifter med nærmere regulering knyttet til valg av ansattrepresentanter.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-6 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* gir ansatte i et foretak rett til å kreve at inntil 1/5 av styrets medlemmer skal velges av og blant de ansatte. Regelen må sees i lys av at et foretak er ment å være en produksjonsbedrift, der effektiv ledelse og produksjon i noen grad prioriteres over politisk styring. Her er det derfor større plass for medvirkning fra de ansatte enn i tradisjonell forvaltningsvirksomhet.

De ansattes rett til representasjon gjelder uavhengig av foretakets størrelse, se [Innst. O. nr. 14 \(1998–99\) s. 7](#).

Ansattrepresentanter er ikke folkevalgte, jf. definisjonen av «folkevalgte» i kommuneloven [§ 5-1](#) fjerde ledd. Det medfører at de for eksempel ikke har rettigheter som bare folkevalgte har etter reglene i kommuneloven [kapittel 8](#). Derimot vil plikten styremedlemmene har etter kommuneloven [§ 8-1](#) til å møte i foretaksstyrets møter og til avgi å stemme i de saker som styret behandler, også gjelde for ansattrepresentanter. Det følger av at alle medlemmer av folkevalgte organer har en slik plikt (jf. ordlyden i kommuneloven [§ 8-1](#)), og at reglene for folkevalgte organer gjelder tilsvarende for andre

kommunale organer, jf. kommuneloven [§ 5-2](#) tredje ledd. Styret i et kommunalt foretak vil være et annet kommunalt organ, jf. kommuneloven [§ 5-2](#) andre ledd bokstav d.

Kommunestyret eller fylkestinget kan vedta en annen styresammensetning som gir de ansatte en høyere andel representanter, men loven angir altså det minimum som de ansatte kan kreve.

*Andre punktum* angir noen saker der representantene for de tilsatte ikke har rett til å delta i styrets behandling. Dette er med andre ord et unntak fra kommuneloven [§ 8-1](#) første ledd, som gir medlemmer av slike organer en rett og en plikt til å delta. Loven er ikke til hinder for at styret kan tillate ansatterepresentantene å delta, men medlemmene vil altså ikke ha en rett til å delta. De sakene som er omfattet av denne bestemmelsen, er saker om forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler. I slike saker vil det lett oppstå et motpartsforhold mellom foretaket og de tilsatte, og ansatterepresentantene vil da kunne ende opp på begge sider av bordet i prosessen.

*Tredje punktum* angir en type sak der ansatterepresentantene ikke kan delta ved behandlingen. De *plikter* med andre ord å tre ut av organet. Dette er saker som gjelder enkeltvedtak eller fastsettelse av forskrifter. Selv om kommunale foretak ikke er tiltenkt beslutningskompetanse i saker som gjelder myndighetsutøvelse, er det altså ikke noe forbud mot delegasjon av kompetanse til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift. I motsetning til sakene angitt i andre punktum innebærer denne bestemmelsen en plikt til å avstå fra å delta i slike saker.

Begrunnelsen for representasjonsretten for de tilsatte er at det anses rimelig at de tilsatte gis en slik mulighet til å påvirke avgjørelser som angår organisering og innretting av virksomheten. Dette er et hensyn som normalt ikke gjør seg gjeldende i situasjoner der det treffes enkeltvedtak eller utferdiges forskrifter. Enkeltvedtak og forskrifter er avgjørelser som normalt ikke har noen klar parallell i private bedrifter, og hvor politisk og forvaltningsmessig ansvar må ligge hos de folkevalgte styremedlemmene.

En særlig problemstilling er om plikten til å vike sete også gjelder ved vedtak om tilsetting av daglig leder. Dette vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§ 2](#) andre ledd første punktum. Ordlyden i loven tilsier klart at ansatterepresentanter skal vike sete i en slik avgjørelse. Det har likevel vært diskutert om ansatterepresentantene bør få delta i slike beslutningsprosesser. Etter min oppfatning bør ordlyden følges.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-6 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd gir Kongen hjemmel til å utferdige forskrift om hvordan antall ansatte i foretaket skal beregnes, og om valget av ansatterepresentanter. Det følger av ordlyden at en slik forskrift blant annet kan gjelde vilkår for stemmerett, valgbarhet og valg måte, avgjørelse av tvister om valget og om bortfall av verv som styremedlem. Slik forskrift er pr. oktober 2023 ikke gitt.

### **§ 9-7. Valgperiode for styremedlemmene**

Valgperioden for styremedlemmer er to år hvis ikke noe annet er bestemt i foretakets vedtekter. Valgperioden kan ikke være mer enn fire år.

Når særlige forhold foreligger, har et styremedlem rett til å tre ut av styret før valgperioden er over.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut styremedlemmer som de selv har valgt.

**Karnov lovkommentarer: § 9-7****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-7****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastsetter valgperioden for styremedlemmene og styremedlemmers rett til uttrede fra styret og angir kompetanse til å skifte ut styret. Bestemmelsen er en videreføring av reglene i kommuneloven 1992 [§ 66](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-7 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter hovedregelen om valgperioden for styremedlemmene. Mens hovedregelen for andre folkevalgte organer er at de sitter i fire år (se koml. [§ 7-1](#) tredje ledd), er hovedregelen for styremedlemmer i foretak at de velges for to år.

For andre folkevalgte organer varierer det om det er adgang til å bestemme en kortere valgperiode enn fire år. For kommunestyret, fylkestinget, formannskapet og fylkesutvalg er valgperioden i utgangspunktet låst til fire år. For utvalg (med et unntak for direkte valgte kommunedelsutvalg) er det opp til kommunestyret eller fylkestinget å bestemme virkeperioden.

For styret i et foretak følger det av ordlyden at valgperioden for styremedlemmer kan fravikes, men avvik må fremgå av foretakets vedtekter. Vedtak om vedtektsendringer må fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv (med et unntak der kompetansen er delegert til kommune- eller fylkesråd etter koml. [§ 9-2](#)). Slike vedtektsbestemmelser kan både fastsette kortere og lengre funksjonstid.

Av andre punktum følger det imidlertid en grense. Funksjonsfristen kan ikke gjøres lengre enn fire år.

Loven har ingen sperrer mot gjenvalg av styremedlemmer for nye perioder.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 9-7 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Et styremedlem i et kommunalt foretak valgt av kommunestyre, fylkesting eller kommune- eller fylkesråd vil være folkevalgt, jf. kommuneloven [§ 5-1](#) fjerde ledd bokstav b. Utgangspunktet er at folkevalgte har en rett og en plikt til å delta på møter, jf. kommuneloven [§ 8-1](#), og til å sitte i hele valgperioden, se forutsetningsvis bestemmelsen om uttrede og fritak i kommuneloven [§ 7-9](#).

Kommuneloven [§ 9-7](#) andre ledd gir en særregel for styremedlem i kommunale foretak som gir disse medlemmene en rett til å tre ut før valgperioden er over. Etter loven er det et vilkår at det foreligger «særlige forhold». Selv om ordlyden ikke markerer dette så tydelig, er terskelen for å bli fritatt for vervet som styremedlem i et kommunalt foretak ment å være lavere enn den som ellers gjelder for kommunale og fylkeskommunale verv. Som det fremgår av forarbeidene, skal styret i et kommunalt foretak lede virksomheten først og fremst ut i fra bedriftsøkonomiske prinsipper. Både hensynet til de enkelte styremedlemmers ansvar og hensynet til å ha et funksjonsdyktig styre tilsier at det enkelte styremedlem bør ha en mulighet til å trekke seg fra styrearbeidet om utviklingen skulle tilsi dette. Det vises her for eksempel til situasjoner der det oppstår uenighet i styret eller mellom styret og kommunestyret eller fylkestinget om veivalg, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 121–122](#). Det er i praksis vanskelig å tenke seg at det kan skje noen reell overprøving fra kommunens eller fylkeskommunens side dersom et styremedlem selv mener det er grunnlag for å tre til side som styremedlem, se tilsvarende Bernt/Overå 2019 s. 192–193.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 9-7 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd fastslår at kommunestyret eller fylkestinget kan skifte ut styret når som helst i valgperioden. Et slikt vedtak må imidlertid gjelde hele styret, med unntak av ansatterepresentanter. Valg av styremedlemmer skjer ved forholdsvalg dersom et medlem i kommunestyret eller fylkestinget krever det. For å sikre at den representativitet som et forholdsvalg gir, ikke omgås ved utskifting av enkeltmedlemmer, må det gjennomføres nyvalg for alle de folkevalgte i styret.

Bestemmelsen hjemler ikke utskifting av ansatterepresentanter i styret i det kommunale foretaket.

**§ 9-8. Styrets myndighet**

Styret har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Styret for foretaket vedtar et eget årsbudsjett innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt for foretaket. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om budsjettet.

Styret avlegger årsregnskapet og avgir årsberetningen for foretaket.

**Karnov lovkommentarer: § 9-8****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-8****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer styrets myndighet og ansvarsoppgaver. Den var en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 67](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#). Bestemmelsen inntatt i kommuneloven 1992 [§ 67](#) nr. 2 ble imidlertid ikke videreført, ettersom kompetansen til å treffe vedtak i personalsaker i kommuneloven 2018 ble flyttet fra styret til daglig leder i foretaket, jf. kommuneloven 2018 [§ 9-12](#) andre ledd.

I tredje ledd ble det lovfestet et krav om eget budsjett for foretak. Dette fremkom tidligere bare av forskrift.

Kommuneloven skiller mellom styrets myndighet, som er regulert i denne bestemmelsen, og styrets representasjon, som er regulert i [§ 9-17](#). Styrets myndighet angir hvilken kompetanse styret har til å treffe en beslutning på vegne av kommunen. Den gir styret en beslutningskompetanse, en rett til å treffe beslutninger på vegne av foretaket. Representasjonsretten regulerer styrets kompetanse utad, retten til å inngå avtaler med tredjemenn.

En viktig forskjell mellom myndighet og representasjon er at mens myndighet (beslutningskompetansen) kan begrenses av kommunestyret eller fylkestinget ved instruks, kan representasjonsretten ikke begrenses, se [NOU 1995: 17 kommentar til § 73](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-8 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* regulerer styrets myndighet og fastsetter at styret i et foretak kan treffe avgjørelser «i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet». I motsetning til det ordinære

systemet i kommuneloven, der all myndighet ligger hos kommunestyret og fylkestinget, og andre må gis slik myndighet via delegasjon, gir kommuneloven altså styrer for foretak en lovfestet kompetanse til å opptre på foretakets vegne.

Myndigheten gjelder ikke bare den rent forretningsmessige siden av virksomheten. Den oppfatter også forvaltningen av de verdiene kommunen eller fylkeskommunen har lagt inn i foretaket. Myndighet vil også omfatte det å opprette og nedlegge stillinger og å treffe avgjørelser i personalsaker.

*Andre punktum* gir begrensninger for styrets kompetanse. Bestemmelsen fastslår styrets ansvar for at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter, foretakets formål og vedtekter, rammer angitt i økonomiplan og årsbudsjett samt andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Styrets oppgave er å «påse» at foretaket drives innenfor disse rammene. Det er daglig leder og de ansatte i foretaket som i hovedsak driver foretakets virksomhet. Styrets oppgave er å føre tilsyn og kontrollere at daglig leder og de ansatte oppfyller disse forpliktelsene.

For det første skal styret påse at virksomheten drives «i samsvar med lover og forskrifter». Dette omtales gjerne som «regeletterlevelse», eller på engelsk «compliance». Denne påse-plikten knytter seg til mange ulike regler. Det gjelder for det første reglene i kommuneloven. Her vil det for eksempel være viktig med kontroll av at regler for budsjett og regnskap etterleves. Plikten omfatter også overholdelse av såkalte kommuneplikter. Ytter foretaket lovpålagte tjenester, skal styret sikre at ytelsene oppfyller lovens krav. Omfattet av tilsynsplikten er også generelle plikter, for eksempel overholdelse av reglene i arbeidsmiljøloven.

For det andre skal styret påse at virksomheten drives i samsvar med «foretakets formål og vedtekter». Her er det verd å merke seg at formålet med kommunale foretak ofte vil være å oppfylle ulike kommunale oppgaver, eventuelt forvalte midler på vegne av fellesskapet. I motsetning til situasjonen i et aksjeselskap, der formålet som den klare hovedregel er økonomisk avkastning til eierne (se aksjeloven [§ 2-2](#) andre ledd), vil kommunale foretak derfor ofte ha andre formål enn profittmaksimering. Formålet kan for eksempel være best mulig tjenester for brukerne eller til kommunen, uten at foretaket skal tilstrebe høyeste mulig profitt. Som eksempel kan nevnes et kommunalt foretak som driver eiendomsforvaltning. Slike foretak kan ofte ha som formål å drive internleie til andre deler av kommunen uten at målet er å tjene penger. Det er styrets oppgave å sikre at de formål som er gitt i vedtektene, også følges i foretakets daglig drift.

For det tredje skal styret også kontrollere at foretakets økonomiske disposisjoner holdes innenfor kommunens eller fylkeskommunens vedtatte «økonomiplan og årsbudsjett», se kommuneloven [§ 9-8](#). En konsekvens av dette er at rekkevidden av styrets beslutningskompetanse vil avhenge av de budsjetttrammene og budsjettfullmaktene som er gitt i kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 122](#). Det ligger også i dette at styret har et ansvar knyttet til daglig leders og andre ansattes overholdelse av disse rammene.

Når ordlyden fastslår styrets plikt til å påse at virksomheten driver innenfor «vedtak eller retningslinjer» gitt av kommunestyret eller fylkestinget, innebærer dette en presisering av at styret er underordnet kommunestyret eller fylkestinget. Kommunestyret eller fylkestinget kan innskrenke styrets myndighet, instruere det og overprøve enkeltavgjørelser, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 122](#). I styrets plikt til å påse at slike instruksjoner etterleves, ligger en plikt til å formidle instruksjoner til daglig leder.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-8 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]



Mens første ledd andre punktum klargjør styrets generelle ansvar for virksomheten, fastslår *andre ledd* styrets tilsynsansvar. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Tilsynsplikten vil gjelde alle de «påse»-pliktene som følger av første ledd andre punktum. Hvor langt plikten til å føre tilsyn rekker, vil måtte vurderes konkret. Det følger klart av forarbeidene at styret plikter å sette i verk tiltak dersom det foreligger indikasjoner på at foretaket bryter pliktene som følger av første ledd andre punktum, jf. [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 123](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-8 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av første ledd andre punktum at styret skal påse at virksomheten drives innenfor rammen av kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett. Budsjettet vil dermed utgjøre en ramme for foretakets virksomhet. Innenfor denne rammen følger det av *tredje ledd* at styret skal vedta et eget årsbudsjett for foretaket. Dette kalles ofte for *særbudsjett*, og dette er igjen bindende for daglig leder og den øvrige delen av foretaket.

Bestemmelsen må tolkes i lys av og utfylles med bestemmelsen i kommuneloven [§ 9-1](#) fjerde ledd, som fastslår at lovens øvrige kapitler gjelder tilsvarende så langt de passer for foretak. Det følger av forarbeidene til loven at foretakets budsjett må oppfylle kravene til årsbudsjettets innhold slik det følger av kommuneloven med tilhørende forskrifter, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 368](#). Dermed vil det være et krav om at budsjettet settes opp med en driftsdel og en investeringsdel (jf. kommuneloven [§ 14-4](#) fjerde ledd andre punktum). Også kravene om at årsbudsjettet settes opp i balanse (jf. kommuneloven [§ 14-10](#)) og må være realistisk, fullstendig og oversiktlig (jf. kommuneloven [§ 14-4](#) tredje ledd), gjelder tilsvarende for foretakets budsjett.

*Andre punktum* gir departementet hjemmel til å gi forskrifter knyttet til foretakets særbudsjett. I Lovdata er det ikke knyttet noen forskrift til bestemmelsen. Det følger av forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. (forskrift [7. juni 2019 nr. 714](#)) at denne også gjelder foretaks særbudsjett og -regnskap, jf. forskriften [§ 1-1](#). Selv om det ikke fremgår av selve forskriften, må antakelig forskriften dels ha sin forankring i kommuneloven [§ 9-8](#) tredje ledd andre punktum. Det fører uansett til at forskriften, som angir mer detaljerte krav til kommunens budsjetter, også får anvendelse for foretakets eget budsjett. Det er i denne forskriften også en del særregler knyttet til kommunale foretak.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 9-8 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd pålegger styret i foretaket å avlegge foretakets regnskap.

[Kapittel 9](#) gir ikke nærmere krav til regnskapets innhold, men det følger av [§ 9-1](#) fjerde ledd andre punktum at andre bestemmelser i loven gjelder så langt de passer, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). Det innebærer at reglene i [kapittel 14](#) i utgangspunktet vil komme til anvendelse. Dermed skal foretakets regnskap blant annet være fullstendig for foretakets virksomhet utarbeidet etter reglene i kommuneloven [§ 14-6](#), og bygges opp slik at det kan holdes opp mot foretakets budsjett.

Det følger også av bestemmelsen at styret skal avlegge foretakets årsberetning, som på samme måte vil reguleres av kommuneloven [§ 14-7](#) første ledd andre punktum.

Mens det er styret i foretaket som *avlegger* regnskap og årsberetning, er det kommunestyret og fylkestinget som *vedtar* årsregnskapet og årsberetningen til kommunalt og fylkeskommunalt foretak, se kommuneloven [§ 14-2](#) bokstav b.



**§ 9-9. Styremøter**

Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlemmer av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles. Daglig leder har møte- og talerett i styremøtene hvis ikke styret for det enkelte møtet bestemmer noe annet.

Styrets leder innkaller til styremøte. Styremedlemmene skal kalles inn med rimelig varsel, og innkallingen skal inneholde en saksliste.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede.

Styremøtet ledes av styrets leder, eller av nestlederen hvis lederen ikke er til stede. Hvis ingen av de to er til stede, velges en møteleder.

Vedtak treffes med alminnelig flertall av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er bestemt i vedtektene. De som stemmer for et forslag, må likevel utgjøre mer enn 1/3 av det samlede antall styremedlemmer for at forslaget skal anses som vedtatt. Hvis antall stemmer for og imot et forslag er likt, er møtelederens stemme avgjørende.

Styret kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis styret er fulltallig, og hvis styret enstemmig beslutter å behandle saken. Før styret behandler saken, skal kommunedirektøren varsles.

Det skal føres protokoll fra møtet. Protokollen skal underskrives av alle styremedlemmer som er til stede. Styremedlemmer eller daglig leder som er uenig i styrets beslutning, kan kreve å få sin oppfatning innført i protokollen.

**Karnov lovkommentarer: § 9-9****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-9**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen inneholder nærmere saksbehandlingsregler for styret i et foretak.

Styrer for kommunale foretak hører til kategorien «andre kommunale organer», jf. kommuneloven [§ 5-2](#), og av [§ 5-2](#) tredje ledd følger det at reglene for folkevalgte organer gjelder tilsvarende for slike organer. I utgangspunktet vil derfor saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer i kommuneloven [kapittel 11](#) komme til anvendelse, jf. [§ 11-1](#) første ledd. Det følger imidlertid av kommuneloven [§ 11-1](#) andre ledd at bare noen av bestemmelsene i kapittelet gjelder. Det er derfor bare kommuneloven [§ 11-3](#) andre og tredje ledd, [§ 11-4](#) til [§ 11-7](#), [§ 11-10](#) og [§ 11-11](#) som gjelder for kommunale foretak. Dermed gjelder ikke de alminnelige reglene i kapittel 11 om møteprinsippet og deler av reglene om innkalling, hastekompetanse, vedtaksførhet og avstemming, reglement for saksbehandlingen og utvidet innsynsrett for folkevalgte organ for styrer i kommunale foretak.

Det er imidlertid gitt egne saksbehandlingsregler for styrer i foretak i kommuneloven [§ 9-9](#), og disse er i stor grad sammenfallende med reglene som følger av [kapittel 11](#). Mye kunne nok derfor tale for at flere av reglene i [kapittel 11](#) var gitt direkte anvendelse, og at kommuneloven [§ 9-9](#) bare regulerte de spørsmålene der det var avvik.

Bestemmelsen var i hovedsak en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 68](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). Ettersom styret ikke lenger skal ansette andre enn daglig leder, ble reglene i nr. 6 om avstemming ved tilsettingssaker tatt ut.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-9 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Som erstatning for regelen i kommuneloven [§ 11-2](#) er det i kommuneloven [§ 9-9](#) første ledd første punktum gitt regler om når styret i et kommunalt foretak skal avholde møter: Styret i et kommunalt foretak skal ha møter så ofte som «det trengs», og hovedansvaret for dette ligger på styrets leder.

Av *andre punktum* følger det også at alle styremedlemmer kan kreve at styret sammenkalles. I tillegg kan daglig leder i et foretak kreve at styret sammenkalles. Selv om det ikke sies uttrykkelig, kan styret for foretaket vedta en møteplan. Der det er vedtatt en møteplan, vil styrets leder i utgangspunktet ha en plikt til å innkalle til de oppsatte møtene.

*Tredje punktum* fastslår at *daglig leder* i det kommunale foretaket i utgangspunktet har møte- og talerett i styremøtene. Selv om møter i kommunale foretak i utgangspunktet er offentlige, er det unntak fra dette. Daglig leders møterett sikrer at daglig leder kan møte også i saker som går for lukkede dører. Det er daglig leders plikt å følge opp vedtak truffet av styret. Det er ikke alltid vedtakets ordlyd vil angi kontekst for et styrevedtak. Ved at daglig leder er til stede, vil vedkommende lettere kunne forstå hva som var styrets intensjon med vedtaket.

Selv om foretaksstyrets møter i utgangspunktet er offentlige, har ikke andre enn organets medlemmer talerett. Som et unntak fra dette har daglig leder talerett. De sakene som styret behandler, vil normalt være forberedt av daglig leder eller noen ansatte i foretaket. Sakene vil oftest gjelde foretakets drift. Både for å kunne avklare uklarheter i saksfremstillingene og for å kunne gi tilleggsopplysninger er det hensiktsmessig at daglig leder gis en rett til å ta ordet.

Daglig leder har imidlertid ikke noen forslagsrett. Dette innebærer ikke noe forbud mot daglig leder kan formulere et forslag til vedtak som ledd i taleretten, men styret har ikke plikt til å stemme over forslag formulert av daglig leder.

Som et unntak følger det av ordlyden at daglig leders møte- og talerett kan begrenses av styret ved et vedtak knyttet til det enkelte møtet. Styret kan med andre ord ikke generelt vedta at daglig leder ikke skal møte. Styret har likevel kompetanse til å vedta at daglig leder ikke har møte- og talerett knyttet til et bestemt møte.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-9 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd *første punktum* fastsetter at ansvaret for å kalle inn styret i et foretak til møter ligger hos styrets leder. Innkallingen skal også inneholde en sakliste. Normalt utføres arbeidet med å utarbeide en slik innkalling av daglig leder eller noen i daglig leders stab, men i dialog med styrets leder. Det er uansett styrets leder som har ansvaret, og som har siste ord ved utforming av saklisten.

*Andre punktum* fastsetter at innkalling må sendes med «rimelig varsel». Hva som er rimelig varsel, må vurderes konkret. Sentralt er typen saker som skal behandles, antallet saker, kompleksiteten og omfanget av saksdokumenter. Medlemmene må få en rimelig mulighet til å forberede seg på de sakene som skal behandles. Det må også kunne vektlegges om det er noe hastemoment i sakene eller noen av sakene.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-9 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* angir de alminnelige kravene til vedtaksførhet: Styret kan bare treffe vedtak når minst halvparten av styremedlemmene er til stede.

Det kan oppstilles strengere krav i foretakets vedtekter, for eksempel slik at bestemte saker krever større deltakelse, se forutsetningsvis ordlyden i femte ledd og [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 122](#).

Et unntak er gitt i sjette ledd, se note 7 til § 9-9.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 9-9 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* fastslår at styrets leder også er møteleder. Dersom leder har fravær, ledes møtet av styrets nestleder. Er ingen av disse to til stede, velger styret i foretaket en møteleder. Valget vil her gjøres som flertallsvalg, jf. kommuneloven [§ 7-4](#), jf. [§ 7-8](#). Slik loven er formulert, er det altså ikke adgang til å la verken leder eller nestleder utpeke en møteleder.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 9-9 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd angir regler om avstemming i foretaksstyret. Det forslaget som har fått et flertall av stemmene fra de møtende medlemmene anses vedtatt.

*Andre punktum* oppstiller et tilleggskrav: Flertallet må utgjøre mer enn en tredel av medlemmene for at et forslag skal anses vedtatt. Betydningen av denne bestemmelsen kan illustreres med et eksempel: Dersom styret består av syv personer, hvorav fire møter, vil mer enn 50 prosent av medlemmene være til stede, og styret er da vedtaksført, jf. tredje ledd. Dersom to ulike alternativer får to stemmer, vil hovedregelen være at møteleders stemme avgjør, jf. tredje punktum. To stemmer av syv mulige er imidlertid under en tredjedel av det samlede antall styremedlemmer, og vedtak vil da ikke kunne treffes.

I kommuneloven [§ 11-9](#) tredje ledd er det gitt en særregel for vedtakelse av blant annet årsbudsjett. Bestemmelsen innebærer at det stemmes over årsbudsjettet samlet, og at der ingen av forslagene har fått flertall ved førstegangs behandling, skal det stemmes over de to forslagene som fikk flest stemmer ved førstegangs avstemming. Når styret i foretaket skal vedta årsbudsjett for foretaket etter kommuneloven [§ 9-8](#) tredje ledd, gjelder ikke denne bestemmelsen direkte, jf. kommuneloven [§ 11-1](#) andre ledd. Normalt vil det nok ikke være samme uenighet om budsjettvedtaket i et foretaksstyre som det ofte er i et kommunestyre eller fylkesting. Problemstillingen er nok derfor ikke like praktisk. Det er imidlertid få grunner til at samme fremgangsmåte ikke skal benyttes når et foretak skal vedta sitt budsjett. Hensynet til å sikre et forsvarlig helhetlig budsjett tilsier at vedtaket treffes for budsjettet som helhet. Er det flere enn to forslag, bør den fremgangsmåten som følger av kommuneloven [§ 11-1](#) andre ledd, benyttes.

Det følger av tredje punktum at ved stemmelikhet vil møtelederens stemme være avgjørende. I motsetning til den alminnelige reglen for folkevalgte organer i kommuneloven [§ 11-9](#) andre ledd andre punktum gjelder regelen om møteleders dobbeltstemme også ved valg.

Loven åpner for at det i vedtektene fastsettes krav om kvalifisert flertall for å treffe vedtak, for eksempel at visse vedtak krever enstemmighet eller må fattes med et nærmere angitt kvalifisert flertall, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 124](#). Man kan også tenke seg varianter der vedtak krever enstemmighet, og hvis det ikke oppnås enstemmighet, må saken løftes til kommunestyret eller fylkestinget.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 9-9 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Sjette ledd regulerer adgangen til å fatte vedtak i saker som ikke er oppført på sakslisten. Et slikt vedtak forutsetter at styret er fulltallig. Det er videre et krav om at medlemmene enstemmig beslutter å behandle saken. Derimot er det altså ikke noe krav om at det er enstemmighet omkring sakens utfall. Så lenge alle medlemmene er enig i at saken kan behandles, kan vedtaket treffes under dissens.

Betydningen av denne retten begrenses av *andre punktum*. Å treffe vedtak utenfor sakslisten krever at kommunedirektøren varsles i forkant. Varsel må gis før saken behandles. Derimot er det antatt at et styre kan diskutere en sak utenfor sakskartet uten å varsle kommunedirektøren. Forbudet gjelder bare det å treffe vedtak.

I kommuneloven 1992 [§ 68](#) nr. 7 tredje punktum fremgikk det at der det var innført parlamentarisk styreform, skulle varsel gå til kommune- eller fylkesrådet. Bestemmelsen ble tatt ut i kommuneloven 2018. Av forarbeidene følger det at varselet i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal gis til kommune- eller fylkesrådet. Dette må antakelig utledes av kommuneloven [§ 10-2](#) første ledd andre punktum, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#).

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 9-9 7. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I syvende ledd oppstilles et krav om at det føres protokoll fra møtet. Betegnelsen «protokoll» avviker fra den ordinære betegnelsen som brukes i kommuner og fylkeskommuner. Her brukes «møtebok», jf. kommuneloven [§ 11-4](#).

Loven oppstiller ikke nærmere krav til protokollen. Derimot følger det av kommuneloven [§ 11-1](#) andre ledd at kommuneloven [§ 11-4](#) gjelder for styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. I kommuneloven [§ 11-4](#) fremgår både et krav om møtebok og innholdsmessige krav til møteboken. Det kan ikke ha vært meningen at det både skal føres protokoll og møtebok. Loven må nok derfor tolkes slik at det skal føres en protokoll, og at protokollen må føres slik at den oppfyller kravene til møtebok angitt i kommuneloven [§ 11-4](#).

*Andre punktum* oppstiller et krav om at protokollen skal underskrives av alle styremedlemmene som er til stede.

I *tredje punktum* gis alle styremedlemmer og daglig leder rett til å kreve protokolltilførsel. Formålet er å sikre notoritet omkring den uenighet som eventuelt har vært i styret eller mellom styret og daglig leder.

### **§ 9-10. Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget**

I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget selv for å være bindende for kommunen eller fylkeskommunen. En avtale som ikke er godkjent av kommunestyret eller fylkestinget, er ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen hvis vedtektsbestemmelsen er registrert i foretaksregisteret, eller hvis avtaleparten kjente eller burde ha kjent til vedtektsbestemmelsen. Hvis avtalen er helt eller delvis gjennomført, skal ytelsene tilbakeføres. Hvis dette ikke er mulig, skal ytelsenes økonomiske verdi tilbakeføres.

### **Karnov lovkommentarer: § 9-10**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-10**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir regler om at kommunestyret og fylkestinget i foretakets vedtekter kan begrense styrets kompetanse for bestemte saker.

I alminnelighet kan kommunestyret og fylkestinget gi bindende instruksjoner til styret i et foretak, og på den måten kan de også generelt begrense styrets myndighet. Funksjonen til denne bestemmelsen er derfor først og fremst å åpne for å begrense styrets representasjonskompetanse, altså slik at

begrensningen også får virkning overfor tredjemenn, se andre punktum. Om forholdet mellom styrets myndighet og representasjonskompetanse se [note 1](#) til [§ 9-8](#).

Bestemmelsen var en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 69](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). Rettskilder knyttet til denne bestemmelsen har fortsatt relevans for tolkningen.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-10 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* hjemler at kommunestyret eller fylkestinget i foretakets vedtekter begrenser styrets myndighet og representasjonskompetanse. Dette gjøres ved at vedtektene fastsetter at nærmere angitte saker krever *godkjenning* av kommunestyret eller fylkestinget før vedtaket blir bindende.

Rent språklig omfatter bestemmelsen bare begrensninger for styrets myndighet og representasjonskompetanse. Det gir imidlertid ingen mening om *daglig leder* skal ha en kompetanse som styret ikke har. Slike begrensninger må derfor også begrense daglig leders myndighet og representasjonskompetanse.

*Andre punktum* regulerer virkningen av at en avtale er inngått uten en slik godkjenning. Det følger av loven at disposisjonen da ikke er gyldig dersom enten vedtektsbestemmelsen er registrert i foretaksregisteret, eller avtaleparten kjente eller burde ha kjent til den.

Det følger av foretaksregisterloven [§ 3-10](#) at registeret over kommunale og fylkeskommunale foretak blant annet skal inneholde opplysninger om foretakets vedtekter. Begrensninger hjemlet i kommuneloven [§ 9-10](#) skal være angitt i vedtektene og skal dermed også være registrert i registeret. Er loven fulgt, vil dermed begrensningen være registrert. Det følger da av bestemmelsen at avtaler inngått i strid med begrensningene er ugyldige.

Selv om slike begrensninger ved en feil ikke er registrert i Foretaksregisteret, vil begrensningen kunne påberopes overfor en avtalemotpart dersom avtalemotparten kjente til begrensningen i vedtektene. Dette beror på en ren bevisvurdering.

Tilsvarende kan begrensningen påberopes som ugyldighetsgrunn der avtaleparten «burde kjent til vedtektsbestemmelsen». Det er et spørsmål om avtalepartens kunnskap om foretaket og kommunen/fylkeskommunen gjør at avtaleparten burde ha foretatt nærmere undersøkelser for å klarlegge om det forelå slike vedtektsbestemmelser. Her vil det blant annet være relevant å se hen til disposisjonens art. Dersom disposisjonen etter sin art er av stor betydning, og eventuelt har politisk interesse, vil kravene til aktsomhet skjerpes. Det vil også ha betydning om avtaleparten kjenner til at kommunen eller fylkeskommunen tidligere eller i lignende foretak har hatt slike begrensninger. Dersom avtaleparten i sin kontakt med foretaket for eksempel også har fått opplyst at saken må avgjøres av kommunestyret eller fylkestinget, vil vilkåret lett være oppfylt.

*Andre punktum* gjelder «en avtale» og regulerer dermed ikke rent språklig adgangen til å begrense kompetanse til å treffe enkeltvedtak (som ensidige disposisjoner). Selv om kommunale foretak ofte driver tjenesteproduksjon enten til kommunen eller i et marked, er det ikke noe forbud mot at slike foretak også gis kompetanse til å treffe enkeltvedtak. Dersom kommunestyret eller fylkestinget har gitt en slik vedtektsbegrensning knyttet til noe som er utøving av offentlig myndighet, og denne er brutt, kan det reises spørsmål om hvorvidt kommuneloven [§ 9-10](#) første ledd andre punktum skal anvendes tilsvarende. Alternativet er at gyldighetsspørsmålet må vurderes opp mot den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren. Ettersom situasjonen ligger utenfor lovens ordlyd, er det trolig mest naturlig å benytte den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren i et slikt tilfelle. Etter



den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren vil normalt brudd på slike personelle kompetansebegrensninger føre til ugyldighet, se nærmere [note 8](#) til [§ 27-3](#) fjerde ledd.

*Tredje punktum* regulerer virkningen av at en avtale helt eller delvis er gjennomført selv om disposisjonen er ugyldig etter andre punktum. Utgangspunktet er da at ytelsene skal tilbakeføres. Har foretaket solgt en fast eiendom eller løsøre gjenstand, skal kjøper levere den tilbake, mens foretaket skal restituere kjøpesummen.

*Fjerde punktum* regulerer den situasjon at restitusjon ikke er mulig. Som eksempel kan nevnes et kommunalt foretak som yter parktjenester, primært til egen kommune. I vedtektene fremgår det at det å inngå tjenestekontrakter med tredjepersoner krever godkjenning fra kommunestyret. Dersom foretaket har inngått en avtale i strid med dette kravet og utført gartneritjenestene hos tredjemann, er det ikke mulig å tilbakeføre ytelsen. Regelen er da at ytelsens økonomiske verdi skal tilbakeføres. Her blir fort konsekvensen at avtalen i praksis får realitet. Har foretaket ytet gartneritjenester som det er betalt 100 000 kroner for, skal verdien av tjenesten verdsettes, og den verdien restitueres. Virkningen er altså at det kommunale foretaket skal betale tilbake kjøpesummen på 100 000 kroner, mens tjenestemottaker skal betale til kommunen tjenestens verdi. Dersom avtalen er inngått på markedsvilkår, vil dette være 100 000 kroner. Virkningen blir da den samme som om avtalen var oppfylt etter sitt innhold.

## § 9-11. Daglig leder

Daglig leder ansettes av styret. Det kan fastsettes i vedtektene at daglig leder skal ansettes av kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan ansettelsesmyndigheten legges til kommunerådet eller fylkesrådet. Rådet kan videre delegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

### Karnov lovkommentarer: § 9-11

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 9-11

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir regler om tilsetting av daglig leder i foretaket. Denne bestemmelsen var en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 70](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). Rettskilder knyttet til denne bestemmelsen har fortsatt relevans for tolkning av den nye loven.

Daglig leder tilsettes og er altså ansatt. Avtaleforholdet mellom foretaket og den daglige lederen vil være regulert av arbeidsmiljøloven. Stillingen som daglig leder i et foretak vil være en ledende administrativ stilling. Kommunestyret eller fylkestinget kan derfor bestemme at dette skal være en åremålsstilling, jf. kommuneloven [§ 13-2](#).

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 9-11 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første punktum* angir hovedregelen for hvem som har *personell kompetanse* til å ansette daglig leder i foretaket. Utgangspunktet i loven er at daglig leder ansettes av *styret* i foretaket. Normalt vil dette være naturlig, ettersom styret er direkte overordnet daglig leder. I en organisasjonsform der faglighet og effektivitet er viktig, er også et godt samarbeid og et tillitsforhold mellom styret og daglig leder sentralt, og da er det også naturlig at det er styret som foretar ansettelsen.

Loven åpner imidlertid i *andre punktum* for at kompetansen til å ansette daglig leder legges til kommunestyret, fylkestinget, formannskapet eller fylkesutvalget. Det kan reises spørsmål om hvorfor



det skal være adgang til å legge denne kompetansen til formannskapet eller fylkesutvalget, all den tid disse organene ikke kan være overordnet det kommunale foretaket. Uansett krever loven at det å flytte tilsettingskompetansen fra styret til kommunestyret, fylkestinget, formannskapet eller fylkesutvalget må fremgå av foretakets vedtekter.

I og med at loven ramser opp bestemte organer som kan få denne kompetansen, kan disse organene ikke delegere denne videre, se slik også [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 125](#). Her må med andre ord loven tolkes som et delegasjonsforbud.

Etter *tredje punktum* kan kompetansen i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner legges til kommune- eller fylkesrådet. Av ordlyden følger det ikke noe krav om at denne beslutningen må forankres i vedtektene. Det er imidlertid vanskelig å forstå at det å flytte kompetansen fra styret til kommunestyret eller fylkestinget skal kreve forankring i vedtektene, mens det samme ikke skal gjelde ved en tilsvarende flytting til kommune- eller fylkesråd. Antakelig må det derfor innfortolkes et krav om at slik flytting av ansettelseskompetansen fra styret til rådet krever forankring i vedtektene.

Av *fjerde punktum* fremgår det at rådet dersom det har fått slik kompetanse, kan videredelegere denne kompetansen til et av rådsmedlemmene. Ordlyden i loven oppstiller ikke noe krav om at slik videredelegasjon trenger å fremkomme av vedtektene. Ettersom det er snakk om videredelegasjon, vil det antakelig være tilstrekkelig at flyttingen fra styret til rådet gjennomføres som en ordinær delegasjon. Det må imidlertid ligge som en forutsetning for slik videredelegasjon fra rådet som organ til et rådsmedlem (som person) at kommunen har valgt en modell der rådsmedlemmene har ansvar for hvert sitt ansvarsområde, se kommuneloven [§ 10-2](#) femte ledd første punktum. Ellers er det bare rådet som kollegialt organ som har beslutningsmyndighet.

Loven må her tolkes som en uttømmende angivelse av hvem ansettelsesmyndigheten kan delegeres til, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 125](#). En byråd kan altså ikke delegere sin kompetanse til for eksempel en kommunaldirektør.

## § 9-12. Daglig leders myndighet

Daglig leder er ansvarlig for den daglige ledelsen av foretaket. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjene og påleggene som styret gir.

Daglig leder har det løpende personalansvaret, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som er av uvanlig art eller av stor betydning for foretaket. Slike saker kan daglig leder bare avgjøre hvis styret i det enkelte tilfellet har gitt daglig leder myndighet til det, eller hvis det vil føre til vesentlig ulempe for foretaket eller for kommunen eller fylkeskommunen å vente på styrets beslutning. Daglig leder skal så snart som mulig informere styret om sine vedtak.

### Karnov lovkommentarer: § 9-12

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 9-12

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir regler om daglig leders myndighet og avgrenser samtidig denne. Den videreførte i hovedsak reglene i kommuneloven 1992 [§ 71](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). En forskjell er likevel at reglene om daglig leders ansvar for internkontrollen i foretaket er skilt ut i en egen bestemmelse, se kommuneloven 2018 [§ 9-13](#).

I kommuneloven 2018 ble også personalansvaret for de ansatte i foretaket flyttet fra styret til daglig leder. Dette medførte et behov for regulering av daglig leders personalansvar. Denne fremgår av nytt andre ledd.

Loven bygger på et skille mellom daglig leders *myndighet*, som angir daglig leders kompetanse til å treffe beslutninger på vegne av foretaket, og daglig leders *representasjonsrett*, som angir kompetansen til å inngå avtaler på vegne av foretaket. Representasjonsretten er regulert i kommuneloven [§ 9-17](#) tredje ledd og gir daglig leder en stillingsfullmakt som kan gi grunnlag for å binde kommunen eller fylkeskommunen ved legitimasjon, se kommuneloven [§ 9-18](#). Om grensen mellom myndighet og representasjonsrett se [note 1](#) til [§ 9-17](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-12 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* fastsetter daglig leders ansvarsområde. Ansvarsområdet er den daglige ledelsen av foretaket. Hva som ligger i dette, og grensene for daglig ledelse, er nærmere presisert i tredje ledd.

*Andre punktum* fastsetter daglig leders organisatoriske plassering. Daglig leder er direkte underlagt styret i foretaket. Det betyr at et foretak ikke kan organiseres slik at det er et ledd mellom styret og daglig leder. Det er for eksempel ikke adgang å plassere et folkevalgt organ mellom styret og daglig leder. Heller ikke kommunedirektøren kan plasseres mellom styret og daglig leder. Det følger likevel noen særregler som gir kommunedirektøren rett på varsel og en uttalerett knyttet til noen former for kommunikasjon mellom daglig leder og styret, se kommuneloven [§ 9-9](#) sjette ledd andre punktum (om varslingsplikt der styret skal treffe vedtak i sak utenfor sakliste) og kommuneloven [§ 9-16](#) (som gir regler om forholdet mellom foretaket og kommunedirektøren).

Andre del av andre punktum lovfester instruksmyndigheten til styret. Den fastslår at daglig leder plikter å følge retningslinjer og pålegg (instrukser) som styret gir.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-12 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd var ny i kommuneloven 2018 og innebærer at kompetansen i personalsaker ble flyttet fra styret i foretaket til daglig leder. Kompetansen i personalsaker vil nå omfattes av daglig ledelse. Personalansvaret inkluderer både det å ansette, si opp, avskjedige, suspendere og gi andre tjenstlige reaksjoner til ansatte i foretaket. Denne kompetansen kan ikke tas vekk fra daglig leder. Styret eller kommunestyret kan verken utøve denne kompetansen selv eller flytte den vekk fra daglig leder.

Det kan derimot reises spørsmål om styret vil ha en instruksjonsmyndighet også innenfor disse områdene. Spørsmålet er ikke rettslig avklart.

Det er likevel ett unntak: Styret har kompetanse til å ansette daglig leder (se kommuneloven [§ 9-11](#) første punktum) og har også ellers personalansvaret for daglig leder i et kommunalt foretak.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-12 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd angir de nærmere grensene for hva som faller utenfor daglig ledelse slik dette er angitt i første ledd. Daglig ledelse omfatter ikke saker som er «av uvanlig art eller stor betydning for foretaket». Dersom ett av disse to kriteriene er oppfylt, vil daglig leder ikke kunne treffe vedtak med hjemmel i første ledd.

I kriteriet «uvanlig art» er det sentrale å holde disposisjonen opp mot foretakets formål slik dette fremgår av vedtektene. Selv om en sak ikke har stor betydning isolert sett, vil den likevel kunne falle utenfor daglig leders myndighetsområde hvis den ligger så langt på siden av foretakets sentrale virksomhet at den må karakteriseres som uvanlig. Som eksempel kan nevnes et kommunalt foretak som driver kjøkkendrift eller produksjon av mat til eldre mv. Foretaket vil gjerne også råde over produksjonslokalene. Dersom foretaket tenker på å selge den faste eiendommen gjennom en «sale and leaseback»-avtale, vil dette være en type avtale som er uvanlig for denne typen virksomhet, og dette vil derfor normalt falle utenfor daglig leders kompetanse.

Ved vurderingen av hva som er av «stor betydning», vil utgangspunktet måtte tas i de økonomiske konsekvensene av disposisjonen. Men også andre momenter kan trekkes inn, for eksempel om avgjørelsen kan være politisk kontroversiell, jf. [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 125](#).

Saker av uvanlig art eller av stor betydning kan etter tredje ledd *andre punktum* delegeres til daglig leder i det enkelte tilfelle. Loven skal imidlertid tolkes antitetisk. Det er ikke adgang til å delegere til daglig leder en generell myndighet til å avgjøre saker av uvanlig art eller av stor betydning, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 125](#). Dette unntaket forutsetter at saken er kjent for styret på forhånd, og at daglig leder får særskilt fullmakt til å avgjøre denne saken.

Loven inneholder også en lovfestet *hastekompetanse*: Der det vil føre til «vesentlig ulempe» for foretaket, kommunen eller fylkeskommunen å vente på styrets beslutning, vil daglig leder kunne treffe beslutninger der saken er av uvanlig art eller av stor betydning. I vurderingen av om utsettelse vil føre til vesentlige ulemper, inngår konsekvensene av å unnlate å foreta disposisjonen og muligheten og konsekvensene av å samle styret. Terskelen er ment å være høy. Som det fremgår av forarbeidene, må ulempen eller faren være av «ekstraordinær karakter», se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#). Dersom kommunestyret eller fylkestinget har åpnet for å gjennomføre styremøter som fjernmøter etter kommuneloven [§ 11-7](#), skal det normalt mye til for at dette vilkåret skal være oppfylt.

*Siste punktum* pålegger daglig leder så snart som mulig å informere styret om sine vedtak. Rent språklig er ordlyden generelt utformet. En slik generell varslingsplikt for alle vedtak i et foretak ville imidlertid blitt svært omfattende og overlesset styret med saker. Det følger da også av forarbeidene at meningen var å oppstille en varslingsplikt bare når avgjørelsen «er truffet etter delegasjon» etter det som nå er *andre punktum*, og når avgjørelsen er truffet med hjemmel i *hastekompetanse*, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#).

### **§ 9-13. Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak**

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Daglig leder i foretaket er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal daglig leder

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

**Karnov lovkommentarer: § 9-13**

**Karnov Lovkommentar 1 til § 9-13**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne bestemmelsen er delvis en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 71](#) nr. 2 om daglig leders ansvar for internkontrollen i foretaket, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). Kommuneloven 2018 [§ 9-13](#) går imidlertid lenger i å beskrive ansvaret, i samsvar med den endring som ellers ble gjort i reglene om internkontroll i kommuneloven 2018.

Internkontroll er først og fremst en systemkontroll innen foretaket og er ment å avdekke om det gjøres feil, og eventuelt risiko for feil. Kontroller er ment å gi grunnlag for å utarbeide prosedyrer og andre tiltak som kan forhindre eller avdempes skadevirkninger av feil.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-13 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av kommuneloven [§ 9-8](#) første ledd andre punktum at styret i et kommunalt foretak skal påse at virksomheten driftes i samsvar med lover og forskrifter. Som en mer konkret presisering av kontrollen følger det av kommuneloven [§ 9-13](#) at foretaket skal ha en internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter overholdes.

Det følger av andre punktum at ansvaret for internkontroll ligger på *daglig leder*, men bestemmelsen er ikke til hinder for at daglig leder lar andre forestå selve kontrollen. Ansvaret for internkontrollen vil uansett hvile på daglig leder.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-13 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* oppstiller krav om at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette er den samme ordlyden som gjelder for kommunedirektørens internkontroll, og i forarbeidene er det henvist til denne bestemmelsen og kommentarene til denne, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). For tolkning av denne bestemmelsen kan det derfor vises til kommentarene til [§ 25-1](#) andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-13 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd presiserer ytterligere minstekrav til internkontrollen. Også tredje ledd har samme ordlyd som bestemmelsen om internkontrollen til kommunens administrasjon. I forarbeidene til kommuneloven [§ 9-13](#) er det henvist til denne bestemmelsen og kommentarene til denne, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#). For tolkning av [§ 9-13](#) tredje ledd kan det derfor vises notene til kommuneloven [§ 25-1](#) tredje ledd.

### **§ 9-14. Rapportering til styret i foretaket om internkontroll og statlig tilsyn**

Daglig leder skal rapportere til styret i foretaket om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

### **Karnov lovkommentarer: § 9-14**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-14 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd regulerer daglig leders ansvar for å rapportere om internkontroll og om resultatene av statlig tilsyn til styret i foretaket. Dette skal gjøres minst én gang i året. Bestemmelsen er parallell med bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for tilsvarende rapportering til kommunestyret, se kommuneloven [§ 25-2](#) for innholdet i bestemmelsen. Bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018.

Kommunestyret eller fylkestinget kan gi nærmere regler om rapporteringen. Det samme kan styret i foretaket.

### **§ 9-15. Budsjettstyring**

Daglig leder skal minst to ganger i året rapportere til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik fra årsbudsjettet, skal daglig leder foreslå endringer i dette. Styret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle kravene om realisme og balanse etter [§ 14-4](#).

Styret skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med kommunestyrets eller fylkestingets vedtatte rammer for foretaket.

#### **Karnov lovkommentarer: § 9-15**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 9-15**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir nærmere krav om budsjettstyring i kommunale foretak. Den var ny i kommuneloven 2018, men erstattet den reguleringen som fulgte av forskrift [24. august 2006 nr. 1033](#) om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak [§ 4](#).

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 9-15 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Etter første ledd *første punktum* plikter daglig leder å rapportere skriftlig til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets budsjett. Bestemmelsen gir daglig leder en tilsvarende plikt som kommunedirektøren har overfor kommunestyret eller fylkestinget etter kommuneloven [§ 14-5](#) tredje ledd første punktum. Rapporteringen skal foretas minst to ganger i løpet av budsjettåret, ogplikten gjelder selv om regnskapene tilsier at budsjettet holdes. At rapporteringen skal gi en sammenstilling med foretakets budsjett, er gjort for at styret skal kunne få nødvendig informasjon om eventuelle avvik fra budsjett.

*Andre punktum* gir daglig leder en plikt til å foreslå endringer i inneværende årsbudsjett dersom utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Også denne bestemmelsen er utformet på samme måte som kommunedirektørens plikter om rapportering til kommunestyret eller fylkestinget etter kommuneloven [§ 14-5](#) tredje ledd andre punktum.

Det er ikke tilstrekkelig for daglig leder å bare melde fra om at det må forventes avvik. Daglig leder skal også foreslå endringer for å oppfylle kravene til forsvarlig budsjettstyring.

*Tredje punktum* innebærer en plikt for foretakets styre til å endre foretakets budsjett dersom utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at endringer er nødvendig for å ha et realistisk budsjett i balanse. En slik endring vil både kunne være påkrevd dersom det oppstår vesentlig svikt i inntektene eller vesentlige utgiftsøkninger. Endringer må skje innenfor rammene som kommunestyret eller fylkestinget har fastsatt for foretaket, jf. også andre ledd.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 9-15 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første ledd regulerer daglig leders plikter overfor styret, regulerer *andre ledd* styrets plikter overfor kommunestyret eller fylkestinget. Styret i foretaket skal rapportere skriftlig til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med rammene for foretaket. Det følger av forarbeidene at slik rapportering skal foretas minst to ganger i løpet av budsjettåret, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 370](#). Rapportene skal gi grunnlag for at kommunestyret og fylkestinget skal kunne utøve kontroll med foretaket.

**§ 9-16. Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon**

Kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsrett overfor foretakets daglige leder.

Kommunedirektøren kan instruere styret og daglig leder om at et vedtak i foretaket ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken.

Kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som også skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen skal legges fram for styret i foretaket når styret skal behandle saken. Styrets vedtak skal sendes til kommunestyret eller fylkestinget via kommunedirektøren.

I kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er myndigheten etter andre ledd lagt til kommunerådets eller fylkesrådets leder. Hvis rådets medlemmer har ansvaret for å lede hver sin del av administrasjonen, ligger myndigheten etter andre ledd hos det medlemmet som leder den delen av administrasjonen som foretaket hører inn under.

**Karnov lovkommentarer: § 9-16****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-16****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir særregler i forholdet mellom kommunedirektøren og ledelsen i kommunale eller fylkeskommunale foretak. Utgangspunktet er at et foretak er plassert direkte under kommunestyret eller fylkestinget. Styret er øverste organ i foretaket og rapporterer direkte til kommunestyret eller fylkestinget. Daglig leder er direkte underlagt styret og rapporterer til styret. Foretaket er derfor organisatorisk plassert på siden av ordinær administrasjon. Denne bestemmelsen fastslår i tråd med dette at kommunaldirektøren ikke har instruksjonskompetanse overfor foretakets daglige leder og heller ingen rett til å omgjøre vedtak truffet i foretaket. Bestemmelsen gir samtidig en del regler som gir kommunedirektøren påvirkningsmuligheter.

Bestemmelsen viderefører kommuneloven 1992 [§ 72](#), med enkelte språklige endringer. Disse språklige endringene var ikke ment å endre innholdet i bestemmelsen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-16 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd regulerer forholdet mellom foretaket og kommunedirektøren. Kommunedirektøren er etter hovedregelen øverste leder for kommunens eller fylkeskommunens samlede administrasjon, jf. kommuneloven [§ 13-1](#) andre ledd. Det er derfor et unntak fra dette når daglig leder i et kommunalt foretak er direkte underlagt styret, se kommuneloven [§ 9-12](#) første ledd andre punktum. Som en konsekvens av dette er altså daglig leder plassert ved siden av og ikke under kommunedirektøren. For å klargjøre dette fremgår det også av kommuneloven [§ 9-16](#) første ledd at kommunedirektøren ikke



har noen alminnelig instruksjonsmyndighet eller omgjøringsrett overfor foretaket. Det er også en konsekvens av dette at kommunedirektøren ikke kan delegere kompetanse til foretaket, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#). Delegasjon må følge linjene, og normalt er det derfor bare kommunestyret eller fylkestinget som har kompetanse til å delegere til et kommunalt foretak.

Foretaket er etter hovedregelen plassert direkte under kommunestyret eller fylkestinget, med foretakets styre på nivå med andre folkevalgte organer og deretter en daglig leder som er øverste leder av foretaket med alle dets ansatte. Også daglig leder og de ansatte i foretaket er derfor plassert på siden av kommunedirektøren og kommunens eller fylkeskommunens øvrige administrasjon.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-16 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd utgjør et unntak fra utgangspunktene fastsatt i første ledd. Bestemmelsen gir kommunedirektøren kompetanse til å gi instruks om at et vedtak truffet av et kommunalt foretak ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken.

I kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er det ingen kommunedirektør. Derimot overtar kommune- eller fylkesrådet kommunedirektørens kompetanse, se kommuneloven [§ 10-2](#) første ledd andre punktum. Som en særregel følger det av kommuneloven [§ 9-16](#) fjerde ledd første punktum at kompetansen til å gi instruks om utsatt iverksettelse ikke ligger til rådet som organ, men til kommunerådets eller fylkesrådets leder.

Det er ikke noe vilkår for at en kommunedirektør kan gi en slik instruks, at styrket ikke har kompetanse til å treffe avgjørelse i den aktuelle saken. Det er heller ikke noe vilkår at det var planlagt at saken skulle forelegges kommunestyret eller fylkestinget. Bestemmelsen gir kommunedirektøren en generell adgang til å kreve at vedtak som skal treffes i et foretak, ikke iverksettes før det er tatt stilling til saken i kommunestyret eller fylkestinget, jf. [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#).

Bestemmelsen gir en hjemmel til å gi instruks om utsatt iverksettelse. Normalt må utsatt iverksettelse avgrenses mot tilfeller der vedtak allerede er iverksatt. Er en avtale med en tredjepart inngått, kan naturligvis ikke kommunestyret eller fylkestinget gi instruks om å omgjøre eller annullere denne avtalen. I slike tilfeller kan det likevel reises spørsmål om kommunedirektøren kan kreve saken forelagt for kommunestyret eller fylkestinget. Dette faller utenfor ordlyden. I forarbeidene til tilsvarende bestemmelse i kommuneloven 1992 ([Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#)) fremkommer det:

«Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at administrasjonssjefen har en helt generell adgang til å forelegge vedtak innen foretaket for kommunestyret eller fylkestinget. Loven setter ikke noen grenser for hvilke saker administrasjonssjefen kan legge frem for kommunestyret eller fylkestinget.»

Mye tyder derfor på at kommunedirektøren kan kreve en sak fremlagt for kommunestyret eller fylkestinget uavhengig av om vedtaket er iverksatt. På grunn av de nære båndene det er mellom en kommunedirektør og kommunestyret eller fylkestinget, har de formelle reglene her neppe noen stor praktisk betydning.

En god del vedtak oppfylles løpende. Dersom et foretak for eksempel beslutter å legge om organiseringen av produksjonen, er dette en intern avgjørelse som det ikke gjelder noen rettslige skranker for å reversere. Det kan reises spørsmål om hvorvidt kommuneloven [§ 9-16](#) andre ledd gir kommunedirektøren instruksjonsmyndighet til å kreve et slikt vedtak reversert dersom det allerede er gjennomført. Ettersom vedtaket er iverksatt, faller dette utenfor ordlyden i andre ledd. Forarbeidene omtaler ikke dette spørsmålet. Trolig må man her falle tilbake på hovedregelen i første ledd, som

fastsetter at kommunedirektøren ikke har noen instruksjonsmyndighet. Også i disse tilfellene tilsier forarbeidene at kommunedirektøren likevel kan kreve saken forelagt kommunestyret eller fylkestinget for avgjørelse.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-16 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd pålegger kommunale foretak å varsle kommunedirektøren når et foretak skal forelegge en sak for kommunestyret eller fylkestinget. I slike tilfeller skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg, og denne muligheten skal gis før foretakets styre behandler saken. Dersom kommunedirektøren har uttalt seg, skal uttalelsen legges frem for styret ved dets behandling av saken. Bestemmelsen er gitt for å sikre at kommunedirektøren, som ellers har et helhetlig ansvar for kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, får anledning til å gi sitt syn på saken, og på et tidspunkt der også styret kan ta kommunedirektørens oppfatning med i sine vurderinger, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#).

Denne foreleggelsesplikten gjelder bare der saker skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Den gjelder altså ikke for saker som endelig behandles i foretaket. Grunnen til at saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget, er imidlertid uten betydning. Plikten oppstår både der loven eller vedtektene fastsetter at avgjørelsen må treffes av kommunestyret eller fylkestinget, men også der styret ønsker å forelegge en sak for kommunestyret eller fylkestinget. Omfattet er også situasjonen der kommunedirektøren har krevd saken forelagt for kommunestyret eller fylkestinget etter andre ledd.

I *siste punktum* fremgår det også at kommunedirektøren skal varsles om styrets vedtak. Formålet med bestemmelsen er å gi kommunedirektøren en mulighet til å kommentere det standpunkt eller forslag som styret har inntatt, før saken behandles i kommunestyret eller fylkestinget.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 9-16 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd inneholder en særregel for kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform. Parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner har ingen kommunedirektør, og det følger av kommuneloven [§ 10-2](#) første ledd at kommune- eller fylkesrådet i utgangspunktet overtar kommunedirektørens rolle og kompetanse. Dette vil også gjelde ovenfor kommunale foretak, slik at kommunerådet overtar de funksjoner som ligger til kommunedirektøren. For retten til å gi instruks om utsatt iverksetting følger det en særregel av kommuneloven [§ 9-16](#) fjerde ledd: I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er instruksjonskompetansen lagt til rådets leder og ikke til rådet som organ. Begrunnelsen er at det ofte vil være behov for å reagere raskt, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 126](#).

I kommuneloven [§ 9-16](#) fjerde ledd andre punktum følger det at dersom rådsmedlemmene i den aktuelle kommunen er gitt saksansvar, og dermed ansvar for et kommunalt foretak, er det dette rådsmedlemmet som har kompetanse til å gi instruks som utsatt iverksettelse, jf. kommuneloven [§ 9-16](#) fjerde ledd.

### **§ 9-17. Representasjon**

Styret representerer foretaket utad og inngår avtaler på kommunens eller fylkeskommunens vegne innenfor foretakets formål.

Et styremedlem eller daglig leder kan gis representasjonsrett etter første ledd, enten i vedtektene eller av styret. Styrets myndighet etter første punktum kan begrenses i vedtektene.

Daglig leder representerer foretaket utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet etter [§ 9-12](#).

### Karnov lovkommentarer: § 9-17

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 9-17

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens kommuneloven [§ 9-8](#) regulerer styrets myndighet, og kommuneloven [§ 9-12](#) regulerer daglig leders myndighet, regulerer kommuneloven [§ 9-17](#) styrets og daglig leders representasjonskompetanse. Forholdet mellom et organs myndighet og representasjonskompetanse er ikke innlysende. Skillet har sin parallell i, og er hentet fra, selskapsretten, der det opereres med et skille mellom adgangen til å beslutte noe og adgangen til å foreta disposisjoner med virkning utad. Det skilles altså mellom kompetanse til å treffe en intern beslutning og en kompetanse til å binde selskapet utad. Den indre beslutningskompetansen styres av myndighet, mens den ytre bestemmes av representasjon.

Den lovfastsatte myndigheten gir styret og daglig leder en kompetanse til å beslutte noe på vegne av det kommunale foretaket. Den angir altså ikke retten til å opptre på vegne av foretaket, kommunen eller fylkeskommunen utad. Retten til å opptre utad reguleres av representasjonskompetansen. Representasjon angår med andre ord forholdet til tredjemenn.

En viktig forskjell mellom styrets og daglig leders myndighet og representasjonsrett, er at mens myndighet kan begrenses gjennom instruks fra overordnet, kan ikke representasjonskompetansen begrenses gjennom instruks, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 127](#). Den kan heller ikke begrenses i vedtektene, med mindre det foreligger hjemmel for slike begrensninger i loven, se kommuneloven [§ 9-10](#).

En person eller et organ som har representasjonskompetanse, men uten å ha myndighet, har ikke rett til å binde foretaket uten at disposisjonen følger opp et gyldig fattet vedtak fra en person eller et organ som har nødvendig myndighet. Nødvendig personell kompetanse foreligger med andre ord bare dersom det både foreligger en beslutning fra en person eller et organ med *myndighet*, og en disposisjon foretatt av en person eller et organ med nødvendig *representasjonsrett*. Spørsmålet om binding ved personell kompetansemangel, altså binding gjennom legitimasjon, er regulert i kommuneloven [§ 9-18](#).

Bestemmelsen videreførte kommuneloven 1992 [§ 73](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#).

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 9-17 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd regulerer styrets representasjonskompetanse, og bestemmelsen gir styret alminnelig kompetanse til å representere foretaket utad og inngå avtaler på kommunens eller fylkeskommunens vegne. Den eneste skranker som foreligger, er at saken må ligge innenfor foretakets formål.

I tillegg må loven utfylles med særbestemmelsen i kommuneloven [§ 9-10](#), som åpner for at kommunestyret og fylkestinget i foretakets vedtekter kan angi at vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget for å bli bindende. Er slike vedtekter registrert i Foretaksregisteret, vil disse begrense styrets representasjonskompetanse.

Ut over denne særbestemmelsen kan ikke representasjonskompetansen begrenses i vedtekter eller instruks. Kommunestyret eller fylkestinget kan begrense styrets myndighet, men altså ikke dets representasjonskompetanse. Virkningen av styrets myndighetsoverskridelser er regulert i [§ 9-18](#).

Bestemmelsen er ment å gi foretakets styre en eksklusiv kompetanse. Kommunestyret eller fylkestinget kan med andre ord ikke gi andre enn styret en konkurrerende representasjonsrett i saker som gjelder foretaket, se [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 127](#).

Retten til å representere foretaket utad etter første ledd må som utgangspunkt utøves av styremedlemmene i fellesskap. Dette innebærer i praksis at samtlige styremedlemmer må skrive under på avtaler som styret inngår på vegne av foretaket. Det følger av foretaksregisterloven [§ 3-10](#) nr. 2 at det skal registreres i registeret hvem som er styremedlemmer, og hvem som er styrets leder og nestleder. Ved å kontrollere foretaksregisteret vil dermed tredjemenn som inngår avtaler med foretaket, kunne undersøke om alle styrets medlemmer har signert avtalen.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-17 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd *første punktum* åpner for at et enkeltstående styremedlem eller flere styremedlemmer i fellesskap skal kunne gis representasjonskompetanse.

Det følger av ordlyden at det er styret i foretaket som kan gi ett eller flere styremedlemmer slik representasjonskompetanse. I tillegg følger det av ordlyden at slik kompetanse kan fastsettes i vedtektene. Det følger av kommuneloven [§ 9-1](#) at vedtektene skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget, og av kommuneloven [§ 9-3](#) andre ledd at endringer i vedtektene også må treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Loven forutsetter dermed at kommunestyret eller fylkestinget i vedtekts form kan gi enkeltstyremedlemmer eller noen av styremedlemmene i fellesskap en slik representasjonsrett på vegne av foretaket.

Tilsvarende representasjonskompetanse kan også gis til *daglig leder*. Slik kompetanse kan både gis av styret (som organ) og av kommunestyret eller fylkestinget i vedtekts form.

Umiddelbart kan det være vanskelig å se sammenhengen mellom denne bestemmelsen og tredje ledd i [§ 9-17](#). I tredje ledd er daglig leder gitt en lovfastsatt representasjonskompetanse. Sammenhengen er at hjemmelen i andre ledd åpner for å *utvide* daglig leders representasjonskompetanse ut over daglig ledelse, jf. [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 127](#) (i kommentaren til det som da var nr. 3).

Det følger av foretaksregisterloven [§ 3-10](#) nr. 3 at opplysninger om slik deling av representasjonskompetanse skal registreres i Foretaksregisteret. Dette gir tredjemenn mulighet til å undersøke om den som har signert foretakets avtaler, har nødvendig kompetanse.

*Andre punktum* åpner for at kommunestyret eller fylkestinget i vedtekter kan begrense styrets kompetanse til å gi et styremedlem eller daglig leder kompetanse etter første punktum. Eventuelle begrensninger på dette punkt må gjøres i vedtekts form og kan altså ikke gis som alminnelig instruks.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-17 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd gir daglig leder kompetanse til å representere foretaket utad i saker som hører til *daglig ledelse*. Dermed kan daglig leder ikke uten særskilt fullmakt representere foretaket i saker som er av uvanlig art eller av stor betydning, se nærmere [note 4](#) til [§ 9-12](#). Representasjonskompetansen innenfor daglig ledelse utgjør en stillingsfullmakt, jf. [Ot.prp. nr. 53 \(1997–98\) s. 127](#).

Det følger av foretaksregisterloven [§ 3-10](#) nr. 2 at det skal registreres i Foretaksregisteret hvem som er daglig leder. Av registeret skal det fremgå navn, fødselsnummer og bopel, jf. foretaksregisterloven [§ 3-7](#) andre ledd. Ved å kontrollere Foretaksregisteret vil dermed tredjemenn kunne avklare om den som hevder å være daglig leder, har denne rollen.

**§ 9-18. Overskridelse av representasjonsretten**

Hvis noen som representerer foretaket utad, har overskredet sin myndighet, blir en avtale eller annen privatrettslig disposisjon ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjelder bare hvis den andre parten innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

**Karnov lovkommentarer: § 9-18****Karnov Lovkommentar 1 til § 9-18**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer legitimasjonsvirkninger, altså den situasjon der noen som har foretatt en disposisjon på vegne av et kommunalt foretak, ikke har nødvendig personell kompetanse. Regelen bygger på at kommunen/fylkeskommunen og foretaket kan bli bundet av disposisjonen dersom kontraktsmotparten verken innså eller burde ha innsett at den som handlet på vegne av foretaket, gikk ut over sin kompetanse.

Kommuneloven inneholder mange regler om personell kompetanse. Loven oppstiller også en rekke skranker for delegasjon. På tross av dette regulerer kommuneloven i alminnelighet ikke virkningen av overskridelse av slik kompetanse. Av Kommunelovutvalget ble det drøftet om dette burde reguleres, og for privatrettslige disposisjoner skisserte utvalget også tre ulike reguleringsalternativer, se [NOU 2016: 4 s. 98–109](#). Departementet fant etter en drøftelse ikke grunnlag for å regulere dette nærmere, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 74–75](#).

Kommuneloven [§ 9-18](#) utgjør dermed en særregulering, som også antakelig avviker fra den usikre retstilstanden som knytter seg til spørsmålet om legitimasjonsvirkninger ved personell kompetansesvikt i kommuner og fylkeskommuner ellers.

Generelt er begrunnelsen for regler om legitimasjon at når et rettssubjekt utstyres noen med en legitimasjon, og denne går utenfor sin myndighet, er den som har utstyrt noen med legitimasjonen, nærmest til å bære risikoen, dersom kontraktsmotparten verken forsto eller burde forstått at det forelå en kompetanseoverskridelse. Regelen er begrunnet i omsetningslivets tarv og hensynet til at foretak kan opptre raskt og effektivt i et alminnelig forretningsliv.

Bestemmelsen viderefører, med noen språklige endringer, kommuneloven 1992 [§ 74](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 369](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 9-18 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd regulerer situasjonen der styret eller daglig leder har overskredet sin myndighet. Normen er at foretaket, og dermed kommunen eller fylkeskommunen, ikke er bundet dersom medkontrahenten innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre rett etter handlingen gjeldende. Da kommuneloven 1992 [§ 74](#) ble vedtatt, svarte den til aksjeloven 1976 [§ 8-15](#). Bestemmelsen i kommuneloven 2018 [§ 9-18](#) tilsvarer aksjeloven [§ 6-33](#). Det vil derfor være relevant å se hen til, og trekke inn, rettskilder knyttet til disse bestemmelsene.

Utformingen av kommuneloven [§ 9-17](#) er ikke helt heldig. Ordlyden i overskriften tilsier at bestemmelsen regulerer virkningen av at noen har gått ut over «representasjonsretten», altså at noen har gått ut over den rett vedkommende eller organet har til å opptre på vegne av foretaket utad. I ordlyden i første punktum fremgår det imidlertid at bestemmelsen regulerer overskridelse av «myndighet», altså der det er mangler ved den interne beslutningskompetansen, se nærmere om



forholdet mellom myndighet og representasjon i [note 1](#) til [§ 9-17](#). Bakgrunnen for forskjellen mellom overskriften og første punktum er ikke kommentert i forarbeidene.

Det kan ikke være tvil om at regelens innhold vil omfatte den situasjon at styret, styremedlemmer tildelt kompetanse etter [§ 9-17](#) andre ledd eller daglig leder har gått ut over sin myndighet, altså at det foreligger mangler ved den interne beslutningen. Dette er praktisk der daglig leder har inngått en avtale som ligger innenfor rammen av daglig ledelse, men avtalen er i strid med instruks gitt av kommunestyret, fylkestinget eller styret. Daglig leder vil her mangle myndighet, men ha nødvendig representasjonskompetanse. Dette faller klart innenfor ordlyden i første punktum, og ordlyden i overskriften kan ikke påvirke dette.

Loven bygger nok også på at styrets og daglig leders myndighet aldri kan være videre enn representasjonskompetansen. Av den grunn vil også ethvert brudd på representasjonskompetansen også være en overskridelse av personens eller organets myndighet. Har daglig leder inngått avtaler som er uvanlig i art eller størrelse, vil dette være en myndighetsoverskridelse, jf. kommuneloven [§ 9-12](#). Loven vil dermed også regulere disse situasjonene.

Ordlyden i [§ 9-18 første punktum](#) fastsetter at overskridelse av myndighet fører til ugyldighet. Legitimasjonsvirkningen fremgår imidlertid av *andre punktum*, som fastslår at dette bare gjelder der kontraktsmotparten «innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende». Rent språklig inneholder bestemmelsen to kumulative vilkår for at disposisjonen skal være ugyldig, jf. «og». Det første vilkåret er at kommunens eller fylkeskommunens avtalemotpart «innså eller burde ha innsett» at det forelå en kompetanseoverskridelse. Det andre er at det må være i strid med «redelighet» om avtaleparten gjør disposisjonen gjeldende. Se om disse vilkårene [note 4](#) og [note 5](#) til [§ 9-18](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 9-18 ...en avtale eller annen privatrettslig disposisjon...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen om legitimasjon er begrenset til disposisjoner i form av «en avtale eller annen privatrettslig disposisjon». Sammenhengen mellom de to alternativene og ordet «annet» tilsier at det er kommunens eller fylkeskommunens privatrettslige disposisjoner som er omfattet. Selv om loven forutsetter at kommunale foretak mest blir brukt til mer forretningsmessig drift, er det ikke noe forbud mot å gi foretak kompetanse til å treffe enkeltvedtak. Enkeltvedtak truffet med grunnlag i lov vil klart nok ikke være noen privatrettslig disposisjon og dermed falle utenfor regelen om legitimasjon. Her vil forvaltningsrettens alminnelige ugyldighetslære få anvendelse.

Det kan oppstå grensespørsmål mellom de rent privatrettslige disposisjonene og myndighetsutøvelse. Det gjelder særlig der disposisjonen er et enkeltvedtak, men har sitt grunnlag i kommunens privatautonomi. Spørsmålet kan komme på spissen der et kommunalt foretak er tillagt oppgaven med å tildele boliger som en oppfølging av pliktene etter sosialtjenesteloven [§ 15](#). Beslutningen om å tildele noen en slik bolig, er et enkeltvedtak, samtidig som grunnlaget for avtalen er kommunens partsautonomi og formen er husleieavtale. Om legitimasjonsbestemmelsen i kommuneloven [§ 9-18](#) gjelder i slike tilfeller, er ikke avklart.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 9-18 ...innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen oppstiller et krav for at en myndighetsoverskridelse skal lede til ugyldighet. Ugyldighet inntreffer bare der foretakets avtalemotpart innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet.



Hvorvidt avtalemotparten «innså» at det forelå en kompetanseoverskridelse, vil bero på en ren bevisvurdering.

Spørsmålet om hvorvidt vedkommende «burde ha innsett» at det forelå en kompetanseoverskridelse, vil imidlertid ha normative elementer. Det er et spørsmål om hvorvidt og i hvilken grad det kan kreves undersøkelser fra avtalemotpartens side. I relasjon til den tilsvarende bestemmelsen i aksjeloven [§ 6-33](#) har Høyesterett lagt til grunn at det ikke kan oppstilles noen generell undersøkelsesplikt fra avtalemotpartens side, se [Rt. 2005 s. 268](#) (Pan Fish) [avsnitt 39](#). Det samme må også gjelde her.

På den andre siden må utgangspunktet være at kommunens og fylkeskommunens avtalemotparter bør kjenne til lovens grenser. Det kan derfor vanskelig tenkes at avtalemotparter kan være i aktsom god tro dersom avtalen er inngått av styret eller daglig leder, samtidig som det følger av loven at slike avgjørelser skal treffes av kommunestyret eller fylkestinget.

Aktsom god tro vil derfor først og fremst være aktuelt der det er spørsmål om en faktisk villfarelse. Det må da bero på en konkret vurdering om avtalemotparten burde ha gjennomført undersøkelser, sml. her spørsmålet om aktsom god tro etter kommuneloven [§ 14-13](#) femte ledd i [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 250](#). Sentralt vil her være disposisjonens art og omfang. Jo mer uvanlig disposisjonen er, og jo større ringvirkninger avtalen har, desto større krav må det stilles til avtalemotpartens undersøkelser.

For opplysninger som er registrert i Foretaksregisteret, følger det av foretaksregisterloven [§ 10-1](#) første ledd at opplysningen forutsettes kjent.

Som nevnt følger det av foretaksregisterloven [§ 3-10](#) at foretaket skal registrere hvem som er styrets medlemmer, hvem som er daglig leder, og hvem som er gitt fullmakt etter [§ 9-17](#) andre ledd. Dersom en tidligere daglig leder opptrer på vegne av foretaket, vil denne bestemmelsen innebære at registrering av ny styreleder før kontrakt er inngått, fratar avtalemotparten god tro.

I motsatt retning innebærer dette at den personen som er registrert i Foretaksregisteret, er legitimert også etter at vedkommende er trådt ut av rollen. Er styremedlemmer byttet ut eller daglig leder skiftet ut, vil dette ikke forhindre at de som er registrert som styremedlemmer eller daglig leder, har legitimasjon til å binde foretaket.

Det følger av foretaksregisterloven [§ 3-10](#) nr. 1 at foretaket plikter å registrere vedtektene. Det kan reises spørsmål om hvorvidt de skranker som følger av vedtektene, også må anses kjent. Slike vedtekter vil ofte angi nokså skjønsmessige grenser og utløse konkrete vurderinger. I aksjeselskapsretten er det antatt at registrering av slike vedtektsbestemmelser i Foretaksregisteret ikke forhindrer at avtaleparten kan være i aktsom god tro, se Christoffersen, Aksjeeiers lojalitetsplikt, s. 107 flg. Tilsvarende synspunkt må antakelig legges til grunn i relasjon til et kommunalt foretak. Derimot må selve vedtektsbestemmelsen som er registrert, anses kjent, og der denne er klar, vil det ikke være rom for aktsom god tro. Uklare bestemmelser vil gi rom for aktsom god tro, men her vil bestemmelsen kunne ha betydning for avtalemotpartens undersøkelsesplikt.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 9-18 ...og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposi...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Rent språklig oppstiller denne delen av bestemmelsen et kumulativt vilkår for at en avtale skal være ugyldig i situasjoner der avtalemotparten verken kjente til eller burde ha kjent til at styret eller daglig leder overskrider sin kompetanse. Kravet er at det «ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende».

I forarbeidene til kommuneloven er dette vilkåret ikke nærmere kommentert. Ved tolkningen av det tilsvarende vilkåret i aksjeloven [§ 6-33](#) har det vært omstridt om dette vilkåret har noen betydning, se

aksjeloven [§ 6-33 note 6](#) og Aarbakke mfl., Gyldendal Rettsdata, note 1.6. Bråthen, «Ugyldighet når styret, firmategner eller daglig leder i aksjeselskapet overskrider sin myndighet – betydningen av 'redelighetskravet' i aksjeloven § 6-33», *Minnebok for Viggo Hagstrøm*, s. 107–126, argumenterer for at redelighetskravet har sentral betydning. Et slikt synspunkt har imidlertid liten støtte i rettspraksis. Tilsynelatende er det praksis for at dette vilkåret som hovedregel er ansett å være oppfylt der avtalemotparten ikke er i aktsom god tro.

Bernt/Overå 2019 s. 208 antar at redelighetskravet i kommuneloven [§ 9-18](#) vil ha selvstendig betydning der det har gått noe tid, og kompetente organer har forholdt seg passive til situasjonen. Som Aarbakke mfl., Gyldendal Rettsdata, påpeker i note 1.6, er man da svært nær opptil den situasjon at personelt kompetente organers passivitet vil utgjøre et selvstendig rettsstiftende grunnlag, se her [HR-2016-476-A](#) (Bremanger), der Høyesterett nettopp bygget på at binding oppsto gjennom en slik etterfølgende passivitet fra kompetente organer, se avsnitt [75–82](#). Mye tyder nok på at dette vilkåret derfor har begrenset praktisk betydning. Når avtaleparten innså eller burde ha innsett kompetanseoverskridelsen, vil normalt avtalen være ugyldig.

## Kapittel 10. Parlamentarisk styreform

### § 10-1. Innføring og oppheving av parlamentarisk styreform

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv om parlamentarisk styreform skal innføres i kommunen eller fylkeskommunen. Et slikt vedtak krever minst 2/3 av de avgitte stemmene.

Skal et vedtak kunne treffes etter første ledd, må det forrige kommunestyret eller fylkestinget ha votert over et forslag om å innføre parlamentarisk styreform før 1. januar i siste år av valgperioden. Det kreves ikke at forslaget oppnår flertall.

En ny styreform må være vedtatt og satt i verk senest 1. januar i det andre hele året av valgperioden.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å avvikle parlamentarisk styreform med alminnelig flertall av de avgitte stemmene. Reglene i andre og tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når parlamentarisk styreform skal avvikles.

### § 10-2. Kommuneråd og fylkesråd

Et kommuneråd eller fylkesråd leder henholdsvis den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv om rådet skal opprettes etter reglene i [§ 10-4](#) eller [§ 10-5](#).

Personer som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personene er medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv delegere vedtaksmyndighet til rådet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. Medlemmer som har fått ansvar for å lede deler av administrasjonen, kan få delegert myndighet av rådet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Rådet skal minst én gang i halvåret rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

### § 10-3. Møteplikt. Møte- og talerett

Rådets medlemmer har møteplikt og talerett i kommunestyrets eller fylkestingets møter.

Rådets leder har møte- og talerett i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale organer. Rådets leder kan la ett av de øvrige medlemmene i rådet utøve denne retten på sine vegne. Enkeltmedlemmer som har fått ansvaret for å lede deler av administrasjonen, har møte- og talerett i organer som behandler saker som hører inn under enkeltmedlemmets ansvarsområde.

Møte- og taleretten for lederen og medlemmene av rådet gjelder ikke for møter i kontrollutvalget. Møte- og taleretten gjelder heller ikke når kommunestyrets eller fylkestingets egne organer behandler saker som gjelder organisering av henholdsvis kommunestyrets, fylkestingets eller organenes egen virksomhet.

#### **§ 10-4. Valg av kommuneråd eller fylkesråd**

Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved valg, velges rådet av henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget selv.

Etter hvert kommunestyre- eller fylkestingsvalg skal rådet velges i det konstituerende møtet.

Hvis kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt at rådet skal fratre, eller rådet har meddelt at det vil fratre, skal nytt råd velges senest i det neste møtet. Det samme gjelder hvis lederen av rådet fratrer. Rådet tiltrer straks det er valgt.

Forslag til råd skal inneholde navn på leder, nestleder og øvrige medlemmer. Bestemmelsene om avstemninger i [§ 11-9](#) andre ledd og om representasjon fra begge kjønn i [§ 7-7](#) tredje ledd gjelder på tilsvarende måte.

Hvis et medlem av rådet fratrer etter eget ønske eller etter ønske fra kommunestyret eller fylkestinget, skal rådet i førstkommende kommunestyremøte eller fylkestingsmøte foreslå ny sammensetning av rådet. Medlemmet som fratrer, fungerer i vervet inntil ny sammensetning er vedtatt.

#### **§ 10-5. Utpeking av kommunerådsleder eller fylkesrådsleder**

Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved utpeking, skal ordføreren peke ut en kommunerådsleder eller fylkesrådsleder som skal danne nytt råd. Det samme gjelder når endringer i den parlamentariske situasjonen tilsier at det må dannes et nytt råd.

Kommunerådslederen eller fylkesrådslederen setter selv sammen rådet. Bestemmelsene om representasjon fra begge kjønn i [§ 7-7](#) tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når rådet skal settes sammen. Rådet trer i funksjon fra sitt konstituerende møte.

Lederen av rådet kan når som helst endre sammensetningen av rådet.

Medlemmer av rådet fratrer enten etter ønske fra lederen av rådet, kommunestyret eller fylkestinget, eller etter eget ønske. Hvis lederen av rådet fratrer, skal hele rådet fratre.

Straks kommunerådet og fylkesrådet har konstituert seg eller endret sin sammensetning, sender det melding til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan rådet er sammensatt.

#### **§ 10-6. Politiske stillinger**

Kommunerådet eller fylkesrådet kan selv opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

Personer som ansettes i slike politiske stillinger, skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i ansettelsesperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personene er ansatt i slike politiske stillinger.

Ansettelsesforholdet opphører når rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer.

#### **§ 10-7. Fratreden**

Forslag om at kommunerådet, fylkesrådet eller medlemmer av rådet skal fratre, må fremmes i henholdsvis kommunestyremøte eller fylkestingsmøte. Forslaget skal behandles i neste møte hvis ikke 2/3 av de møtende medlemmene krever at det blir stemt over forslaget i det møtet der forslaget blir fremmet.

Hvis rådet skal fratre etter eget ønske, må det melde fra om dette i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte.

Rådet som fratrer, blir sittende inntil et nytt råd er satt sammen.

#### **§ 10-8. Styrer**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi kommunerådet eller fylkesrådet myndighet til å opprette og velge medlemmer til styrer som på vegne av rådet skal lede deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten.

Rådet fastsetter selv vedtektene for et slikt styre, og det kan gi styret myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Et styre kan omorganiseres og nedlegges i valgperioden, og hele styret eller deler av det kan velges på nytt.

Medlemmer av et styre kan fratre vervet etter eget ønske.

#### **§ 10-9. Forslagsrett**

Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, for kommunestyret eller fylkestinget.

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere forslag som er fremmet etter bestemmelsen her, eller med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet av kommunestyret, fylkestinget eller et av deres organer.

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv hvordan forslaget skal behandles.

#### **§ 10-10. Kontorlokaler og assistanse**

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i henholdsvis kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger.

### **Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer**

#### **§ 11-1. Virkeområde**

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer og andre kommunale organer hvis ikke annet er bestemt i lov.

For styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder bare [§ 11-3](#) andre og tredje ledd, [§ 11-4](#) til [§ 11-7](#), [§ 11-10](#) og [§ 11-11](#).

#### **§ 11-2. Møte**

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter.

Møter i folkevalgte organer skal holdes hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Organet selv, kommunestyret eller fylkestinget vedtar det.
- b. Organets leder mener det er nødvendig.
- c. Minst 1/3 av medlemmene krever det.

Møter i folkevalgte organer ledes av organets leder eller nestleder. Hvis begge har forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten.

#### **§ 11-3. Innkalling og saksliste**

Lederen av et folkevalgt organ setter opp saksliste for hvert enkelt møte. Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal

behandles, og dokumentene i sakene. En sak skal settes på sakslisten hvis minst 1/3 av organets medlemmer krever det.

Møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også hvis det antas at møtet vil bli helt eller delvis lukket etter [§ 11-5](#).

Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten.

Et folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten.

Et folkevalgt organ kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. På tilsvarende måte kan organet fatte vedtak i en sak der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, hvis ikke møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

#### **§ 11-4. Møtebok**

Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal inneholde opplysninger om

- a. tid og sted for møtet
- b. hvem som møtte, og hvem som var fraværende
- c. hvilke saker som ble behandlet
- d. hvilke vedtak som ble truffet
- e. avstemningsresultat.

Hvis det blir vedtatt at et møte skal lukkes, skal hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av organet er inhabilt eller får fritak av personlige grunner.

#### **§ 11-5. Møteoffentlighet**

Alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen.

Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Organet skal også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.
- b. Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Kommunerådet eller fylkesrådet bestemmer selv om et møte i rådet skal være åpent. Hvis rådet skal behandle saker som er omtalt i andre ledd, skal møtet være lukket.

Et folkevalgt organ eller møtelederen kan vedta at en debatt om lukking av et møte skal holdes i lukket møte. En avstemning om eventuell lukking av et møte skal holdes i åpent møte.

#### **§ 11-6. Lyd- og bildeopptak**

Hvis noen ber om det, og hvis det ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet, skal møtelederen gi tillatelse til å gjøre opptak av eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter.

#### **§ 11-7. Fjernmøter**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte.

Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.

Et møte som skal lukkes etter [§ 11-5](#) andre ledd, kan ikke holdes som fjernmøte.

Departementet kan gi forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter, unntak fra kravet i andre ledd om at møtedeltakerne skal se hverandre og unntak fra tredje ledd.

### **§ 11-8. Hastesaker**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi formannskapet eller fylkesutvalget, kommunerådet eller fylkesrådet, et utvalg etter [§ 5-7](#) eller ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken. En melding om vedtak som er truffet i medhold av første punktum, skal legges fram i det neste møtet i det organet som skulle ha avgjort saken.

Lederen av et folkevalgt organ kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Ved hastefjernmøte etter andre ledd kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis 1/3 av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte.

Når en sak skal behandles skriftlig etter andre ledd, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det framlagte forslaget, og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

### **§ 11-9. Vedtaksforhet og avstemninger**

For at et folkevalgt organ skal kunne treffe et vedtak, må minst halvparten av medlemmene ha vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i den aktuelle saken.

Et vedtak treffes med flertallet av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet følger av denne loven eller av [valgloven § 9-1 femte ledd](#). I andre saker enn de som gjelder valg, er møtelederens stemme avgjørende hvis antallet stemmer for og imot et forslag er likt.

Når økonomiplanen eller årsbudsjettet skal behandles i kommunestyret eller i fylkestinget, skal medlemmene ved den endelige avstemningen stemme over forslaget til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Hvis det er fremmet flere alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, skal det deretter stemmes over bare de to forslagene som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning.

0 Endret ved lov [16 juni 2023 nr. 62](#) (i kraft 1 mai 2024 iflg. [res. 22 mars 2024 nr. 553](#)).

### **§ 11-10. Inhabilitet for folkevalgte**

Bestemmelsene om inhabilitet i [forvaltningsloven kapittel II](#) gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter [forvaltningsloven § 28](#) andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

0 Endres ved lov [20 juni 2025 nr. 81](#) (i kraft fra den tiden Kongen bestemmer).



**§ 11-11. Fritak av personlige grunner**

En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om han eller hun skal fritas.

**§ 11-12. Reglement for saksbehandling**

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

**§ 11-13. Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer**

Kommunestyret og fylkestinget har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, med de begrensningene som følger av denne paragrafen. Andre folkevalgte organer har, med de samme begrensningene, rett til innsyn i alle saksdokumenter som omhandler de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde.

Et folkevalgt organ kan bare få innsyn i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak, og [forvaltningsloven § 13 b](#) første ledd hjemler unntak fra taushetsplikten.

Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter første ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet. Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter andre ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gjelder innsynsretten etter denne paragrafen ikke notater fra det enkelte rådsmedlemmet til rådet eller notater mellom rådsmedlemmene. Innsynsretten gjelder heller ikke sakslister til og møtebøker for forberedende møter i kommuneråd og fylkesråd der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge fram innstilling. Saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet unnta fra innsyn hvis saksdokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger.

Innsynsrett etter denne paragrafen gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort av administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet, gjelder innsynsretten fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet.

**Tredje del. Innbyggerdeltakelse****Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse****Karnov lovkommentarer: Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse****Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Etter koml. [§ 1-1](#) første ledd andre punktum skal loven legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati «med aktiv innbyggerdeltakelse». Bestemmelsen i koml. [kapittel 12](#) skal tilrettelegge for en aktiv innbyggerdeltakelse mellom valg. I kapittelet finner vi bestemmelser om innbyggerforslag (jf. koml. [§ 12-1](#)) og om folkeavstemninger (jf. koml. [§ 12-2](#)).

**§ 12-1. Innbyggerforslag**

Innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid

tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om det aktuelle forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Denne tidsfristen gjelder ikke hvis forslaget blir henvist til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om vedtak som treffes, og om tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere innbyggerforslag. Det kan heller ikke fremmes innbyggerforslag med samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om et forslag kan fremmes.

Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragrafen, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan bare påklages dersom forvaltningsloven eller annen lov gir klagerett.

## **Karnov lovkommentarer: § 12-1**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 12-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I *første ledd* fremgår hovedregelen om at innbyggerne i en kommune eller fylkeskommune kan fremme forslag i en sak, som deretter kan utløse plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å ta stilling til forslaget.

Rett til å fremme forslag til behandling i kommunestyret eller fylkestinget er ment å bidra til dialogen mellom de folkevalgte og velgerne i perioden mellom valg. Innbyggerforslag skal også fremme interessen for de avgjørelser som treffes av og den prosess som skjer i kommunestyret eller fylkestinget.

Bestemmelsen viderefører koml. 1992 § 39 a, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 377](#). Kommuneloven av 1992 § 39 a trådte i kraft 1. juli 2003. Forarbeidene til koml. 1992 § 39 a, særlig [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\)](#), og forarbeider til endringer i denne bestemmelsen, er fortsatt relevante for tolkningen av koml. § 12-1.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 12-1 ...Innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Rett til å fremme forslag er lagt til *innbyggerne* i kommunen eller fylkeskommunen. Det vil omfatte alle som er folkeregistrert som bosatt i kommunen eller fylkeskommunen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 377](#). Dette kravet gjelder både den som opprinnelig fremmer forslaget, og alle som signerer på det.

Det er ikke noe krav om at den som fremmer en sak eller som stiller seg bak den, har stemmerett. Innbyggere som ikke er norske statsborgere har forslagsrett, så fremt de er folkeregistrert som bosatt i kommunen eller fylkeskommunen, se tilsvarende Bernt/Overå (2019) s. 283. Det samme gjelder mindreårige, se [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 110](#) og [288](#).

Også medlemmer av folkevalgte organ, som kan fremme saker for organet, kan fremme og være med å signere et innbyggerforslag, se tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 30. juni 2015, sak [04/3702](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 12-1 ...fremme forslag...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Ut over at innbyggerne kan fremme forslag, regulerer ikke loven hvilken form forslaget må ha. Tidligere var det vanlig å nedtegne forslaget i et dokument, som deretter ble signert av tilstrekkelig mange personer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nå opprettet en side på internett, [minsak.no](https://minsak.no), der det er tilrettelagt for å kunne fremme innbyggerforslag i alle kommuner og fylkeskommuner. Her kan innbyggere skrive inn forslag og beskrive saken, og deretter kan andre «skrive under» digitalt. Dette har gjort det lettere både å fremme og få tilstrekkelig antall underskrifter til å få behandlet en sak etter disse reglene.

I og med at det gjelder et bosettingskrav, må støtteerklæringen inneholde informasjon som gjør det mulig å fastslå at underskriveren er bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 378](#).

Det er ikke noe krav om begrunnelse for forslaget, men det må fremgå hva som ønskes behandlet. Det bør nok neppe stilles strenge krav til formuleringene, og veiledningsplikten i forvaltningsloven [§ 11](#) tilsier at eventuelle uklarheter søkes avklart med de som har fremmet forslaget. Se nærmere departementets veileder [H-2149-B](#) s. 9

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 12-1 ...som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

For at plikten til å behandle et innbyggerforslag skal oppstå, må forslaget angå «*kommunens eller fylkeskommunens virksomhet*». Begrepet «virksomhet» brukes både i koml. [§ 1-2](#) og i forvaltningsloven [§ 1](#), og er gjerne ment å presisere at bestemmelsen ikke bare omfatter offentligrettslige vedtak. Slik skal ordlyden også tolkes i denne sammenhengen, se [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 288](#). Virksomhet omfatter alt kommunen eller fylkeskommunen driver med, både lovpålagt og frivillig virksomhet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 378](#). Det er ikke noe krav om at innbyggerforslag gjelder forhold som kommunen eller fylkeskommunen tidligere har engasjert seg i. Kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse er negativt avgrenset, og de kan derfor i utgangspunktet engasjere seg i alle typer saker.

Derimot vil virksomhet i kommunalt eller fylkeskommunalt eide selskaper organisert som egne rettssubjekt, falle utenfor rammen av forslagsretten. Forslagsretten kan altså ikke gå ut på at et kommunalt eller fylkeskommunalt eid aksjeselskap skal dele ut utbytte. Derimot kan forslagsretten benyttes for å foreslå vedtak i kommunen eller fylkeskommunen om hvordan de skal utøve eiermyndighet i et slikt selskap.

Det kan reises spørsmål om et forslag kan rette seg mot et saksområde der beslutningsmyndigheten er lagt til et annet forvaltningsnivå. Verken kommunestyret eller fylkestinget kan treffe vedtak uten å ha nødvendig kompetanse. Problemstillingen oppstår derfor bare dersom forslaget går ut på at kommunestyret eller fylkestinget skal engasjere seg i, eller jobbe for, at f.eks. staten skal handle på en gitt måte. Departementet har i veilederen gitt uttrykk for at det bør foreligge gode grunner dersom et slikt forslag skal avvises, særlig dersom forslaget gjelder et forhold det ikke er helt unaturlig at kommunens eller fylkeskommunens politikere engasjerer seg i, se [H-2149-B](#) s. 11.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 12-1 ...Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* regulerer hvilken oppslutning et forslag må ha før kommunen eller fylkeskommunen må ta stilling til forslaget. Plikten til å behandle forslaget inntreffer dersom «*minst to prosent av innbyggerne står bak*» det. Avgjørende for dette vilkåret er antallet folkeregistrerte personer i kommunen, og skjæringstidspunktet vil være på det tidspunktet vilkåret om to prosent oppfylles.

Det er ikke forbud mot å behandle et innbyggerforslag selv om forslaget ikke har fått tilstrekkelig støtte. Kommunestyret eller fylkestinget kan med alminnelig flertall vedta å realitetsbehandle forslaget selv om vilkårene for å kunne kreve realitetsbehandling av et innbyggerforslag ikke er oppfylt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 378](#).

Bestemmelsen regulerer også hvem som må ta stilling til forslaget. Plikten hviler på kommunestyret eller fylkestinget «*selv*». Kommunestyret eller fylkestinget kan altså ikke delegerer til andre å ta stilling til innbyggerforslag. Dette gjelder selv om beslutningen det er fremmet forslag om, er delegert til og normalt treffes av andre i kommunen eller fylkeskommunen.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 12-1 ...Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket a...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje punktum* gjør et unntak fra kravet om at minst to prosent av innbyggerne i kommunen skal stå bak forslaget. Uavhengig av hvor mange innbyggere en kommune eller fylkeskommune har, vil 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylkeskommunen alltid utløse plikt til å behandle forslaget. Begrunnelsen for unntaket er at det ble ansett vanskeligere å oppfylle kravet i en stor kommune med mange innbyggere, enn i en liten kommune med få innbyggere, se [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 79](#). Et innbyggerinitiativ for eksempel til å anlegge humper i veien forbi en skole, vil normalt bare engasjere personer som bor i området, og særlig de som har tilknytning til noen som går på skolen. I en stor kommune med 300 000 innbyggere, vil prosentkravet tilsi at 6000 må stille seg bak kravet. Et så stort antall vil være vanskelig å oppnå i en slik sak. I en liten kommune med 1000 innbyggere, vil prosentkravet innebære at 60 personer må stille seg bak innbyggerinitiativet, noe som normalt vil være lettere i en sak av denne karakteren.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 12-1 ...Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til o...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde punktum* regulerer hvordan man skal håndtere at det er uenighet om vilkåret «gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet» er oppfylt. Bestemmelsen innebærer at kommunestyret eller fylkestinget «*selv*» må treffe en slik beslutning. Denne presiseringen kom i kommuneloven av 1992 [§ 39 a](#) ved en lovendring av [19. desember 2014 nr. 92](#). Meningen var å forhindre at kommunestyret eller fylkestinget delegerer til andre folkevalgte organ, eller til administrasjonen, å avvise innbyggerforslag med denne begrunnelsen, se [Prop. 113 L \(2013–2014\) s. 4](#).

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 12-1 ...Kommunestyret eller fylkestinget skal selv...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det loven pålegger, er at kommunestyret eller fylkestinget tar stilling til forslaget. Dette er ikke til hinder for at den videre behandling og oppfølging skjer i administrasjonen eller i andre folkevalgte organer, se departementets veileder [H-2149-B](#) s. 10–11.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 12-1 ...ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det e...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd første punktum* oppstiller en frist på seks måneder etter at forslaget er fremmet. Fristen vil begynne å løpe i det vilkårene for å få saken behandlet er oppfylt, i praksis vil det være når tilstrekkelig mange har stilt seg bak forslaget.

Innen fristen er løpt ut må kommunestyret eller fylkestinget ha behandlet saken. Det er altså ikke tilstrekkelig at administrasjonen har begynt å arbeide med spørsmålet, eller at det er igangsatt saksbehandling. Det må være fremmet en sak for kommunestyret eller fylkestinget, og denne saken må være behandlet i et møte.

Samtidig kan det ikke oppstilles et krav om at kommunestyret eller fylkestinget tar endelig stilling i saken. Et initiativ kan ha store ringvirkninger og kan utløse omfattende utredninger. Det må være tilstrekkelig at saken er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget, jf. [Ot.prp. nr. 45 \(2001–2002\) s. 288](#).

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 12-1 ...Denne tidsfristen gjelder ikke hvis forslaget blir henvist t...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd andre punktum* inneholder et unntak fra tidsfristen i første punktum. Tidsfristen gjelder ikke hvis forslaget blir henvist til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Unntaket er begrunnet i at innbyggerforslag i slike prosesser naturlig hører sammen med den pågående planprosessen, og at det i plan- og bygningsloven er gitt egne bestemmelser som skal ivareta innbyggernes deltakelse i slike prosesser, se plan- og bygningsloven §§ [11-12](#) til [11-14](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 378](#).

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 12-1 ...Forslagsstillerne skal informeres om vedtak som treffes, og...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Dersom forslaget knytter seg til et enkeltvedtak, følger det av forvaltningsloven [§ 27](#) første ledd at partene skal underrettes om det vedtak som er truffet. Uansett om forslaget knytter seg til enkeltvedtak og om de som har stilt seg bak forslaget er parter i forvaltningslovens forstand, oppstiller koml. [§ 12-1](#) andre ledd  *tredje punktum* et krav om at kommunen eller fylkeskommunen underretter forslagsstillerne om vedtak som treffes i tilknytning til forslaget og tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

I og med at innbyggerforslag krever at minst 2 prosent eller 300 innbyggere i en kommune eller 500 innbyggere i en fylkeskommune stiller seg bak forslaget, vil en individuell underretning være ressurskrevende. Lovens krav må anses oppfylt dersom kommunen eller fylkeskommunen informerer om avgjørelser og tiltak på en hensiktsmessig måte, vurdert ut fra forholdene i den enkelte sak. Det må kunne kreves at forslagsstillerne oppgir talspersoner for forslaget, og det er tilstrekkelig at disse blir informert, se [H-2149-B](#) s. 14.

### **Karnov Lovkommentar 12 til § 12-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

I tredje ledd er det oppstilt begrensninger av hensyn til såkalt omkamp. Innbyggerinitiativ bør ikke bli et instrument for å stadig kreve behandling av samme spørsmål. En slik bruk av instrumentet er unødig ressurskrevende. I mange tilfeller vil også andre private personer ha motstridende interesser. Et eksempel kan være et innbyggerforslag om å slå sammen kommuner. En mulighet for stadige omkamper, vil fort føre over i unødig trette. Av den grunn er det gitt karantenebestemmelser. Disse karantenebestemmelsene innebærer at den som fremmer et innbyggerforslag med samme innhold som allerede har vært behandlet i samme valgperioden, ikke har krav på behandling av forslaget. Karantenebestemmelsene er imidlertid ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget velger å ta saken opp på nytt.



### **Karnov Lovkommentar 13 til § 12-1 ...I samme valgperiode kan...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Karantenetiden er i loven knyttet til samme valgperiode. Med «valgperiode» siktes det til valgperioden for kommunestyret eller fylkestinget. Valgperioden for kommunestyret og fylkestinget er fire år, og valg gjennomføres i det andre året av hver stortingsperiode, jf. valgloven [§ 9-1](#) andre ledd. Da loven om innbyggerforslag ble vedtatt, var det en absolutt karantenetid på fire år siden forslaget sist ble fremmet, se koml. 1992 [§ 39 a](#) nr. 3 andre punktum. Loven ble imidlertid endret ved lov [8. desember 2006 nr. 67](#). Bakgrunnen for endringen er at ved nyvalg vil nye medlemmer kunne ha andre oppfatninger om de vurderinger som ble gjort ved forrige behandling av saken. Det er derfor naturlig at saken kan kreves behandlet av kommunestyret eller fylkestinget etter nyvalg, se [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 68](#). Konsekvensen er imidlertid at for innbyggerforslag som er behandlet tidlig i en valgperiode vil det være en karantenetid på nesten 4 år, mens det for innbyggerforslag som er behandlet rett før et valg, vil det være kort karantenetid.

### **Karnov Lovkommentar 14 til § 12-1 ...samme innhold...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det er bare der innbyggerforslaget har «*samme innhold*» som et tidligere innbyggerforslag at karatenebestemmelsene får anvendelse. Hva som ligger i dette vilkåret, vil være skjønnsmessig. Det er ikke tilstrekkelig for å falle utenfor at forslagens ordlyd er endret. Det må foretas en konkret vurdering av forslagene. Vurderingen beror både på om «sakens tema» er det samme, og om forslaget til vedtak er så endret at det berettiger en ny behandling. I vurderingen må det også tas hensyn til om de hensyn som er trukket inn som begrunnelse for forslaget, ble vurdert i den tidligere saken. Se nærmere i [Ot.prp. nr. 96 \(2005–2006\) s. 67](#). Ettersom kommunestyret eller fylkestinget selv må ta stilling til om vilkåret er oppfylt, jf. tredje ledd tredje punktum, vil det neppe kunne være aktuelt med noen rettslig overprøving av denne vurderingen.

### **Karnov Lovkommentar 15 til § 12-1 ...Det kan heller ikke fremmes innbyggerforslag med samme innho...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd andre punktum* gir en tilsvarende karatenebestemmelse der sak med «samme innhold» tidligere har vært behandlet av kommunestyret eller fylkestinget. Mens første punktum regulerer den situasjon at kommunestyret eller fylkestinget har behandlet et tilsvarende innbyggerforslag, innebærer altså andre punktum en tilsvarende karatenebestemmelse der kommunestyret eller fylkestinget har behandlet en tilsvarende sak uten at den er sprunget ut av et innbyggerforslag.

Det er bare der kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken tidligere, at bestemmelsen er aktuell. Denne bestemmelsen er således ikke til hinder for å fremme og få behandlet et innbyggerforslag i saker som tidligere har vært behandlet av administrasjonen, formannskapet eller kommuneråd.

Også denne karatenebestemmelsen gjelder i samme valgperiode, se kommentaren til tredje ledd første punktum.

### **Karnov Lovkommentar 16 til § 12-1 ...Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til o...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd tredje punktum* regulerer hvem som må ta stilling til om et innbyggerforslag har «*samme innhold*» som et tidligere innbyggerforslag eller sak som har vært behandlet av kommunestyret eller



fylkestinget. En slik avgjørelse må treffes av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Administrasjonen kan med andre ord ikke avvise et innbyggerforslag fordi det har «samme innhold» som en tidligere sak. Derimot vil administrasjonen, dersom de mener dette vilkåret for å avvise saken er oppfylt, kunne begrense sin saksbehandling og fremme en sak for kommunestyret og fylkestinget med forslag om å avvise saken.

Denne bestemmelsen ble tatt inn i kommuneloven av 1992 [§ 39 a](#) ved en lovendring (lov [19. desember 2014 nr. 92](#)), se nærmere [Prop. 113 L \(2013–2014\) s. 4](#). Begrunnelsen var at dette ville sikre at kommunestyret og fylkestinget ble gjort kjent med forslaget. Det ga også en oppfordring til kommunestyret eller fylkestinget om å vurdere hvorvidt det var grunnlag for å behandle forslaget uavhengig av om forslagstillerne hadde krav på dette.

### **Karnov Lovkommentar 17 til § 12-1 ...kan bare påklages dersom forvaltningsloven eller annen lov g...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd regulerer adgangen til å påklage avgjørelser om innbyggerforslag.

Et innbyggerforslag kan knytte seg til normering som er enkeltvedtak eller forskrifter. Dette er ikke uvanlig. Flere av innbyggerforslagene som ligger på [minsak.no](#) knytter seg til enkeltvedtak. De regler som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningsloven, vil også gjelde i oppfølgingen av innbyggerforslag som er knyttet til enkeltvedtak. De som har rettslig klageinteresse i det vedtak som treffes, vil også kunne påklage vedtaket, jf. fvl. [§ 28](#).

For forslag som ikke er enkeltvedtak, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, følger det av fjerde ledd at disse ikke kan påklages. Derimot kan slike vedtak være gjenstand for lovlighetskontroll etter [kapittel 27](#).

### **§ 12-2. Folkeavstemninger**

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

#### **Karnov lovkommentarer: § 12-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 12-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer kommuners og fylkeskommuners adgang til å avholde rådgivende folkeavstemninger. I medhold av kommunenes og fylkeskommunenes initiativrett etter koml. [§ 2-1](#) andre ledd ville en folkeavstemning også kunne vært gjennomført uten denne eksplisitte hjemmelen. Bestemmelsen klargjør imidlertid denne retten, og sier også noe om rammene for den.

Bestemmelsen viderefører i hovedsak kommuneloven av 1992 [§ 39 b](#) nr. 1. Denne regelen om rådgivende folkeavstemninger ble tatt inn i kommuneloven i 2009.

Kommuneloven av 1992 [§ 39 b](#) nr. 2 inneholdt en regel om rapportering av opplysninger som departementet finner nødvendig å offentliggjøre i tilknytning til lokale folkeavstemninger. Denne bestemmelsen er flyttet til koml. [§ 16-1](#) første ledd.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 12-2 ...Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 01.09.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommunestyret eller fylkestinget må selv ta stilling til om det skal gjennomføres folkeavstemninger. Kompetanse til å treffe en slik beslutning kan altså ikke delegeres.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 12-2 ...rådgivende folkeavstemninger...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

En folkeavstemning kan bare gjøres rådgivende. Det innebærer et forbud mot at kommuner og fylkeskommuner vedtar å gjennomføre «bindende» folkeavstemninger. Kommunestyret og fylkestinget kan ikke fraskrive seg sitt rettslige ansvar for de beslutninger som tas, se [NOU 2016: 4 s. 408](#) og [Ot.prp. nr. 32 \(2008–2009\) s. 43](#). Dette er likevel ikke til hinder for at partier og representanter i forkant av avstemningen gir uttrykk for at de vil følge rådet. Verken parti eller representanter vil imidlertid være rettslig forpliktet til å stemme i tråd med et slikt løfte.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 12-2 ...som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virk...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 17.11.2021 [[lenke til kommentaren](#)]

Det eneste materielle vilkåret for å benytte folkeavstemning, er at temaet gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. I forarbeidene til koml. 1992 [§ 39 b](#) ([Ot.prp. nr. 32 \(2008–2009\) s. 45](#)) var det forutsatt at «folkerøystingar blir nytta som eit ledd i måten kommunen driv verksemda si som kommune». En slik begrensning fremgikk imidlertid ikke av loven. Kommunevalutvalget foreslo å ta dette inn i loven, se [NOU 2016: 4 s. 74](#), og dette ble også senere vedtatt.

Det fremgår ikke av forarbeidene hvordan vilkåret «virksomhet» skal avgrenses. Noen typetilfeller er likevel klare. Det kan ikke holdes folkeavstemninger om temaer der kommunen ikke har kompetanse. Det innebærer at en kommune ikke kan avholde folkeavstemning i en konkret asylsak eller om Norges tilknytning til EU.

## **Fjerde del. Administrasjonen**

### **Kapittel 13. Administrasjonen**

#### **§ 13-1. *Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver***

Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

### **§ 13-2. Åremål og ombud**

Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal være åremålsstillinger. Det samme gjelder for ombud. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

Dersom kommunestyret eller fylkestinget vedtar at kommunen eller fylkeskommunen skal ha ombud, skal kommunestyret eller fylkestinget selv ansette ombudet.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **§ 13-3. Inhabilitet for ansatte**

Bestemmelsene om inhabilitet i [forvaltningsloven kapittel II](#) gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter [forvaltningsloven § 28](#) andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

### **§ 13-4. Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer**

Representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i folkevalgte organer når de behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis de ansatte er representert i styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter [kapittel 9](#), gjelder ikke bestemmelsen her.

Representanter for de ansatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelser av forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.

Representanter for de ansatte har ikke møterett i kontrollutvalg eller i organer som behandler klagesaker etter [forvaltningsloven § 28](#) andre ledd. Representanter for de ansatte i revisjonen har likevel møte- og talerett i kontrollutvalget når utvalget behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver, og de ansatte i revisjonen.

Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv nærmere retningslinjer for de ansattes møterett.

### **§ 13-5. Pensjonsordning for ansatte**

Kommunestyret og fylkestinget kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Kongen kan gi forskrift om slike pensjonsordninger.

## **Femte del. Økonomi**

### **Kapittel 14. Økonomiforvaltning**

#### **§ 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen**

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

#### **§ 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter**

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta

- a. økonomiplanen og årsbudsjettet
- b. årsregnskapene og årsberetningene
- c. finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi
- d. regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- e. regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

#### **§ 14-3. Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning**

Økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas før årsskiftet.

Årsregnskapene og årsberetningene skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn.

Formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform innstiller kommunerådet eller fylkesrådet til vedtak.

Innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler den. Dette gjelder ikke for innstillinger om endring i vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett.

Økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapene, årsberetningene og saksdokumentene fra det innstillende organet skal sendes departementet til orientering. Dette gjelder også revisjonsberetningen og kontrollutvalgets uttalelser til årsregnskapene og årsberetningene. Departementet kan gi forskrift om frister for disse oversendelsene.

#### **§ 14-4. Økonomiplan og årsbudsjett**

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og [bygningsloven § 11-1](#) fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.

#### **§ 14-5. Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring**

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer. Første punktum er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget kan gi et underordnet organ myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet. Første punktum gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta.

Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.

#### **§ 14-6. Årsregnskap og bokføring**

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide følgende årsregnskap:

- a. regnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen
- b. regnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- c. regnskap for annen virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som skal ha eget regnskap i medhold av lov eller forskrift
- d. samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Årsregnskapene skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal deles inn og stilles opp på samme måte som årsbudsjettet. Årsregnskapene skal også bestå av et balanseregnskap og noteopplysninger.

Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende regnskapsprinsipper:

- a. All tilgang på og bruk av midler i året skal framgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet.
- b. All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto.
- c. Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.
- d. Hvis størrelsen på et beløp er usikkert, brukes beste estimat.

Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Regnskapsopplysninger skal bokføres, spesifiseres, dokumenteres og oppbevares i samsvar med [bokføringsloven §§ 3 til 14](#).

Årsregnskapene skal avlegges senest 22. februar.

Departementet kan gi forskrift om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen og unntak fra denne paragrafen.

#### **§ 14-7. Årsberetning**

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en årsberetning for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet. Det skal også utarbeides en egen årsberetning for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

Årsberetningene skal redegjøre for

- a. forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid
- b. vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene
- c. virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne
- d. tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard

- e. den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling
- f. hva kommunen eller fylkeskommunen gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter [likestillings- og diskrimineringsloven § 26](#).

Årsberetningene skal avgis senest 31. mars.

0 Endret ved lov [21 juni 2019 nr. 57](#) (ikr. 1 jan 2020 iflg. [res. 21 juni 2019 nr. 776](#)).

#### **§ 14-8. Budsjett, regnskap og årsberetning for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap**

Interkommunalt politisk råd etter [kapittel 18](#) og kommunalt oppgavefellesskap etter [kapittel 19](#) skal utarbeide et eget årsbudsjett innenfor de rammene som er vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Det skal også utarbeides et eget årsregnskap og en egen årsberetning. Vedtak om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning skal treffes av representantskapet i rådet eller oppgavefellesskapet.

Regnskapet til interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt skal innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap etter [§ 14-6](#) første ledd bokstav d.

Departementet kan gi forskrift om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap, og om unntak fra bestemmelsene om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

#### **§ 14-9. Skillet mellom drift og investering i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap**

Utgifter til drift skal føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. Tilskudd til andres investeringer som nevnt i [§ 14-16](#) første og andre ledd, [trossamfunnsloven § 14](#) annet ledd og [gravplassloven § 3](#) annet ledd, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet.

Økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet skal bare finansieres av løpende inntekter. Løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettåret, skal settes av til driftsfond.

Departementet kan gi forskrift om hvilke utgifter og inntekter som hører til i henholdsvis driftsdelen og investeringsdelen.

En andel av inntektene fra salg av aksjer som er klassifisert som finansielle anleggsmidler, skal regnes som løpende inntekter. Dette gjelder bare hvis kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse i selskapet. Departementet kan gi forskrift om hvordan andelen skal beregnes.

0 Endret ved lov [23 juni 2020 nr. 97](#) (ikr. 30 des 2020 iflg. [res. 27 nov 2020 nr. 2486](#)).

#### **§ 14-10. Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet**

All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler.

Driftsbudsjettet skal dekke avdrag på lån med et beløp som minst tilsvare avdrag beregnet etter [§ 14-18](#). Departementet kan gi forskrift om dekning av avdrag på lån i årsbudsjettet og unntak fra første punktum.

Årsbudsjettet skal dekke inn tidligere års merforbruk i driftsregnskapet og udekket beløp i investeringsregnskapet etter reglene i [§§ 14-11](#) og [14-12](#).

Midler som etter lov eller avtale er reservert for særskilte formål, og som ikke benyttes i budsjettåret, skal settes av til et bundet fond.

Årsbudsjettet skal dekke avsetninger som er nødvendige for en god kommunal økonomiforvaltning. Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens eller fylkeskommunens økonomiske handleevne.

Første til femte ledd gjelder på tilsvarende måte for hvert enkelt år i økonomiplanen.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).



**§ 14-11. Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen**

Et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn året etter at det oppsto. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppsto, skal det dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto.

Kommunestyret eller fylkestinget kan i særlige tilfeller vedta at et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn senest fire år etter at det oppsto. Hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk etter første punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne et vedtak om at merforbruket dekkes inn over en periode på flere enn fire år etter at det oppsto.

Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto.

**§ 14-12. Inndekning av merforbruk i kommunalt og fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap**

Kommunalt og fylkeskommunalt foretak etter [kapittel 9](#), interkommunalt politisk råd etter [kapittel 18](#) og kommunalt oppgavefellesskap etter [kapittel 19](#) skal dekke inn et merforbruk i driftsregnskapet året etter at det oppsto. Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto.

Hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppsto, skal det resterende beløpet overføres fra kommunekassen eller fylkeskommunekassen til foretaket i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppsto. Hvis merforbruket i foretaket likevel ikke er dekket inn etter dette, skal kommunekassen eller fylkeskommunekassen overføre det resterende beløpet i budsjettet for det tredje året etter at merforbruket oppsto. Dette gjelder også for de påfølgende årene inntil foretakets merforbruk er dekket inn.

Andre ledd gjelder på tilsvarende måte for deltakerkommunene hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefellesskap ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppsto.

Hvis den enkelte deltakerkommunens ansvar for å bidra med midler til inndekning av merforbruk i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap skal avvike fra den enkelte kommunens eller fylkeskommunens deltakeransvar, må dette fastsettes i samarbeidsavtalen.

**§ 14-13. Finans- og gjeldsforvaltning**

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Finansreglementet skal også inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko, blant annet for å sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Før kommuner og fylkeskommuner inngår avtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med [§ 14-1](#) tredje ledd.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrift om finansreglementets innhold og innholdet i rapporteringen, og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

**§ 14-14. Vilkår for å ta opp lån**

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til formålene som er nevnt i §§ 14-15 til 14-17, og til andre formål som det er hjemmel til i annen lov. Eksisterende lån kan refinansieres.

Kommuner og fylkeskommuner kan bare ta opp lån innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget selv har vedtatt. Det kan bare tas opp lån etter § 14-15 første og andre ledd, § 14-16 og § 14-17 første ledd og til formål som har hjemmel i annen lov, hvis tiltaket har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner kan etablere et lånefond. Et lånefond skal ha eget budsjett og regnskap. Bestemmelsene i denne paragrafen og §§ 14-15 til 14-17 gjelder også for opptak av lån til lånefondet.

Før kommuner eller fylkeskommunen inngår låneavtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at

- lånet tas opp til et lovlig formål
- lånet er innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt
- tiltaket som lånet skal finansiere, har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet, hvis lånet tas opp etter § 14-15 første eller andre ledd, § 14-16 eller § 14-17 første ledd eller til formål som har hjemmel i annen lov.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket er i strid med første eller andre ledd.

**§ 14-15. Lån til egne investeringer. Driftskreditt**

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i varige driftsmidler som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv. Det kan ikke tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som blir kompensert etter merverdiavgiftskompensasjonsloven.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere kjøp av alle aksjene i et eiendomsselskap som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis eiendomsselskapet ikke har

- annen virksomhet enn å eie fast eiendom og å drifte denne
- vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen
- andre ansatte enn daglig leder.

Kommuner og fylkeskommuner kan inngå avtale om driftskreditt eller ta opp likviditetslån.

**§ 14-16. Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner**

Kommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, men bare på områder hvor kommunene har et lovpålagt ansvar. Fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen fylkeskommune, men bare på områder hvor fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, men bare ved investeringer på områder hvor kommunene eller fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar. Kommunens eller fylkeskommunens låneopptak etter første punktum kan ikke være større enn eiernes samlede investeringstilskudd justert for kommunens eller fylkeskommunens eierandel i selskapet.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innfri garantiansvar i form av en kausjon for andres økonomiske forpliktelser.

**§ 14-17. Lån til videre utlån og mottatte avdrag på videreutlån**

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere videre utlån hvis

- låntakeren skal bruke midlene til investeringer
- låntakeren ikke driver næringsvirksomhet
- utlånet ikke innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen eller fylkeskommunen.

Første punktum bokstav c gjelder ikke for lån til boligsosiale formål.

Mottatte avdrag på videreutlån kan i årsbudsjettet bare finansiere avdrag på lån eller nye utlån.

### **§ 14-18. Avdrag på lån**

Lån til formål som er nevnt i [§ 14-15](#) første og andre ledd og [§ 14-16](#), skal avdras årlig. Avdragene skal samlet være minst lik størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens avskrivbare anleggsmidler. Justeringen etter andre punktum skal gjøres ut fra lånegjeldens og anleggsmidlenes bokførte verdi ved inngangen av regnskapsåret.

Første ledd gjelder også for lån som er tatt opp med hjemmel i annen lov. Lån som er tatt opp etter [trossamfunnsloven § 14](#) fjerde ledd til investeringer i kirkebygg, kan likevel avdras over investeringens regnskapsmessige levetid hvis levetiden er vesentlig lengre enn levetiden på kommunens egne anleggsmidler.

Hvis mottatte avdrag på videreutlån er brukt til å betale avdrag på lån til formål som er nevnt i [§ 14-15](#) første og andre ledd og [§ 14-16](#), skal dette ikke redusere minimumsavdraget etter første ledd.

Departementet kan gi forskrift om avdrag på lån, beregning av minimumsavdraget og unntak fra første ledd.

0 Endret ved lover [23 juni 2020 nr. 97](#) (ikr. 30 des 2020 iflg. [res. 27 nov 2020 nr. 2486](#)), [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

### **§ 14-19. Garantier**

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet. Et tilsagn om kausjon eller annen økonomisk garanti som en kommune eller fylkeskommune stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, er bare gyldig hvis vedtaket om å stille garantien er godkjent av departementet. Ved godkjenningen skal departementet bare vurdere om garantien er i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Departementet kan ikke godkjenne garantier i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Er garantien godkjent av departementet, regnes den ikke som ugyldig, selv om den er i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen.

Garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning. Et garantitilsagn for små beløp er ikke gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med første ledd.

Departementet kan gi forskrift om garantiers varighet, krav til innholdet i garantivedtak og grensen for garantier for små beløp.

### **§ 14-20. Pantsetting for andres gjeld**

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. En pantsetting som er i strid med første punktum er ikke gyldig.

### **§ 14-21. Overdragelse av krav på skatter og avgifter**

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke overdra sine krav på skatter og avgifter til andre. En avtale som er i strid med første punktum er ikke gyldig.

### **§ 14-22. Motregning**

Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, kan ikke uten samtykke fra kommunen eller fylkeskommunen gjøre opp dette ved motregning.

En bank kan bare få dekket sitt krav mot en kommune eller fylkeskommune ved motregning mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken hvis kommunen eller fylkeskommunen samtykker. Kommuner og fylkeskommuner kan likevel inngå avtale om konsernkonto med felles likviditetsdisponering.

Motregning i strid med første eller andre ledd er ikke gyldig.

## Kapittel 15. Selvkost

### § 15-1. Beregning av selvkost

Hvis det er fastsatt i lov eller forskrift at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.

Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.
- Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.
- Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra tredje ledd.

## Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten

### § 16-1. Rapportering til staten (KOSTRA)

Kommuner og fylkeskommuner skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) til staten. Kommuner og fylkeskommuner skal også rapportere opplysninger om lokale folkeavstemninger.

Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal rapporteres, hvordan det skal rapporteres, og når det skal rapporteres.

### § 16-2. Kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Det kommunale rapporteringsregisteret (KOR) skal gi en oversikt over rapporteringspliktene som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner.

Registeret skal inneholde informasjon om rapporteringspliktene som er nevnt i første ledd. Registeret skal holdes løpende oppdatert, og innholdet i registeret skal være allment tilgjengelig. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger registeret skal inneholde.

Departementet skal sende melding til registeret om nye rapporteringsplikter og om endringer i gjeldende rapporteringsplikter. Departementet kan gi forskrift om hvordan meldingen skal gis, hvilke opplysninger som skal gis i meldingen, og hvordan registeret skal behandle opplysningene.

Rapporteringsplikter kan ikke gjøres gjeldende før de er publisert i registeret. Departementet kan gi forskrift om unntak fra første punktum.

Departementet peker ut hvem som skal forvalte registeret på vegne av departementet.

## Sjette del. Interkommunalt samarbeid

### Karnov lovkommentarer: Sjette del. Interkommunalt samarbeid

#### Karnov Lovkommentar 1 til Sjette del. Interkommunalt samarbeid

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommunelovens [sjette](#) del gir først og fremst regler om organisering av kommuners eller fylkeskommuners samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner. Mens kommunelovens [andre del](#) gir regler om organiseringen av folkevalgt nivå og [fjerde del](#) regulerer administrasjonen, gir

kommunelovens [sjette del](#) regler om interkommunalt samarbeid. regler om interkommunalt samarbeid.

Det finnes to hovedtyper interkommunale samarbeid: *formelle samarbeid* og *uformelle samarbeid*. Formelle interkommunale samarbeid kjennetegnes av at samarbeidet er formalisert på én av tre måter: ved at det opprettes et eget rettssubjekt for samarbeidet, ved at det opprettes minst ett felles samarbeidsorgan, eller ved at det inngås en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene. Normalt vil samarbeidet formaliseres ved at det enten opprettes et nytt rettssubjekt eller et eget samarbeidsorgan. Som et unntak kan samarbeidet i administrative vertskommunesamarbeid være formalisert bare gjennom en samarbeidsavtale.

*Uformelle samarbeid* er normalt løsere i formen. De vil aldri være egne rettssubjekter, og det kan heller ikke opprettes folkevalgte organer for samarbeidet, se kommuneloven [§ 5-1](#) første ledd. Derimot kan samarbeidet formaliseres gjennom avtaler, og det kan for eksempel settes opp faste møtepunkter.

Kommuneloven [§ 17-1](#) andre ledd angir de ulike formene et *formelt* interkommunalt samarbeid kan ha. Det kan organiseres som et interkommunalt politisk råd, som et kommunalt oppgavefellesskap, som et vertskommunesamarbeid, som et aksjeselskap, som et interkommunalt selskap, som et samvirkeforetak, som en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Interkommunalt samarbeid kan, om annet ikke er bestemt i loven, organiseres innenfor alminnelige selskaps- og foreningsrettslige rammer. De kan med andre ord organiseres som aksjeselskap, samvirkeforetak og foreninger. Dette er også nokså vanlig. En undersøkelse av interkommunalt samarbeid (*Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (2013), [Rapport IRIS – 2013/008](#)) viste at aksjeselskapsformen ble brukt i ca. 200 interkommunale samarbeid, og at denne samarbeidsformen særlig ble brukt innenfor arbeidstreningsvirksomheter, utleie av bygg, energi, næringsutvikling og medier/kommunikasjon.

Innenfor rammen av et aksjeselskap er det ikke noe til hinder for at flere kommuner eller fylkeskommuner organiserer noe sammen med private eller for eksempel staten. Rent interkommunale samarbeid forutsetter imidlertid at det på eiersiden bare er kommuner og/eller fylkeskommuner. Rammene for interkommunalt samarbeid gjennom aksjeselskap, samvirkeforetak og forening følger i utgangspunktet av de alminnelige reglene for slike organer. At aksjeselskaper er nevnt i kommuneloven [§ 17-1](#), har ingen betydning for kommunenes eller fylkeskommunenes mulighet til å bruke denne organisasjonsmodellen.

I loven nevnes ikke *ansvarlige selskap* eller *kommandittselskap*. Dette må ses i sammenheng med selskapsloven [§ 1-1](#) femte ledd, som oppstiller et forbud mot at kommuner og fylkeskommuner er deltakere i ansvarlige selskap og kommandittselskap. Forbudet er begrunnet med at organisasjonsformen ville åpnet for at kommuner eller fylkeskommuner som deltakere i ansvarlige selskap eller kommandittselskap kunne omgå reglene om garantistillelse for tredjemanns gjeld (koml. [§ 14-19](#)) og skranker for låneopptak til fordel for andre rettssubjekter (koml. [§ 14-16](#)).

I tillegg til at kommuner og fylkeskommuner kan bruke aksjeselskap, samvirkeforetak og forening som grunnlag for interkommunalt samarbeid, er det i kommuneloven gitt regler om særegne interkommunale samarbeidsformer. Det gjelder interkommunalt politisk råd (kommuneloven [kapittel 18](#)), kommunalt oppgavefellesskap (kommuneloven [kapittel 19](#)) og vertskommunesamarbeid (kommuneloven [kapittel 20](#)).

En annen særlig regulering for interkommunalt samarbeid er *interkommunalt selskap*. Slike selskaper er regulert i en særlig lov, se lov [29. januar 1999 nr. 6](#) om interkommunale selskaper (IKS-loven).

Alle disse særlige organene for interkommunalt samarbeid forutsetter minst to deltakere. Samtidig kan bare kommuner og/eller fylkeskommuner være deltakere i slike samarbeid. Det varierer litt om både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i ett og samme interkommunale samarbeid, eller om slikt samarbeid er begrenset slik at bare primærkommuner eller bare fylkeskommuner kan være deltakere. Generelt er det imidlertid et forbud mot at staten eller private aktører kan være deltakere i slike særlige interkommunale samarbeidsformer.

## Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 17](#) består av én paragraf og angir visse rammer for interkommunalt samarbeid. Bestemmelsen har begrenset rettslig betydning. Den har først og fremst karakter av å gi veiledning til brukerne av loven.

#### § 17-1. Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.

#### Karnov lovkommentarer: § 17-1

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 17-1 1. ledd

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastslår at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om oppgaver som er felles for samtlige kommuner og fylkeskommuner som deltar i samarbeidet. Det følger av kommuneloven [§ 2-1](#) andre ledd at kommuner og fylkeskommuner kan treffe avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Denne bestemmelsen åpner også opp for at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide med andre, herunder andre kommuner og fylkeskommuner. Det er derfor ikke noe krav om hjemmel for at en kommune eller fylkeskommune skal kunne samarbeide med andre. Denne bestemmelsen har derfor begrenset rettslig betydning, i den forstand at interkommunalt samarbeid uansett kunne vært etablert uten forankring i lov.

Bestemmelsen gir likevel en viss ramme for hva som menes med interkommunalt samarbeid. Slikt samarbeid vil ofte inngås mellom bare primærkommuner, eventuelt bare fylkeskommuner, men det er i alminnelighet ikke noe til hinder for interkommunalt samarbeid har både primærkommuner og fylkeskommuner som deltakere, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 397](#). Det ligger likevel slike begrensninger for noen av de interkommunale samarbeidsformene. Interkommunalt samarbeid vil uansett bare kunne ha deltakere som er kommuner eller fylkeskommuner. Samarbeid som har private aktører som deltakere, eventuelt staten, er ikke å regne som interkommunale samarbeid.



Ordlyden angir at kommuner og fylkeskommuner «kan» utføre oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Utgangspunktet er med andre ord at det er frivillig om en kommune eller en fylkeskommune ønsker å være deltaker i interkommunalt samarbeid. En kommune kan ikke tvinge en annen kommune til å bli deltaker i et interkommunalt samarbeid. Selv om for eksempel tre kommuner mener at det bør etableres et interkommunalt samarbeid om brannvern i en region, kan ikke disse tvinge igjennom at flere kommuner skal delta i dette samarbeidet.

I kommuneloven 1992 [§ 27](#) nr. 1 andre ledd var det gitt hjemmel til at Kongen kunne gi pålegg om interkommunalt samarbeid. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i kommuneloven 2018. Hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid kan imidlertid følge av særlovgivningen, se for eksempel plan- og bygningsloven [§ 9-1](#) tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven [§ 6-6](#).

Samarbeidet må knytte seg til «felles oppgaver». Disse oppgavene trenger imidlertid ikke å være lovfestede. Kommuner og fylkeskommuner kan også samarbeide om rent forretningsmessige oppgaver. Det følger av forarbeidene at formuleringen ”felles oppgaver” viser at samarbeidsorganet må få tildelt vedtaksmyndighet for å kunne opprette et formelt interkommunalt samarbeid. Det vises til at samarbeid uten noen vedtakskompetanse ikke trenger en formell organisasjonsmodell, og et slikt samarbeid kan derfor organiseres som et uformelt samarbeid, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 397](#). Det kan være usikkert om denne formuleringen er ment å oppstille et rettslig forbud mot å organisere samarbeid uten vedtakskompetanse som et formelt interkommunalt samarbeid. Det kan være gode grunner til å organisere interkommunale samarbeid med noen formelle rammer. En viktig konsekvens er blant annet at reglene om saksbehandling i kommuneloven [kapittel 11](#) kommer til anvendelse. Formaliseringen vil derfor sikre større grad av offentlighet. Dersom kommuner i en region for eksempel ønsker å opprette et interkommunalt politisk råd som et diskusjonsforum knyttet til mer overordnet arealplanlegging, er det vanskelig å se at loven bør stenge for en formalisering av interkommunale samarbeid, selv om samarbeidet ikke tildeles noe vedtakskompetanse.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 17-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir at et interkommunalt samarbeid skal foregå innenfor nærmere angitte organisasjonsformer. Et slikt samarbeid må organiseres som et interkommunalt politisk råd, et kommunalt oppgavefellesskap, et vertskommunesamarbeid, et aksjeselskap, et interkommunalt selskap, et samvirkeforetak eller en forening. I tillegg følger det av loven at slikt samarbeid også kan organiseres «på en annen måte som det er rettslig adgang til». Bestemmelsen innebærer dermed et hjemmelskrav: Interkommunalt samarbeid kan organiseres som en av de syv ulike organisasjonsformene nevnt i bestemmelsen eller med hjemmel i særlov.

De tre førstnevnte samarbeidsformene er særlige interkommunale organisasjonsformer, regulert i kommuneloven. Interkommunalt politisk råd er nærmere regulert i kommuneloven [kapittel 18](#), kommunalt oppgavefellesskap er regulert i kommuneloven [kapittel 19](#), og vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven [kapittel 20](#). Dette er organisasjonsformer som bare kan brukes som interkommunale samarbeidsformer.

Samarbeidsformen *interkommunale selskaper* er regulert i lov [29. januar 1999 nr. 6](#) om interkommunale selskaper (IKS-loven). Også dette er en samarbeidsform som bare kan brukes til interkommunalt samarbeid.

Interkommunalt samarbeid kan imidlertid organiseres innenfor rammen av alminnelige selskaps- og foreningsrettslige rammer som aksjeselskap, samvirkeforetak og foreninger. Innenfor rammen av et aksjeselskap er det ikke noe til hinder for at flere kommuner og/eller fylkeskommuner organiserer noe sammen med private eller for eksempel staten. Rene interkommunale samarbeid forutsetter imidlertid

at det på eiersiden bare er kommuner og/eller fylkeskommuner. Rammene for interkommunalt samarbeid gjennom aksjeselskap, samvirkeforetak og forening følger i utgangspunktet av de alminnelige reglene for slike organer.

I loven nevnes ikke ansvarlige selskap eller kommandittselskap. Dette må ses i sammenheng med selskapsloven [§ 1-1](#) femte ledd, som fastsetter et forbud mot at kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper er deltakere i ansvarlige selskap eller kommandittselskap etter selskapsloven.

Loven nevner heller ikke stiftelser. Selv om enkelte kommuner og fylkeskommuner har opprettet stiftelser for produksjon av tjenester eller drift av virksomhet, følger det av stiftelsesloven [§ 3](#) et forbud mot at oppretteren har rådighet over formuesverdier som er overført til en stiftelse. En stiftelse skal styres av vedtektene, og kommuner eller fylkeskommuner som oppretter en stiftelse, skal ikke ha styring med stiftelsen. Det er derfor ikke mulig å organisere et interkommunalt samarbeid som en stiftelse.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 17-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I tredje ledd er det presisert at spørsmålet om hvorvidt et interkommunalt samarbeid vil være omfattet av reglene om offentlige anskaffelser, må vurderes ut fra de alminnelige reglene om offentlige anskaffelser. Bestemmelsen har ingen selvstendig rettslig betydning, ettersom disse reglene vil komme til anvendelse uavhengig av bestemmelsen i tredje ledd. Den er likevel formulert for å minne om at slike interkommunale samarbeid også må forholde seg til reglene om offentlige anskaffelser. Det er en forutsetning for at kommuner og fylkeskommuner kan overlater tjenesteproduksjon til interkommunale samarbeid, at oppdraget ikke utgjør en kontrakt om kjøp av varer og tjenester som skulle vært lyst ut gjennom reglene om offentlige anbud.

Om samarbeidet må anses å være en kontrakt i anskaffelsesforskriftens forstand, er nærmere regulert i anskaffelsesforskriften [kapittel 3](#), og reglene om *utvidet egenregi*.

Hovedregelen om egenregi følger av anskaffelsesforskriften [§ 3-1](#). En slik kontrakt vil være egenregi dersom tre vilkår er oppfylt:

1. Kommunen eller fylkeskommunen som inngår kontrakten (oppdragsgiveren), må utøve *kontroll* over kontraktsmotparten som svarer til den kontrollen kommunen eller fylkeskommunen øver over sin egen virksomhet (*kontrollkriteriet*).
2. Kommunens eller fylkeskommunens kontraktsmotpart må utøve mer enn 80 prosent av sin *aktivitet* for kommunen eller fylkeskommunen (oppdragsgiveren) eller andre rettssubjekter som kommunen eller fylkeskommunen kontrollerer (*aktivitetskriteriet*).
3. Ingen private kan ha eierandeler i kontraktsmotparten (*eierkriteriet*).

Disse kriteriene kan være oppfylt dersom en kommune eller en fylkeskommune fullt ut eier aksjeselskapet som det inngås kontrakt med, eventuelt dersom en kommune eller fylkeskommune inngår kontrakt med et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Ettersom et interkommunalt samarbeid alltid vil ha to eller flere deltakere, vil disse kriteriene vanskelig kunne være oppfylt.

Det er imidlertid gitt en særregel knyttet til *utvidet egenregi* i tilfeller der to eller flere kommuner eller fylkeskommuner samarbeider. Denne bestemmelsen følger av anskaffelsesforskriften [§ 3-2](#) og er en gjennomføring av direktiv [2014/24/EU artikkel 12](#) nr. 3. Bestemmelsen fastslår at vilkårene for utvidet egenregi kan foreligge selv om oppdragsgiver ikke alene oppfyller kontroll- og

aktivitetskriteriet, dersom flere offentlige oppdragsgivere sammen oppfyller disse kriteriene. Utvidelsen innebærer at kontrollkriteriet og aktivitetskriteriet kan vurderes samlet for deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

*Kontrollkriteriet* er oppfylt dersom oppdragsgiveren og andre oppdragsgivere i *fellesskap* oppfyller det, se anskaffelsesforskriften [§ 3-2](#) første ledd bokstav a. Slik interkommunale samarbeid er bygget opp, vil de ofte oppfylle dette kriteriet.

*Aktivitetskriteriet* er oppfylt dersom det interkommunale samarbeidet utfører mer enn 80 prosent av sine aktiviteter for de kontrollerende oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer, se anskaffelsesforskriften [§ 3-2](#) første ledd bokstav b. Hvorvidt det interkommunale samarbeidet utfører mer av 80 prosent av sine aktiviteter for de kontrollerende oppdragsgiverne, beror på en kvantitativ vurdering. Beregningen er nærmere regulert i anskaffelsesforskriften [§ 3-4](#). Spørsmålet er altså om det interkommunale samarbeidet etter en kvantitativ vurdering leverer 20 prosent eller mer av sine tjenester til andre enn eierkommunene eller -fylkeskommunene.

I praksis vil det her ofte kunne oppstå spørsmål om hvorvidt tjenester som det offentlige finansierer, men som ytes til private, regnes som oppdrag utført for det offentlige. Vil et interkommunalt PPT-tjenestetilbud som gir tjenester til befolkningen, kunne omfattes av dette unntaket? I EU-domstolens praksis er det lagt til grunn at dersom tjenestetilbudet bygger på en avtale mellom oppdragsgiver (det kontrollerende rettssubjektet / kommunen), kan slik aktivitet regnes som utført for oppdragsgiveren, jf. EU-domstolens sak [C-340/04](#) (Carbotermo) avsnitt 66–67.

*Eierkriteriet* gjelder også ved vurderingen som må skje ved interkommunalt samarbeid. Ettersom det er forbud mot private eierinteresser i interkommunale samarbeid, vil dette vilkåret gjennomgående være oppfylt.

Forholdet til anskaffelsesforskriften er komplisert, men dette regelverket er ikke til hinder for interkommunalt samarbeid. Det gjelder klart nok der samarbeidet skal produsere tjenester som kommunene selv skal bruke, for eksempel revisjonstjenester, tjenester som kontrollutvalgssekretariat eller kommuneadvokat. Disse reglene er heller ikke til hinder for interkommunale samarbeid som skal produsere tjenester til borgerne, enten dette gjelder innenfor helse og omsorg, opplæring, idrett eller kultur. Samtidig er det viktig å være klar over at slike interkommunale samarbeidsorganer ikke kan tilby 20 prosent eller mer av sine tjenester til andre enn deltakerkommunene.

## Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Interkommunalt politisk råd er en ny interkommunal samarbeidsform som ble innført med kommuneloven 2018. Denne organisasjonsformen var ment brukt til erstatning for det som tidligere ble betegnet som «regionråd». Slike regionråd vokste frem fra 1990-tallet og var politiske samarbeidsforum i en region. De var basert på frivillighet, og kommuner og fylkeskommuner var oftest representert med ordfører.

Det var flere grunner til fremveksten av regionråd. En kommune vil i mange tilfeller ta stilling til spørsmål av stor betydning også for nabokommuner. Et typisk eksempel er arealplanlegging av en riksvei. En riksvei går normalt gjennom mange kommuner, og prioriteringer internt i en kommune kan

være innbyrdes uforenlig med ønsket prioritering i nabokommunen. Tilsvarende behov for å se helhet kan oppstå innenfor næringsutvikling, kultur og idrett. Et interkommunalt samarbeidsforum vil i slike tilfeller kunne bidra til at hver kommune eller fylkeskommune får innsikt i de prioriteringer som må gjøres i nabokommuner, og slike samarbeid kan bidra til at kommunene i regionen løfter blikket og ser de overordnede prioriteringene som er nødvendige.

Et annet motiv for å opprette regionråd var å øke gjennomslagskraften til kommunene. I en kommunes kommunikasjon med staten vil ofte den enkelte kommune fremstå som liten. Dersom felles interesser i en region fremmes gjennom et fellesorgan, vil synspunktene kunne få større tyngde og gjennomslagskraft overfor statlige myndigheter.

Frem til kommuneloven 2018 var de fleste regionråd organisert som interkommunale samarbeid etter kommuneloven 1992 § 27. Kommunelovutvalget mente denne særlige formen for samarbeid burde gis en egen regulering, se [NOU 2016: 4 s. 200](#). Et viktig poeng i denne sammenhengen var at formaliseringen ville medføre at reglene om saksbehandling i folkevalgte organer ville få anvendelse for de politiske organene i samarbeidet. Særlig viktig i denne sammenhengen var det å sikre møteoffentlighet og innsynsrett i møtene. Dette ble fulgt opp i det videre lovarbeidet, og det ble også i kommuneloven 2018 [kapittel 18](#) gitt litt flere rammer enn det som fulgte av kommuneloven 1992 § 27.

Kommunelovutvalget hadde i forslag til ny kommunelov benyttet betegnelsen «regionråd», se [NOU 2016: 4 s. 467](#). Departementet valgte å endre dette til «interkommunalt politisk råd». Bakgrunnen var at departementet mente at det var ønskelig å fremheve de politiske rådet som et politisk organ og samtidig avgrense denne organisasjonsformen mot samarbeid som også skulle drive tjenesteproduksjon, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 176](#).

### § 18-1. *Interkommunalt politisk råd*

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd.

Et interkommunalt politisk råd kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Rådet kan likevel gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for interkommunale politiske råd.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)). Endres ved lov [20 juni 2025 nr. 81](#) (i kraft fra den tiden Kongen bestemmer).

### Karnov lovkommentarer: § 18-1

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 18-1 ...To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen oppr...

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* angir rammene for dannelsen av et interkommunalt politisk råd. Loven oppstiller krav om at det minimum må være to kommuner eller fylkeskommuner som inngår i rådet. Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i et interkommunalt politisk råd. Loven stenger ikke for at et interkommunalt samarbeid både omfatter kommuner og fylkeskommuner. Derimot kan hverken staten eller private aktører være deltakere i et interkommunalt politisk råd.

Loven angir ikke noe tak for antall deltakerkommuner eller -fylkeskommuner, men formålet med denne organisasjonsformen er å etablere et politisk samarbeidsforum i en region. Det ligger i dette at rådene bør avgrenses til kommuner eller fylkeskommuner i et område som i en del spørsmål vil ha felles interesser. Dette utgjør imidlertid ingen rettslig skranke.

Det er videre et krav om at deltakerne blir enige om å opprette et interkommunalt politisk råd. Det er i utgangspunktet frivillig om en kommune eller en fylkeskommune skal delta. Samtidig har en kommune eller fylkeskommune ikke krav på å få være med i rådet. Deltakelse må bero på enighet blant deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Ved opprettelsen må samtlige deltakere være enige om at samtlige kommuner eller fylkeskommuner, som ønsker å delta i rådet, skal få være deltakere, og ved et eventuelt opptak av nye deltakere må samtlige eksisterende deltakere samtykke til dette. Dette følger av at samarbeidsavtalen skal angi hvem som er deltakere i samarbeidet, og at endringer i samarbeidsavtalen krever vedtak i kommunestyret i den enkelte deltakerkommune eller vedtak i fylkestinget i den enkelte deltakerfylkeskommune, se kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd, jf. andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 18-1 ...Rådet kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd andre punktum* angir rammene for hva et interkommunalt politisk råd kan brukes til. Dette er en organisasjonsform som skal brukes til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. I praksis har disse rådene blitt gitt i oppgave å gi høringsinnspill på vegne av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene, men også å arbeide aktivt for regionens interesser, for eksempel innenfor samferdsel/infrastruktur, næringsutvikling, kultur/idrett, naturforvaltning/klima/forurensning og regional planlegging.

Bestemmelsen er samtidig ment å sikre at politiske organer av denne karakter, som er gitt en formell overbygning, organiseres innenfor rammen av kommuneloven [kapittel 18](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 398](#). Denne typen samarbeidsorgan kan med andre ord ikke organiseres på annen måte. I [TUDEP-2021-3379-2](#) har departementet ment at dette også medfører en omdanningsplikt for samarbeidsorgan av denne karakteren. I saken var det spørsmål om plikt til omdannelse for et regionråd organisert som et IKS.

Plikten til å benytte interkommunale politisk råd som organisasjonsform er likevel ikke ment å begrense adgangen til å bygge opp *uformelle* møteplasser for å drøfte saker utenfor rammen av reglene om interkommunalt politisk råd.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 18-1 ...Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et sl...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd tredje punktum angir den personelle kompetansen til å opprette et interkommunalt politisk råd. Vedtaket må treffes av kommunestyret eller fylkestinget «selv» i samtlige deltakerkommuner, se kommuneloven [§ 18-1](#) første ledd andre punktum. Denne beslutningen kan altså ikke delegeres.

Loven forutsetter at samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner har vedtatt å opprette eller bli deltaker i et bestemt interkommunalt politisk råd. Det kreves ikke at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om å bli medlem treffes med noe mer enn simpelt flertall, se kommuneloven [§ 11-9](#) andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 18-1 2. ledd**



**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* regulerer deltakerkommunenenes eller -fylkeskommunenenes kompetanse til å delegere til det interkommunale politiske rådet.

Andre ledd *første punktum* fastsetter at en deltaker ikke kan delegere kompetanse til å treffe enkeltvedtak til et interkommunalt politisk råd. Enkeltvedtaksbegrepet må her tolkes på samme måte som i forvaltningsloven [§ 2](#).

Det har vært reist spørsmål om forholdet mellom forbudet mot delegasjon av enkeltvedtakskompetanse og kommuneloven [§ 5-4](#). Denne bestemmelsen åpner for delegasjon fra en kommune eller fylkeskommune til et annet rettssubjekt, og det er heller ikke noe absolutt forbud mot å delegere kompetanse til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift. Spørsmålet er altså om forbudet i kommuneloven [§ 18-1](#) andre ledd første punktum er en særregulering som går foran hjemmelen i kommuneloven [§ 5-4](#). I Kommunaldepartementets tolkningsuttalelse [21/1418](#) (datert 22. april 2021) (som riktignok gjaldt søsterbestemmelsen i kommuneloven [§ 19-1](#) andre ledd) la departementet til grunn at kommuner og fylkeskommuner ikke kan delegere enkeltvedtakskompetanse med hjemmel i kommuneloven [§ 5-4](#), og forutsetter med dette at kommuneloven [§ 18-1](#) andre ledd første punktum er en særbestemmelse som går foran.

I forvaltningsloven trekkes det et skille mellom *enkeltvedtak* og *forskrifter*. Ordlyden i kommuneloven [§ 18-1](#) andre ledd første punktum tilsier at forbudet bare retter seg mot delegasjon av kompetanse til å treffe enkeltvedtak, og da slik at deltakerne kan delegere kompetanse til å utferdige forskrifter til det interkommunale politiske rådet. Kommunelovutvalgets forslag oppstilte et forbud mot delegasjon av avgjørelser nevnt i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a. Forslaget omfattet derfor både et forbud mot å delegere kompetanse til å treffe enkeltvedtak og et forbud mot å utferdige forskrifter, se [NOU 2016: 4 s. 467](#). Departementet endret ordlyden til den som ble vedtatt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 448](#). I de spesielle motivene til denne bestemmelsen fremgår det imidlertid at en deltaker ikke har adgang til å delegere kompetanse til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 398](#). Lest i sammenheng synes det ikke å ha vært departementets intensjon å gjøre innholdsmessige endringer i det forslaget som Kommunelovutvalget hadde fremmet. Mye taler derfor for å tolke forbudet utvidende, slik at det både rammer enkeltvedtak og det å utferdige forskrift, sml. Bernt/Overå 2019 s. 407.

Et annet spørsmål er hvilke rammer som gjelder for delegasjon av annen beslutningskompetanse som hverken gjelder enkeltvedtak eller forskrifter. Utgangspunktet i kommuneloven er at en kommune eller fylkeskommune kan delegere kompetanse til folkevalgte organer, jf. kommuneloven [§ 5-3](#) tredje ledd. Det øverste organet i et interkommunalt politisk råd er *representantskapet*, se kommuneloven [§ 18-3](#) første ledd første punktum. Representantskapet er et folkevalgt organ, se kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Der det interkommunale politiske rådet ikke er et eget rettssubjekt, vil derfor utgangspunktet måtte være at deltakerkommunen eller -fylkeskommunen fritt kan delegere slik kompetanse til rådet.

Mer problematisk er spørsmålet dersom det interkommunale politiske rådet utgjør et eget rettssubjekt. Spørsmålet er om skrankene som følger av kommuneloven [§ 5-4](#), særlig forbudet mot delegasjon av saker som har prinsipiell betydning, kommer til anvendelse her. Spørsmålet er også her om kommuneloven [§ 18-1](#) andre ledd må forstås som en særregel som går foran reguleringen i kommuneloven [§ 5-4](#). Som nevnt bygger Kommunaldepartementets tolkningsuttalelse [21/1418](#) (datert 22. april 2021) på en slik konklusjon, selv om problemstillingen var en annen. Samtidig er det vanskelig å se noen grunner for at rammen for delegasjon til et slikt interkommunalt politisk råd skal være videre enn for delegasjon til ordfører eller til kommunedirektør. Konklusjonen er ikke opplagt.



Ettersom kommuner og fylkeskommuner nok vil være nokså forsiktige med å delegere til et interkommunalt politisk råd, er problemstillingen neppe særlig praktisk.

Andre ledd *andre punktum* gir et unntak fra forbudet mot å delegere kompetanse til å treffe enkeltvedtak. Bestemmelsen åpner for at deltakerne kan gi rådene kompetanse til å treffe enkeltvedtak om *interne forhold i samarbeidet* og til å forvalte *tilskuddsordninger*. Dette åpner for at rådet kan gis kompetanse til å ansette personer, og at rådet kan treffe vedtak om tildelinger, typisk innenfor idretts- og kultursektoren.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 18-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* fastsetter at et interkommunalt politisk råd skal ha et navn som inneholder ordene «interkommunalt politisk råd» eller forkortelsen «IPR». Muligheten til å benytte forkortelsen kom inn ved en lovendring i 2023. Det kan ikke brukes andre forkortelser. Navnet på et interkommunalt politisk råd må altså enten inneholde forkortelsen IPR eller ha ordene interkommunalt politisk råd skrevet fullt ut. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at tredjepersoner som har kontakt med samarbeidet, kan finne ut hva slags organ det er tale om, og hvilke rettslige rammer som gjelder for det.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 18-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* fastslår at de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder tilsvarende for interkommunale politiske råd «så langt de passer».

Forbeholdet «så langt de passer» reiser en del spørsmål. Både representantskapet og underordnede styringsorganer i et interkommunalt politisk råd er folkevalgte organer, jf. kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Det følger av dette at reglene som gjelder for folkevalgte organer, ville fått anvendelse uavhengig av denne bestemmelsen. Dermed reiser bestemmelsen spørsmål om den forutsetter en konkret vurdering av om for eksempel reglene om saksbehandling i [kapittel 11](#) skal få anvendelse for de folkevalgte organene i et interkommunalt politisk råd.

Det følger av forarbeidene at formålet med fjerde ledd var at regler som [kapittel 9](#) om kommunale foretak og [kapittel 10](#) om parlamentarisk styreform ikke skulle få anvendelse innenfor et interkommunalt politisk råd, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 398](#). Forbeholdet er altså ment å sikre at et interkommunalt politisk råd ikke selv opprettet kommunale foretak eller etablerte en parlamentarisk styreform i rådet. Bestemmelsen var ikke ment å ha noen betydning for om reglene i kommuneloven [kapittel 11](#) skulle gjelde ved behandling av saker i et interkommunalt politisk råds folkevalgte organ.

### **§ 18-2. Deltakeransvar**

Den enkelte deltakeren i et interkommunalt politisk råd har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlede forpliktelser.

Rådets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot rådet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på rådet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra rådet.

En deltaker som trer ut av rådet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis rådet oppløses.

**Karnov lovkommentarer: § 18-2****Karnov Lovkommentar 1 til § 18-2 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* regulerer deltakerkommunenenes eller -fylkeskommunenenes ansvar for samarbeidets økonomiske forpliktelser.

I alminnelighet kan deltakeres (eller eieres) ansvar for et organs økonomiske forpliktelser deles i to hovedtyper: Deltakerne kan ha *begrenset ansvar* for organets forpliktelser. Slik er reguleringen i aksjeselskap, se aksjeloven [§ 1-1](#) andre ledd. Eierne av et aksjeselskap vil i utgangspunktet bare hefte for selskapets forpliktelser med innskutt aksjekapital. Alternativet er at deltakerne eller eierne har et *ubegrenset ansvar* for organets forpliktelser. I tilfelle vil deltakerne hefte med hele sin formue for organets forpliktelser. Første ledd *andre punktum* fastsetter at deltakerkommunenenes eller -fylkeskommunenenes økonomiske ansvar til sammen må omfatte rådets samlede forpliktelser. Det er altså ikke adgang til å begrense deltakerkommunenenes eller -fylkeskommunenenes samlede ansvar for samarbeidets økonomiske forpliktelser. Dette sikrer at kommunene eller fylkeskommunene har et ubegrenset ansvar, og forhindrer et begrenset ansvar.

Den nærmere utformingen av en regel med ubegrenset ansvar kan igjen deles i to hovedtyper: Ansvaret kan organiseres slik at alle deltakere eller eiere er fullt og helt ansvarlig for organisasjonens forpliktelser (*solidaransvar*). Alternativt kan ansvaret begrenses slik at hver av deltakernes (eller eiernes) ansvar er begrenset til deltakerens (eller eierens) andel av organets forpliktelser (*proratarisk ansvar*). Første ledd *første punktum* fastsetter at den enkelte deltaker i et interkommunalt politisk råd bare kan ta ansvaret for *sin andel* av rådets forpliktelser. Kommuneloven åpner dermed ikke for at én eller flere av deltakerne i et interkommunalt politisk råd skal ha ansvar for hele rådets forpliktelser (solidaransvar). Begrunnelsen for dette er at et solidaransvar ville kunne åpne for omgåelse av reglene om garantistillelse for tredjemanns gjeld ([§ 14-19](#)) og skrankene for låneopptak til fordel for andre rettssubjekter ([§ 14-16](#)).

Ordlyden i denne bestemmelsen angir ikke nærmere hvilken del den enkelte deltaker har ansvar for. Dette er imidlertid indirekte regulert i [§ 18-4](#) fjerde ledd bokstav f. Det følger av denne bestemmelsen at samarbeidsavtalen som et minimum skal fastsette den enkelte deltakerens eierandel i rådet. Det følger videre at hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen, må dette fremgå av samarbeidsavtalen. Det må videre angis hvilken ansvarsandel den enkelte deltaker i tilfelle skal ha. Utgangspunktet er altså at den enkelte deltakers ansvar for det interkommunale politiske råds økonomiske forpliktelser bare rekker så langt som til den enkelte deltakers eierandel. Loven åpner for at deltakerne fastsetter en annen ansvarsfordeling enn den som følger av eierandelene. I tilfelle må dette fremgå av samarbeidsavtalen. Det er uansett et krav at deltakerne i et interkommunalt politisk råd til sammen har ansvar for rådets samlede forpliktelser.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 18-2 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer forholdet mellom samarbeidets og deltakerkommunenenes eller -fylkeskommunenenes økonomiske ansvar overfor samarbeidets kreditorer. *Første punktum* fastsetter at rådets kreditorer først må gjøre sitt krav gjeldende mot rådet. Rådets kreditorer kan altså ikke rette sine krav direkte mot deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

Av *andre punktum* fremgår det at hvis rådet ikke oppfyller sine forpliktelser innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltaker for dennes andel av forpliktelsen.

Det kan problematiseres hva som ligger i vilkåret «påkrav». I tilfeller der rådets økonomiske forpliktelse ikke har et forhåndsfastsatt forfallstidspunkt (betalingstidspunkt), vil rådets kreditorer måtte utløse betalingsforpliktelsen ved å sende påkrav. Med «påkrav» menes altså et varsel eller en oppfordring til debitor (skyldneren/rådet) om å betale et krav. I disse situasjonene vil altså kreditor kunne fremme sitt krav mot deltakerkommunene eller -fylkeskommunene 14 dager etter at påkrav ble sendt.

I mange tilfeller vil imidlertid tidspunktet for oppfyllelse være fastsatt i forkant. *Forfall*, eller debtors (skyldnerens) plikt til å oppfylle kravet, vil da inntre uten at kreditor har sendt påkrav (betalingsoppfordring). Spørsmålet blir i disse situasjonene om kreditor kan rette sitt krav mot deltakerkommunene eller -fylkeskommunene 14 dager etter at kravet er forfalt, eller om kreditor også i slike tilfeller må sende en betalingsoppfordring til rådet og deretter må vente 14 dager med å rette kravet mot deltakerkommune eller -fylkeskommunene. Lovens ordlyd gir ikke noe klart svar på dette, og spørsmålet er heller ikke drøftet i forarbeidene til loven. Ordlyden i loven er den samme som man finner i IKS-loven [§ 3](#) andre ledd andre punktum. Det følger av forarbeidene til IKS-loven at formuleringen er hentet fra selskapsloven [§ 2-4](#) andre ledd andre punktum, se [NOU 1995: 17 punkt 13.1 merknadene til § 3](#). I forarbeidene til selskapsloven, [NOU 1980: 19 s. 113](#), fremkommer det:

«Regelen har sitt forbilde i fransk selskapsrett. En lignende regel er for regressoppgjør fastsatt i gjeldsbrevlovens § 2 tredje ledd, og er foreslått for regressoppgjør mellom deltakerne i utkastets § 9 annet ledd. Utvalget finner det rimelig og mest praktisk at kreditor må gjøre et forsøk på å få dekning av selskapsformuen først. Utvalget antar at det normale i praksis også i dag er at kreditor først går på selskapet for å oppnå dekning. Den praktiske betydning for kreditor av at selskapet ikke betaler, er at han må vente i 14 dager med å gå på den enkelte deltaker. Utkastet krever ikke mer enn at kreditor må rette et påkrav til selskapet. Noen ytterligere inndrivelse kreves ikke.»

Det er nærliggende å tolke disse forarbeidene slik at kreditor må gjøre et aktivt forsøk på å få dekket sitt krav mot skyldneren. Det tilsier at kreditor må sende det interkommunale politiske rådet en betalingsoppfordring (et påkrav) også i de tilfeller der det er fastsatt et forfallstidspunkt.

I *tredje punktum* slås det fast at en deltaker som helt eller delvis har dekket et interkommunalt politisk råds økonomiske forpliktelser, har krav på regress fra rådet, og at slik regress kan kreves umiddelbart. Oppfyllelse av et slikt regresskrav forutsetter likevel at rådet har økonomiske midler til å dekke kravet.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 18-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* fastsetter en særregel knyttet til økonomisk ansvar i forbindelse med at en deltaker i det interkommunale politiske rådet trer ut. Det følger av bestemmelsen at deltakeren fortsatt vil ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet hadde på uttredelsestidspunktet.

Som det følger av forarbeidene, er dette i tråd med alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 401](#). Det kan imidlertid reises spørsmål om hvorvidt denne bestemmelsen er til hinder for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene seg imellom blir enige om en annen ansvarsfordeling. Formålet med bestemmelsen er å sikre at uttreden av et slikt samarbeid ikke forringer eller endrer kreditorenes rettsposisjon. Mye tyder derfor for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene seg imellom kan avtale en annen ansvarsfordeling. Avtalen mellom kommunene eller fylkeskommunene kan imidlertid ikke forhindre at kreditorene kan gå på kommuner eller fylkeskommuner som har trådt ut av samarbeidet, i tråd med bestemmelsen i tredje ledd. Skal en

kommune eller fylkeskommune som trer ut av et slikt samarbeid, sikre seg mot krav fra kreditorene, krever dette derfor samtykke fra samtlige kreditorer, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 401](#).

*Andre punktum* fastsetter at den samme regelen som gjelder ved uttredden, også gjelder i situasjoner der rådet oppløses.

### § 18-3. Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan velges. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

### Karnov lovkommentarer: § 18-3

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 18-3 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* fastslår at øverste organ i et interkommunalt politisk råd skal være *representantskapet*. Representantskapet er et obligatorisk organ – det eneste obligatoriske organet i et interkommunalt politisk råd. Representantskapet er et folkevalgt organ, se kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Det innebærer blant annet at representantskapet må følge reglene om saksbehandling i folkevalgte organer i kommuneloven [kapittel 11](#), herunder møteprinsippet i kommuneloven [§ 11-2](#) og kravene til møteoffentlighet i kommuneloven [§ 11-5](#).

*Andre punktum* oppstiller krav om at samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Dette kravet er ment å sikre en politisk forankring fra hver av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Bestemmelsen forutsetter at deltakerkommuner eller -fylkeskommuner kan ha mer enn ett medlem, og loven er ikke til hinder for at ulike deltakerkommuner eller -fylkeskommuner har forskjellig antall medlemmer. Loven krever imidlertid at antallet medlemmer den enkelte deltakerkommune eller -fylkeskommune skal ha, må fastsettes i samarbeidsavtalen, se kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd bokstav c.

*Tredje punktum* angir personell kompetanse til å velge medlemmer og varamedlemmer i representantskapet. Hver deltakerkommune eller -fylkeskommune skal velge sitt eller sine medlemmer og varamedlemmer, og valget må foretas av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Dette er altså en beslutning som i utgangspunktet ikke kan delegeres. Her følger det imidlertid et unntak i kommuneloven [§ 18-3](#) andre ledd, som åpner for at kommunestyret og fylkestinget i kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styringsform kan delegere kompetansen til å velge medlemmer i representantskapet til kommunerådet eller fylkesrådet.

Det følger av kommuneloven [§ 7-4](#) første ledd at valg skal gjennomføres som forholdsvalg hvis minst ett av medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget krever dette. Dersom ingen krever forholdsvalg, vil valget skje ved avtalevalg.

Selv om et interkommunalt politisk råd er et folkevalgt organ, er det ikke noe forbud mot at kommunestyret eller fylkestinget velger noen som er ansatt i kommunen eller fylkeskommunen. Derimot gjelder de alminnelige valgbarhetsreglene i kommuneloven [§ 7-3](#). Det innebærer blant annet at kommunedirektøren, kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå vil være utelukket som medlem i representantskapet, jf. [§ 7-3](#) første ledd bokstav b og c.

*Fjerde punktum* gir en særregel om fylkesråd og kommuneråd. Det følger av kommuneloven [§ 10-2](#) tredje ledd at medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd i utgangspunktet skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Som et unntak fra dette følger det av fjerde punktum at medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet likevel kan velges som medlem i representantskapet i et interkommunalt politisk råd. Et interkommunalt politisk råd er ment brukt for overordnet politikk og samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. I en parlamentarisk styrt kommune eller fylkeskommune vil kommune- og fylkesrådene normalt være blant de helt sentrale politikerne. Det er derfor naturlig at en kommune eller fylkeskommune med parlamentarisk styreform kan oppnevne kommune- eller fylkesrådsmedlemmene som sine representanter til representantskapet. På dette punktet skiller imidlertid reglene om interkommunale politiske råd seg fra reglene om kommunalt oppgavefellesskap. Det er ikke adgang til å velge kommune- eller fylkesrådsmedlemmer som medlem i representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap.

*Femte punktum* angir personell kompetanse til å velge representantskapets leder og nestleder. For de fleste folkevalgte organer velges leder og nestleder av det samme organet som velger medlemmene til organet. Ettersom representantskapets medlemmer skal velges av flere forskjellige kommunestyrer og/eller fylkesting, kan ikke leder og nestleder velges på denne måten. Det følger derfor av femte punktum at det som utgangspunkt er representantskapet selv som skal velge sin leder og sin nestleder. Valget vil skje som flertallsvalg, se kommuneloven [§ 7-4](#) andre ledd. Loven åpner imidlertid for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan fastsette noe annet i samarbeidsavtalen.

*Sjette punktum* åpner for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene i samarbeidsavtalen kan fastsette at vervet som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne. Loven fastsetter ikke hvordan disse vervene skal gå på omgang, og dette må derfor eventuelt reguleres i samarbeidsavtalen. Det mest praktiske vil nok være å fastsette en funksjonstid, typisk ett eller to år.

## **Karnov Lovkommentar 2 til § 18-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Av andre ledd *første punktum* følger et unntak fra regelen i første ledd tredje punktum som fastsetter at personell kompetanse til å velge medlemmer til representantskapet er lagt til kommunestyret eller fylkestinget «selv». Utgangspunktet er altså at denne beslutningskompetansen ikke kan delegeres. Andre ledd første punktum åpner imidlertid for at kommunestyret og fylkestinget i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan delegere kompetanse til å velge medlemmer til kommunerådet eller fylkesrådet.

*Andre punktum* åpner videre for at kommunerådet eller fylkesrådet som har fått slik kompetanse etter første punktum, kan videredelegere denne kompetansen til enkeltmedlemmer av rådet dersom kommunestyret eller fylkestinget ikke har bestemt noe annet. En slik videredelegering til enkeltmedlemmer forutsetter antakelig at enkeltmedlemmene er gitt ansvar for å lede deler av administrasjonen etter kommuneloven [§ 10-2](#) femte ledd.



**Karnov Lovkommentar 3 til § 18-3 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* regulerer virketiden for representantskapets medlemmer og varamedlemmer. Hovedregelen er at representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om gangen.

Kommuneloven [§ 7-1](#) fastsetter at valg til folkevalgte organer normalt bør gjennomføres på kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Den praktiske hovedregelen er derfor at de fleste av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer velges på det konstituerende møtet, og at det folkevalgte organet gis en virketid frem til neste konstituerende møte. Ved å velge de fleste folkevalgte organer på det konstituerende møtet, kan partiene diskutere seg frem til rimelige og gode fordelinger av verv mellom partiene. Ettersom loven fastsetter at medlemmene i representantskapet velges for fire år, kan valget komme i ufase dersom et interkommunalt politisk råd etableres midt i en valgperiode. Bernt/Overå 2019 s. 411 gir uttrykk for at det i tilfelle vil være praktisk å la rådets første valgperiode løpe ut sammen med kommunestyrets eller fylkestingets valgperiode. Et slikt standpunkt har gode grunner for seg og innebærer at deltakerne i samarbeidsavtalen bør fastsette en virketid frem til neste konstituerende møte, og at virketiden deretter er fire år. Også ellers åpner loven for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene i samarbeidsavtalen fastsetter en annen virketid for medlemmene.

*Andre punktum* regulerer deltakerkommunenes eller -fylkeskommunenes kompetanse til å skifte ut medlemmer. Den enkelte deltakerkommune eller -fylkeskommune kan når som helst skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Endring må skje ved et nyvalg, se [NOU 2016: 4 s. 425](#). Ønsker en deltakerkommune eller -fylkeskommune å skifte ut ett medlem, må imidlertid alle medlemmer valgt av denne deltakerkommunen eller -fylkeskommunen velges på nytt. Dette kravet må ses i sammenheng med valgreglene: Dersom ett medlem i kommunestyret eller fylkestinget krever det, skal valg av medlemmer til et representantskap i et slikt interkommunalt politisk råd velges ved forholdsvalg, se kommuneloven [§ 7-4](#) første ledd første punktum. For å sikre den representativitet som reglene om forholdsvalg legger til rette for, må man ved utskiftning velge alle deltakerkommunens eller -fylkeskommunens medlemmer på nytt. Dersom det velgende organet ønsker å beholde ett av sine medlemmer, er det ikke noe til hinder for å velge et eksisterende medlem på nytt.

Det følger av *tredje punktum* at medlemmer valgt ved et nyvalg blir valgt for den resterende valgperioden.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 18-3 4. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd *første punktum* gir hjemmel til å opprette andre underordnede organer til styring av rådet. Også slike underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, se kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Dermed vil de reglene som ellers gjelder for folkevalgte organer, komme til anvendelse. Loven oppstiller ikke noe krav om at alle deltakerkommunene har representanter i slike underordnede styringsorganer. Loven er ikke til hinder for at det opprettes flere slike underordnede styringsorganer. Disse styringsorganene vil imidlertid alltid være underlagt representantskapet. Representantskapet kan derfor alltid instruere de underordnede styringsorganene og også omgjøre styringsorganets beslutninger i samme grad som styringsorganet selv kan omgjøre disse.

Av *andre punktum* følger det at personell kompetanse til å velge leder, nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike underordnede styringsorganer ligger til representantskapet



«selv». Denne kompetansen kan altså ikke delegeres. Deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan heller gi denne oppgaven til noen andre.

#### § 18-4. Samarbeidsavtale

Når det opprettes et interkommunalt politisk råd, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i rådet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan også fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

- a. rådets navn
- b. om rådet er et eget rettssubjekt
- c. hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- d. hvilke saker rådet skal kunne behandle
- e. hvilken myndighet som er lagt til rådet
- f. den enkelte deltakerens eierandel i rådet og ansvarsandel for rådets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- g. hvordan deltakerne kan tre ut av rådet
- h. hvordan rådet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av rådets arkiver etter at rådet er oppløst.

#### Karnov lovkommentarer: § 18-4

##### Karnov Lovkommentar 1 til § 18-4 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene skal inngå en samarbeidsavtale i forbindelse med opprettelsen av det interkommunale politiske rådet. Det er et lovfastsatt krav at denne avtalen skal være *skriftlig*. Personell kompetanse til å inngå avtalen er regulert i andre ledd, mens kravene til samarbeidsavtalens innhold er regulert i fjerde ledd.

##### Karnov Lovkommentar 2 til § 18-4 2. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir personell kompetanse til å vedta samarbeidsavtalen. Kompetansen er lagt til det enkelte kommunestyre og/eller fylkesting i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

Bestemmelsen fastsetter også at endringer som angår minstekravene (angitt i fjerde ledd) i samarbeidsavtalen, også må vedtas av alle kommunestyrene og/eller fylkestingene i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Disse beslutningene kan ikke delegeres, jf. ordlyden «selv». Personell kompetanse til å vedta endringer i andre deler av en samarbeidsavtale er regulert i tredje ledd.

Det følger av fjerde ledd bokstav c at samarbeidsavtalen skal angi hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, og det følger av kommuneloven [§ 18-3](#) første ledd andre punktum at alle deltakerkommunene eller -fylkeskommunene skal ha minst ett medlem. Dersom

samarbeidet skal ta opp nye deltakere, må derfor minstekravene til samarbeidsavtalen endres. En slik endring krever altså vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige eksisterende deltakerkommuner og -fylkeskommuner.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 18-4 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* regulerer personell kompetanse til å foreta endringer i de delene av samarbeidsavtalen som ikke angår minstekravene fastsatt i kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd. I utgangspunktet er kompetansen lagt til representantskapet, og altså ikke til deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Det følger av tredje punktum at denne bestemmelsen delvis er deklarasjonskarakterisk.

Av *andre punktum* følger det et krav om kvalifisert flertall i representantskapet for å vedta slike endringer. Utgangspunktet i kommuneloven, og da også for vedtak som treffes av representantskapet i et interkommunalt politisk råd, er at vedtak treffes med flertallet av de avgitte stemmene, jf. kommuneloven [§ 11-9](#) andre ledd første punktum. I andre punktum er det formulert et skjerpet krav: Skal representantskapet vedta endringer i samarbeidsavtalen, må minst to tredjedeler av de avgitte stemmene stemme for endringen. Loven åpner likevel for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan oppstille andre krav. Det kan her både stilles lavere krav, for eksempel krav om simpelt flertall, og strengere krav, for eksempel krav om enstemmighet.

I *tredje punktum* er det åpnet opp for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan fastsette at *alle* endringer i samarbeidsavtalen må vedtas av samtlige kommunestyrer eller fylkesting. Et slikt krav må fastsettes i samarbeidsavtalen.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 18-4 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd fastsetter minstekravene til innholdet i samarbeidsavtalen. Kravene er listet opp i bokstavene a til h. At loven oppstiller minstekrav, innebærer at samarbeidsavtalen også kan inneholde andre bestemmelser. Det kan for eksempel være aktuelt å angi nærmere regler om administrasjonen eller sekretariatet til det interkommunale politiske rådet, og hvor dette skal lokaliseres.

Loven regulerer ikke hvilke konsekvenser det har at samarbeidsavtalen ikke oppfyller disse kravene. Det følger av forarbeidene at dette må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 399](#). Generelt vil det kunne få nokså store konsekvenser dersom et organ som har fungert over noe tid, skal anses for aldri å ha eksistert. Antakelig skal det derfor noe til for at mangler ved samarbeidsavtalen skal føre til at opprettelsesvedtaket faller bort som ugyldig.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 18-4 4. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav a at samarbeidsavtalen må angi *rådets navn*. Dette innebærer et krav om at rådet skal gis et navn, og at dette navnet fremgår av samarbeidsavtalen. Det er videre et krav at dette navnet må inneholde ordene «interkommunalt politisk råd», se kommuneloven [§ 18-1](#) tredje ledd. Formålet med disse kravene er å sikre klarhet både for deltakerkommunene eller -fylkeskommunene og for borgerne.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 18-4 4. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I bokstav b fremgår det som et minstekrav at samarbeidsavtalen skal fastsette om rådet utgjør et *eget rettssubjekt*.

Bakgrunnen for bestemmelsen er den uklarhet som var knyttet til om interkommunale samarbeid forankret i kommuneloven 1992 [§ 27](#) utgjorde egne rettssubjekter. Høyesterett la i [Rt. 1997 s. 623](#) til grunn at dette måtte bero på en konkret vurdering av den selvstendighet samarbeidet hadde, og den formuesmassen samarbeidet rådet over. I praksis reiste dette en del grensespørsmål og usikkerhet. For å unngå denne usikkerheten fastslår kommuneloven 2018 at deltakerkommunene og -fylkeskommunene *skal* avgjøre om det interkommunale politiske rådet skal ha rettssubjektivitet.

Om samarbeidet er et eget rettssubjekt, har betydning både for om det interkommunale politiske rådet kan foreta rettslige disposisjoner i eget navn og stå som part i rettsprosesser,, se [NOU 2016: 4 s. 201–202](#).

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 18-4 4. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det fremgår av bokstav c at samarbeidsavtalen også må angi hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet. På denne måten blir deltakerkommunene og/eller -fylkeskommunene og antallet deltakere i det interkommunale politiske rådet angitt. Bestemmelsen innebærer også at samarbeidsavtalen skal angi antallet medlemmer i representantskapet og fordelingen mellom de ulike deltakerne.

Dersom denne fordelingen skal endres, må også samarbeidsavtalen endres. En slik endring krever vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner, se [note 2](#) til [§ 18-4](#).

#### **Karnov Lovkommentar 8 til § 18-4 4. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav d fastsetter at samarbeidsavtalen også skal angi hvilke saker det interkommunale politiske rådet skal behandle. I praksis har disse rådene blitt gitt i oppgave å gi høringsinnspill på vegne av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene, men også å arbeide aktivt for regionens interesser, for eksempel innenfor samferdsel/infrastruktur, næringsutvikling, kultur/idrett, naturforvaltning/klima/forurensning og regional planlegging, se nærmere Karl Gunnar Sanda, [Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?](#), Bø: Telemarksforskning, 2000, og Geir Vinsand og Jørund K. Nilsen, [Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner](#), Sandefjord: NIVI Analyse AS, 2007.

#### **Karnov Lovkommentar 9 til § 18-4 4. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav e at samarbeidsavtalen også skal angi hvilken myndighet som er lagt til det interkommunale politiske rådet. Utgangspunktet er at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan delegerer kompetanse til rådene til å treffe beslutninger på vegne av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene, men likevel ikke enkeltvedtak (eller forskrifter), se [note 4](#) til [§ 18-1](#).

#### **Karnov Lovkommentar 10 til § 18-4 4. ledd bokstav f.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav f fastsetter at samarbeidsavtalen skal angi deltakernes eierandel i rådet. I dette ligger det at alle deltakerkommunene eller -fylkeskommunene må ha en eierbrøk. Loven regulerer likevel ikke

nærmere krav til minste eller største eierbrøk. Det er altså ikke noe til hinder for at én kommune eier 80 prosent, mens de resterende fire deltakerkommunene eller -fylkeskommunene eier 5 prosent hver av det interkommunale politiske rådet.

Utgangspunktet er at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene blir ansvarlige for det interkommunale politiske rådets forpliktelser i samsvar med den eierandel den enkelte deltaker har i rådet, se [note 2](#) til [§ 18-2](#). Bokstav f forutsetter imidlertid at deltakerkommunene eller fylkeskommunene kan avtale en avvikende ansvarsfordeling. En slik avvikende ansvarsfordeling for det interkommunale politiske rådets forpliktelser må imidlertid fremgå av samarbeidsavtalen.

Deltakerkommunenes og -fylkeskommunenes samlede ansvar skal alltid utgjøre 100 prosent av det interkommunale politiske rådets forpliktelser, se [§ 18-2](#) første ledd andre punktum. Det er altså et forbud mot at deltakerne har et begrenset ansvar for det interkommunale politiske rådets forpliktelser.

Loven åpner heller ikke for at noen av deltakerne kan påta seg et ansvar for en annen kommunes eller fylkeskommunes ansvarsandel. Det er altså et forbud mot å påta seg et solidaransvar for fellesskapets forpliktelser, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 400](#).

#### **Karnov Lovkommentar 11 til § 18-4 4. ledd bokstav g.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav g at samarbeidsavtalen også skal regulere hvordan deltakerne kan tre ut av rådet. Det følger av [§ 18-2](#) tredje ledd første punktum at en deltaker som trer ut av rådet, fortsatt vil være økonomisk ansvarlig for sin andel av de forpliktelsene rådet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut. Utover dette gir ikke kommuneloven nærmere rammer for hvordan en kommune eller fylkeskommune kan tre ut av et interkommunalt politisk råd. Det er derfor naturlig at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene regulerer dette nærmere i samarbeidsavtalen. Sentrale spørsmål vil være om det skal gjelde en oppsigelsestid / en oppsigelsesfrist og regler om oppgjør knyttet til økonomiske mellomværende.

#### **Karnov Lovkommentar 12 til § 18-4 4. ledd bokstav h.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav h fastsetter som minstekrav til samarbeidsavtalen at den skal fastsette hvordan samarbeidet skal oppløses. Som eksempel nevnes i forarbeidene regler om oppnevning av et avviklingsstyre, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 399](#). Det kan imidlertid også være regler om fordeling av økonomiske verdier og håndtering av selskapets forpliktelser.

Det følger av ordlyden at samarbeidsavtalen også må angi hvem som skal ha ansvar for oppbevaring av det interkommunale politiske rådets arkiver etter en oppløsning. Så lenge rådet eksisterer, vil det ha samme plikter etter arkivloven som deltakerkommunene og -fylkeskommunene. Ved en eventuell oppløsning av rådet vil det imidlertid ikke følge klart av arkivloven hvem som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i henhold til arkivloven §§ [6](#) og [10](#) og arkivforskriften §§ [5-1](#) tredje ledd og [5-3](#) første ledd. Arkivfaglige prinsipper tilsier at arkiver fra en arkivskaper skal holdes samlet, samtidig som de skal holdes atskilt fra andre arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp. For å sikre disse kravene er det oppstilt som et minstekrav til samarbeidsavtalen at deltakerne tar stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles ved en eventuell oppløsning.

## Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 19](#) gir nærmere regler om kommunalt oppgavefellesskap. Kommunalt oppgavefellesskap var en ny organisasjonsform i kommuneloven 2018. Den var likevel ment å erstatte den delen av kommuneloven 1992 [§ 27](#) som var brukt til interkommunalt produksjonssamarbeid.

Det er mange likheter i de rettslige rammene for kommunale oppgavefellesskap (gitt i kommuneloven [kapittel 19](#)) og interkommunale politiske råd (gitt i kommuneloven [kapittel 18](#)). Disse organisasjonsformene er likevel ment brukt til ulike formål: Mens interkommunale politiske råd skal brukes som politiske samarbeidsfora, skal kommunale oppgavefellesskap brukes til felles tjenesteproduksjon, se [NOU 2016: 4 s. 201](#).

Et kommunalt oppgavefellesskap kan brukes både til tjenesteproduksjon som deltakerkommunene eller -fylkeskommunene har påtatt seg frivillig, og til å produsere tjenester gitt for å oppfylle lovpålagte plikter. Det kan være produksjon av tjenester som deltakerkommunene eller -fylkeskommunene bruker selv, for eksempel kommuneadvokat eller sekretariat for kontrollutvalg, eller produksjon av tjenester som tilbys til befolkningen, for eksempel PPT-tjenester, legevakt eller AMK-sentral.

Kommunalt oppgavefellesskap er ment å gi kommuner og fylkeskommuner relativt frie rammer til å utforme samarbeidets innhold, men reglene for kommunalt oppgavefellesskap oppstiller likevel noe strengere rammer enn de som fulgte av kommuneloven 1992 [§ 27](#).

Organisatorisk kan det være noe vanskelig å plassere et kommunalt oppgavefellesskap. Det henger sammen med at loven ikke fastsetter om et kommunalt oppgavefellesskap er et selvstendig rettssubjekt. Deltakerkommunene eller -fylkeskommunene plikter likevel å ta stilling i samarbeidsavtalen til om et oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt, se kommuneloven [§ 19-4](#) fjerde ledd bokstav b. Oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter, må organisatorisk plasseres utenfor deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Øverste organ i oppgavefellesskapet vil også ha kompetanse til å treffe beslutninger i kraft av å være øverste organ i et eget rettssubjekt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 400](#). Oppgavefellesskap som *ikke* er egne rettssubjekter, må organisatorisk inngå i deltakerkommunenes og -fylkeskommunenes organisasjon. Beslutninger som treffes, vil da treffes på vegne av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Dette krever at oppgavefellesskapet har fått delegert kompetanse til å treffe slike beslutninger.

Ettersom kommunale oppgavefellesskap er ment brukt til tjenesteproduksjon, er det normalt et behov for å ha *ansatte* i oppgavefellesskapet. Kommuneloven gir knapt noen regulering av de ansatte i et slikt kommunalt oppgavefellesskap. Den eneste bestemmelsen man finner om ansatte, fremgår av kommuneloven [§ 19-3](#) tredje ledd, som fastslår at daglig leder i oppgavefellesskapet ikke kan være medlem i representantskapet.

På samme måte som for interkommunale politiske råd er det en forutsetning for at et kommunalt oppgavefellesskap selv kan være part i en arbeidsavtale, at oppgavefellesskapet utgjør et eget rettssubjekt. I de tilfeller der oppgavefellesskapet ikke er eget rettssubjekt, må eventuelt personer som arbeider for fellesskapet, tilsettes i en av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Loven er imidlertid ikke til hinder for at en deltakerkommune eller -fylkeskommune delegerer til representantskapet å inngå en arbeidsavtale med noen som skal jobbe i oppgavefellesskapet. En slik

avtale inngås på deltakerkommunens eller -fylkeskommunenes vegne, og den ansattes formelle arbeidstilknytning vil være til en av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

### § 19-1. Kommunalt oppgavefellesskap

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefellesskap.

Et oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefellesskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Oppgavefellesskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefellesskap eller forkortelsen KO.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)). Endres ved lov [20 juni 2025 nr. 81](#) (i kraft fra den tiden Kongen bestemmer).

### Karnov lovkommentarer: § 19-1

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 19-1 1. ledd

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* angir rammene for dannelsen av et kommunalt oppgavefellesskap. Loven oppstiller krav om at det minimum må være to kommuner eller fylkeskommuner. Loven angir ikke noe tak for antall deltakerkommuner eller -fylkeskommuner.

Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i et oppgavefellesskap. Loven stenger imidlertid ikke for at et oppgavefellesskap både har kommuner og fylkeskommuner som deltakere, sml. Bernt/Overå 2019 s. 416. Derimot kan hverken staten eller private aktører være deltakere i et kommunalt oppgavefellesskap. Det er også forbud mot at et oppgavefellesskap er deltaker i et annet oppgavefellesskap, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 400](#). Dette i motsetning til reglene i et IKS, der et annet IKS kan være deltaker, se IKS-loven [§ 1](#).

Det er et krav om at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene er enige om å opprette et kommunalt oppgavefellesskap. Det er altså i utgangspunktet frivillig om en kommune eller en fylkeskommune skal delta i et kommunalt oppgavefellesskap. Bestemmelsen i kommuneloven 1992 [§ 27](#) nr. 1 andre ledd om at Kongen kunne gi pålegg om opprettelse av styrer til interkommunalt samarbeid, ble ikke videreført i kommuneloven 2018. Hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid kan imidlertid følge av annen lovgivning. Slik hjemmel finnes blant annet i plan- og bygningsloven [§ 9-1](#) tredje ledd og i helse- og omsorgstjenesteloven [§ 6-6](#).

Utgangspunktet er også at kommuner eller fylkeskommuner ikke har krav på å få være med i et kommunalt oppgavefellesskap. Ved opprettelsen må samtlige deltakere være enige om at samtlige kommuner eller fylkeskommuner skal få være deltaker, og ved eventuelt opptak av nye deltakere må samtlige deltakere samtykke til dette. Dette følger av at samarbeidsavtalen skal angi hvem som er deltakere i samarbeidet, og at endringer i samarbeidsavtalen krever vedtak i kommunestyret i den enkelte deltakerkommunen eller i fylkestinget i den enkelte deltakerfylkeskommunen, se kommuneloven [§ 19-4](#) fjerde ledd, jf. andre ledd.

Første ledd *andre punktum* angir personell kompetanse til å opprette et kommunalt oppgavefellesskap. Vedtaket må treffes av kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner og -fylkeskommuner. Denne kompetansen kan ikke delegeres, jf. ordlyden «selv».

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 19-1 2. ledd



**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer deltakerkommunen eller -fylkeskommunen kompetanse til å delegere beslutningskompetanse til et kommunalt oppgavefellesskap.

Det følger av andre ledd *første punktum* at et oppgavefellesskap ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det har vært reist spørsmål om forholdet mellom forbudet mot delegasjon av enkeltvedtakskompetanse og kommuneloven [§ 5-4](#) i tilfeller det oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Kommuneloven [§ 5-4](#) åpner for delegasjon fra en kommune eller en fylkeskommune til et annet rettssubjekt, og bestemmelsen oppstiller ikke noe generelt forbud mot å delegere kompetanse til å treffe enkeltvedtak. Spørsmålet er om forbudet i kommuneloven [§ 19-1](#) andre ledd første punktum er en særregulering som går foran hjemmelen i kommuneloven [§ 5-4](#) (jf. *lex specialis*-prinsippet). Lovens ordlyd løser ikke spørsmålet, selv om kommuneloven [§ 19-1](#) andre ledd første punktum synes å ha karakter av å være en særregulering som går foran den generelle regelen i kommuneloven [§ 5-4](#). Dette ble også lagt til grunn i Kommunaldepartementets tolkningsuttalelse [21/1418](#) (datert 22. april 2021). Etter departementets oppfatning kunne derfor ikke kommuner og fylkeskommuner delegere enkeltvedtakskompetanse til et interkommunalt politisk råd med hjemmel i kommuneloven [§ 5-4](#).

Forvaltningsloven trekker et skille mellom *enkeltvedtak* og *forskrifter*. [Paragraf 19-1](#) andre ledd første punktum oppstiller bare et forbud mot delegasjon av kompetanse til å treffe enkeltvedtak. Ordlyden stenger derfor ikke for å delegere kompetanse til å utferdige forskrifter. I Kommunelovutvalgets forslag var forbud mot delegasjon rettet mot avgjørelser nevnt i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a, se [NOU 2016: 4 s. 468](#). Denne bestemmelsen omfatter både enkeltvedtak og forskrifter. Departementet endret ordlyden til den som ble vedtatt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 449](#). I de spesielle motivene til denne bestemmelsen fremgår det imidlertid at en deltaker ikke har kompetanse til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 400](#). Lest i sammenheng synes det ikke å ha vært departementets intensjon å gjøre innholdsmessige endringer i det forslaget som Kommunelovutvalget hadde fremmet. Mye taler derfor for å tolke forbudet utvidende, slik at det både rammer enkeltvedtak og det å utferdige forskrift.

Et annet spørsmål er hvilke rammer som gjelder for delegasjon av annen beslutningskompetanse som hverken gjelder enkeltvedtak eller forskrifter. Utgangspunktet i kommuneloven er at en kommune eller fylkeskommune kan delegere kompetanse til folkevalgte organer, jf. kommuneloven [§ 5-3](#) tredje ledd. Det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap er *representantskapet*, jf. kommuneloven [§ 19-3](#) første ledd første punktum. Representantskapet er et folkevalgt organ, jf. kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Der det kommunale oppgavefellesskapet ikke er et eget rettssubjekt, vil derfor utgangspunktet måtte være at deltakerkommunen eller -fylkeskommunen fritt kan delegere slik kompetanse til rådet.

Mer problematisk er spørsmålet dersom det kommunale oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Delegasjon fra en kommune eller fylkeskommune til et annet rettssubjekt er i alminnelighet regulert i kommuneloven [§ 5-4](#). Spørsmålet er om skrankene som følger av kommuneloven [§ 5-4](#), særlig forbudet mot delegasjon i saker som har prinsipiell betydning, begrenser deltakerkommunen og -fylkeskommunen kompetanse til å delegere til et kommunalt oppgavefellesskap. Også her er det et spørsmål om [§ 19-1](#) andre ledd må forstås som en særregel som går foran [§ 5-4](#), eller om skrankene i [§ 5-4](#) utfyller rammene for delegasjon etter [§ 19-1](#). Som nevnt bygger Kommunaldepartementets tolkningsuttalelse [21/1418](#) (datert 22. april 2021) på at [§ 19-1](#) er en særregulering som går foran [§ 5-4](#). Selv om problemstillingen i den saken var om [§ 5-4](#) utvidet delegasjonskompetansen og ikke innskrenket denne, er det nærliggende å forstå [§ 19-1](#) på samme måte i disse situasjonene. Samtidig er det vanskelig å se noen grunner for at rammen for delegasjon til et kommunalt oppgavefellesskap skal være videre enn for delegasjon til ordfører eller til kommunedirektør. Konklusjonen er ikke opplagt.

Ettersom kommuner og fylkeskommuner nok vil være forsiktige med å delegere kompetanse til å et kommunalt oppgavefellesskap, vil trolig problemstillingen ikke komme på spissen.

Andre ledd *andre punktum* gir et unntak fra forbudet mot å delegere kompetanse til å treffe enkeltvedtak. Bestemmelsen åpner for at deltakerne kan gi rådene kompetanse til å treffe enkeltvedtak om *interne forhold i samarbeidet* og til å forvalte *tilskuddsordninger*. Dette åpner for at rådene kan gis kompetanse til å ansette personer, og at det kan treffe vedtak om tildelinger, typisk innenfor idretts- og kultursektoren.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 19-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd fastsetter at et kommunalt oppgavefellesskap skal ha et navn som inneholder ordene «kommunalt oppgavefellesskap» eller forkortelsen «KO». Det kan ikke brukes andre forkortelser, jf. [Prop. 60 L \(2022–2023\)](#) s. 42. Navnet på et kommunalt oppgavefellesskap må altså enten inneholde forkortelsen KO eller ha ordene kommunalt oppgavefellesskap skrevet fullt ut. Formålet med dette kravet er å sikre at tredjepersoner som har kontakt med samarbeidet, kan finne ut hva slags organisasjonsform man står overfor.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 19-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd fastslår at de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder tilsvarende for kommunale oppgavefellesskap «så langt de passer». Representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap er et folkevalgt organ, jf. [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Det følger av dette at reglene som gjelder for folkevalgte organer, ville fått anvendelse uavhengig av denne bestemmelsen. Spørsmålet er da om forbeholdet «så langt de passer» er ment å forutsette en konkret vurdering av om for eksempel reglene om saksbehandling i [kapittel 11](#) skal få anvendelse for de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet.

Det følger av forarbeidene at formålet med dette forbeholdet var at reglene i [kapittel 9](#) om kommunale foretak og [kapittel 10](#) om parlamentarisk styreform ikke skulle få anvendelse innenfor et kommunalt oppgavefellesskap, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 400](#). Forbeholdet er altså ment å sikre at et kommunalt oppgavefellesskap ikke selv oppretter kommunale foretak eller etablerer en parlamentarisk styreform i fellesskapet. Bestemmelsen var ikke ment å ha noen betydning for om reglene i [kapittel 11](#) skulle gjelde ved behandling av saker i et kommunalt oppgavefellesskaps folkevalgte organ.

### **§ 19-2. Deltakeransvar**

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefellesskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefellesskapets samlede forpliktelser.

Oppgavefellesskapets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot oppgavefellesskapet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på oppgavefellesskapet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefellesskapet.

En deltaker som trer ut av oppgavefellesskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis oppgavefellesskapet oppløses.

### **Karnov lovkommentarer: § 19-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 19-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Et viktig spørsmål som oppstår ved interkommunalt samarbeid, er hvilket ansvar den enkelte deltaker skal ha for de forpliktelser som oppstår i samarbeidet.

Generelt skilles det mellom organisasjonsformer der eier eller deltaker hefter for organisasjonens forpliktelser, og organisasjonsformer der eier eller deltaker har et begrenset ansvar for organisasjonens forpliktelser. Første ledd *første punktum* fastsetter at deltakerkommunene og -fylkeskommunene i et kommunalt oppgavefellesskap har ubegrenset ansvar for oppgavefellesskapets forpliktelser. Det følger av [§ 19-2](#) første ledd *andre punktum* at deltakerkommunenes eller -fylkeskommunenes økonomiske ansvar til sammen må omfatte oppgavefellesskapets samlede forpliktelser. Et kommunalt oppgavefellesskap kan med andre ord ikke organiseres med begrenset ansvar. Ønsker deltakerkommuner eller -fylkeskommuner å begrense sitt ansvar for et produksjonssamarbeid, er det nærliggende å organisere samarbeidet som et aksjeselskap, se aksjeloven [§ 1-1](#) andre ledd.

I en situasjon der deltakerne eller eierne har et økonomisk ansvar for organisasjonens forpliktelser, er det også to ulike måter å angi dette ansvaret på: Ansvaret kan organiseres slik at alle deltakere eller eiere er fullt og helt ansvarlig for organisasjonens forpliktelser (solidaransvar), eller ansvaret kan begrenses slik at hver av deltakernes (eller eiernes) ansvar er begrenset til deltakerens (eller eierens) andel av organets forpliktelser (proratarisk ansvar). Kommuneloven [§ 19-2](#) første ledd første punktum fastsetter at den enkelte deltaker i et kommunalt oppgavefellesskap bare kan ta ansvaret for «sin andel av» oppgavefellesskapets forpliktelser. Kommuneloven åpner dermed ikke for at én eller flere av deltakerne i et kommunalt oppgavefellesskap har ansvar for hele oppgavefellesskapets forpliktelser. Begrunnelsen for dette er at et slikt solidaransvar ville kunne åpne for omgåelser av reglene om garantistillelse for tredjemanns gjeld (se kommuneloven [§ 14-19](#)) og skranker for låneopptak til fordel for andre rettssubjekter (se kommuneloven [§ 14-16](#)).

[Paragraf 19-2](#) første ledd angir ikke nærmere hvilken del den enkelte deltaker har ansvar for. Her kommer kommuneloven [§ 19-4](#) fjerde ledd bokstav f inn. Det følger av denne bestemmelsen at samarbeidsavtalen som et minimum skal fastsette den enkelte deltakerens eierandel i rådet. Det følger videre at hvis ansvarsandelen for oppgavefellesskapets forpliktelser skal avvike fra eierandelen, må dette fremgå av samarbeidsavtalen. Ved avvik mellom eierandel og ansvarsandel må samarbeidsavtalen angi hvilken ansvarsandel den enkelte deltaker i tilfelle skal ha.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 19-2 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer forholdet mellom oppgavefellesskapets og deltakerkommunenes eller -fylkeskommunenes økonomiske ansvar overfor oppgavefellesskapets kreditorer.

*Første punktum* fastsetter at oppgavefellesskapets kreditorer først må gjøre sitt krav gjeldende mot oppgavefellesskapet. Oppgavefellesskapets kreditorer kan altså ikke rette sine krav direkte mot deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

*Av andre punktum* fremgår det at hvis oppgavefellesskapet ikke oppfyller sine forpliktelser innen 14 dager regnet fra «påkrav», kan kreditor kreve den enkelte deltaker for dennes andel av forpliktelsen. Det kan problematiseres hva som ligger i vilkåret «påkrav». I tilfeller der oppgavefellesskapets økonomiske forpliktelse ikke har et forhåndsfastsatt forfallstidspunkt (betalingstidspunkt), vil oppgavefellesskapets kreditorer utløse betalingsforpliktelsen ved å sende et varsel eller en oppfordring til debitor (skyldneren/rådet) om å betale et krav. Dette er det vanlig å betegne som «påkrav». I disse situasjonene vil altså kreditor kunne fremme sitt krav mot deltakerkommunene eller -fylkeskommunene 14 dager etter at påkrav ble sendt til oppgavefellesskapet.

I mange tilfeller vil imidlertid tidspunktet for oppfyllelse av en forpliktelse være fastsatt i forkant. Forfall, eller debtors (skyldnerens) plikt til å oppfylle kravet, vil da inntre uten at kreditor har sendt en betalingsoppfordring. Spørsmålet blir om kreditor kan rette sitt krav mot deltakerkommunene eller -fylkeskommunene 14 dager etter at kravet er forfalt, eller om kreditor også i slike tilfeller må sende en betalingsoppfordring til oppgavefellesskapet og deretter må vente 14 dager med å rette kravet mot deltakerkommune eller -fylkeskommunene.

Lovens ordlyd gir ikke noe klart svar på dette, og spørsmålet er heller ikke drøftet i forarbeidene til kommuneloven. Ordlyden i loven er den samme som i IKS-loven [§ 3](#) andre ledd andre punktum. I forarbeidene til IKS-loven følger det at formuleringen er hentet fra selskapsloven [§ 2-4](#) andre ledd andre punktum, se [NOU 1995: 17 punkt 13.1 merknadene til § 3](#). I forarbeidene til selskapsloven, [NOU 1980: 19 s. 113](#), fremkommer det:

«Regelen har sitt forbilde i fransk selskapsrett. En lignende regel er for regressoppgjør fastsatt i gjeldsbrevlovens § 2 tredje ledd, og er foreslått for regressoppgjør mellom deltakerne i utkastets § 9 annet ledd. Utvalget finner det rimelig og mest praktisk at kreditor må gjøre et forsøk på å få dekning av selskapsformuen først. Utvalget antar at det normale i praksis også i dag er at kreditor først går på selskapet for å oppnå dekning. Den praktiske betydning for kreditor av at selskapet ikke betaler, er at han må vente i 14 dager med å gå på den enkelte deltaker. Utkastet krever ikke mer enn at kreditor må rette et påkrav til selskapet. Noen ytterligere inndrivelse kreves ikke.»

Det er nærliggende å tolke disse forarbeidene slik at kreditor må gjøre et aktivt forsøk på å få dekket sitt krav mot skyldneren. Det tilsier at kreditor *må* sende det kommunale oppgavefellesskapet en betalingsoppfordring (et påkrav) også i de tilfeller der det er fastsatt et forfallstidspunkt.

I *tredje punktum* slås det fast at en deltaker som helt eller delvis har dekket et oppgavefellesskaps økonomiske forpliktelser, har krav på regress fra oppgavefellesskapet, og at slik regress kan kreves umiddelbart. Oppfyllelse av et slikt regresskrav forutsetter likevel at oppgavefellesskapet har økonomiske midler til å dekke kravet. Ettersom den enkelte deltakers betalingsforpliktelse er begrenset til sin andel av oppgavefellesskapets gjeld, er det normalt ikke aktuelt å kreve regress mellom de ulike deltakerne i oppgavesamarbeidet.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 19-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* fastsetter en særregel knyttet til økonomisk ansvar i forbindelse med at en deltaker i et kommunalt oppgavefellesskap trer ut av samarbeidet. Det følger av bestemmelsen at deltakeren fortsatt vil ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet hadde på uttredelsestidspunktet. Som det følger av forarbeidene, er dette i tråd med alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 401](#).

Det kan reises spørsmål om hvorvidt denne bestemmelsen er til hinder for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene seg imellom blir enige om en annen ansvarsfordeling. Formålet med bestemmelsen er å sikre at uttredelse av et slikt samarbeid ikke forringer eller endrer kreditorenes rettsposisjon. Det kan nok derfor reises spørsmål om hvorvidt deltakerkommunene eller -fylkeskommunene seg imellom kan avtale et endelig oppgjør knyttet til det økonomiske ansvaret for samarbeidets forpliktelse i forbindelse med en uttreden. Avtalen mellom kommunene eller fylkeskommunene kan imidlertid ikke forhindre at kreditorene kan gå på kommuner eller fylkeskommuner som har trådt ut av samarbeidet, i tråd med bestemmelsen i tredje ledd. Skal en kommune eller fylkeskommune som trer ut av et slikt samarbeid, sikre seg mot krav fra kreditorene, krever dette derfor samtykke fra samtlige kreditorer, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 401](#).

*Andre punktum* fastsetter at første punktum gjelder tilsvarende i situasjoner der rådet oppløses.

### § 19-3. Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Daglig leder i oppgavefellesskapet kan ikke være medlem av representantskapet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

0 Endret ved lov [21 juni 2019 nr. 55](#).

### Karnov lovkommentarer: § 19-3

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 19-3 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* fastslår at øverste organ i et kommunalt oppgavefellesskap skal være representantskapet. Representantskapet er et obligatorisk organ – det eneste obligatoriske organet i et kommunalt oppgavefellesskap. Representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap er et folkevalgt organ, jf. kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav i. Det innebærer blant annet at representantskapet må følge reglene om saksbehandling i folkevalgte organer i [kapittel 11](#), herunder møteprinsippet i [§ 11-2](#) og kravene til møteoffentlighet i [§ 11-5](#).

*Andre punktum* oppstiller et krav om at samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Dette kravet er ment å sikre politisk forankring i hver av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Bestemmelsen forutsetter at deltakerkommuner eller -fylkeskommuner kan ha mer enn ett medlem, og loven er ikke til hinder for at ulike deltakerkommuner har forskjellig antall medlemmer i representantskapet. Loven fastsetter imidlertid at antallet medlemmer den enkelte deltakerkommune eller -fylkeskommune skal ha, må fastsettes i samarbeidsavtalen, se kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd bokstav c.

*Tredje punktum* angir personell kompetanse til å velge medlemmene i representantskapet. Hver deltakerkommune eller -fylkeskommune skal velge sitt eller sine medlemmer, og valget må foretas av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Dette er altså en beslutning som i utgangspunktet ikke kan delegeres. Her følger det imidlertid et unntak i kommuneloven [§ 18-3](#) andre ledd, som åpner for at kommunestyret og fylkestinget i kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styringsform kan delegere kompetansen til å velge medlemmer til representantskapet til kommunerådet eller fylkesrådet.



Der en kommune eller en fylkeskommune skal velge to eller flere medlemmer til representantskapet, følger det av [§ 7-4](#) første ledd at valg skal gjennomføres som forholdsvalg hvis minst ett av medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget krever dette. Dersom ingen medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget krever forholdsvalg, vil valget skje ved avtalevalg. Etter sin ordlyd gjelder også denne regelen der en kommune eller en fylkeskommune bare skal velge ett medlem. I et slikt tilfelle er det imidlertid mer naturlig å gjennomføre valget etter reglene i [§ 7-4](#) andre ledd om flertallsvalg. Mye tyder derfor på at denne bestemmelsen må tolkes utvidende og også kunne anvendes i et tilfelle der en kommune eller fylkeskommune skal velge ett medlem til et representantskap.

Selv om representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap er et folkevalgt organ, er det ikke noe forbud mot at kommunestyret eller fylkestinget velger noen som er ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, som medlem i representantskapet. Derimot gjelder de alminnelige valgbarhetsreglene i [§ 7-3](#). Det innebærer blant annet at kommunedirektøren, kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå vil være utelukket til valg til et representantskap, jf. [§ 7-3](#) første ledd bokstav b og c.

*Fjerde punktum* angir personell kompetanse til å velge representantskapets leder og nestleder. For de fleste folkevalgte organer velges leder og nestleder av det samme organet som velger medlemmene til organet. Ettersom representantskapets medlemmer skal velges av flere forskjellige kommunestyrer og/eller fylkesting, kan ikke leder og nestleder velges på denne måten. Det følger derfor av femte punktum at det som utgangspunkt er representantskapet selv som skal velge sin leder og sin nestleder. Valget vil skje som flertallsvalg, se [§ 7-4](#) andre ledd. Loven åpner imidlertid for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan fastsette noe annet i samarbeidsavtalen.

*Femte punktum* åpner for at deltakerkommunene eller fylkeskommunene i samarbeidsavtalen kan fastsette at vervet som leder og som nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne. Loven fastsetter ikke hvordan disse vervene skal gå på omgang, og dette må derfor eventuelt reguleres i samarbeidsavtalen. Det mest praktiske vil nok være å fastsette en funksjonstid, typisk ett eller to år.

I den tilsvarende bestemmelsen som gjelder for interkommunale politiske råd, altså kommuneloven [§ 18-3](#) første ledd fjerde punktum, følger det at medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan velges som medlem i representantskapet i et interkommunalt politisk råd. Tilsvarende bestemmelse er ikke gitt i reglene om kommunalt oppgavefellesskap. Dermed kommer kommuneloven [§ 10-2](#) tredje ledd til anvendelse. Paragraf [§ 10-2](#) tredje ledd fastsetter at medlemmer av et kommuneråd eller fylkesråd skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Et medlem av kommuneråd eller fylkesråd kan med andre ord ikke møte som medlem i representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap. Denne forskjellen må forstås i lys av formålene med interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap. Interkommunalt politisk råd er ment brukt for overordnet politikk. I en parlamentarisk styrt kommune eller fylkeskommune vil medlemmene av kommunerådet eller fylkesrådet normalt være blant de sentrale politikerne. Det er derfor naturlig at en kommune eller fylkeskommune med parlamentarisk styreform kan oppnevne medlemmer av kommuneråd og fylkesråd som sine medlemmer til representantskapet. Et kommunalt oppgavefellesskap har som formål å drive tjenesteproduksjon, og det er her ikke samme behov for at kommunens og fylkeskommunens ledende politikere sitter i representantskapet.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 19-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd *første punktum* gjør et unntak fra regelen i første ledd tredje punktum. Personell kompetanse til å velge medlemmer til representantskapet ligger til kommunestyret eller fylkestinget selv. Utgangspunktet er altså at denne beslutningskompetansen ikke kan delegeres. Andre ledd andre



punktum åpner for at denne beslutningskompetansen i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan delegeres til kommunerådet eller fylkesrådet.

Andre ledd *andre punktum* åpner for at kommunerådet eller fylkesrådet som har fått slik kompetanse etter første punktum, kan videredelegere denne kompetansen til enkeltmedlemmer av rådet dersom kommunestyret eller fylkestinget ikke har bestemt noe annet. En slik videredelegering til enkeltmedlemmer forutsetter antakelig at enkeltmedlemmene er gitt ansvar for å lede deler av administrasjonen etter [§ 10-2](#) femte ledd.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 19-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd angir en særlig valgbarhetsregel. Bestemmelsen fastslår at daglig leder i et oppgavefellesskap ikke kan være medlem av representantskapet. Denne valgbarhetsregelen gjelder imidlertid bare representantskapet. Det er altså ikke noe i veien for at daglig leder velges inn som medlem i et underordnet styringsorgan som nevnt i [§ 19-3](#) femte ledd.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 19-3 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd *første punktum* regulerer virketiden for representantskapets medlemmer og varamedlemmer. Hovedregelen er at representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om gangen.

Regelen må leses i lys av kommuneloven [§ 7-1](#). Denne bestemmelsen fastsetter at valg til folkevalgte organer normalt bør skje på kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Den praktiske hovedregelen er derfor at de fleste av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer velges på det konstituerende møtet, og at det folkevalgte organet gis en virketid frem til neste konstituerende møte. På denne måten kan partiene diskutere seg frem til en god fordeling av verv mellom partiene. Ettersom loven fastsetter at medlemmene i representantskapet velges for fire år, kan man komme i ufase dersom et interkommunalt politisk råd etableres midt i en valgperiode. Bernt/Overå 2019 s. 411 gir uttrykk for at det i tilfelle er ønskelig å la rådets første valgperiode løpe ut sammen med kommunestyrets eller fylkestingets valgperiode. Et slikt standpunkt har gode grunner for seg og innebærer at deltakerne i samarbeidsavtalen bør fastsette en virketid frem til neste konstituerende møte i kommunestyret i deltakerkommunene eller fylkestinget i deltakerfylkeskommunene, og at virketiden deretter er fire år. Også ellers åpner loven for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene i samarbeidsavtalen fastsetter virketid for medlemmene.

*Andre punktum* regulerer deltakerkommunenes eller -fylkeskommunenes kompetanse til å skifte ut medlemmer. Den enkelte deltakerkommune eller -fylkeskommune kan når som helst skifte ut de medlemmene eller varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Endring må skje ved et nyvalg. Ønsker en deltaker å skifte ut ett medlem, må imidlertid alle medlemmer valgt av denne deltakeren velges på nytt. Dette kravet må ses i sammenheng med valgreglene: Dersom ett medlem i kommunestyret eller fylkestinget krever det, skal valg av medlemmer til et representantskap i et slikt interkommunalt politisk råd velges ved forholdsvalg, se kommuneloven [§ 7-4](#) første ledd første punktum. For å sikre den representativitet som reglene om forholdsvalg legger til rette for, må man ved utskiftning velge alle den aktuelle deltakerens medlemmer på nytt. Denne regelen er ikke til hinder for at en deltaker kan velge et eksisterende medlem på nytt.

Det følger av *tredje punktum* at medlemmer valgt ved et nyvalg blir valgt for den resterende valgperioden.

**Karnov Lovkommentar 5 til § 19-3 5. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd *første punktum* gir et kommunalt oppgavefellesskap hjemmel til å opprette andre organer «til styring av oppgavefellesskapet». Personell kompetanse til å opprette slike underordnede styringsorganer ligger til representantskapet «selv». Denne kompetansen kan altså ikke delegeres, og deltakeren kan heller ikke gi andre kompetanse til å opprette og velge medlemmer til slike underordnede styringsorganer.

Slike underordnede styringsorganer hører til kategorien «andre kommune organer», se kommuneloven [§ 5-2](#) andre ledd bokstav c. Bakgrunnen for dette er en særregel om valgbarhet. Utgangspunktet er at de alminnelige reglene om valgbarhet til folkevalgte organer som følger av kommuneloven [§ 7-3](#), også gjelder ved valg av medlemmer til underordnede styringsorganer i et kommunalt oppgavefellesskap, se kommuneloven [§ 7-3](#) første ledd, jf. [§ 7-2](#) første ledd bokstav g. Hovedregelen er at kommunedirektøren, kommunedirektørens stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i en kommune ikke er valgbare, se kommuneloven [§ 7-3](#) første ledd bokstav b og c. Som et særlig unntak fra dette følger det av andre ledd i kommuneloven [§ 7-3](#) at bokstav b og c i første ledd ikke gjelder ved valg til underordnede styringsorganer i et kommunalt oppgavefellesskap. Med andre ord er det åpnet opp for å velge kommunedirektøren og andre ledende ansatte i kommunen eller fylkeskommuner til å sitte som representanter i slike underordnede styringsorganer i et kommunalt oppgavefellesskap. Fordi slike ansatte vil sitte i organet i egenskap av å være ansatt, er slike underordnede styringsorganer regnet som «andre kommunale organer». Det følger imidlertid av kommuneloven [§ 5-2](#) tredje ledd at de samme bestemmelsene som gjelder for folkevalgte organer, også gjelder for slike andre kommunale organer. Det innebærer blant annet at de alminnelige reglene om saksbehandling i folkevalgte organer også får anvendelse for slike underordnede styringsorganer i et kommunalt oppgavefellesskap.

I motsetning til hva som gjelder for et representantskap, oppstiller ikke kommuneloven noe krav om at alle deltakerkommunene har representanter i slike underordnede styringsorganer i et kommunalt oppgavefellesskap. Kommuneloven oppstiller heller ikke noe krav til et minimum- eller et maksimumsantall av slike underordnede styringsorganer.

Slike underordnede styringsorganer har ingen kompetanse i kraft av loven. Eventuell kompetanse må derfor gis av representantskapet. Med mindre loven eller delegasjonsvedtaket fastsetter begrensninger, vil også representantskapet kunne videredelegere den kompetanse de har fått tildelt fra deltakerkommunene, til slike underordnede styringsorganer. Underordnede styringsorganer vil alltid være underlagt representantskapet, og representantskapet kan gi instruks og omgjøre vedtak truffet av det underordnede styringsorganet i samme utstrekning som det underordnede styringsorganet selv kan omgjøre sine avgjørelser.

**§ 19-4. Samarbeidsavtale**

Når det opprettes et oppgavefellesskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet i oppgavefellesskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

- a. oppgavefellesskapets navn
- b. om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
- c. hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- d. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- e. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- f. den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- g. om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- h. hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
- i. hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
- j. hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

#### **Karnov lovkommentarer: § 19-4**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 19-4 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene skal inngå en samarbeidsavtale i forbindelse med opprettelsen av et kommunalt oppgavefellesskap. Det er et lovfastsatt krav at denne avtalen skal være *skriftlig*.

De nærmere kravene til innholdet i denne samarbeidsavtalen er regulert i fjerde ledd.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 19-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir personell kompetanse til å vedta samarbeidsavtalen. Kompetansen er lagt til det enkelte kommunestyre og/eller fylkesting i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

Bestemmelsen fastsetter også at endringer i samarbeidsavtalen som angår minstekravene til denne avtalen, også må vedtas av alle kommunestyrene og/eller fylkestingene i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Disse minstekravene fremgår av fjerde ledd i bestemmelsen.

Dette er en avgjørelse som ikke kan delegeres, jf. ordlyden «selv». Bestemmelsen innebærer at den opprinnelige samarbeidsavtalen i sin helhet må vedtas av kommunestyret og/eller fylkestinget. Det samme gjelder endringer knyttet til minstekravene til samarbeidsavtalen. Personell kompetanse til å foreta endringer i andre deler av samarbeidsavtalen er regulert i tredje ledd.

Det følger av fjerde ledd bokstav c at samarbeidsavtalen skal angi hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet, og det følger av kommuneloven [§ 19-3](#) første ledd andre punktum at alle deltakerkommunene eller -fylkeskommunene skal ha minst ett medlem. Dersom samarbeidet skal ta opp nye deltakere, må derfor elementer ved minstekravene til samarbeidsavtalen endres, noe som altså krever vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige eksisterende deltakerkommuner og -fylkeskommuner.

##### **Karnov Lovkommentar 3 til § 19-4 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* regulerer personell kompetanse til å foreta endringer i de delene av samarbeidsavtalen som ikke angår minstekravene fastsatt i kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd. I

utgangspunktet er kompetansen lagt til representantskapet og altså ikke til deltakerkommunene eller -fylkeskommunene.

Av *andre punktum* følger det et krav om kvalifisert flertall for at representantskapet skal kunne vedta slike endringer. Utgangspunktet i kommuneloven, også for vedtak som treffes av representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap, er at vedtak treffes med et flertall av de avgitte stemmene, jf. kommuneloven [§ 11-9](#) andre ledd første punktum. I andre punktum er det fastsatt at endringer i samarbeidsavtalen som kan treffes av representantskapet, krever at minst to tredjedeler av de avgitte stemmene stemmer for endringen. Loven åpner likevel for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan oppstille andre krav, men slike krav må eventuelt fremgå av samarbeidsavtalen. Det kan her både stilles lempeligere krav, for eksempel krav om simpelt flertall, eller strengere krav, for eksempel krav om enstemmighet.

I *tredje punktum* er det åpnet opp for at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan fastsette at endringer må vedtas av samtlige kommunestyre eller fylkesting i deltakerkommunene. Også dette kravet må eventuelt fremgå av samarbeidsavtalen.

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 19-4 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd fastsetter minstekravene til innholdet i samarbeidsavtalen. Kravene er listet opp i bokstavene a til h. At loven oppstiller minstekrav, innebærer at samarbeidsavtalen også kan inneholde andre bestemmelser. Det kan for eksempel være aktuelt å angi nærmere regler om administrasjonen i det kommunale oppgavefellesskapet og lokaliseringen av denne.

Loven regulerer ikke hvilke konsekvenser det har at en samarbeidsavtale ikke oppfyller disse minstekravene. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at virkningen må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 399](#). Generelt vil det kunne få nokså store konsekvenser dersom et organ som har fungert over noe tid, skal anses for aldri å ha eksistert. Antakelig skal det derfor noe til for at mangler ved samarbeidsavtalen skal føre til at opprettelsesvedtaket faller bort som ugyldig.

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 19-4 4. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav a at samarbeidsavtalen skal angi *oppgavefellesskapets navn*. Dette innebærer et krav om at rådet skal gis et navn, og at dette navnet skal fremgå av samarbeidsavtalen. Det følger av kommuneloven [§ 19-1](#) tredje ledd at navnet skal inneholde ordene «kommunalt oppgavefellesskap». Formålet med disse kravene er å sikre klarhet både for deltakerkommunene eller -fylkeskommunene, og borgerne.

#### **Karnov Lovkommentar 6 til § 19-4 4. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I bokstav b fremgår det som et minstekrav at samarbeidsavtalen skal fastsette om oppgavefellesskapet utgjør et eget rettssubjekt.

Det var tidligere usikkerhet om hvorvidt et interkommunalt samarbeid forankret i kommuneloven 1992 [§ 27](#) utgjorde et eget rettssubjekt. Høyesterett la i [Rt. 1997 s. 623](#) til grunn at dette måtte bero på en konkret vurdering av den selvstendighet samarbeidet hadde og den formuesmasse det rådet over. I praksis reiste dette en del grensespørsmål og en del usikkerhet. For å unngå denne usikkerheten fastslår kommuneloven 2018 at deltakerkommunene og -fylkeskommunene skal avgjøre om det

kommunale oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Dette har betydning både for om oppgavefellesskapet kan være part i rettsprosesser og i rettslige disposisjoner, som for eksempel avtaler, se [NOU 2016: 4 s. 201–202](#). Det har også betydning for representantskapets kompetanse. I et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, vil representantskapet ha kompetanse til å treffe avgjørelser på vegne av oppgavefellesskapet i egenskap av å være rettssubjektets øverste organ.

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 19-4 4. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det fremkommer av *bokstav c* at samarbeidsavtalen skal angi hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet. I denne bestemmelsen ligger det en forutsetning om at samarbeidsavtalen må angi antallet deltagere i samarbeidet og navngi deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. For å oppfylle denne bestemmelsen må samarbeidsavtalen også angi det totale antallet medlemmer i representantskapet og fordelingen av medlemmene mellom de ulike deltakerne.

Dersom antallet deltakere i samarbeidet, antallet medlemmer i representantskapet eller fordelingen av medlemmer i representantskapet skal endres, må samarbeidsavtalen endres. En endring av samarbeidsavtalen på disse punktene vil angå minstekravene angitt i fjerde ledd, og vil også kreve vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner, se kommuneloven [§ 19-4](#) andre ledd.

#### **Karnov Lovkommentar 8 til § 19-4 4. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav d fastsetter at samarbeidsavtalen også skal angi hvilke oppgaver og myndighet som er lagt til det kommunale oppgavefellesskapet. Kommuneloven angir ikke hvilke oppgaver et kommunalt oppgavefellesskap skal gis. Det er likevel en forutsetning at et kommunalt oppgavefellesskap skal drive med tjenesteproduksjon. Når loven fastsetter at samarbeidsavtalen skal angi hvilke oppgaver det kommunale oppgavefellesskapet skal ha, innebærer dette altså at samarbeidsavtalen skal angi hvilken tjenesteproduksjon oppgavefellesskapet skal drive med. Denne formålsangivelsen vil utgjøre en ramme for virksomheten.

Kommuneloven gir heller ikke kommunale oppgavefellesskap noen beslutningskompetanse på vegne av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. I tråd med kommunelovens alminnelige utgangspunkt er det kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene som har kompetanse til å treffe avgjørelser på vegne av den enkelte deltakerkommune eller -fylkeskommune. Derimot kan deltakerkommunene eller -fylkeskommunene delegere kompetanse til det kommunale oppgavefellesskapet, og i alminnelighet skal slik kompetansetildeling fremgå av samarbeidsavtalen.

Dersom det skal gjøres endringer i oppgavene eller myndigheten til oppgavefellesskapet, må i utgangspunktet samarbeidsavtalen endres, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 402](#). Det kan nok her reises spørsmål om ikke en deltakerkommune eller -fylkeskommune også vil kunne delegere beslutningskompetanse til et kommunalt oppgavefellesskap i en konkret sak uten at dette må forankres i en endring i samarbeidsavtalen.

Utgangspunktet er at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan delegere kompetanse til rådene til å treffe beslutninger på vegne av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene, men likevel ikke enkeltvedtak (eller forskrifter), se kommuneloven [§ 19-1](#) andre ledd.

#### **Karnov Lovkommentar 9 til § 19-4 4. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



Etter bokstav e må det fremgå av samarbeidsavtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd i oppgavefellesskapet. Et tilsvarende krav til samarbeidsavtalen følger ikke for de interkommunale politiske rådene etter kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd. Forskjellen må ses i lys av formålet med interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap: Interkommunale politiske råd skal først og fremst være politiske samarbeidsfora. Normalt vil størrelsen på økonomien i disse være begrenset, og behovet for å regulere de økonomiske forhold er derfor mindre. Et kommunalt oppgavefellesskap skal på sin side brukes til tjenesteproduksjon. I de fleste tilfeller forutsetter dette at det kommunale oppgavefellesskapet ansetter en rekke personer til å produsere disse tjenestene, og det må inngås en rekke avtaler med tredjemenn for å kunne produsere dem. I et kommunalt oppgavefellesskap vil derfor økonomien være mye større, noe som skaper et større behov for å regulere den enkelte deltakers økonomiske forpliktelser.

Ettersom loven oppstiller et krav om at samarbeidsavtalen skal fastsette deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet, vil det som fremkommer av samarbeidsavtalen på dette punkt, også være uttømmende. Dersom det ikke er tatt inn slik bestemmelse i samarbeidsavtalen, er ikke deltakerne forpliktet til å yte noe innskudd eller andre bidrag til oppgavefellesskapet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 402](#).

#### **Karnov Lovkommentar 10 til § 19-4 4. ledd bokstav f.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav f fastsetter at samarbeidsavtalen skal angi deltakernes eierandel i oppgavefellesskapet. I dette ligger det at alle deltakerkommunene eller -fylkeskommunene må ha en eierbrøk. Loven oppstiller ikke nærmere krav til minste eller største eierbrøk. Det er altså ikke noe til hinder for at én kommune eier 80 prosent, mens de resterende fire deltakerkommunene eier 5 prosent hver.

Utgangspunktet er at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene er ansvarlig for oppgavefellesskapets forpliktelser i samsvar med den eierandel den enkelte deltaker har, se [note 2](#) til [§ 19-2](#). Bokstav f forutsetter imidlertid at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene kan avtale en avvikende ansvarsfordeling enn den som følger av eierandelen. En slik avvikende ansvarsfordeling må imidlertid fremgå av samarbeidsavtalen.

Deltakerkommunenes og -fylkeskommunenes samlede ansvar må utgjøre til sammen 100 prosent av det kommunale oppgavefellesskapets forpliktelser, se kommuneloven [§ 19-2](#) første ledd andre punktum. Loven åpner heller ikke for at noen av deltakerne kan påta seg et ansvar for en annen kommunes eller fylkeskommunes ansvarsandel. Det er altså et forbud mot å påta seg et solidaransvar for oppgavefellesskapets forpliktelser, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 400](#).

#### **Karnov Lovkommentar 11 til § 19-4 4. ledd bokstav g.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Etter bokstav g skal det fremgå av samarbeidsavtalen om oppgavefellesskapet skal kunne ta opp lån. Minstekrav til samarbeidsavtalen i et oppgavefellesskap er på dette punkt strengere enn de som gjelder for interkommunale politiske råd, sml. kommuneloven [§ 18-4](#) fjerde ledd. Forskjellen må sees i sammenheng med at oppgavefellesskap er ment for tjenesteproduksjon, og av den grunn normalt vil ha en mye større økonomi og større behov for kreditt enn det tilfellet er for interkommunale politiske råd.

#### **Karnov Lovkommentar 12 til § 19-4 4. ledd bokstav h.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



Etter bokstav h skal avtalen inneholde bestemmelser om hvilken informasjon oppgavefellesskapet skal gi deltakerne om virksomheten i oppgavefellesskapet. I mange tilfeller vil et kommunalt oppgavefellesskap produsere lovpålagte tjenester for deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Kommunestyret i de enkelte deltakerkommunene eller -fylkeskommunene har uavhengig av hvem som produserer slike tjenester, et ansvar overfor brukerne. Av denne grunn er det et behov for at kommunestyret og fylkestinget i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene har en løpende oversikt over virksomheten og en mulighet til å føre tilstrekkelig kontroll. Av denne grunn er det ønskelig at deltakerne allerede i forkant av at samarbeidet trer i kraft, gjør seg opp en mening om hvilken rapporteringsplikt oppgavefellesskapet skal ha.

#### **Karnov Lovkommentar 13 til § 19-4 4. ledd bokstav i.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav i at samarbeidsavtalen også skal regulere hvordan deltakerne kan *tre ut av rådet*. Med uttredden menes at én eller flere av deltakerne går ut av samarbeidet. Dette må altså skilles fra den situasjonen at samtlige deltakere velger å avslutte samarbeidet. I tilfellet er det snakk om en oppløsning av oppgavefellesskapet. Oppløsning er regulert i bokstav j.

Det følger av kommuneloven [§ 19-2](#) tredje ledd første punktum at en deltaker som trer ut av et kommunalt oppgavefellesskap, fortsatt vil være økonomisk ansvarlig for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut. Utover dette regulerer ikke kommuneloven hvordan en kommune eller fylkeskommune kan tre ut av samarbeidet. Det er derfor naturlig at deltakerkommunene eller -fylkeskommunene i samarbeidsavtalen regulerer dette nærmere, herunder gir regler om oppgjør for økonomiske mellomværende. I tillegg er det naturlig å regulere eventuelle frister for å varsle om uttredden. Der samarbeidet produserer løpende tjenester til borgerne, er det også viktig å gi prosedyrer for avvikling og for overgang til ny tjenesteleverandør.

#### **Karnov Lovkommentar 14 til § 19-4 4. ledd bokstav j.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav j fastsetter som minstekrav til samarbeidsavtalen at den skal fastsette hvordan samarbeidet kan *oppløses*. Med «oppløsning» menes at selve samarbeidet opphører å eksistere.

Som eksempel på regler som kan være naturlig å gi i tilknytning til en oppløsning, nevner forarbeidene regler om oppnevning av et avviklingsstyre, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 402](#). Det kan også være naturlig å gi regler om fordeling av økonomiske verdier og håndtering av oppgavefellesskapets forpliktelser.

Det følger av ordlyden at samarbeidsavtalen også må angi hvem som skal ansvar for oppbevaring av det kommunale oppgavefellesskaps arkiver ved en oppløsning. Så lenge oppgavefellesskapet eksisterer, vil det ha samme plikter etter arkivloven som kommuner. Ved en eventuell oppløsning av oppgavefellesskapet vil det imidlertid ikke følge klart av arkivloven hvem som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i henhold til arkivloven §§ [6](#) og [10](#) og arkivforskriften §§ [5-1](#) tredje ledd og [5-3](#) første ledd. Arkivfaglige prinsipper tilsier at arkiver fra en arkivskaper skal holdes samlet, samtidig som de skal holdes atskilt fra andre arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp. Det er derfor oppstilt som et minstekrav til samarbeidsavtalen at deltakerne tar stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles ved en eventuell oppløsning, se nærmere [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 402](#).

## Kapittel 20. Vertskommune

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 20. Vertskommune

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 20. Vertskommune

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Vertskommunesamarbeid er den tredje formen for interkommunalt samarbeid som er særlig regulert i kommuneloven, se [kapittel 18](#) om interkommunalt politisk råd og [kapittel 19](#) om kommunalt oppgavefellesskap.

Mens et interkommunalt politisk råd er ment å være et politisk samarbeidsforum gitt formelle organisatoriske overbygninger, er vertskommunesamarbeid tiltenkt tjenesteproduksjon og saksbehandling. Det er derfor større likheter mellom kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid, som begge er ment til tjenesteproduksjon. Det er likevel flere viktige forskjeller mellom vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap.

Hovedregelen er at kommuner og fylkeskommuner ikke kan gi kompetanse til å treffe enkeltvedtak til et kommunalt oppgavesamarbeid, se kommuneloven [§ 19-1](#) første ledd første punktum. Det gjelder ingen tilsvarende begrensning for vertskommunesamarbeid, og denne samarbeidsformen er også tiltenkt samarbeid der det er behov for å treffe enkeltvedtak. I tillegg til at vertskommunesamarbeid oftest driver tjenesteproduksjon, driver de også med saksbehandling, og de treffer enkeltvedtak.

Det er også klare organisatoriske forskjeller på kommunalt oppgavesamarbeid og vertskommunesamarbeid. Et *oppgavesamarbeid* kan være eget rettssubjekt. Oppgavesamarbeid som ikke er et eget rettssubjekt, vil organisatorisk være en del av alle deltakerkommunene (eller deltakerfylkeskommunene). Et *vertskommunesamarbeid* kan aldri være et eget rettssubjekt. I et vertskommunesamarbeid er én av deltakerkommunene eller -fylkeskommunene en *vertskommune*, mens de andre deltakerne er *samarbeidskommuner*. I et vertskommunesamarbeid vil tjenesteproduksjon og saksbehandling foregå i vertskommunen.

En annen forskjell er at mens oppgavesamarbeid kan brukes til tjenesteproduksjon både for lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver, er vertskommunesamarbeid bare aktuelt der det er spørsmål om å utføre lovpålagte oppgaver og/eller treffe enkeltvedtak eller vedta forskrifter, jf. kommuneloven [§ 20-1](#).

Det er grunn til å tro at vertskommunemodellen særlig vil benyttes innenfor barnevern og jord- og skogbruksforvaltning. Dette er områder der det fort oppstår spørsmål om å treffe enkeltvedtak, og der de øvrige modellene av denne grunn ikke er like godt egnet.

Loven åpner for to ulike former for vertskommunesamarbeid. Den ene omtales som *administrativt vertskommunesamarbeid*, mens den andre omtales som *vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd*. I motsetning til de andre formelle interkommunale samarbeidsformene har ikke administrativt vertskommunesamarbeid noe eget organ for samarbeidet. Tjenesteproduksjonen skjer i vertskommunens alminnelige administrasjon og med grunnlag i delegasjon fra kommunedirektøren i samarbeidskommunene til kommunedirektøren i vertskommunen. Det som gjør at slikt samarbeid likevel regnes som et formelt interkommunalt samarbeid, er kravet om at samarbeidet må formaliseres gjennom en samarbeidsavtale.

Den andre formen for vertskommunesamarbeid er, som navnet tilsier, bygget opp med en felles folkevalgt nemnd. En slik folkevalgt nemnd vil være et felles folkevalgt organ for alle deltakerne. Det meste av tjenesteproduksjonen og saksbehandlingen i et vertskommunesamarbeid vil likevel foregå i vertskommunens administrasjon. Den felles folkevalgte nemnda vil, på samme måte som andre

folkevalgte organer, først og fremst være et beslutningsorgan. Den felles folkevalgte nemnda vil organisatorisk alltid være en del av vertskommunen.

Forarbeidene til kommuneloven 2018 knyttet til vertskommunesamarbeid er svært knappe. I all hovedsak viser de bare til at bestemmelsene som fulgte av kommuneloven 1992, ble videreført, se [NOU 2016: 4 punkt 18.7](#) og [s. 439](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\) punkt 19.4](#) og s. 402–403.

Bestemmelsene om vertskommunesamarbeid ble tatt inn i kommuneloven 1992 ved lov [15. desember 2006 nr. 91](#). Forarbeidene til denne lovendringen, og særlig [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\)](#), er fortsatt helt sentrale for tolkningen av gjeldende regulering.

Det ble også gjennomført endringer i disse reglene ved lov [25. mai 2012 nr. 28](#). I den forbindelse ble også bestemmelsene flyttet til [kapittel 5 A](#) i kommuneloven 1992, og paragrafene ble gitt ny nummerering. Det ble imidlertid ikke gjennomført noen materielle endringer, se [Prop. 49 L \(2011–2012\)](#).

### **§ 20-1. Vertskommunesamarbeid**

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.

Bestemmelsen i første ledd gjelder på tilsvarende måte for fylkeskommuner.

#### **Karnov lovkommentarer: § 20-1**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 20-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd gir hjemmel for at en (primær)kommune (samarbeidskommune) kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver ved å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en annen (primær)kommune (vertskommunen).

Utgangspunktet er at en kommune må ha hjemmel for å kunne delegere beslutningsmyndighet til et annet rettssubjekt. Kommuneloven 2018 har en generell slik hjemmel i [§ 5-4](#), og for beslutninger som knytter seg til oppfyllelsen av lovpålagte oppgaver, følger det av første ledd at slik myndighet kan delegeres «så langt lovgivningen åpner for det». Kommuneloven [§ 20-1](#) første ledd gir hjemmel for at en primærkommune kan overlate til en annen primærkommune å utføre faktiske oppgaver som kommunen er pålagt i lov eller forskrift (lovpålagte tjenester), og gi vertskommunen avgjørelsesmyndighet som er knyttet til tjenesteutøvelsen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 135](#).

Denne delegasjonshjemmelen åpner bare for delegasjon til en vertskommune organisert innenfor rammen av kommuneloven [kapittel 20](#). Bestemmelsen hjemler med andre ord ikke delegasjon til aksjeselskap eller lignende. Her må hjemmelen søkes i kommuneloven [§ 5-4](#).

Kommuneloven [§ 20-1](#) første ledd omhandler bare delegasjon av lovpålagte oppgaver. Det følger av forarbeidene at det å overlate andre oppgaver til en vertskommune må avgjøres på ulovfestet grunnlag, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 135](#). I ettertid er det i kommuneloven 2018 blitt gitt en generell hjemmel for delegasjon til andre rettssubjekter, se kommuneloven [§ 5-4](#) andre ledd. Slik myndighet kan delegeres i saker som ikke har prinsipiell betydning. Loven stenger derfor ikke for vertskommunesamarbeid om oppgaver som ikke er lovpålagt, og heller ikke for delegasjon av kompetanse utenfor lovpålagte oppgaver.

At en samarbeidskommune overfører utførelsen av oppgaver eller kompetanse til å utøve offentlig myndighet til en vertskommune, fratar ikke samarbeidskommunen ansvaret for tjenestetilbudet eller beslutningene som treffes av vertskommunen. En samarbeidskommune kan ikke delegere seg bort fra det ansvaret som følger av lov.

Enkelte lover gir brukerne av kommunale tjenester rett til å motta tjenesten i en bestemt kommune. Dette er ikke antatt å være til hinder for vertskommunesamarbeid, men vil stille krav til samarbeidet på den måten at vertskommunen må organisere sine tjenester slik at rettigheten blir oppfylt, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 135](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd hjemler bare overføring av oppgaver og delegasjon av myndighet fra en *primærkommune* til en annen primærkommune. Andre ledd fastsetter at reglene i første ledd gjelder tilsvarende for *fylkeskommuner*. Med andre ord kan en fylkeskommune overlate oppgaver eller delegere myndighet til en annen fylkeskommune. Derimot åpner bestemmelsen ikke for at en fylkeskommune overlater til en primærkommune å være vertskommune, eller at en primærkommune overlater til en fylkeskommune å være vertskommune, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#).

### **§ 20-2. Administrativt vertskommunesamarbeid**

En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette gjelder på tilsvarende måte mellom fylkeskommuner.

Kommunestyret eller fylkestinget delegerer selv myndighet til å treffe vedtak som er nevnt i første ledd, ved å instruere kommunedirektøren i egen kommune eller fylkeskommune om å delegere myndigheten til kommunedirektøren i vertskommunen.

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der myndigheten er delegert etter andre ledd.

En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i [forvaltningsloven § 35](#) første ledd.

### **Karnov lovkommentarer: § 20-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 20-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir særregler for vertskommunesamarbeid på administrativt nivå. Om forskjellen mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd se [note 1](#) til [kapittel 20](#). Særreglene for vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd fremgår av kommuneloven [§ 20-3](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* gir hjemmel for en kommune (samarbeidskommunen) til å inngå en avtale med en annen kommune (vertskommunen), der vertskommunen påtar seg å utføre oppgaver og treffe vedtak på vegne av samarbeidskommunen. Selv om loven bruker formuleringen «en kommune

(samarbeidskommune)», er det ikke noe til hinder for at samarbeidet inngås med flere samarbeidskommuner, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#). I et interkommunalt vertskommunesamarbeid er det imidlertid et krav om at det bare er én vertskommune.

Loven oppstiller ikke noen skranker for hvor mange vertskommunesamarbeid en kommune kan delta i, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#). Med andre ord kan en kommune være deltaker i flere vertskommunesamarbeid med én og samme nabokommune, der de ulike kommunene inntar vertskommunerollen for hvert sitt samarbeid.

Kravene til denne samarbeidsavtalen er nærmere regulert i kommuneloven [§ 20-4](#). Det følger av kommuneloven [§ 20-4](#) andre ledd at det enkelte kommunestyre eller fylkesting i samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner må vedta denne samarbeidsavtalen. Med andre ord må inngåelsen av denne samarbeidsavtalen skje mellom kommunestyrene eller fylkestingene i samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner.

Adgangen til å delegere beslutningskompetanse til vertskommunen er i et administrativt vertskommunesamarbeid begrenset til saker som «ikke har prinsipiell betydning». Denne formuleringen er den samme som gjelder for delegasjon fra folkevalgte organer til kommunedirektøren, og bestemmelsen må også tolkes på samme måte, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#). Om innholdet i denne skranken se kommuneloven [§ 13-1](#) sjette ledd. Skranken må forstås i lys av at samarbeidet foregår på administrativt nivå, og at kommuneloven generelt ikke tillater at administrasjonen skal kunne treffe avgjørelser i saker som har prinsipiell betydning. Det gjelder ikke noen tilsvarende skranke for delegasjon i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, se [note 3](#) til [§ 20-3](#).

Denne skranken mot delegasjon av beslutningskompetanse er ikke til hinder for at samarbeidskommunene overlater til vertskommunens administrasjon å *utrede og forberede* saker av prinsipiell betydning. I tilfelle må denne saken sendes til kommunedirektøren i samarbeidskommunene, som da vil stå ansvarlig for saksutredningen overfor samarbeidskommunens beslutningsorgan.

*Andre punktum* fastsetter at første punktum gjelder tilsvarende ved administrativt vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 20-2 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer hvordan delegasjon av beslutningskompetanse skal gjennomføres i et administrativt vertskommunesamarbeid. Delegasjon vil her skje ved at kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunen «selv» instruerer egen kommunedirektør om å delegere myndighet til kommunedirektøren i vertskommunen.

Delegasjon mellom samarbeidskommunene vil altså skje på administrativt nivå.

Det er bare kommunestyret eller fylkestinget som kan åpne for delegasjon av kompetanse i et vertskommunesamarbeid. Andre folkevalgte organer har altså ikke kompetanse til dette. Kommunedirektøren kan heller ikke selv beslutte slik delegasjon i medhold av denne bestemmelsen. Bare der kommunestyret eller fylkestinget har inngått en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid og har instruert kommunedirektøren om å delegere til kommunedirektøren i vertskommunen, kan slik delegasjon gjennomføres.

Loven åpner heller ikke for at kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunen delegerer direkte til kommunedirektøren i vertskommunen eller til folkevalgte organer i vertskommunen. Det er



bare kommunedirektøren i samarbeidskommunen som kan foreta delegasjon til vertskommunen i et administrativt vertskommunesamarbeid.

Loven oppstiller ikke nærmere krav til selve delegasjonsvedtaket. Gode grunner tilsier likevel at delegasjonen blir nedtegnet skriftlig, og i forarbeidene fremkommer det at samarbeidskommunen bør vurdere å fastsette retningslinjer for hva som vil være saker av prinsipiell betydning i delegasjonsvedtaket, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#).

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 20-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Utgangspunktet i kommuneloven er at folkevalgte nivå i kommunen er overordnet egen administrasjon. Kommunestyret eller fylkestinget er i utgangspunktet overordnet hele den kommunale administrasjonen. Og andre folkevalgte organer vil være overordnet administrasjonen innenfor eget saklige og/eller geografiske virkeområde.

Som overordnet vil et folkevalgt organ etter hovedregelen kunne gi bindende *instrukser* til kommunedirektøren og dermed til administrasjonen. Slike instruksjoner kan være generelle, men kan også rette seg mot saksbehandling eller innholdet i enkeltsaker. Som overordnet vil også folkevalgte organer kunne *omgjøre* administrasjonens vedtak i samme utstrekning som administrasjonen selv kan omgjøre vedtaket.

Disse utgangspunktene passer imidlertid ikke i et alminnelig vertskommunesamarbeid. Når en vertskommune treffer beslutninger på vegne av en samarbeidskommune, skjer dette ikke på vegne av de folkevalgte organene i vertskommunen. Det følger derfor av tredje ledd at folkevalgte organer i *vertskommunen* ikke har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der beslutningen er truffet med hjemmel i kompetanse tildelt fra en samarbeidskommune.

Denne skranken er rettet mot de folkevalgte i vertskommunen. Det er ikke noe til hinder for at overordnet administrativ ledelse, for eksempel kommunedirektøren, i vertskommunen kan instruere eller omgjøre vedtak truffet i vertskommunen på vegne av en samarbeidskommune, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#). Slike instruksjoner og slik omgjøring må naturligvis ligge innenfor rammen av lov og de rammer som er trukket opp av den aktuelle samarbeidskommunen.

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 20-2 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd regulerer *samarbeidskommunens* instruksjonsmyndighet i et administrativt vertskommunesamarbeid. I alminnelighet har folkevalgte organer og kommunedirektøren i en kommune ingen instruksjonsmyndighet overfor andre kommuner. I et vertskommunesamarbeid vil administrasjonen i vertskommunen i enkelte saker jobbe på grunnlag av delegasjon fra og på vegne av samarbeidskommunen. Det er da naturlig at samarbeidskommunen også har styringsmulighet. Det fremgår derfor av fjerde ledd at samarbeidskommunen kan gi *instruks* om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som «bare gjelder samarbeidskommunene eller dens innbyggere».

Slik instruks kan være utformet som generelle retningslinjer eller gjelde behandlingen og utfallet av konkrete saker, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#). En delegasjon i et vertskommunesamarbeid er heller ikke til hinder for at en samarbeidskommune selv velger å treffe avgjørelser innenfor rammen av delegasjonen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#). Dette er en naturlig følge av at delegasjonen ikke er en overføring av kompetanse. Delegasjon medfører utelukkende at noen andre gis kompetanse til å treffe avgjørelser ved siden av og på vegne av delegerende myndighet.



Det må være et krav om at en instruks fra samarbeidskommunen må følge linjene. Ønsker kommunestyret i samarbeidskommunen å gi en instruks til utøvende ledd i vertskommunen, må instruksjonen gå via kommunedirektøren i samarbeidskommunen til kommunedirektøren i vertskommunen, som igjen må videreformidle instruksjonen til den aktuelle avdelingen i vertskommunen.

Kompetansen til å gi instruks ligger til samarbeidskommunen. Ettersom delegasjonen går fra kommunestyret til kommunedirektøren i samarbeidskommunen, vil også kommunedirektøren på eget tiltak kunne gi instruks til kommunedirektøren i vertskommunen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#). Det er altså ikke noe krav om at instruksjonen fra samarbeidskommunen må forankres i kommunestyret i samarbeidskommunen.

Adgangen for en samarbeidskommune til å gi instruks til en vertskommune er begrenset til saker som «bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere». Normalt vil det være nokså klart om et enkeltvedtak er truffet i medhold av delegert kompetanse fra en bestemt samarbeidskommune, og dermed om avgjørelsen «bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere».

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 20-2 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd regulerer samarbeidskommunens mulighet til å omgjøre vedtak truffet av administrasjonen i vertskommunen. Generelt er utgangspunktet at den som delegerer kompetanse til noen andre i en kommune eller fylkeskommune, kan omgjøre vedtak truffet i medhold av delegasjonen i tråd med de reglene som følger av forvaltningslovens [§ 35](#) første ledd. Kommuneloven [§ 20-3](#) femte ledd fastslår at dette prinsippet også gjelder i et administrativt vertskommunesamarbeid. Den fastslår at en samarbeidskommune kan omgjøre vedtak truffet av vertskommunen etter delegert myndighet innenfor rammen av forvaltningslovens [§ 35](#) første ledd.

Det kan synes noe forvirrende at kommuneloven [§ 20-2](#) femte ledd viser til forvaltningsloven [§ 35 første ledd](#), og ikke andre ledd og eventuelt tredje ledd, som åpner for omgjøring av overordnet organ. Begrunnelsen er at kommuner og fylkeskommuner i relasjon til forvaltningsloven [§ 35](#) er ansett å være ett organ, se nærmere [note 4](#) til [§ 22-1](#). Selv om administrasjonen i et vertskommunesamarbeid er del av et annet rettssubjekt enn samarbeidskommunen, og samarbeidskommunen da naturlig er å regne som et overordnet (selvstendig) organ, er det likevel naturlig å behandle omgjøringsspørsmålet på samme måte som ved omgjøring av enkeltvedtak truffet i samme kommune eller fylkeskommune. Konsekvensen må da bli at samarbeidskommunen ikke kan omgjøre vedtak truffet av vertskommunen i medhold av forvaltningsloven [§ 35](#) andre og tredje ledd, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#), men at hjemmelen må søkes i forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd.

Det kan imidlertid reises spørsmål om en samarbeidskommune kan bruke forvaltningsloven [§ 35](#) femte ledd (og de normer som den viser til) som hjemmel til å omgjøre et enkeltvedtak som en vertskommune har truffet med hjemmel i delegert kompetanse. Dette er ikke problematisert i lovens forarbeider. Et alminnelig utgangspunkt er at delegerende myndighet kan omgjøre vedtak i medhold av delegasjon i samme grad som den som traff vedtaket. Mye tyder derfor på at en samarbeidskommune også må kunne omgjøre en vertskommunes vedtak med hjemmel i forvaltningsloven [§ 35](#) femte ledd.

Omgjøring etter kommuneloven [§ 20-2](#) femte ledd forutsetter at vedtaket er truffet med hjemmel i delegert myndighet fra den aktuelle samarbeidskommunen.

Forvaltningsloven [§ 35](#) gjelder bare for enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§ 3](#) første ledd, jf. [§ 2](#) første ledd bokstav b og a. Det følger av forarbeidene til reglene om vertskommuner at omgjøring av andre

typer avgjørelser enn enkeltvedtak må søkes i allmenn ulovfestet forvaltningsrett, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#).

### **§ 20-3. Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd**

Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid, kan avtale å opprette en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen. Dette gjelder på tilsvarende måte for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd mellom fylkeskommuner.

Deltakerne kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker hvis ikke noe annet følger av lov. Det skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer den samme myndigheten til nemnda. Nemnda kan gi kommunedirektøren i vertskommunen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Hver av deltakerne i samarbeidet skal være representert med to eller flere medlemmer i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder blant sine medlemmer. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Bestemmelsene for utvalg gjelder på tilsvarende måte så langt de passer.

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i tilfeller der samarbeidskommunen har delegert myndighet til vertskommunen etter andre ledd.

En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i [forvaltningsloven § 35](#) første ledd.

Der det i lov er satt en grense for antall medlemmer i et folkevalgt organ, og representasjonskravet i tredje ledd fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antall medlemmer reduseres på følgende måte: Det antallet medlemmer av nemnda som overstiger det tillatte maksimumet, skal ved loddrekning tas ut av nemnda. Hvis denne framgangsmåten fører til at en av deltakerkommunene i samarbeidet ikke blir representert i nemnda når saker fra denne kommunen skal behandles, skal enda ett medlem tas ut og erstattes med et medlem fra denne kommunen.

#### **Karnov lovkommentarer: § 20-3**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 20-3**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven åpner for to former for vertskommunesamarbeid. Særregler for administrativt vertskommunesamarbeid følger av kommuneloven [§ 20-2](#), mens særreglene for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd altså følger av kommuneloven [§ 20-3](#). Denne typen samarbeid kjennetegnes ved at samarbeidskommunene oppretter en felles folkevalgt nemnd. Denne nemnda må organisatorisk plasseres i vertskommunen. I et slikt vertskommunesamarbeid kan det altså ikke etableres noe eget rettssubjekt eller noe organ som inngår i flere av samarbeidskommunene.

Nemnda vil, som navnet tilsier, være et folkevalgt organ, se kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd bokstav f. Dermed vil reglene som gjelder for folkevalgte organer, komme til anvendelse for dette organet så langt ikke annet fremkommer av særreglene i [kapittel 20](#). Viktig er det at saksbehandlingsreglene i kommuneloven [kapittel 11](#) vil komme til anvendelse for saksbehandlingen i denne felles folkevalgte nemnda.

I motsetning til ved administrativt vertskommunesamarbeid, der delegasjonen skjer fra kommunedirektør i samarbeidskommunene til kommunedirektør i vertskommunen, skjer delegasjon i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd på folkevalgt nivå. Personell kompetanse til

å foreta delegasjon er eksklusivt lagt til kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunen. Delegasjon kan bare skje til den felles folkevalgte nemnda.

Denne felles folkevalgte nemnda vil organisatorisk være plassert over kommunedirektøren i vertskommunen og vil kunne delegere kompetanse til kommunedirektøren i vertskommunen. Organisatorisk vil nemnda ikke være over noen av de øvrige samarbeidskommunenenes kommunedirektører, og nemnda kan derfor ikke delegere til disse.

I praksis vil den felles folkevalgte nemnda måtte overlate mye av tjenesteproduksjonen og saksbehandlingen til administrasjonen i vertskommunen. Det vanlige er derfor at det bygges opp en avdeling i vertskommunen, for eksempel en etat for barnevern, som skal betjene både vertskommunen og de øvrige samarbeidskommunene.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-3 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* gir hjemmel for at samarbeidskommunene i et vertskommunesamarbeid kan avtale at vertskommunesamarbeidet skal organiseres med en felles folkevalgt nemnd. Denne bestemmelsen oppstiller ikke nærmere krav til avtalen, men det følger av kommuneloven [§ 20-4](#) fjerde ledd at vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd i samarbeidsavtalen skal angi hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda. Dette kravet kan ikke oppfylles uten at det i samarbeidsavtalen fremgår at deltakerne har valgt en modell med felles folkevalgt nemnd. En avtale om ordningen felles folkevalgt nemnd må derfor forankres i samarbeidsavtalen. Når valg av modell er et minstekrav til samarbeidsavtalen, må også endringer på dette punkt vedtas av kommunestyret i samtlige deltakerkommuner, se kommuneloven [§ 20-4](#) andre ledd.

*Andre punktum* gir første punktum tilsvarende anvendelse i vertskommunesamarbeid på fylkeskommunalt nivå.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 20-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer samarbeidskommunenenes kompetanse til å delegere beslutningsmyndighet til vertskommunen. *Første punktum* fastsetter at samarbeidskommunene kan gi den felles folkevalgte nemnda kompetanse til å treffe vedtak i alle typer saker hvis ikke annet følger av lov. Om lovbestemte skranker for delegasjon se [note 6](#) til [§ 5-3](#). I motsetning til ved administrativt vertskommunesamarbeid kan altså en samarbeidskommune delegere til vertskommunen å treffe avgjørelser i saker som har prinsipiell betydning. Forskjellen må ses i sammenheng med at beslutningen her treffes av et folkevalgt organ, nemlig den felles folkevalgte nemnda.

*Andre punktum* fastsetter personelle rammer for delegasjonen. Det er bare kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunene som kan delegere i et slikt vertskommunesamarbeid, jf. ordlyden «selv». Kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunene kan altså ikke delegere til andre folkevalgte organer eller kommunedirektøren å treffe et slikt delegasjonsvedtak, i motsetning til i et administrativt vertskommunesamarbeid, der det bare er kommunedirektøren i samarbeidskommunene som kan delegere til vertskommunen.

Denne bestemmelsen regulerer også hvem det kan delegeres til. Delegasjon i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd må alltid skje til nemnda. Det er altså ikke adgang til å delegere kompetanse til vertskommunens kommunestyre eller direkte til administrasjonen.

Kravet om at den felles folkevalgte nemndas vedtak må bygge på delegasjon, kommer i tillegg til kravet som følger av kommuneloven [§ 20-4](#) tredje ledd bokstav c om at samarbeidsavtalen skal inneholde en angivelse av hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen. Samarbeidsavtalen vil angi en ramme for hva som kan delegeres, og det etterfølgende delegasjonsvedtaket må ligge innenfor denne rammen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#).

Det følger av ordlyden i andre ledd andre punktum at samarbeidskommunene må delegere «den samme myndighet» til den felles folkevalgte nemnda. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at alle de ulike deltakerkommunene må gi nemnda en «identisk» myndighet, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#). Et slikt krav kan ha mye for seg, ettersom det kan skape en nokså uoversiktlig situasjon dersom én og samme nemnd skal forholde seg til mange ulike rettslige rammer for sin beslutningskompetanse innenfor ett og samme saksområde.

*Tredje punktum* regulerer den kompetanse *den felles folkevalgte nemnda* har til å delegere myndighet til *kommunedirektøren* i vertskommunen. Nemnda kan delegere kompetanse til kommunedirektøren i alle saker som ikke har prinsipiell betydning. Dette er den samme skranken som gjelder for delegasjon fra folkevalgt organ til kommunedirektøren i egen kommune, se kommuneloven [§ 13-1](#) sjette ledd.

Denne skranken er ikke til hinder for at vertskommunens administrasjon *utreder og forbereder* saker av prinsipiell betydning. Skranken innebærer at hvis en sak viser seg å ha prinsipiell interesse, må kommunedirektøren i vertskommunen nøye seg med å forberede saken, og deretter sende den til den folkevalgte nemnda for avgjørelse.

Om grensene for hvilke saker som har prinsipiell betydning, vises det til kommentarene til [§ 13-1](#).

Kommuneloven regulerer ikke kommunedirektøren i vertskommunens adgang til å *videredelegere* sin kompetanse. Kommunedirektørens kompetanse til å videredelegere sin kompetanse er heller ikke regulert i de tilfeller kompetansen er utledet fra egen organisasjon, se kommentaren til [§ 13-1](#). Slik delegasjon er imidlertid antatt å kunne skje med hjemmel i den alminnelige ulovfestede delegasjonslæren, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 379](#). Forarbeidene til kommuneloven 2018 bygger på at slik videredelegasjon kan skje uten ytterligere begrensninger, se [NOU 2016: 4 s. 97](#). Det innebærer at kommunedirektøren kan videredelegere kompetanse ned i administrasjonen i saker som ikke har prinsipiell betydning. Den samme regelen må antas å gjelde ved videredelegasjon av kompetanse som kommunedirektøren er tildelt fra den felles folkevalgte nemnda på vegne av en samarbeidskommune.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 20-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* oppstiller minstekrav til representasjon i den felles folkevalgte nemnda. Hver deltakerkommune eller -fylkeskommune i vertskommunesamarbeidet skal ha minst to medlemmer. Kravet gjelder både for vertskommunen og for hver av samarbeidskommunene. Kravet skal sikre at nemnda har demokratisk legitimitet overfor befolkningen i hver av deltakerkommunene. Loven oppstiller ikke noe maksimumsantall, men det følger av kommuneloven [§ 20-4](#) tredje ledd at samarbeidsavtalen skal angi hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i nemnda.

*Andre punktum* regulerer valg av leder og nestleder i nemnda. Ettersom valg av medlemmer til nemnda foretas av flere ulike kommuner eller fylkeskommuner, kan ikke kompetansen legges til et bestemt kommunestyre eller fylkesting. Det følger derfor av loven at leder og nestleder skal velges av nemnda selv. Valget skal skje som flertallsvalg, se kommuneloven [§ 7-4](#) andre ledd. Se nærmere nedenfor i [note 5](#) til [§ 20-3](#).

Medlemmene i denne nemnda vil være folkevalgte, jf. kommuneloven [§ 5-1](#) fjerde ledd bokstav b.

**Karnov Lovkommentar 5 til § 20-3 4. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* fastsetter at bestemmelsene om utvalg gjelder på tilsvarende måte «så langt de passer» for den felles folkevalgte nemnda.

Det følger av kommuneloven [§ 5-7](#) første ledd tredje punktum at et utvalg minimum skal ha tre medlemmer. I og med at et vertskommunesamarbeid forutsetter to deltakerkommuner (eller -fylkeskommuner), og det fremgår av [§ 20-3](#) tredje ledd første punktum at hver deltaker skal ha minst to medlemmer i nemnda, må slike nemnder ha minimum fire medlemmer. Minimumsantallet vil øke dersom samarbeidet består av mer enn to kommuner eller fylkeskommuner.

I kommuneloven [§ 5-7](#) andre ledd første punktum fremgår det at kommunestyret eller fylkestinget «selv» velger medlemmene til utvalg. Ettersom nemnda skal være en fellesnemnd, og hver kommune eller fylkeskommune skal ha minst to medlemmer, kan ikke én bestemt kommune eller fylkeskommune velge alle medlemmene. Derimot må den enkelte deltakerkommunes kommunestyre eller fylkesting velge sine medlemmer til nemnda.

I kommuneloven [§ 5-7](#) er det et delegasjonsforbud knyttet til valg av medlemmer til utvalg. Dette må antas å gjelde også ved valg av medlemmer til felles folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid.

Av kommuneloven [§ 5-7](#) siste ledd fremgår det at kommunestyret eller fylkestinget når som helst kan nedlegge et utvalg. Loven åpner også opp for at det opprettes et nytt utvalg og dermed velges nye medlemmer. Ved å nedlegge et utvalg og deretter opprette og velge medlemmer til et nytt utvalg, kan kommunestyret eller fylkestinget i en kommune eller fylkeskommune på ethvert tidspunkt skifte ut medlemmene i et utvalg. Heller ikke denne regelen kan benyttes direkte i et vertskommunesamarbeid. Ingen av deltakerne i et vertskommunesamarbeid av denne karakter kan gis rett til å nedlegge den felles folkevalgte nemnda. Og ingen av deltakerne kan gis kompetanse til å velge alle medlemmene i nemnda på nytt. Derimot er det naturlig å se hen til reglene for utskifting av medlemmer i representantskapet i interkommunale politiske råd i kommuneloven [§ 18-3](#) tredje ledd andre punktum og kommunale oppgavefellesskap i kommuneloven [§ 19-3](#) fjerde ledd andre punktum. Her åpnes det for at den enkelte deltakerkommune eller -fylkeskommune når som helst kan skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt, ved å gjennomføre et nyvalg. Dersom slik utskifting skal skje, må det foretas et nytt valg av alle denne kommunens eller fylkeskommunens deltakere. Den samme regelen må antas å gjelde for felles folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid, se forutsetningsvis slik også i [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 138](#).

For øvrig vil de alminnelige reglene om valg til folkevalgte organer komme til anvendelse for den enkelte deltakerkommunens valg av medlemmer, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 138](#). Det gjelder for eksempel reglene om forholdsvalg og avtalevalg samt de alminnelige reglene om valgbarhet.

**Karnov Lovkommentar 6 til § 20-3 5. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven bygger på at folkevalgte organer er organisatorisk plassert over administrasjonen. Som overordnet vil et folkevalgt organ innenfor sitt saklige og geografiske virkeområde etter hovedregelen kunne gi bindende instruks til kommunedirektøren og dermed til administrasjonen. Slike instruks kan være generelle eller knyttet til enkeltsaker.

Disse utgangspunktene passer imidlertid ikke i et vertskommunesamarbeid. Når en vertskommune treffer beslutninger på vegne av en samarbeidskommune, skjer dette ikke på vegne av vertskommunen. Det følger derfor av femte ledd at folkevalgte organer i vertskommunen ikke har



instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der beslutningen er truffet med hjemmel i kompetanse tildelt fra en samarbeidskommune.

Denne bestemmelsen regulerer bare instruks og omgjøring fra folkevalgt nivå. Overordnet administrativ ledelse i vertskommunen kan gi instruks og omgjøre vedtak truffet lenger nede i organisasjonen selv om denne avgjørelsen er truffet på vegne av en samarbeidskommune, sml. [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 136](#).

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 20-3 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Sjette ledd regulerer samarbeidskommunens instruksjonsmyndighet i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

I alminnelighet har folkevalgte organer og kommunedirektøren i én kommune ingen instruksjonsmyndighet overfor andre kommuner. I et vertskommunesamarbeid vil den felles folkevalgte nemnda og administrasjonen i vertskommunen også jobbe på grunnlag av delegasjon fra og på vegne av samarbeidskommunen.

For at modellen skal være forsvarlig i lys av demokratisk styring, må samarbeidskommunen dermed også ha styringsmulighet. Det fremgår derfor av sjette ledd at samarbeidskommunen kan gi instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som «bare gjelder samarbeidskommunene eller dens innbyggere». En slik instruks kan være utformet som generelle retningslinjer eller gjelde utfallet av konkrete saker, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 138](#), jf. [s. 137](#).

En slik instruks må følge de alminnelige linjene. Ettersom delegasjon til den felles folkevalgte nemnda må skje direkte fra kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunen, må også en eventuell instruks gis fra kommunestyret eller fylkestinget. Instruksen må også rettes mot den felles folkevalgte nemnda, som igjen plikter å følge opp denne med kommunedirektøren i vertskommunen.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 20-3 7. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Syvende ledd regulerer samarbeidskommunens mulighet til å omgjøre vedtak truffet av vertskommunen. Bestemmelsen kodifiserer det som er utgangspunktet ved delegasjon i en kommune eller fylkeskommune, nemlig at den som delegerer kompetanse, kan omgjøre vedtak truffet i medhold av delegasjonen etter reglene i forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd. Bestemmelsen fastsetter at samarbeidskommunen kan omgjøre vedtak truffet av vertskommunen innenfor rammen av forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd. Slik omgjøring forutsetter at vedtaket er truffet med hjemmel i delegert myndighet fra den aktuelle samarbeidskommunen.

Ettersom delegasjonsvedtaket i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd må treffes av kommunestyret eller fylkestinget, er det bare kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunen som vil kunne ha personell kompetanse i samarbeidskommunen til å treffe et slikt omgjøringsvedtak. Hverken kommunedirektøren eller andre folkevalgte organ kan med andre ord omgjøre vertskommunens vedtak.

Samarbeidskommunen kan heller ikke omgjøre vedtak truffet av vertskommunen med hjemmel i den utvidede omgjøringsadgangen som følger av forvaltningsloven [§ 35](#) andre og tredje ledd, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 138](#), jf. [s. 137](#).

Det kan imidlertid reises spørsmål om en samarbeidskommune har hjemmel til å omgjøre et enkeltvedtak som en vertskommune har truffet med hjemmel i delegert kompetanse, i medhold av



forvaltningsloven [§ 35](#) femte ledd. Dette er ikke problematisert i lovens forarbeider. Et alminnelig utgangspunkt er at delegerende myndighet kan omgjøre vedtak i medhold av delegasjon i samme grad som den som traff vedtaket. Mye tyder derfor på at en samarbeidskommune også må kunne omgjøre en vertskommunes vedtak i medhold av forvaltningsloven [§ 35](#) femte ledd.

Forvaltningsloven [§ 35](#) gjelder bare for enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§ 3](#) første ledd, jf. [§ 2](#) første ledd bokstav b og a. Det følger av forarbeidene til kommuneloven at omgjøring av andre typer avgjørelser enn enkeltvedtak må søkes i alminnelig ulovfestet forvaltningsrett, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 138](#), jf. [s. 137](#).

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 20-3 8. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 10.01.2024 [[lenke til kommentaren](#)]

Åttende ledd gir en særregel knyttet til antallet medlemmer i den felles folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid. Bestemmelsen må forstås på bakgrunn av at det i særlovgivningen finnes eksempler på regulering som begrenser antallet medlemmer i et folkevalgt organ.

En slik regulering finner vi i sosialtjenesteloven [§ 46](#). Denne bestemmelsen fastsetter at dersom et folkevalgt organ skal behandle enkeltpersoners forhold etter denne loven, skal organet ha tre til fem medlemmer. Bakgrunnen for å begrense antallet medlemmer til maksimalt 5 personer er at slike klientsaker inneholder mye fortrolig informasjon. For å begrense risikoen for spredning av sensitiv informasjon er det viktig å holde antallet personer som får tilgangen til informasjonen, nede.

Utgangspunktet i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd er at deltakerkommunene skal være representert med minst to medlemmer i nemnda, se kommuneloven [§ 20-3](#) tredje ledd første punktum. For et samarbeid innenfor sosialtjenesteområdet vil dette kravet stenge for vertskommunesamarbeid (med nemnd) dersom samarbeidet har tre eller flere deltakerkommuner. Her kommer åttende ledd inn å gir en særregel.

Valg av medlemmer i slike tilfeller, følger i utgangspunktet hovedregelen i tredje ledd. For å oppfylle kravene i særlovgivningen åpnes det i åttende ledd for at det ved loddrekning tas medlemmer ut av nemnda så langt nemnda ellers vil overstige antallsbegrensninger i særlovgivningen. I et vertskommunesamarbeid på sosialtjenesteområdet med fire kommuner vil hovedregelen i kommuneloven tilsa at nemnda minimum må ha åtte medlemmer. For å oppfylle lovens krav må det gjennomføres loddrekning som gjør at antallet reduseres til fem.

Tidligere var det en lignende bestemmelse i barnevernloven 1992 [§ 2-1](#) tredje ledd. Det fulgte her av andre punktum at kommunestyret ikke kunne behandle klientsaker, men at det var adgang til å opprette et folkevalgt organ til behandling av slike saker. En slik nemnd skulle ha fem medlemmer. Vertskommunesamarbeid er nokså praktisk på barnevernområdet, og åttende ledd var nok viktigere på barnevernlovens område. Muligheten for å benytte nemnd ble ikke videreført i barnevernsloven 2021, og i dag har nok åttende ledd mistet mye av sin praktiske betydning. Det kan nok likevel ikke utelukkes at det er kommuner som ønsker et vertskommunesamarbeid på sosialtjenestelovens område, og at denne problemstillingen da kan komme på spissen.

Åttende ledd siste punktum regulerer den situasjonen at en deltakerkommune i samarbeidet etter loddrekningen ikke blir representert i nemnda. I saker fra den kommunen som ikke er representert, skal det i tilfelle trekkes ut et ekstra medlem, og dette skal da erstattes med et medlem fra denne kommunen uten representasjon.

### **§ 20-4. Samarbeidsavtale**

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

De enkelte kommunestyrene eller fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer som gjelder forhold som er nevnt i tredje og fjerde ledd.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- a. deltakerne i samarbeidet
- b. hvem av deltakerne som er vertskommune
- c. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d. når oppgaver og myndighet skal overføres
- e. hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f. hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g. hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h. hvordan samarbeidet skal oppløses
- i. annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

Avtaler om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal også inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda.

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere statsforvalteren om at samarbeidet er opprettet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om at samarbeidet er opprettet.

0 Endret ved lov [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)).

## **Karnov lovkommentarer: § 20-4**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 20-4 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter at det i forbindelse med opprettelsen av et vertskommunesamarbeid skal inngås en samarbeidsavtale. På samme måte som for interkommunale politiske råd og kommunalt oppgavesamarbeid må denne samarbeidsavtalen være *skriftlig*. Avtalen må inngås av samtlige deltakere i vertskommunesamarbeidet. Det gjelder naturligvis både vertskommunen og alle samarbeidskommunene.

Skal det være et interkommunalt samarbeid, må det minst være to kommuner. Loven angir ikke noen øvre grense for hvor mange deltakere det kan være i et vertskommunesamarbeid.

Personell kompetanse til å inngå avtalen er regulert i andre ledd, mens minstekravene til samarbeidsavtalens innhold er regulert i tredje ledd.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir *personell kompetanse* til å vedta samarbeidsavtalen. Kompetansen er lagt til det enkelte kommunestyre i kommunale vertskommunesamarbeid og det enkelte fylkesting i fylkeskommunale vertskommunesamarbeid.

Bestemmelsen fastsetter også at endringer som angår minstekravene i samarbeidsavtalen, slik disse fremgår av tredje ledd, må vedtas av alle kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Det er et forbud mot å delegere det å vedta den opprinnelige samarbeidsavtalen og å foreta endringer i minstekravene i tredje og fjerde ledd, jf. ordlyden «selv».

Det følger av tredje ledd bokstav a at samarbeidsavtalen skal angi deltakerne i samarbeidet. Dersom samarbeidet skal ta opp nye deltakere, endres minstekravene i samarbeidsavtalen. Dette krever vedtak fra kommunestyret eller fylkestinget i samtlige eksisterende deltakerkommuner eller -fylkeskommuner.

I motsetning til interkommunalt politisk råd (kommuneloven [§ 18-4](#) tredje ledd) og kommunalt oppgavefellesskap (kommuneloven [§ 19-4](#) tredje ledd) regulerer ikke kommuneloven personell kompetanse til å foreta endringer i andre deler av samarbeidsavtalen enn de som angår minstekravene. Det følger imidlertid av forarbeidene til tilsvarende regler i kommuneloven 1992 at kompetansen ligger hos samtlige deltakerkommuner eller -fylkeskommuner kommunestyret eller fylkesting, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 139](#). Samme sted fremgår det at kompetanse til å endre samarbeidsavtalen på disse punktene kan delegeres til den felles folkevalgte nemnda eller til vertskommunens administrasjon.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 20-4 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd fastsetter minstekrav til samarbeidsavtalens innhold. Kravene er listet opp i bokstavene a til i. At loven oppstiller minstekrav, innebærer at samarbeidsavtalen også kan inneholde andre bestemmelser. Det kan for eksempel være aktuelt å regulere spørsmål knyttet til informasjon til innbyggerne i deltakerkommunene om hvor brukerne skal henvende seg.

Loven regulerer ikke hvilke konsekvenser det har at samarbeidsavtalen ikke oppfyller minstekravene. Det følger av forarbeidene til tilsvarende bestemmelser om interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap at dette må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, se for eksempel [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 399](#). Tilsvarende må antakelig gjelde ved mangler knyttet til samarbeidsavtalen i et vertskommunesamarbeid.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 20-4 3. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav a fastsetter at samarbeidsavtalen skal angi hvem som er deltakere i samarbeidet. Det må altså fremgå hvilke kommuner eller fylkeskommuner som er deltakere i samarbeidet.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 20-4 3. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I et vertskommunesamarbeid vil det være en kommune eller en fylkeskommune som skal stå for tjenesteproduksjonen og saksbehandlingen. Denne kommunen eller fylkeskommunen betegnes gjerne *vertskommunen*. Det følger av bokstav b at vertskommunen skal identifiseres i samarbeidsavtalen. Skal et vertskommunesamarbeid endre hvem som skal forestå tjenesteproduksjonen, må derfor samarbeidsavtalen endres på et punkt som berører minstekravene, og en slik endring vil kreve vedtakelse i kommunestyret eller fylkestinget i samtlige deltakerkommuner.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 20-4 3. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav c at samarbeidsavtalen skal angi hvilke oppgaver samarbeidet skal ha, og hvilken beslutningskompetanse vertskommunen skal ha på vegne av den enkelte samarbeidskommune. Loven regulerer ikke nærmere hvor detaljert dette må fremgå av avtalen, men det følger av forarbeidene at hvis samarbeidet gjelder lovpålagte oppgaver, er det naturlig å angi at oppgaven og myndigheten i den konkrete loven gis til vertskommunen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\)](#)

[s. 139](#). Samme sted følger det at hvis beslutningskompetansen bare er ment å gjelde deler av et lovregulert område, må det stå spesifikt hvilke avgjørelser vertskommunen skal kunne treffe.

Selv om samarbeidsavtalen skal inneholde en angivelse av den beslutningskompetanse som skal gis vertskommunen, er ikke samarbeidsavtalen et delegasjonsvedtak. Vertskommunen har ikke kompetanse til å treffe beslutninger på vegne av samarbeidskommunen med hjemmel i samarbeidsavtalen. I tillegg til angivelsen i samarbeidsavtalen må det treffes et eget delegasjonsvedtak som må ligge innenfor rammen av samarbeidsavtalen, og med utgangspunkt i delegasjonsvedtak kan vertskommunen treffe vedtak på vegne av samarbeidskommunen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 137](#).

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 20-4 3. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav d fastsetter som minstekrav til samarbeidsavtalen at den fastsetter tidspunktet for når oppgaver og myndighet skal overføres fra samarbeidskommunene til vertskommunen.

For et administrativt vertskommunesamarbeid er det ikke noe krav om at de ulike samarbeidskommunene skal overføre oppgaver og myndighet, og heller ikke noe krav om at delegasjonen foretas fra samme tidspunkt.

For vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd følger det av loven at kommunestyrene eller fylkestingene skal delegere «den samme myndighet» til den folkevalgte nemnda. I forarbeidene til bestemmelsen følger det at alle deltakerkommunene må overføre de samme oppgavene og den samme myndigheten fra samme tidspunkt, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 139](#).

#### **Karnov Lovkommentar 8 til § 20-4 3. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Etter bokstav e skal samarbeidsavtalen også inneholde bestemmelser om hvilke vedtak truffet av vertskommunen som samarbeidskommunen skal varsles om.

Et vertskommunesamarbeid vil normalt produsere lovpålagte tjenester for deltakerkommunene eller -fylkeskommunene. Kommunestyret i de enkelte deltakerkommunene eller -fylkeskommunene har uavhengig av hvem som produserer tjenestene, et ansvar overfor brukerne av slike tjenester. Av denne grunn er det et behov for at kommunestyret i deltakerkommunene og fylkestinget i deltakerfylkeskommunene har en løpende oversikt over virksomheten, og en mulighet for å føre tilstrekkelig kontroll. Det er derfor ønskelig at deltakerne allerede i forkant av at samarbeidet trer i kraft, gjør seg opp en mening om hvilken rapporteringsplikt vertskommunen skal ha.

#### **Karnov Lovkommentar 9 til § 20-4 3. ledd bokstav f.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Av bokstav f følger det som et minstekrav til samarbeidsavtalen at den skal regulere hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå.

Vertskommunesamarbeid forutsetter at vertskommunens administrasjon skal forestå tjenesteproduksjon og normalt sett saksbehandle på vegne av samarbeidskommunene.

Vertskommunen påtar seg oppgaver som krever ressurser, og det er naturlig at samarbeidskommunene dekker kostnadene med dette, og eventuelt også gir vertskommunen en økonomisk kompensasjon utover rene kostnader. Det kan lett oppstå uenighet omkring slike økonomiske forhold, og det er derfor viktig at samarbeidskommunene i forkant av samarbeidet blir enige om slike økonomiske spørsmål. Det finnes også ulike måter å beregne og fordele kostnader på. For å unngå konflikter

knyttet til slike beregninger er det hensiktsmessig at partene ved inngåelsen av samarbeidsavtalen tar stilling til slike spørsmål.

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 20-4 3. ledd bokstav g.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav g at samarbeidsavtalen også skal regulere hvordan deltakerne kan tre ut av rådet. Med «uttreden» menes at én eller flere av deltakerne går ut av samarbeidet. Dette må altså skilles fra den situasjonen at samtlige deltakere velger å avslutte samarbeidet. I tilfelle er det snakk om en oppløsning av oppgavefellesskapet. Oppløsning er regulert i bokstav h.

Det er naturlig å regulere eventuelle frister for å varsle om uttreden. Der samarbeidet produserer løpende tjenester til borgerne, er det også viktig å gi prosedyrer for avvikling og overgang til ny tjenesteleverandør.

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 20-4 3. ledd bokstav h.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav h fastsetter som minstekrav til samarbeidsavtalen at den skal fastsette hvordan samarbeidet skal *oppløses*. Med «oppløsning» menes at selve samarbeidet opphører å eksistere.

Eksempel på regler som det kan være naturlig å gi i tilknytning til en oppløsning, er regler om oppnevning av et avviklingsstyre. Det kan også være naturlig å gi regler om håndtering av oppgavefellesskapets forpliktelser.

### **Karnov Lovkommentar 12 til § 20-4 3. ledd bokstav i.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav i fastsetter at samarbeidsavtalen også skal inneholde elementer som det av lov fremgår skal fremgå av avtalen. I forarbeidene nevnes som eksempel den situasjon der deltakerne har fastsatt at ledervervet i en felles folkevalgt nemnd skal gå på omgang mellom deltakerne, se kommuneloven [§ 20-3](#) tredje ledd andre punktum.

### **Karnov Lovkommentar 13 til § 20-4 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd inneholder også et minstekrav til samarbeidsavtalen, men bare der samarbeidet skal ha en felles folkevalgt nemnd. Kravet er at samarbeidsavtalen også må inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i nemnda. I dette ligger det et krav om å angi både hvor mange medlemmer det skal være i nemnda, og fordelingen av nemndsmedlemmer mellom deltakerkommunene.

### **Karnov Lovkommentar 14 til § 20-4 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd gir en varslingsplikt ved etablering av et vertskommunesamarbeid. Ved et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal statsforvalteren varsles om samarbeidet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal varselet sendes departementet. Ansvar for å sende varselet hviler på vertskommunen. Formålet med bestemmelsen er å sikre at statlige myndigheter, som ofte også vil ha et tilsynsansvar overfor virksomheten, orienteres om etablering av slike samarbeid.



**§ 20-5. Klagebehandling i et administrativt vertskommunesamarbeid**

Når det i et administrativt vertskommunesamarbeid treffes vedtak som kan påklages etter [forvaltningsloven § 28](#) første ledd, er klageinstansen den kommunen eller fylkeskommunen som har delegert myndigheten. Administrasjonen i vertskommunen er da underinstans etter [forvaltningsloven § 33](#) andre ledd. Administrasjonen er også underinstans der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter [forvaltningsloven § 35](#) andre og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

**Karnov lovkommentarer: § 20-5****Karnov Lovkommentar 1 til § 20-5**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Ettersom vertskommunesamarbeid også brukes der det skal treffes enkeltvedtak, vil det oppstå spørsmål om hvem som skal ha personell kompetanse til å behandle klage over slike vedtak. Utgangspunktet i forvaltningsloven er at klager over enkeltvedtak i en kommune eller fylkeskommune skal behandles internt i den kommunen eller fylkeskommunen som traff vedtaket. Vedtak i et vertskommunesamarbeid blir truffet i vertskommunen, og klage skulle da etter hovedregelen behandles i vertskommunen. Så lenge vertskommunen treffer sine vedtak på vegne av en samarbeidskommune, passer denne regelen dårlig. Det er derfor gitt en særregulering i kommuneloven. For klagebehandling i et *administrativt vertskommunesamarbeid* fremgår regelen av kommuneloven [§ 20-5](#), mens klage over enkeltvedtak i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er regulert i kommuneloven [§ 20-6](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 20-5 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* fastsetter at personell kompetanse til å behandle klage over enkeltvedtak i et administrativt vertskommunesamarbeid ligger hos klageinstansen i den kommunen eller fylkeskommunen som har delegert myndigheten, altså samarbeidskommunen som vedtaket gjelder. Vertskommunen har med andre ord ikke kompetanse til å behandle klager på vedtak truffet på vegne av en samarbeidskommune.

For svært mange vedtak truffet med hjemmel i særlovgivningen er det lovbestemt at klager over vedtak skal behandles av statlige myndigheter. I de fleste slike tilfeller er personell kompetanse til å behandle klagen gitt til statsforvalteren. Det følger av forarbeidene at kommuneloven ikke var ment å påvirke personell kompetanse lagt på denne måten i særloven, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 125](#).

*Andre punktum* regulerer behandling av klage i underinstansen. Etter forvaltningslovens alminnelige regler om klage skal en klage fremsettes for underinstansen, se forvaltningsloven [§ 32](#) første ledd bokstav a, og underinstansen skal foreta en vurdering av om det er grunn til å gi klagen medhold, jf. forvaltningsloven [§ 33](#) andre ledd. Disse reglene gjelder også i et administrativt vertskommunesamarbeid. Andre punktum fastsetter at i et administrativt vertskommunesamarbeid vil det være vertskommunens administrasjon som er underinstans etter forvaltningsloven [§ 33](#) andre ledd, og som derfor skal forberede saken og vurdere om det er grunnlag for å endre vedtaket før saken sendes til klageorganet.

*Tredje punktum* regulerer også hvem som er underinstansen i et administrativt vertskommunesamarbeid. Denne bestemmelsen regulerer situasjonen der personell kompetanse til å behandle klagen i lov er fastsatt å ligge til et statlig organ. Bestemmelsen fastsetter at



administrasjonen i vertskommunen også i disse situasjonene vil være underinstans etter forvaltningsloven [§ 33](#) andre ledd.

I forarbeidene ble det vurdert om klager i disse tilfellene burde sendes via kommunedirektøren i den samarbeidskommunen vedtaket er truffet på vegne av. Det ble pekt på at dette ville gi den aktuelle samarbeidskommunen informasjon omkring saksbehandlingen og sikre bedre kontrollmuligheter. Departementet la avgjørende vekt på at en lovfesting av en slik ordning kunne føre til forsinkelser i klagesaksbehandlingen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 126](#). Den alminnelige regelen er derfor i dag at vertskommunens administrasjon saksbehandler en klagesak som underinstans, og at de dersom de ikke endrer vedtaket, sender klagen direkte til det statlige klageorganet. Departementet pekte likevel på at det kunne være hensiktsmessig å sende kopi av klagesaken til den aktuelle samarbeidskommunen, og fremhevet at dette var noe som kunne reguleres i samarbeidsavtalen.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 20-5 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer klageinstansens kompetanse til å *omgjøre av eget tiltak* vedtak som er truffet av administrasjonen i en vertskommune. Utgangspunktet i forvaltningsloven er at et *klageorgan* har samme omgjøringsadgang som den som har truffet det opprinnelige vedtaket, se forvaltningsloven [§ 35](#) andre ledd. Et klageorgan vil også etter de alminnelige reglene ha en utvidet omgjøringsrett etter forvaltningsloven [§ 35](#) tredje ledd.

Kommuneloven [§ 20-5](#) andre ledd *første punktum* fastslår at *klageinstansen* ikke har kompetanse til å omgjøre vedtak etter forvaltningsloven [§ 35](#) andre og tredje ledd. Med formuleringen «klageinstansen» menes både der klageorganet ligger i samarbeidskommunen, og der klageinstansen er et statlig organ.

I tilfeller der klageinstansen ligger i samarbeidskommunen, kan bestemmelsen stå i et tilsynelatende motsetningsforhold til kommuneloven [§ 20-2](#) femte ledd. Denne bestemmelsen fastsetter at en samarbeidskommune kan omgjøre vedtak truffet av administrasjonen i vertskommunen etter forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd. Forskjellen på disse bestemmelsene forutsetter et skille mellom *overordnet organ* på den ene siden og *klageorgan* på den andre siden. Kommuneloven [§ 20-5](#) andre ledd regulerer klageorganets kompetanse til omgjøring, mens kommuneloven [§ 20-2](#) femte ledd regulerer overordnet organs kompetanse til å omgjøre av eget tiltak. Etter omstendighetene kan ett og samme organ både være klageorgan og overordnet organ. Da vil organet kunne forankre sin kompetanse til å omgjøre i egenskap av å være overordnet, og omgjøring kan hjemles i forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd. I mange tilfeller vil imidlertid klageorganet ikke være overordnet. Det gjelder for eksempel der samarbeidskommunene har opprettet et eget klageorgan for behandling av klager, se forvaltningsloven [§ 28](#) andre ledd første punktum. Det gjelder også der statlige myndigheter er gitt rollen som klageinstans i særlovgivningen. Kommuneloven [§ 20-5](#) fastslår da at *klageorganet* ikke kan hjemle en omgjøring av eget tiltak hverken i forvaltningsloven [§ 35](#) andre eller tredje ledd. Et slikt særlig klageorgan kan heller ikke hjemle omgjøring i kommuneloven [§ 20-2](#) andre ledd, jf. forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd.

Der klageorganet er et statlig organ, er dette utgangspunktet også i tråd med hovedregelen som følger av forvaltningsloven [§ 35](#) fjerde ledd. I tråd med regelen som følger av forvaltningsloven [§ 35](#) fjerde ledd andre punktum, følger det av kommuneloven [§ 20-5](#) andre ledd *andre punktum* at statlige klageorgan likevel har kompetanse til å oppheve vedtak som anses *ugyldige*. Ugyldighetsbegrepet må her tolkes i tråd med den forståelse som legges til grunn i forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd bokstav c.

### **§ 20-6. Klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd**

Når en felles, folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid treffer vedtak som kan påklages etter [forvaltningsloven § 28](#) første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder som oppnevnes av kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene. Den felles, folkevalgte nemnda er underinstans etter [forvaltningsloven § 33](#) andre ledd. Nemnda er også underinstans der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

Hver av deltakerne skal være representert i en klagenemnd som er oppnevnt etter første ledd. Klagenemnda velger selv sin leder og nestleder. For øvrig gjelder bestemmelsene om utvalg så langt de passer.

Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter [forvaltningsloven § 35](#) andre og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

## **Karnov lovkommentarer: § 20-6**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 20-6**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens kommuneloven [§ 20-5](#) regulerer behandling av klager på vedtak truffet i et administrativt vertskommunesamarbeid, regulerer kommuneloven [§ 20-6](#) spørsmålet om klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-6 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* pålegger deltakerne i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd som skal treffe enkeltvedtak, å opprette én eller flere felles klagenemnder. Denne eller disse klagenemndene vil være klageinstans for enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven [§ 28](#) første ledd.

Loven er ikke til hinder for at den felles, folkevalgte nemnda delegerer kompetanse til vertskommunens administrasjon. I praksis er dette også vanlig. For vedtak truffet av vertskommunens administrasjon kunne den felles folkevalgte nemnden vært klageinstans. Lovens ordning er imidlertid at også klager over vedtak skal behandles i klagenemnda, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 141](#).

Denne særlige klagenemnda skal opprettes av deltakerkommunene (eller -fylkeskommunene) sine kommunestyre eller fylkesting. Ordlyden inneholder ikke den vanlige formuleringen som markerer delegasjonsforbud («selv»). Ettersom det bare er kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle deltakerkommunen eller fylkeskommunen som kan delegere kompetanse til en vertskommune, må det antakelig innfortolkes et delegasjonsforbud.

På mange områder følger det av særlovgivningen at klager over vedtak skal behandles av statlige myndigheter. Det følger av forarbeidene at kommuneloven ikke endrer den personelle kompetansen i slike tilfeller, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 141](#). I de mange tilfeller der klagekompetansen er lagt til staten, vil derfor ikke klagenemnda ha kompetanse.

*Andre punktum* regulerer behandling av klager over enkeltvedtak i underinstansen. Etter forvaltningslovens alminnelige regler om klage skal en klage fremsettes for underinstansen, se forvaltningsloven [§ 32](#) første ledd bokstav a, og underinstansen skal foreta en vurdering av om det er grunn til å gi klagen medhold, jf. forvaltningsloven [§ 33](#) andre ledd. Det følger av andre punktum at den felles folkevalgte nemnda er underinstans etter denne bestemmelsen i forvaltningsloven.

Det kan reises spørsmål om den felles folkevalgte nemnda kan delegere ansvaret som underinstans i forbindelse med klagebehandling til kommunedirektøren og administrasjonen i vertskommunen. En slik delegasjon vil redusere kontrollmuligheten. Det følger likevel av forarbeidene at nemnda er ment

å kunne foreta en slik delegasjon, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 126](#). Loven er altså ikke til hinder for at administrasjonen behandler en klage som underinstans og deretter sender saken direkte videre til klagenemnda for klagebehandling.

*Tredje punktum* regulerer også hvem som er underinstans der personell kompetanse til å behandle klagen i lov er fastsatt å ligge til et statlig organ. Bestemmelsen fastsetter at den felles folkevalgte nemnda er underinstans etter forvaltningsloven [§ 33](#) andre ledd også i disse tilfellene.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 20-6 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Ettersom klagenemnda skal behandle saker for alle samarbeidskommunene, følger det av andre ledd *første punktum* at alle deltakerne skal være representert i klagenemnda med minst ett medlem. Selv om dette ikke fremgår av loven, må valg av medlemmer til nemnda foretas av kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle deltakerkommunen eller -fylkeskommunen.

*Andre punktum* regulerer hvem som skal velge leder og nestleder i den enkelte klagenemnd. Det er nemnda selv som skal velge leder og nestleder.

*Tredje punktum* fastsetter at reglene om utvalg gjelder så langt de passer for den enkelte klagenemnda. Det innebærer at klagenemnda vil være et folkevalgt organ, og at de alminnelige saksbehandlingsreglene i kommuneloven [kapittel 11](#) får anvendelse for klagenemndas saksbehandling. Se om en del av problemstillingene denne henvisningen reiser, i [note 5](#) til [§ 20-3](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 20-6 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd regulerer klageinstansens kompetanse til av eget tiltak å omgjøre vedtak truffet av en vertskommune i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Bestemmelsen gjelder både særskilt oppnevnte klagenemnder og eventuelt statlige klageinstanser.

*Første punktum* regulerer klageinstansens kompetanse til å omgjøre vedtak av eget tiltak truffet av enten den felles folkevalgte nemnda eller administrasjonen i en vertskommune. Bestemmelsen fastslår at klageinstansen ikke har kompetanse til å omgjøre vedtak etter forvaltningsloven [§ 35](#) andre og tredje ledd.

*Andre punktum* gir en særregel der klageorganet er et statlig organ. I tråd med regelen som følger av forvaltningsloven [§ 35](#) fjerde ledd andre punktum, følger det av kommuneloven [§ 20-5](#) andre ledd andre punktum at statlige klageorgan likevel har kompetanse til å oppheve vedtak som anses ugyldige. Ugyldighetsbegrepet må her tolkes i tråd med den forståelse som legges til grunn i forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd bokstav c.

### **§ 20-7. Lovlighetskontroll**

Hvis et vedtak er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune, kan tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre eller fylkesting bringe vedtaket inn for departementet for å få kontrollert om det er lovlig, jf. [kapittel 27](#).

Medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget i vertskommunen kan ikke kreve lovlighetskontroll av vedtak som er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.

### **Karnov lovkommentarer: § 20-7**

**Karnov Lovkommentar 1 til § 20-7****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir særregler om lovlighetskontroll av vedtak truffet i et vertskommunesamarbeid. Reglene om lovlighetskontroll fremgår av kommuneloven [kapittel 27](#). En lovlighetskontroll innebærer at departementet kontrollerer en avgjørelse (et vedtak) truffet av en kommune eller en fylkeskommune. Etter kommuneloven [§ 27-1](#) andre ledd kan departementet unntaksvis iverksette en lovlighetskontroll av eget tiltak. Hovedregelen er imidlertid at lovlighetskontroll er noe som bare kan utløses av at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget krever lovlighetskontroll, jf. kommuneloven [§ 27-1](#) første ledd. Det er bare medlemmer i kommunestyret i den kommunen som traff vedtaket, eller medlemmer i fylkestinget i den fylkeskommunen som har truffet vedtaket, som kan kreve slik lovlighetskontroll. Regelen om hvem som kan kreve en lovlighetskontroll, blir imidlertid vanskeliggjort i et vertskommunesamarbeid. I begge typene vertskommunesamarbeid treffes avgjørelsen i en vertskommune, men ofte på vegne av en samarbeidskommune. Kommuneloven [§ 20-7](#) gir en særregulering av spørsmålet om hvem som kan kreve lovlighetskontroll i disse situasjonene.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 20-7 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 10.01.2024 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter at det er tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre eller fylkesting som har kompetanse til å kreve lovlighetskontroll av vedtak vertskommunens «organer» har truffet «på vegne av» den aktuelle samarbeidskommunen. Reguleringen er ment å sikre at den kommunen eller det fylkestinget som er ansvarlig overfor brukerne av tjenester, er den som har mulighet til å kreve lovlighetskontroll, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 127](#).

Rent språklig kan vilkåret «organer» tolkes slik at vedtaket må være truffet av et folkevalgt organ, og da i motsetning til vertskommunens administrasjon. Det følger imidlertid av forarbeidene at bestemmelsen både gjelder i administrative vertskommunesamarbeid og i vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 141](#). Det kan da ikke være tvil om at regelen også får anvendelse der vedtaket er truffet i vertskommunens administrasjon.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt «organer» også vil omfatte klagenemnda i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Ordlyden vil omfatte dette organet. I juridisk teori er det også antatt at dette er omfattet, se Bernt/Overå 2019 s. 441.

Mer tvil kan det knytte seg til hva som ligger i vilkåret om at vedtaket må være truffet «på vegne av» den aktuelle samarbeidskommunen. I de fleste tilfeller vil det være nokså klart om et vedtak bygger på delegasjon fra en samarbeidskommune. I et vertskommunesamarbeid om barnevern vil barnevernloven angi hvilken kommune som har ansvar for det aktuelle barnet, se barnevernloven [§ 15-4](#). Når vertskommunen treffer et vedtak, må vedtaket derfor bygge på delegert kompetanse fra den aktuelle kommunen. Her vil det sjelden oppstå tvil. Usikkerhet vil imidlertid oppstå der vedtaket i vertskommunen er av mer generell karakter. Som eksempel kan nevnes en barnevernstjeneste som treffer vedtak om saksbehandling eller generelle retningslinjer for håndtering av saker. Denne typen vedtak vil ha betydning for saksbehandlingen av saker for samtlige deltakere i vertskommunesamarbeid. Hvorvidt flere samarbeidskommuner her kan kreve lovlighetskontroll, er ikke drøftet i forarbeidene. Grensene er her uklare.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 20-7 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd fastsetter at medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget i en vertskommune ikke har kompetanse til å kreve lovlighetskontroll av vedtak som er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.

### § 20-8. *Oppløsning og uttreden*

Hvis deltakerne er enige om det, kan vertskommunesamarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.

Den enkelte deltakeren kan med ett års varsel si opp en avtale om vertskommunesamarbeid. Det kan avtales en annen oppsigelsesfrist.

#### **Karnov lovkommentarer: § 20-8**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 20-8**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir regler om oppløsning av et vertskommunesamarbeid og om uttreden fra et vertskommunesamarbeid. Bestemmelsen gir ikke noen fullstendig regulering av de spørsmål som kan oppstå i denne forbindelse, og det er et krav om at deltakerne i samarbeidsavtalen gir utfyllende regler, se kommuneloven [§ 20-4](#) tredje ledd bokstav h.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-8 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter det som uansett følger av alminnelige avtalerettslige regler, nemlig at partene i et samarbeid ved enighet mellom alle deltakerne kan velge å oppløse et vertskommunesamarbeid med øyeblikkelig virkning.

##### **Karnov Lovkommentar 3 til § 20-8 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd gir regler om *uttreden*. Bestemmelsen fastsetter at den enkelte deltaker i et vertskommunesamarbeid kan si opp avtalen «med ett års varsel». Det følger av *andre punktum* at denne bestemmelsen er deklatorisk. Partene kan med andre ord avtale en annen oppsigelsestid.

Oppsigelsesfristen har den virkning at partene vil være bundet av avtalen, herunder forpliktet til å betale vederlag i samsvar med avtalen, frem til utløpet av oppsigelsestiden. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at en samarbeidskommune kan trekke tilbake delegert myndighet gitt til en vertskommune og gi denne til deler av egen organisasjon før oppsigelsestiden er løpt ut, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 141](#).

Det er ikke noen tilsvarende mulighet for vertskommunen til å tre ut av samarbeidet før utløpet av oppsigelsestiden. Vertskommunen vil være forpliktet til å utføre de oppgaver og treffe de vedtak som samarbeidsavtalen pålegger vertskommunen, frem til oppsigelsestiden er løpt ut eller samarbeidskommunen har trukket tilbake myndigheten og/eller kompetansen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 142](#).

### § 20-9. *Kontrollutvalgets myndighet i en vertskommune*

Kontrollutvalget i vertskommunen fører kontroll med virksomheten i vertskommunen på vegne av alle deltakerne i vertskommunesamarbeidet.



**Karnov lovkommentarer: § 20-9****Karnov Lovkommentar 1 til § 20-9 1. ledd**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Vertskommunesamarbeid utløser også spørsmål knyttet til kontrollutvalgenes oppgaver. Kontrollutvalget i kommuner og fylkeskommuner skal føre løpende kontroll av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet på vegne av kommunestyret eller fylkestinget. Når vedtak treffes i en vertskommune på vegne av en samarbeidskommune, oppstår spørsmålet om hvem som skal føre kontroll med denne virksomheten.

Det følger av kommuneloven [§ 20-9](#) første ledd at det er *vertskommunens kontrollutvalg* som skal utøve denne kontrollen, også på vegne av alle deltakerne i samarbeidskommunene.

I forarbeidene problematiseres denne løsningen. Det ble vist til at for vedtak vertskommunen har truffet på vegne av en samarbeidskommune, har kommunestyret eller fylkestinget i vertskommunen hverken noen rolle som overordnet eller noen instruksjonsmyndighet. Det vil dermed oppstå et misforhold mellom kontrollutvalgets og kommunestyrets eller fylkestingets ansvarsområde. Departementet falt likevel ned på at kontrollutvalget i vertskommunen, som primært skal kontrollere lovlighet, også burde gjennomføre alminnelig kontroll med den virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen driver på vegne av samarbeidskommuner i et vertskommunesamarbeid, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 111](#).

Det kan reises spørsmål om hvem vertskommunens kontrollutvalg skal rapportere til. Kommuneloven [§ 23-5](#) pålegger kontrollutvalget å rapportere sine resultater til «kommunestyret eller fylkestinget». I alminnelighet betyr dette at kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommune eller fylkeskommune. Det kan imidlertid problematiseres om dette også skal gjelde i et vertskommunesamarbeid. En alternativ fortolkning vil her være at kontrollutvalget i vertskommunen skal rapportere til det kommunestyre eller fylkesting i samarbeidskommunene i den grad kontrollen er knyttet til saker som gjelder disse, eventuelt til alle i vertskommunesamarbeidet. Lovens ordlyd løser ikke spørsmålet, og det kan heller ikke ses omtalt i lovens forarbeider. I juridisk teori har Bernt/Overå 2019 s. 444 lagt til grunn at rapportering skjer til de enkelte kommunestyrene eller fylkestingene i vertskommunesamarbeidet, slik at disse får foranledning til å følge opp sitt eget kontrollansvar.

I forarbeidene til bestemmelsen ble det også problematisert om kontrollutvalget i *samarbeidskommunene* burde, og eventuelt skulle, gjennomføre kontroll med vertskommunens arbeid på vegne av den aktuelle samarbeidskommunen, se [Ot.prp. nr. 95 \(2005–2006\) s. 111](#). Departementet landet på at kontrollutvalget i samarbeidskommunene ikke skulle gis en slik oppgave, og la til grunn at dette kontrollutvalget heller ikke skulle gis en særlig rett til informasjon ut over det samarbeidskommunene hadde krav på etter samarbeidsavtalen.

**§ 20-10. Statlig tilsyn med vertskommuner**

Pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot vertskommunen i tilfeller der en samarbeidskommune har overlatt til en vertskommune å utføre lovpålagte oppgaver. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner blir fulgt opp.

[§ 30-3](#) første ledd gjelder på tilsvarende måte overfor vertskommunen.

**Karnov lovkommentarer: § 20-10****Karnov Lovkommentar 1 til § 20-10 1. ledd**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I utgangspunktet vil reglene gitt i kommuneloven [kapittel 30](#) og i særlovgivningen komme til anvendelse også ved tilsyn av virksomhet i et vertskommunesamarbeid. Det kan oppstå en del særlige problemstillinger ved anvendelsen av disse reglene i et vertskommunesamarbeid.

En kan for eksempel tenke seg at statlige myndigheter gjennomfører et hendelsesbasert tilsyn mot en barnevernstjeneste i en vertskommune. Dersom den aktuelle saken hører til i en samarbeidskommune, kan det reises spørsmål om hvem de statlige tilsynsmyndighetene skal rette eventuelle pålegg eller sanksjoner mot. Det følger av kommuneloven [§ 20-10](#) første ledd *første punktum* at pålegg og sanksjoner her skal rettes mot vertskommunen.

I slike tilfeller vil det også kunne oppstå spørsmål om hvem som har ansvar for at pålegg blir fulgt opp. Dette er regulert i *andre punktum*, som legger dette ansvaret til vertskommunen.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 20-10 2. ledd**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 03.05.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av kommuneloven [§ 30-3](#) statsforvalteren kan kreve opplysninger, innsyn i dokumenter og å få gjennomføre undersøkelser i kommuner og fylkeskommuner i tilknytning til tilsyn med kommuneplikter. Også her vil det i vertskommunesamarbeid oppstå spørsmål om hvem slike krav kan rettes mot. Det følger av kommuneloven [§ 20-1](#) andre ledd at reglene gjelder på «tilsvarende» måte overfor vertskommunen. Det innebærer at krav om opplysninger mv. kan rettes direkte mot vertskommunen.

Av formuleringen «tilsvarende» følger det at statsforvalteren også kan rette slike krav mot samarbeidskommunen. Dette kan være praktisk i situasjoner der samarbeidskommunen tidligere har behandlet saken i egen kommune, og det for eksempel finnes dokumenter av interesse for statsforvalterens tilsyn i samarbeidskommunen.

## **Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper**

### **§ 21-1. Representasjon av begge kjønn i styret**

Reglene i [aksjeloven § 20-6](#) om representasjon av begge kjønn i styret gjelder på tilsvarende måte for aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst 2/3 av aksjene. Departementet kan gi forskrift om at første punktum også skal gjelde for aksjeselskaper som kommuner eller fylkeskommuner eier under 2/3 av, når resten av selskapet er eid av staten eller av selskaper som direkte eller indirekte er heleid av staten.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av valg av styremedlemmer som skal velges av og blant de ansatte i selskaper som er nevnt i første ledd.

## **Syvende del. Egenkontroll**

### **Karnov lovkommentarer: Syvende del. Egenkontroll**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til Syvende del. Egenkontroll**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommunelovens syvende del gir regler om kommuners og fylkeskommuners egenkontroll. Egenkontroll innebærer at kommunene eller fylkeskommunene selv gjennomfører kontroll med egen

organisasjon. Slik egenkontroll vil ofte være *uformell* og foregå løpende i de ulike delene av organisasjonen. Men kommuneloven har også i syvende del *formelle* minstekrav til egenkontroll.

Denne delen av loven er delt inn i fem kapitler, som beskriver fem ulike deler av egenkontrollen. I [kapittel 22](#) fastsettes kommunestyrets og fylkestingets øverste ansvar for kontroll av kommunen og fylkeskommunen. Kommuneloven [kapittel 23](#) gir regler om kontrollutvalg, [kapittel 24](#) gir regler om revisjon, [kapittel 25](#) gir regler om internkontroll, mens i [kapittel 26](#) er det gitt regler om eierstyring.

Egenkontrollen inngår som én av mange ulike kontrollmekanismer med kommuner og fylkeskommuner. Historisk har de mest sentrale kontrollmekanismene være ulike former for *statlig administrativ kontroll*. Slik kontroll er regulert i kommunelovens åttende del. Den består av lovlighetskontroll ([kapittel 27](#)), statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse ([kapittel 28](#)) og statlig tilsyn ([kapittel 30](#)). I tillegg vil staten føre kontroll med kommuner og fylkeskommuner som klageinstans etter forvaltningsloven [kapittel VI](#). I kommuneloven 2018 har det vært et mål å styrke egenkontrollen, for på den måten forsvarlig å kunne redusere statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner, se for eksempel [NOU 2016: 4 s. 302](#).

Også *domstolene* kan føre kontroll med kommuner og fylkeskommuner. Domstolskontroll forutsetter imidlertid at noen bringer en sak inn for domstolene. På grunn av kostnadene knyttet til domstolsbehandling er det i dag få saker som bringes inn for domstolene mot norske kommuner. Reglene for å bringe saker mot en kommune eller en fylkeskommune inn for domstolen, fremkommer ikke av kommuneloven, men følger i stor grad av de alminnelige reglene i tvisteloven (se likevel særregler i tvisteloven [kapittel 36](#) om saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren).

En fjerde viktig kontrollmekanisme er den kontrollen som føres av *mediene* og *befolkningen* i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Enhver har etter hovedregelen krav på innsyn i kommunens og fylkeskommunens virksomhet, jf. offentleglova [§ 3](#) og kommuneloven [§ 4-1](#). Samtidig gir Grunnloven [§ 100](#) en ytringsfrihet som gir mulighet for diskusjon og eventuell kritikk mot kommunen og fylkeskommunen. I praksis er brukerne og mediernes dekning av saker en viktig kontrollmekanisme for kommuner og fylkeskommuner. Denne formen for kontroll er imidlertid ikke regulert i kommuneloven.

## Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

### § 22-1. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges fram til orientering eller avgjørelse.

Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

**Karnov lovkommentarer: § 22-1**

**Karnov Lovkommentar 1 til § 22-1**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 22-1](#) regulerer kommunestyrets og fylkestingets ansvar for kontroll i kommunen eller fylkeskommunen.

Bestemmelsen svarer til kommuneloven 1992 [§ 76](#) første og andre punktum. Kommuneloven 1992 [§ 76](#) tredje punktum fastsatte at kommunestyret og fylkestinget hadde ansvar for at kommunens og fylkeskommunens regnskaper ble revidert på en betryggende måte. Denne ble bestemmelsen ble ansett overflødig og ble derfor ikke videreført, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 403](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 22-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *første ledd* slås det fast at kommunestyret er øverste kontrollmyndighet og har det øverste ansvaret for kontrollen i en primærkommune. I samme bestemmelse slås det fast at fylkestinget er øverste kontrollmyndighet og har det øverste ansvaret for kontrollen i fylkeskommunen.

Det følger av kommuneloven [§ 5-3](#) første ledd at kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og at fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen. Av [§ 5-3](#) andre ledd følger det at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og at fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke annet er bestemt i lov. Det følger forutsetningsvis av rollen som øverste organ og primære beslutningsorgan at kommunestyret og fylkestinget har et ansvar for kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Et slikt ansvar vil også tilsi et ansvar for å føre kontroll med kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Dette kontrollansvaret er eksplisitt fastslått i kommuneloven [§ 22-1](#) første ledd.

Kontrollansvaret vil omfatte alle folkevalgte organer, alle andre kommunale organer, kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, eventuell kommunedelsadministrasjon og kommunale og fylkeskommunale foretak. Kommunestyret og fylkestinget vil også ha et overordnet kontrollansvar for kommunens eierposisjoner og medlemskap i selskaper og interkommunale organer.

Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar omfatter alle typer kontroll, både den løpende internkontrollen og kontrollutvalgets og revisors aktiviteter. Kommunestyret og fylkestinget har med andre ord et overordnet ansvar for at kommunedirektøren har etablert en internkontroll etter kommuneloven [kapittel 25](#). De har videre ansvar for at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert i tråd med reglene i kommuneloven [kapittel 24](#), at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon, etterlevelserevisjon, forvaltningsrevisjon med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i, og at det gjennomføres eierskapskontroll. Dette gjelder selv om loven eksplisitt legger ansvaret for å påse at slik kontroll gjennomføres, til kontrollutvalget (se [§ 23-2](#) første ledd) og legger ansvaret for å utføre slik revisjon til revisor (se [§ 24-2](#) første ledd).

Kommuneloven [§ 23-5](#) pålegger kontrollutvalget å rapportere om sine resultater til kommunestyret og fylkestinget. I praksis vil kommunestyret og fylkestinget i stor grad kunne utøve sin kontrollvirksomhet ved å behandle disse rapportene.

Kommuneloven pålegger likevel kommunestyret og fylkestinget også å treffe vedtak om plan for forvaltningsrevisjon (se [§ 23-3](#) tredje ledd) og plan for eierskapskontroll (se [§ 23-4](#) tredje ledd). Dette er ment å gi kommunestyret og fylkestinget overordnet styring på kontrollen, herunder å legge føringer for omfang av og områder for kontroll.

Kommunestyret og fylkestinget har også en plikt til å reagere dersom planene for kontroll, eller rapportene om den kontrollen som er gjennomført, tilsier dette. Kommunestyret og fylkestinget kan altså ikke bare lene seg på kontrollutvalget. De har et selvstendig ansvar for den kontrollen som utøves på deres vegne. Kontrollutvalget er også direkte underlagt kommunestyret og fylkestinget, og kommunestyret og fylkestinget kan gi bindende instruksjoner om den kontrollen kontrollutvalget skal utføre.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 22-1 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* fastslår at kommunestyret og fylkestinget kan kreve å få forelagt seg enhver sak til orientering eller avgjørelse. Også dette er en naturlig konsekvens av kommunestyrets og fylkestingets rolle som henholdsvis kommunens og fylkeskommunens øverste organ.

Retten til å få forelagt seg enhver sak ligger til kommunestyret og fylkestinget som organ. Plikten oppstår ved at vedkommende organ treffer vedtak i tråd med saksbehandlingsreglene som gjelder for folkevalgte organer. Dette innebærer at et flertall av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer må stemme for å kreve saken forelagt organet, se [§ 11-9](#) første ledd. Se likevel Bernt/Overå 2019 s. 451, som gir uttrykk for at dette kan gjøres ved en formløs henvendelse mellom møtene.

Kommuneloven [§ 22-1](#) andre ledd regulerer kommunestyrets og fylkestingets rett til å kreve en sak forelagt seg. Retten til å kreve dokumentinnsyn er regulert i kommuneloven [§ 11-13](#).

**Karnov Lovkommentar 4 til § 22-1 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* fastslår at kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen. Kompetansen til å omgjøre gjelder bare så langt det folkevalgte organet eller administrasjonen selv kunne ha omgjort vedtaket.

De skranker som for eksempel gjelder for å omgjøre privatrettslige disposisjoner, for eksempel avtaler, vil derfor begrense kommunestyrets eller fylkestingets omgjøringskompetanse.

For *enkeltvedtak* må denne bestemmelsen sees i sammenheng med forvaltningsloven [§ 35](#), som regulerer omgjøring av enkeltvedtak etter eget tiltak. Innenfor de rammer som følger av forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd, kan kommunestyret og fylkestinget omgjøre enkeltvedtak truffet av andre folkevalgte organ, andre kommunale organ, kommunale foretak eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon. Det er noe usikkert om slik omgjøring skal forankres i bestemmelsens første eller andre ledd, men regelens innhold er ikke omstridt, se neste avsnitt.

Av forvaltningsloven [§ 35](#) tredje ledd følger det at en ”klageinstans eller overordnet myndighet” har en utvidet kompetanse til å omgjøre enkeltvedtak. I kommunal sektor følger det av fjerde ledd at denne bestemmelsen ikke får anvendelse for kommunal eller fylkeskommunal klageinstans etter fvl. [§ 28](#) andre ledd første til tredje punktum. En kommunal klageinstans har dermed ikke kompetanse til å omgjøre vedtak etter forvaltningsloven [§ 35](#) tredje ledd.

Det kan derimot reises spørsmål om hvorvidt kommunestyret og fylkestinget, som øverste organ i henholdsvis kommunen og fylkeskommunen, er ”overordnet myndighet” overfor annen kommunal eller fylkeskommunal beslutningstaker. Rent språklig vil det være en naturlig tolkning. I forarbeidene til det som i dag er forvaltningsloven [§ 35](#) fjerde ledd, fremkommer det at en kommune/fylkeskommune i forvaltningsloven [§ 35](#) anses som «ett organ», se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 306](#). Ifølge de samme forarbeidene var forvaltningsloven [§ 35](#) fjerde ledd første punktum også ment å presisere at overordnede instanser innen kommunen/fylkeskommunen «ikke har den vide omgjøringadgangen som følger av forvaltningsloven [§ 35](#) andre og tredje ledd». I tråd med dette legger Bernt/Overå 2019 s. 451 og Bernt/Overå/Hove 2002 s. 588 til grunn at kommunestyret og fylkestinget ikke har kompetanse til å omgjøre henholdsvis kommunale og fylkeskommunale vedtak med hjemmel i forvaltningsloven [§ 35](#) tredje ledd.



## Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 23](#) regulerer kontrollutvalget. Kontrollutvalget inngår som én av fem ulike kontrollmekanismer i det som i kommuneloven kalles «egenkontroll», se nærmere [note 1](#) til [syvende del](#).

Kontrollutvalget skal føre kontroll med hele kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt: folkevalgte organer, andre kommunale organer, administrasjonen og eventuelle kommunale foretak, se Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. Med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2019 s. 453.

Det faller også innenfor kontrollutvalgets ordinære ansvar å kontrollere interkommunale samarbeid i den grad disse ikke er egne rettssubjekt. Ansvar for kontroll av et vertskommunesamarbeid er imidlertid lagt til vertskommunens kontrollutvalg. Slik kontroll vil skje på vegne av alle deltakerkommunene i samarbeidet, jf. kommuneloven [§ 20-9](#).

I juridisk teori er det lagt til grunn at kontrollen ikke omfatter kommunestyret eller fylkestinget selv, se Bernt/Overå 2019 s. 453. Dette følger ikke direkte av loven, men er en naturlig konsekvens av at kontrollutvalget skal føre kontroll på kommunestyrets og fylkestingets vegne ([§ 23-1](#) første ledd), og at kontrollutvalget er underordnet kommunestyret og fylkestinget. Selv om kontrollutvalget ikke skal kontrollere kommunestyret eller fylkestinget, kan det likevel varsle dersom for eksempel kommunestyret har truffet eller er i ferd med å treffe et ulovlig vedtak, jf. [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 52](#).

Kontrollutvalget kan i prinsippet ta opp ethvert forhold ved den kommunale virksomheten såfremt det er knyttet til utvalgets kontrollansvar, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 403](#). Kontrollutvalget kan blant annet gjennomføre høringer, se forutsetningsvis [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 287](#). Med det menes at kontrollutvalget gjennomfører møter der utvalget mottar muntlige forklaringer og eventuelt gjennomgår skriftlige dokumenter. Bruk av høringer er nærmere omtalt i *Kontrollutvalgsboka. Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet* (3. utg., publikasjon [H-2355N](#)) s. 33–34. Gjennomføringen av en høring må skje innenfor rammene av kommuneloven [kapittel 11](#). Utgangspunktet vil være at høringen skal skje for åpne dører, men i den grad det vil fremkomme taushetsbelagte opplysninger, må dørene lukkes. For gjennomføring av høringer i kontrollutvalg kan det også vises til Hans Blø mfl., [Høring i kontrollutvalget? Veileder for høringer](#), Forum for Kontroll og Tilsyn, 2014.

Kontrollutvalget skal være direkte underlagt kommunestyret og fylkestinget. Det kan altså ikke underlegges andre folkevalgte organer. Kontrollutvalget er organisatorisk plassert på siden av det ordinære hierarkiet. I motsetning til andre folkevalgte organer vil ikke kontrollutvalget være direkte overordnet kommunedirektøren og vil ikke kunne gi instruks som er bindende for kommunedirektøren. Derimot vil kommunestyret og fylkestinget kunne gi både generelle og konkrete instruks til kontrollutvalget, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 403](#).

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder, *Kontrollutvalgsboka. Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet* (3. utg. (2022), publikasjon [H-2355N](#)). I denne vil man finne en nærmere beskrivelse av reglene om kontrollutvalg.

### § 23-1. Kontrollutvalget

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Utvalget skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Utelukket fra valg er

- a. ordfører og varaordfører
- b. medlemmer og varamedlemmer av formannskap eller fylkesutvalg
- c. medlemmer og varamedlemmer av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet. Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er likevel valgbare
- d. medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd
- e. medlemmer og varamedlemmer av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité
- f. ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- g. personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen, i et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- h. personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefellesskap.

Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst velge medlemmer til utvalget på nytt. Hvis ett eller flere medlemmer av utvalget skal skiftes ut, skal alle medlemmene velges på nytt.

### **Karnov lovkommentarer: § 23-1**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 23-1**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 23-1](#) gir regler for kontrollutvalget som organ. Som navnet tilsier, er kontrollutvalg en særlig form for utvalg etter kommuneloven [§ 5-7](#). Dette fremgår av ordlyden i [§ 5-1](#) andre ledd bokstav d. Reglene som gjelder for utvalg, gjelder derfor også kontrollutvalget om ikke annet følger av [kapittel 23](#). På mange områder er det imidlertid gitt særregulering i [kapittel 23](#).

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 23-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Hovedregelen for utvalg etter kommuneloven [§ 5-7](#) er at kommunestyret og fylkestinget velger om de ønsker å opprette utvalg. Kommuneloven [§ 23-1](#) første ledd gjør et unntak fra dette og fastsetter at enhver kommune og enhver fylkeskommune skal ha et kontrollutvalg, jf. ordlyden «velger».

Det følger også av bestemmelsen at kommunestyret og fylkestinget «selv» må foreta valg av medlemmer til kontrollutvalget. Dette innebærer at valg av kontrollutvalg ikke kan delegeres.

Hovedregelen for utvalg etter kommuneloven [§ 5-7](#) er også at kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme hvilke oppgaver utvalget skal ha, herunder hvilken kompetanse utvalget skal gis. Også på dette punktet er kontrollutvalget særregulert i kommuneloven [§ 23-1](#) første ledd. Bestemmelsen fastsetter at kontrollutvalget skal føre en løpende kontroll med kommunen på kommunestyrets vegne eller fylkeskommunen på fylkestingets vegne. Bestemmelsen må forstås slik at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan opprette andre utvalg for å forestå den kontroll som i loven er lagt til kontrollutvalget. Samtidig kan kontrollutvalget ikke gis andre oppgaver enn de som følger av kommuneloven [kapittel 23](#), se [NOU 1990: 13 s. 412](#).

Kontrollutvalgets oppgaver er begrenset til å kontrollere lovligheten av de handlinger og de beslutninger som er foretatt i den aktuelle kommune eller fylkeskommune. Dette fremgår ikke av loven, men av forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 1](#). Kontrollutvalget skal med andre ord ikke overprøve de politiske prioriteringer som folkevalgte organer har foretatt.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 23-1 ...Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestl...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd første punktum fastsetter den personelle kompetansen til å velge kontrollutvalgets medlemmer, herunder leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer. Kompetansen er lagt til kommunestyret eller fylkestinget «selv», noe som innebærer at denne kompetansen ikke kan delegeres.

Valg av medlemmer til kontrollutvalget skal skje ved forholdsvalg dersom minst ett medlem i kommunestyret eller fylkestinget krever dette, jf. [§ 7-4](#) første ledd første punktum. Dersom ingen medlemmer krever forholdsvalg, skjer valget ved avtalevalg, jf. [§ 7-4](#) første ledd andre punktum. Valg av varamedlemmer skjer på samme måte og i samme valgprosess, se forutsetningsvis [§ 7-6](#) femte ledd.

Valg av leder og nestleder til kontrollutvalget skjer ved flertallsvalg, jf. [§ 7-8](#).

Valg av kontrollutvalg skal skje i det konstituerende møtet og må skje rett etter at formannskap eller fylkesutvalg, ordfører og varaordfører er valgt, jf. kommuneloven [§ 7-1](#) tredje ledd.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 23-1 ...Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre sa...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir en særlig valgbarhetsregel for lederen av et kontrollutvalg: Lederen kan ikke være medlem i samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Dette gjelder både i primærkommuner og fylkeskommuner.

Denne bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018. Undersøkelser hadde vist at i 74 prosent av kommunene var lederen av kontrollutvalget valgt fra det som ble ansett som opposisjonen i kommunen ([NOU 2016: 4 s. 314](#)). Kommunelovutvalget vurderte om det burde innføres en regel som fastslo at lederen av kontrollutvalget skulle komme fra opposisjonen. Utvalget vurderte imidlertid at en slik regel ville være vanskelig å praktisere, og på grunn av at kommuner i stor grad fulgte en slik praksis uten lovregulering, valgte utvalget å ikke foreslå noen slik regulering, se [NOU 2016: 4 s. 314](#).

Departementet mente derimot at en slik regel burde innføres, og viste til at dette ville styrke tilliten og legitimiteten til kontrollutvalget, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 283](#). Departementet mente imidlertid at det var vanskelig å benytte «opposisjon» som rettsvilkår. Særlig i formannskapskommuner kan det også være uklart og variere i løpet av valgperioden hvilke partier og grupper som hører til henholdsvis posisjon og opposisjon. Departementet valgte derfor å sette som vilkår at lederen av kontrollutvalget ikke kunne være medlem av samme parti som ordføreren.

I praksis har det oppstått spørsmål om hvordan vilkåret «gruppe» skal forstås. Det er klart at dette begrepet omfatter medlemmer som representerer by- eller bygdeliste som ikke er noe eget parti. Spørsmålet er imidlertid om medlemmer fra ulike partier eller bygdelister skal regnes som en gruppe dersom de har fremmet felles listeforslag ved valg til folkevalgte organer som for eksempel formannskap.

Uttrykket «gruppe» brukes også i kommuneloven [§ 7-5](#), [§ 7-6](#), [§ 7-7](#) og [§ 7-10](#), og i relasjon til disse bestemmelsene har slike felles lister vært forstått slik at de omfattes av begrepet «samme gruppe». Spørsmålet var derfor om «gruppe» skulle tolkes på samme måte i kommuneloven [§ 23-1](#) andre ledd.

I uttalte departementet at formålet er et helt annet i [§ 23-1](#) andre ledd. Mens uttrykket «gruppe» brukes i [kapittel 7](#) for å klargjøre hvem som skal innkalles som varamedlem mv., er formålet i [kapittel 23](#) å skape en viss politisk avstand eller uavhengighet mellom ordføreren og lederen av kontrollutvalget. Departementet viste videre til at det ville skape en del praktiske utfordringer dersom det å stille felles listeforslag ved valg til for eksempel formannskapet eller inngå andre former for formelle eller uformelle samarbeid i løpet av valgperioden skulle medføre at ulike partier ble ansett som en gruppe i relasjon til kommuneloven [§ 23-1](#) andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 23-1 ...Utvalget skal ha minst fem medlemmer...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Hovedregelen er at et utvalg skal ha minst tre medlemmer, jf. kommuneloven [§ 5-7](#) første ledd tredje punktum. Også på dette punktet gir kommuneloven [§ 23-1](#) andre ledd tredje punktum en særregel for kontrollutvalg: Kontrollutvalget skal ha minst fem medlemmer. Unntaket er begrunnet i et ønske om å sikre større grad av representativitet, se nærmere [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. [281–282](#).

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 23-1 ...Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets eller fylk...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastsetter at minst ett medlem i kontrollutvalget skal være medlem av kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen er begrunnet i et ønske om god kommunikasjon mellom kommunestyret eller fylkestinget og kontrollutvalget, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. [285](#).

Denne regelen kan komme i konflikt med valgbarhetskriteriene i tredje ledd. Det er et forbud mot at medlemmer og varamedlemmer i en kommunestyrekomité eller en fylkestingskomité velges inn som medlem i et kontrollutvalg, jf. kommuneloven [§ 7-3](#) tredje ledd bokstav e. Dersom en kommune eller fylkeskommune har valgt kommunestyrekomitémodellen eller fylkestingskomitémodellen, følger det av kommuneloven [§ 5-9](#) andre ledd at alle kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer skal deles inn i og plasseres i en kommunestyrekomité eller en fylkestingskomité dersom denne modellen velges. Det vil da normalt oppstå en situasjon der ingen medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget er valgbare til kontrollutvalget.

Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. Med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2019 s. 455 legger her til grunn at det må innfortolkes et unntak fra regelen i kommuneloven [§ 5-9](#) andre ledd første punktum: Det medlemmet som er valgt inn i eller skal velges inn i kontrollutvalget, unntas fra plikten til å sitte i en komité. En slik forståelse vil også være en naturlig følge av rekkefølgen disse organene velges i. Det følger av [§ 7-1](#) tredje ledd at kontrollutvalget velges på det konstituerende møtet etter valg av formannskap eller fylkesutvalg, ordfører og varaordfører, og dermed før valg til kommunestyre- eller fylkestingskomiteer. Det følger da av [§ 7-3](#) tredje ledd at de som er valgt som medlem eller varamedlem av kontrollutvalget, er utelukket som medlem eller varamedlem av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 23-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 23-1](#) tredje ledd gir særlige valgbarhetsvilkår for kontrollutvalg. Disse utfyller de alminnelige valgbarhetsvilkårene i kommuneloven [§ 7-3](#) jf. [§ 7-2](#) første ledd bokstav b.

De alminnelige valgbarhetsvilkårene begrenser i liten grad muligheten for å kombinere ulike verv i folkevalgte organer. Det er for eksempel ingen skranker for at ordfører også velges inn som medlem i ulike utvalg. De alminnelige valgbarhetsvilkårene oppstiller et forbud mot å velge kommunedirektøren og den øvrige administrative ledelsen i kommunen eller fylkeskommunen som medlemmer i folkevalgte organer, se kommuneloven [§ 7-3](#) første ledd bokstav b og c. Det er imidlertid ikke noen til hinder for at andre ansatte i kommunen eller fylkeskommunen velges inn som medlem i et folkevalgt organ.

Kontrollutvalgets oppgave er å kontrollere. Utvalget skal blant annet kontrollere andre folkevalgte organer, andre kommunale organer og administrasjonen. Det er flere betenkeligheter med at medlemmer i kontrollutvalget skal kunne kontrollere administrasjonen hen er en del av, eller et folkevalgt organ hen er medlem av. Både for å sikre kontrollutvalget nødvendig uavhengighet og tillit er det gitt særlige valgbarhetsvilkår for kontrollutvalget.

Av ordlyden fremgår det en liste over personer som er «utelukket fra valg». Rent språklig stenger ikke ordlyden for at personer som sitter i kontrollutvalget, på et senere tidspunkt går inn i rollene nevnt i bokstav a til h. Formålet med bestemmelsen er å forhindre at noen kombinerer de to rollene. Loven må derfor tolkes slik at personer i et kontrollutvalg ikke kan kombinere dette vervet med verv som nevnt i bestemmelsen.

Det følger imidlertid av kommuneloven [§ 7-3](#) tredje ledd at medlemmer og varamedlemmer i et kontrollutvalg er utelukket fra å velges som ordfører eller varaordfører, medlem eller varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg, medlem eller varamedlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ med beslutningsmyndighet, medlem av kommuneråd eller fylkesråd og medlem eller varamedlem av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité. Skal en person som sitter i kontrollutvalget, kunne tre inn i et slikt verv, må vedkommende derfor først tre ut av rollen som medlem eller varamedlem av kontrollutvalget.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 23-1 3. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det fremkommer av bokstav a at verken ordfører eller varaordfører kan velges som medlem til kontrollutvalget. Denne begrensningen vil bare gjelde i den perioden vedkommende har vervet som ordfører eller varaordfører. Bestemmelsen er altså ikke til hinder for at en avgått ordfører eller varaordfører går inn som medlem i kontrollutvalget, typisk i neste valgperiode.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 23-1 3. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det fremgår av bokstav b at verken medlemmer eller varamedlemmer i formannskap eller fylkesutvalg kan velges som medlem i kontrollutvalget.

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 23-1 3. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Av bokstav c fremgår det at medlemmer eller varamedlemmer til andre folkevalgte organer som er gitt beslutningsmyndighet, ikke er valgbare til kontrollutvalget.



«Folkevalgte organer» er definert i kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd. Det følger også av kommuneloven [§ 5-2](#) tredje ledd at reglene som gjelder for folkevalgte organer, også gjelder for andre kommunale organer.

Avgjørende for om medlemmer av et folkevalgt organ er utelukket som medlem eller varamedlem av kontrollutvalget, er om det aktuelle organet er gitt beslutningskompetanse. De færreste folkevalgte og andre kommunale organer er gitt beslutningskompetanse i medhold av lov. Et unntak er likevel styrer i kommunale foretak: Styrer har beslutningskompetanse direkte hjemlet i kommuneloven [§ 9-8](#), og medlemmer av et foretaksstyre vil derfor alltid være utelukket som medlem eller varamedlem i et kontrollutvalg.

Kommuneloven åpner i vid utstrekning for at kommunestyret eller fylkestinget kan delegere beslutningskompetanse til folkevalgte og andre kommunale organer, se kommuneloven [§ 5-3](#) tredje ledd. Det avgjørende for valgbarheten vil da være om organet har fått delegert til seg beslutningskompetanse. Dersom kommunestyret eller fylkestinget velger å opprette folkevalgte organ som rent saksforberedende organ, vil altså medlemmene av dette organet kunne velges som medlem eller varamedlem til kontrollutvalget.

Utenfor dette forbudet i bokstav a faller også medlemmer i organ som ikke kan gis beslutningskompetanse. Det gjelder blant annet medvirkningsorganer etter kommuneloven [§ 5-12](#). Disse organene er rådgivende og kan ikke gis beslutningskompetanse.

Av *andre punktum* følger det at medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret eller fylkestinget likevel kan velges som medlemmer av kontrollutvalget. Disse kan likevel bare velges dersom de ikke sitter i et annet folkevalgt organ med beslutningskompetanse, i formannskap eller fylkesutvalg eller i kommunestyre- eller fylkestingskomité. Unntaket må forstås i sammenheng med at kontrollutvalget ikke skal føre kontroll med kommunestyret eller fylkestinget, og det faktum at det anses som en fordel for en god dialog at enkelte av medlemmene i kontrollutvalget også er medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget.

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 23-1 3. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav d at medlemmer i kommuneråd eller fylkesråd ikke kan velges som medlem i den aktuelle kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg. Dette gjelder uavhengig av om kommunerådet eller fylkesrådet er gitt beslutningskompetanse.

### **Karnov Lovkommentar 12 til § 23-1 3. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav e oppstiller et forbud mot at medlemmer eller varamedlemmer i en kommunestyrekomité eller fylkestingskomité velges som medlem av kontrollutvalg. Slike komiteer er folkevalgte organer, men fordi slike komiteer ikke kan gis avgjørelsesmyndighet (se kommuneloven [§ 5-9](#) første ledd tredje punktum), faller de utenfor det som rammes av bokstav c. De er derfor særskilt unntatt.

Det følger av kommuneloven [§ 5-9](#) andre ledd at alle kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer skal deles inn i og plasseres i en kommunestyrekomité eller en fylkestingskomité dersom denne modellen velges. Konsekvensen er at valg av komitemodellen fører til at kontrollutvalget i utgangspunktet ikke kan besettes med medlemmer fra kommunestyret eller fylkestinget. Om forholdet mellom denne bestemmelsen og kommuneloven [§ 23-1](#) andre ledd fjerde punktum vises det til [note 6](#) til [§ 23-1](#).

**Karnov Lovkommentar 13 til § 23-1 3. ledd bokstav f.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav f oppstiller også et forbud mot at *ansatte* i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen velges som medlem i kontrollutvalget. Bestemmelsen begrenser i betydelig grad hvem som kan velges som medlem i et kontrollutvalg. I forarbeidene ble det diskutert om dette ville være for strengt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 285](#). Departementet viste til at en generell regel var retts teknisk enkel å praktisere, og mente dette oppveide de ulemper regelen ville medføre. Det ble også pekt på at regelen tidligere ikke hadde ført til store praktiske problemer.

Forbudet gjelder bare ansatte og er ikke til hinder for at den som har eller har hatt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen, blir valgt inn som medlem i kontrollutvalget, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 403](#).

**Karnov Lovkommentar 14 til § 23-1 3. ledd bokstav g.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav g regulerer rammene for å kombinere *ledende stillinger* og *styreverv* i *selskaper som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i*, med et verv i kontrollutvalget. Personer som har en ledende stilling eller er medlem eller varamedlem i styret eller bedriftsforsamlingen i slike selskaper, er utelukket fra valg til kontrollutvalget. Denne bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018.

I praksis har det vært problematisert hva som ligger i vilkåret «ledende stilling». I [TUDEP-2019-5265-2](#) la departementet til grunn at den naturlige språklige forståelsen av «ledende stilling» er at det må dreie seg om en stilling med klare lederfunksjoner. Departementet mente dette klart ville omfatte daglig leder. Derimot er altså ikke bestemmelsen til hinder for at ordinære ansatte, som ikke har en ledende stilling eller styreverv i slike selskaper, blir valgt inn i kommunens kontrollutvalg.

I samme sak ble det reist spørsmål om hva som lå i vilkåret «eierinteresser». Departementet viste til forarbeidene, [Prop. 46 L \(2017–2018\) punkt 26.3](#), og la til grunn at forbudet gjaldt uavhengig av størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens eierposisjon. Heller ikke eierstrukturen vil ha betydning for denne skranken: Forbudet gjelder uavhengig av om kommunen eier selskapet sammen med andre kommuner, private eller staten, jf. [TUDEP-2019-5265-2](#).

Lovens ordlyd omfatter bare personer som har slik tilknytning til et selskap som kommunen eller fylkeskommunen selv har eierinteresser i. Personer som har slik tilknytning til et datterselskap der kommunen eller fylkeskommunen har slik eierinteresse i morselskapet, faller utenfor ordlyden. I [TUDEP-2019-5265-2](#) la departementet til grunn at loven heller ikke burde tolkes utvidende. Det ble blant annet vist til at det er morselskapet som formelt er eier av datterselskapene. I en eierskapskontroll av et datterselskap må kontrollen derfor rette seg mot morselskapet og den eller de som har generalforsamlingsfullmakten. Siden eierskapskontrollen ikke vil rette seg direkte mot datterselskapene, er det mindre betenkelig at personer med sentrale stillinger eller verv i slike selskaper er valgbare til kontrollutvalget.

**Karnov Lovkommentar 15 til § 23-1 3. ledd bokstav h.**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav h oppstiller et forbud mot at personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefellesskap, velges inn som medlem i et kontrollutvalg.

Bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018. Begrepet «ledende stilling» må tolkes på samme måte som i bokstav g. Det vises her til [note 14](#).

Slik ordlyden er formulert, er valgbarhetsbegrensningen bare knyttet til medlemmer i styret i interkommunalt politisk råd eller kommunale oppgavefellesskap. Det følger også av [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 284](#) at det var meningen at medlemmer av representantskapet i interkommunalt selskap skulle kunne være medlem av kontrollutvalget. Det samme må da antas å skulle gjelde for medlemmer av representantskapet i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap.

### **Karnov Lovkommentar 16 til § 23-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd *første punktum* fastsetter at kommunestyret eller fylkestinget på ethvert tidspunkt kan beslutte at det skal velges nye medlemmer til kontrollutvalget.

Av *andre punktum* følger det at hvis ett eller flere av medlemmene i utvalget skal skiftes ut, vil alle medlemmene måtte velges på nytt. Regelen må ses i sammenheng med at ethvert kommunestyremedlem eller fylkestingsmedlem kan kreve at valg av medlemmer til et kontrollutvalg skal skje ved forholdsvalg, jf. kommuneloven [§ 7-4](#) første ledd første punktum. Dersom ikke alle medlemmene skiftes ut, vil en slik endring kunne endre balansen i kontrollutvalget. Formålet med bestemmelsen er altså å sikre at kontrollutvalget er representativt. I forbindelse med et slikt nyvalg må det også velges ny leder og nestleder.

I praksis har det oppstått spørsmål om kommunestyret eller fylkestinget kan velge ny leder og/eller varamedlem uten å legge ned hele utvalget. I [TUDEP-2019-5578](#) la departementet til grunn at loven ikke var til hinder for dette. Når kommunestyret kunne bytte ut alle medlemmene, og så velge ny leder og nestleder, mente departementet at kommunestyret også måtte kunne velge ny leder (omrokking blant de allerede valgte medlemmene) uten at det er nødvendig å gjennomføre nytt valg av medlemmer til kontrollutvalget. Valg av ny leder og/eller nestleder vil da gjennomføres som flertallsvalg etter kommuneloven [§ 7-4](#) andre ledd jf. [§ 7-8](#), og blant kontrollutvalgets medlemmer.

### **§ 23-2. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet**

Kontrollutvalget skal påse at

- a. kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b. det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c. det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- d. det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e. vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret eller fylkestinget når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la ett av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret og kommunerådet eller fylkestinget og fylkesrådet.

Departementet kan gi forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

### **Karnov lovkommentarer: § 23-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 23-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 23-2](#) første ledd angir kontrollutvalgets oppgaver. Andre, tredje og fjerde ledd angir kontrollutvalgets og dets leders mulighet til å være til stede og å skaffe seg informasjon for å gjennomføre kontroll. Femte ledd gir departementet kompetanse til å utferdige forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

Bestemmelsen viderefører i hovedsak kommuneloven 1992 [§ 77](#) nr. 4–8 og 10.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 23-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd angir kontrollutvalgets oppgaver og er formulert slik at det angir hvilken kontroll kontrollutvalget skal påse blir gjennomført. De konkrete kontrolltiltakene er angitt i en opplisting under bokstav a til e. Kontrollutvalget er et folkevalgt organ, og som i andre folkevalgte organer behandles sakene og treffes vedtakene i møter, jf. kommuneloven [§ 11-2](#) første ledd. Med denne arbeidsformen kan kontrollutvalget ikke utføre grunnleggende kontrollarbeid selv. Kontrollutvalgets oppgave er derfor ikke selv å forestå kontroll, men å «påse» at kontrollen gjennomføres. I tillegg skal kontrollutvalget behandle de rapporter som blir produsert i tilknytning til kontrollen, se forutsetningsvis kommuneloven [§ 24-2](#) tredje ledd.

Denne bestemmelsen skal ikke forstås som en uttømmende angivelse av hva kontrollutvalget kan gjøre. Kontrollutvalget kan selv velge å gjennomføre andre typer kontrolltiltak i kommunen eller fylkeskommunen. Slik kontroll kan også knytte seg til nærmere undersøkelser av konkrete tidligere hendelser.

#### **Karnov Lovkommentar 3 til § 23-2 1. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bokstav a at kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Hvem som skal gjennomføre revisjonen, er regulert i kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd. Oppgaven er gitt til kommunens eller fylkeskommunens revisor. Regnskapsrevisjonens innhold er nærmere regulert i kommuneloven [§ 24-5](#). Kontrollutvalgets plikt til å påse at slik revisjon blir gjennomført, innebærer at kontrollutvalget har som oppgave å sikre at kommunen eller fylkeskommunen har tilknyttet seg en revisor, slik det fremgår av kommuneloven [kapittel 24](#). Denne plikten kan oppfylles enten ved at kommunen eller fylkeskommunen tilsetter en egen revisor, ved at de tilknytter seg et interkommunalt samarbeid om revisjon, eller ved at de inngår avtale med en ekstern (privat) revisor, se kommuneloven [§ 24-1](#) første ledd.

Kontrollutvalgets oppgaver i forbindelse med regnskapsrevisjon er videre presisert i forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 3](#). Her følger det blant annet at kontrollutvalget skal behandle og uttale seg om årsregnskapene og årsberetningene før formannskap og fylkesutvalg innstiller til vedtak (se kommuneloven [§ 5-6](#) siste ledd og [§ 14-3](#) tredje ledd). Det følger videre at kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekninger etter kommuneloven §§ [24-7](#) til [24-9](#)

blir rettet eller fulgt opp, og dersom dette ikke skjer, at kontrollutvalget rapporterer det til kommunestyret eller fylkestinget.

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 23-2 1. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav b pålegger kontrollutvalget å påse at det føres kontroll med at «den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak». Slik kontroll betegnes gjerne som økonomisk etterlevelseskontroll.

Hvem som skal gjennomføre revisjonen, er regulert i kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd, jf. formuleringen «annen kontroll som er bestemt i lov». Oppgaven er gitt til kommunens eller fylkeskommunens revisor. Nærmere regulering av minstekravene til revisors økonomiske etterlevelseskontroll fremgår av kommuneloven [§ 24-9](#). Det følger imidlertid av forarbeidene at kontrollutvalgets generelle ansvar for økonomisk etterlevelseskontroll verken er begrenset av eller begrenset til den kontrollen som regnskapsrevisor skal utføre etter kommuneloven [§ 24-9](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#).

At kontrollen skal knytte seg til om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med «bestemmelser», menes at det skal føres kontroll med om forvaltningen følger lover og forskrifter. At forvaltningen er i samsvar med «vedtak», tar sikte på å kontrollere om forvaltningen er i samsvar med interne reglementer for kommunens økonomiforvaltning fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Det kan for eksempel knytte seg til gebyrreglementer, finansreglement, anskaffelsesreglement og andre kommunestyre- eller fylkestingsvedtak som er bestemmende for økonomiforvaltningen, se [NOU 2016: 4 s. 436](#).

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 23-2 1. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bokstav c pålegger kontrollutvalget å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kontrollutvalget skal også påse at slik forvaltningsrevisjon gjennomføres i selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Loven oppstiller ikke noe krav om forvaltningsrevisjon av andre selskaper som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at kontrollutvalget gjennomfører kontroll av slike selskaper. Denne kontrollen vil i praksis lett bli begrenset av hvilke opplysninger kontrollutvalget har tilgang til. Slik kontroll må derfor ses i sammenheng med innsynsretten i kommuneloven [§ 23-6](#) femte ledd.

Oppgaven med å utføre forvaltningsrevisjon ligger hos kommunens eller fylkeskommunens revisor, se kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd. Kravene til innholdet i forvaltningsrevisjonen er regulert i kommuneloven [§ 23-3](#).

#### **Karnov Lovkommentar 6 til § 23-2 1. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Av bokstav d følger det at kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper. Dette kalles gjerne eierskapskontroll. Eierskapskontrollen gjennomføres av revisor, jf. kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd. De nærmere kravene til eierskapskontrollen er regulert i kommuneloven [§ 23-4](#).

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 23-2 1. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



I bokstav e er det gitt regler om kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak knyttet til kontroll.

Kommuneloven bygger på at kontrollen utføres av kommunens eller fylkeskommunens revisor, se kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd. Revisors kontroll leder til rapporter som legges frem for kontrollutvalget, se kommuneloven [§ 24-2](#) tredje ledd. Det følger av kommuneloven [§ 23-5](#) at kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Dette skaper til sammen et system der revisor utfører kontroll og rapporterer til kontrollutvalget, som igjen rapporterer til kommunestyret (i kommuner) eller fylkestinget (i fylkeskommuner). På grunnlag av kontrollutvalgets rapportering, og på grunnlag av eget initiativ, kan kommunestyret eller fylkestinget treffe ulike vedtak knyttet til kontrollen. Det kan være vedtak om organisering av kontrollen, vedtak om kontrollens innhold eller vedtak om konkrete endringer i organisasjonen som kontrollen har avdekket behov for. Bokstav e pålegger kontrollutvalget å følge opp kommunestyrets eller fylkestingets vedtak knyttet til revisjon og annen kontroll. På dette punktet blir loven utfylt av forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 5](#), som pålegger kontrollutvalget å rapportere til kommunestyret eller fylkestinget dersom vedtak ikke blir fulgt opp.

Det følger også av forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 5](#) at kontrollutvalget også skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om det aktuelle vedtaket er fulgt opp, enten vedtaket er fulgt opp på en tilfredsstillende måte eller ikke.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 23-2 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd *første punktum* gir *kontrollutvalgets leder* en *møte- og talerett* i kommunestyret eller fylkestinget når disse organene behandler saker fra kontrollutvalget. Formålet med bestemmelsen er å sikre god kontakt mellom kontrollutvalget og kommunestyret, jf. [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\)](#) s. [53–54](#). Bestemmelsen viderefører kommuneloven 1992 [§ 77](#) nr. 1 siste punktum.

Andre ledd *andre punktum* fastsetter at utvalgets leder kan delegere denne møte- og taleretten til et annet medlem i kontrollutvalget. Bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018, men kodifiserte bare det som tidligere var lagt til grunn som ulovfestet rett.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 23-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* fastsetter at kontrollutvalget kan kreve opplysninger, redegjørelser eller dokumenter fra ethvert organ i kommunen eller fylkeskommunen i den grad utvalget finner det nødvendig for å utføre sine kontrolloppgaver. Denne bestemmelsen gjelder altså bare kommunen som rettssubjekt. Den gjelder ikke interkommunale selskaper (IKS), interkommunale politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap som er egne rettssubjekter, kommunale aksjeselskap og heleide datterselskap av IKS eller heleide aksjeselskaper. Innsyn i slik virksomhet må ha annet grunnlag, se nærmere kommuneloven [§ 23-6](#).

Denne rettigheten er lagt til kontrollutvalget som organ, og plikten vil utløses ved at kontrollutvalget som organ treffer et vedtak, se slik også Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv [H-02/06](#) sak 05/3440.

I *Kontrollutvalgsboka. Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet* (3. utg. (2022), publikasjon [H-2355N](#)) s. 18 er det lagt til grunn at kontrollutvalget kan delegere denne kompetansen til leder eller sekretariatet. Antakelig må dette forstås slik at kontrollutvalget kan velge å overlate til lederen eller

sekretariatet å gjennomføre det praktiske arbeidet med å få innsyn på utvalgets vegne. Se i den retning Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv [H-02/06](#) sak 05/3440.

Retten til å få opplysninger, redegjørelser eller dokumenter gjelder uavhengig av lovfestet taushetsplikt, se tredje punktum og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#). Samtidig vil reglene i forvaltningsloven [§ 13](#) om taushetsplikt også gjelde for kontrollutvalgets medlemmer.

Bestemmelsen åpner for at kontrollutvalget kan kreve innsyn i eksisterende dokumenter. I tillegg kan kontrollutvalget kreve at folkevalgte og ansatte i kommunen legger frem opplysninger de har fått, uavhengig av om opplysningene er nedtegnet i et dokument. At kontrollutvalget kan kreve redegjørelser, innebærer at det også kan kreve at kommunalt og fylkeskommunalt ansatte og kommunale og fylkeskommunale organer foretar innsamling og bearbeidelse av informasjon.

Som det følger av ordlyden, må slike opplysninger, redegjørelser eller dokumenter være *nødvendig* for utførelsen av kontrollutvalgets kontrolloppgaver. Som ordlyden signaliserer, er det imidlertid antatt at det i utgangspunktet er kontrollutvalgets egen vurdering av nødvendigheten som er avgjørende, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#), *Kontrollutvalgsboka* (3. utg.) s. 18 og Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. Med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2019 s. 458. I proposisjonen åpnes det likevel for at dette nødvendighetskravet kan innebære en viss begrensning. Sammenlign her regelen i kommuneloven [§ 30-3](#) første ledd andre punktum, der en lignende ordlyd er ment å utgjøre en reell materiell begrensning, se [note 3](#) til [§ 30-3](#).

Tredje ledd *andre punktum* gir kontrollutvalget hjemmel til å gjennomføre «undersøkelser» som utvalget mener er nødvendig for kontrollen. Med «undersøkelser» menes fysisk kontroll. Bestemmelsen gir hjemmel for at kontrollutvalget får tilgang til kommunale lokaler, arkiver mv. Taushetsplikt er ikke til hinder for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre slike undersøkelser, jf. tredje punktum.

På grunn av den arbeidsformen et folkevalgt organ som kontrollutvalget har, er det neppe særlig praktisk at kontrollutvalget selv forestår slike undersøkelser. En tilsvarende bestemmelse følger imidlertid for revisor i kommuneloven [§ 24-2](#) fjerde ledd. Normalt vil det nok være revisor som faktisk gjennomfører undersøkelser og deretter rapporterer til kontrollutvalget. Dersom kontrollutvalget skulle ønske å gjennomføre undersøkelsene selv, gir imidlertid tredje ledd hjemmel til dette.

Tredje ledd *tredje punktum* fastsetter at taushetsplikt ikke er til hinder for gjennomføring av kontrolltiltakene som fremgår av første og andre punktum i dette leddet. Bestemmelsen innebærer ikke bare et unntak fra forvaltningsrettslig taushetsplikt etter forvaltningsloven, den gjør også et unntak fra annen lovbestemt taushetsplikt, for eksempel taushetsplikt etter helsepersonelloven [§ 21](#). Se nærmere [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#).

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 23-2 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Utgangspunktet i kommuneloven er at folkevalgte organer behandler sine saker og treffer vedtak i møter som holdes for åpne dører, se kommuneloven [§ 11-2](#) første ledd og [§ 11-5](#) første ledd. I kommuneloven [§ 11-5](#) andre, tredje og fjerde ledd er det likevel unntak som åpner for å lukke møter i folkevalgte organer. I kommuneloven [§ 23-2](#) fjerde ledd *første punktum* følger det at kontrollutvalget har rett til å være til stede også der folkevalgte organer holder møte for lukkede dører. Denne bestemmelsen videreførte det som tidligere fremgikk av forskrift [13. januar 1993 nr. 4044](#) om kontrollutvalg [§ 4](#) første ledd andre punktum.

Fjerde ledd *andre punktum* gjør unntak fra første punktum. Bestemmelsen åpner for at kommunestyret eller fylkestinget kan treffe vedtak om at kontrollutvalgets rett til å være til stede også i saker som behandles for lukkede dører, ikke skal gjelde i saker som i en kommune behandles av kommunestyret eller kommunerådet og i en fylkeskommune av fylkestinget eller fylkesrådet. Å bruke dette unntaket forutsetter et flertallsvedtak i kommunestyret eller fylkestinget. Denne kompetansen kan ikke delegeres til rådet eller andre, jf. ordlyden «selv».

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 23-2 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd gir departementet hjemmel til å utferdige forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling. Slik forskrift er gitt, se forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon.

### **§ 23-3. Forvaltningsrevisjon**

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

### **Karnov lovkommentarer: § 23-3**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 23-3**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen definerer «forvaltningsrevisjon» og gir nærmere regler om gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 77](#) nr. 4.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 23-3 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd definerer innholdet i og rammene for en forvaltningsrevisjon. Bestemmelsen viderefører definisjonen som fulgte av kommuneloven 1992 [§ 77](#) nr. 4 andre punktum. Nytt er imidlertid at en forvaltningsrevisjon også kan vurdere om lov og forskrift eller kommunens eller fylkeskommunens reglementer følges. Dette kalles gjerne regel etterlevelserevisjon.

Med «forvaltningsrevisjon» menes nå en systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger holdt opp mot kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Typisk vil forvaltningsrevisjon være en vurdering av om resultatene til virksomheten er i samsvar med målene som er satt, og om ressursbruken og virkemidlene er effektive sett i lys av målene. Forvaltningsrevisjon kan også knytte seg til en vurdering av om ressursene brukes i samsvar med tildelinger og i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets øvrige vedtak.

#### **Karnov Lovkommentar 3 til § 23-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Forvaltningsrevisjon er etter sin art en stikkprøvekontroll. Det er ikke mulig å gjennomføre forvaltningsrevisjon av alle deler av kommuneorganisasjonen, og forvaltningsrevisjonen kan heller ikke omfatte alle sidene av de ulike organenes plikter. Det må derfor foretas en utvelgelse av hvem som skal underlegges forvaltningsrevisjon, og hva forvaltningsrevisjonen skal fokusere på. Andre ledd fastsetter at denne utvelgelsen skal bygge på en plan, som igjen skal bygge på risikovurderinger.

*Første punktum* fastsetter at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal utarbeide en plan som viser hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon på. At planen må vedtas innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget ble konstituert, innebærer for valgperioden 2023–2027 at en slik plan må vedtas innen utgangen av 2024. Kontrollutvalgets plikt er å «utarbeide» en slik plan. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Dette følger av fjerde ledd.

*Andre punktum* angir krav til grunnlaget for planen. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Kravet om å utarbeide en felles revisjonsplan var nytt i kommuneloven 2018.

Denne bestemmelsen forutsetter også at kommuner og fylkeskommuner må gjennomføre forvaltningsrevisjon, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#). Det vil med andre ord være et brudd på kommuneloven dersom en kommune helt unnlater å utføre forvaltningsrevisjon i løpet av en valgperiode.

Krav om risiko- og vesentlighetsvurderinger som grunnlag for planen forutsetter at kommuner og fylkeskommuner må gjennomføre et arbeid for å kartlegge risikoer for feil i organisasjonen. Jo høyere risiko det er for feil, enten det knytter seg til økonomiforvaltning, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse eller virkninger, og jo mer alvorlig eventuelle feil vil være, desto større grunn er det til å gjennomføre forvaltningsrevisjon, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#).

I *tredje punktum* fremgår det at hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Selv om dette ikke direkte fremgår av ordlyden, forutsetter denne at risiko- og vesentlighetsvurderingen danner grunnlag for planen og utformingen av den forvaltningsrevisjonen som kommunen eller fylkeskommunen planlegger å gjennomføre, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#).

Selv om bestemmelsen krever at det utarbeides en plan, og forutsetter at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen eller fylkeskommunen, gir loven den enkelte kommune og fylkeskommune stor frihet til å bestemme omfanget av og innholdet i den forvaltningsrevisjon de ønsker å gjennomføre. Det må imidlertid være et visst samsvar mellom kontrollens omfang og kommunens eller fylkeskommunens størrelse, kompleksitet og det konkrete risikobildet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 23-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* angir personell kompetanse til å vedta plan for forvaltningsrevisjon: Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget «selv», noe som markerer at denne beslutningen ikke kan delegeres.

I *andre punktum* fremkommer et unntak: Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre *endringer* i planen. Bestemmelsen gir ikke kontrollutvalget slik kompetanse, men åpner for at kommunestyret og fylkestinget kan delegere slik kompetanse til kontrollutvalget.

Bakgrunnen for denne regelen er at man i mange tilfeller vil oppleve endringer i risiko- og vesentlighetsvurderinger, noe som kan tilsi en løpende vurdering av tilpasninger av forvaltningsrevisjonsplanen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 405](#).

#### § 23-4. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

#### Karnov lovkommentarer: § 23-4

##### Karnov Lovkommentar 1 til § 23-4

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen definerer «eierskapskontroll» og angir kontrollutvalgets plikter knyttet til slik kontroll. Kontrollutvalget skal blant annet utarbeide en plan for eierskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Når planen er vedtatt, er det kontrollutvalgets oppgave å sørge for at planen gjennomføres og kontroll utføres. Selve eierskapskontrollen skal imidlertid utføres av revisor og kan ikke legges til kontrollutvalgets sekretariat, se kommuneloven [§ 24-2](#).

##### Karnov Lovkommentar 2 til § 23-4 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd definerer hva som menes med «eierskapskontroll»: Med eierskapskontroll menes å kontrollere *den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser*, og å kontrollere om utøvelsen av eierinteressene skjer i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Eierstyring er med andre ord ikke en kontroll med selskapet, men en kontroll med den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierposisjon i selskapet. I et aksjeselskap som helt eller delvis er eid av en kommune eller fylkeskommune, vil kontrollen rette seg mot kommunens eller fylkeskommunens representant i generalforsamlingen. I praksis er denne oppgaven ofte gitt til ordføreren eller kommunedirektøren.

Slik kontroll omfatter imidlertid ikke bare aksjeselskap; den vil også måtte gjøres overfor interkommunale selskaper etter IKS-loven (lov [29. januar 1999 nr. 6](#)) og overfor samvirkeforetak etter samvirkeoven (lov [29. juni 2007 nr. 81](#)). Eierkapskontroll skal også gjennomføres overfor den som representerer kommunen eller fylkeskommunen i interkommunale politiske råd og interkommunale oppgavefelleskap, dersom disse er egne rettssubjekt.

Utenfor reglene om eierskapskontroll faller kontroll med for eksempel styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 322](#). Slike foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen, og det er derfor ikke tale om eierskap. Utenfor denne ordningen faller også kontroll med styremedlemmer i en stiftelse. Stiftelser er selveiende og egne rettssubjekter. Selv om kommunen har rett til å oppnevne styremedlemmer, vil disse styremedlemmene ikke kunne underlegges kommunal kontroll.



Kontrollen forutsetter at kommunen eller fylkeskommunen eier en andel av selskapet, men plikten oppstår uavhengig av om kommunen eier en stor eller bare en liten andel, og gjelder uavhengig av hvem som er medeier, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 405](#).

Når eierskapskontrollen skal omfatte kontroll av at den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, «holder seg innenfor kommunestyrets eller fylkestingets vedtak», må dette ses i sammenheng med kommuneloven [kapittel 26](#) om eierstyring. Kommuneloven [§ 26-1](#) pålegger kommuner og fylkeskommuner å utarbeide en eierskapsmelding. I denne eierskapsmeldingen skal kommunen eller fylkeskommunen angi prinsipper for eierstyring og angi formålet med eierinteressen i selskapet eller virksomheten. En viktig del av eierskapskontrollen vil være å sikre at kommunens eller fylkeskommunens representant i eierorganet følger opp eierskapsmeldingen.

I forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon er det gitt enkelte utfyllende regler om eierskapskontroll.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 23-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer plan for eierskapskontroll og nærmere krav til arbeidet med denne planen for eierskapskontrollen. Bestemmelsen svarer til kommuneloven [§ 23-3](#) andre ledd, som oppstiller krav til plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Ordlyden i de to bestemmelsene er lik, og bestemmelsene må også tolkes på samme måte.

*Første punktum* fastsetter at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal utarbeide en plan som viser hvilken eierskapskontroll som skal gjennomføres. At planen må vedtas «innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert», innebærer for valgperioden 2023–2027 at en slik plan må vedtas innen utgangen av 2024. Planen må vise hva som skal underlegges eierskapskontroll. Kontrollutvalgets plikt er å «utarbeide» en slik plan. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Dette følger av tredje ledd.

*Andre punktum* angir krav til grunnlaget for planen. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Bestemmelsen forutsetter at det må gjennomføres en slik risiko- og vesentlighetsvurdering. Vurderingen må både kartlegge områder der det er risiko, hvor høy denne risikoen er, og hvor alvorlig det vil være om risikoen realiseres. Bestemmelsen forutsetter videre at kommuner har en plikt til å gjennomføre eierskapskontroll, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 405](#). Det er imidlertid ikke noe krav om at alle selskaper underlegges en slik kontroll i løpet av valgperioden, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 322](#).

I *tredje punktum* fremgår det at hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll. Selv om dette ikke direkte fremgår av ordlyden, forutsetter bestemmelsen at risiko- og vesentlighetsvurderingen danner grunnlag for planen og utformingen av den eierskapskontrollen som kommunen eller fylkeskommunen planlegger å gjennomføre. Loven gir ellers den enkelte kommune og fylkeskommune stor frihet til å bestemme omfanget av og innholdet i eierskapskontrollen. Det må imidlertid være et visst samsvar mellom kontrollens omfang og risikobildet.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 23-4 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

På samme måte som for plan om forvaltningsrevisjon følger det av tredje ledd *første punktum* at plan for eierskapskontroll må vedtas av kommunestyret og fylkestinget «selv». Dette er en avgjørelse som

ikke kan delegeres. Som et unntak fra dette følger det av *andre punktum* at kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen om eierskapskontroll.

### § 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

#### Karnov lovkommentarer: § 23-5

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 23-5 1. ledd

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 23-5](#) regulerer kontrollutvalgets rapporteringer til kommunestyret eller fylkestinget. Bestemmelsen er en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 77](#) nr. 6.

Det følger av kommuneloven [§ 23-1](#) første ledd at kontrollutvalget utfører en løpende kontroll av kommunen eller fylkeskommunen på kommunestyrets eller fylkestingets vegne. Dette forutsetter tett kontakt og jevnlig rapportering om kontrollutvalgets arbeid. Det følger derfor av kommuneloven [§ 23-5 første punktum](#) at kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Forpliktelsen knytter seg både til regnskapsrevisjon, etterlevelserevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og selskapskontroll. Dette er også presisert i forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 4](#), som pålegger kontrollutvalget å rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller samt om resultatene av disse.

I forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i kommuneloven 1992 fremgår det at rapporteringsplikten innebærer at kontrollutvalget som et minimum må avgi en årlig rapport om kontrollutvalgets virksomhet, jf. [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 106](#).

*Andre punktum* pålegger kontrollutvalget å gi kommunedirektøren anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler en sak som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget. Når kontrollutvalget har behandlet saken, vil saken deretter sendes via kommunedirektøren, før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Kommunedirektøren vil da ha anledning til å uttale seg om kontrollutvalgets synspunkter, men har ikke anledning til å endre kontrollutvalgets saksfremstilling eller innstilling til vedtak, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 405](#).

I praksis har det oppstått et spørsmål om kontrollutvalgets plikt til å forelegge saker for kommunedirektøren er begrenset til kontrollutvalgets rapportering knyttet til gjennomførte kontroller. En slik tolkning har støtte i forarbeidene, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 405](#). Dette ville imidlertid være en innskrenkende fortolkning av ordlyden.

Departementet har også i to uttalelser lagt til grunn at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg i alle saker der kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret eller fylkestinget, se [TUDEP-2020-2882](#) og [TUDEP-2020-2919](#). I den siste av disse uttalelsene legges det til grunn at rapporteringsplikten ikke omfatter innstilling i saker om revisorordning, valg av revisor, ansettelse av sekretariat for kontrollutvalget og budsjett for kontrollutvalget. Hvorvidt kontrollutvalgets årsmelding skal forelegges kommunedirektøren, vil avhenge av dets innhold. Bare dersom årsmeldingen inneholder opplysninger om resultater av kontrollutvalgets arbeid, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg i saken.

Loven regulerer ikke hvem som skal gi kommunedirektøren anledning til å uttale seg. [I TUDEP-2020-2919](#) legger departementet til grunn at det er opp til kontrollutvalget å avgjøre hvordan dette skal gjøres. I uttalelsen vises det til at det ofte vil være praktisk å la sekretariatet for kontrollutvalget gjennomføre dette som en del av sin saksforberedelse.

#### **§ 23-6. Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.**

Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra

- a. interkommunale selskaper etter IKS-loven
- b. interkommunale politiske råd
- c. kommunale oppgavefellesskap
- d. aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

Opplysningene etter første ledd kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisoren for selskapet.

Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig.

Kommunestyret og fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper som er nevnt i første ledd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget.

Kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at kontrollutvalget blir varslet om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer. Kontrollutvalget har rett til å være til stede i disse møtene.

Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser etter første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

0 Endret ved lov [2 juni 2023 nr. 21](#) (i kraft 1 juli 2023 iflg. [res. 2 juni 2023 nr. 767](#)).

#### **Karnov lovkommentarer: § 23-6**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 23-6**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kontroll i kommunens eller fylkeskommunens selskaper reiser en del særlig spørsmål. Mens kontroll i egen organisasjon er et internt anliggende, vil kontroll i selskaper som har flere deltakere eller eiere, kunne by på utfordringer. Se omtale av dette i [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 74](#).

Styrings- og kontrollmulighetene er både rettslig og faktisk større dersom virksomheten er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, enn der virksomheten er en egen juridisk person. Kommuneloven [§ 23-6](#) er ment å sikre en viss rettslig kontrollmulighet når kommunen har valgt å organisere virksomhet i slike selskaper.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven [§ 23-2](#) første ledd bokstav c, som fastslår at kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i selskaper som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. En effektiv forvaltningsrevisjon vil i mange tilfeller kreve opplysninger og undersøkelser som en kommune eller fylkeskommune ikke har krav på uten særskilt hjemmel. Første til fjerde ledd gir nettopp slik hjemmel.

Denne delen av kommuneloven [§ 23-6](#) tilsvarer i hovedsak kommuneloven 1992 [§ 80](#). Forarbeidene til denne bestemmelsen, og særlig [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\)](#) og [Prop. 119 L \(2011–2012\)](#), er derfor fortsatt relevant for tolkningen av loven.

Første ledd i bestemmelsen regulerer kontrollutvalgets krav på opplysninger hos ulike selskaper. Andre ledd regulerer retten til å gjennomføre undersøkelser. Tredje ledd gir kommunestyret og fylkestinget hjemmel til å gi regler om selskapets opplysningsplikt og kontrollutvalgets innsynsrett. Fjerde ledd pålegger selskap å varsle om viktige møter og å gi kontrollutvalget rett til å være til stede i disse møtene.

Femte ledd gjelder ikke undersøkelser i selskaper som kommunen eller fylkeskommunen *eier*. Det knytter seg derimot til kontroll av virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Denne bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 23-6 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* gir kontrollutvalget rett til å kreve opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra nærmere angitte selskaper. Hvilke selskaper dette er, følger av bokstav a til d.

Som det følger av ordlyden, må opplysningene være «nødvendige» for kontrollutvalgets kontroll. I juridisk teori er det antatt at det innenfor nokså vide rammer vil være opp til kontrollutvalget selv å vurdere hva som er nødvendig, se Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. Med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2019 s. 462.

*Bokstav a* fastsetter at pålegg om å utlevere opplysninger gjelder interkommunale selskaper etter IKS-loven (lov [29. januar 1999 nr. 6](#) om interkommunale selskaper). Det følger av IKS-loven [§ 1](#) at slike selskaper bare kan ha deltakere i form av kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Alle eierne vil derfor ha behov for – og normalt ønske om – eierkontroll i samsvar med kommuneloven. Det er derfor ikke ansett som betenkelig å gi deltakerkommunene en slik rett på opplysninger.

*Bokstav b* fastsetter at opplysningsplikt også kan pålegges interkommunale politiske råd, se kommuneloven [kapittel 18](#). Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i interkommunale politiske råd. Heller ikke her vil det derfor være særlig kontroversielt å gi deltakerkommunene eller -fylkeskommunene en slik rett på opplysninger.

*Bokstav c* hjemler tilsvarende pålegg om opplysningsplikt rettet mot et kommunalt oppgavefelleskap, jf. kommuneloven [kapittel 19](#).

*Bokstav d* regulerer kommuners og fylkeskommuners rett på opplysninger fra aksjeselskap. I aksjeselskap er det ikke samme begrensninger for hvem som kan være eier, og i aksjeselskap vil kommuner og fylkeskommuner kunne være eiere sammen med private. Av hensyn til andre private eiere kan det være problematisk om kommuner og fylkeskommuner får en slik innsynsrett. Av denne grunn er retten til opplysninger fra aksjeselskap begrenset til situasjoner der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper enten direkte eller indirekte eier alle aksjer. I aksjeselskaper som en kommune eller en fylkeskommune eier sammen med enten private aksjonærer eller staten, vil regelen i kommuneloven [§ 23-1](#) første ledd derfor ikke komme til anvendelse. Rammene for kontrollutvalgets innsynsrett svarer til den innsynsrett Riksrevisjonen har etter aksjeloven [§ 20-7](#) i statlig eide aksjeselskaper.

*Andre punktum* angir hvem som kan pålegges å gi opplysninger etter første punktum: Pålegget kan rettes til virksomhetens daglige leder, til styret og til den som er valgt til revisor for selskapet. Disse vil ha en selvstendig plikt til å fremskaffe og utlevere opplysninger som nevnt i første punktum.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 23-6 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd regulerer kontrollutvalgets kompetanse til å gjennomføre undersøkelser i virksomhet som nevnt i første ledd. At bestemmelsen er knyttet til undersøkelser i selskaper som nevnt i første ledd, fremgår ikke klart av ordlyden, men følger av forarbeidene, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 405](#).

Med «undersøkelser» menes fysisk kontroll, for eksempel kontroll av lokaler eller arkiver. På grunn av den arbeidsformen kontrollutvalget har, er det neppe særlig praktisk at kontrollutvalget foretar slike undersøkelser selv. Slike undersøkelser vil nok derfor eventuelt gjennomføres ved at kontrollutvalget ber revisor gjennomføre undersøkelser. Det følger av kommuneloven [§ 24-10](#) at revisor har samme rett på innsyn og undersøkelser i selskaper som kontrollutvalget.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 23-6 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I tredje ledd fremgår det at kommunestyret og fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper som nevnt i første ledd. Dette betyr at det må være avklart i kommunen hvordan varsling skal skje, og at kommunen må følge opp at kontrollutvalget faktisk mottar varsel, se [Prop. 60 L \(2022–2023\) s. 42](#). Bestemmelsen oppstiller ikke nærmere formkrav til hvordan varselet skal skje. Men kommunen og fylkeskommunen må sørge for at kontrollutvalget får beskjed om møter tidsnok til at kontrollutvalget får praktisk mulighet til å kunne delta på møtene, se [Prop. 60 L \(2022–2023\) s. 43](#).

Det følger forarbeidene til denne bestemmelsens forgjenger i kommuneloven 1992 [§ 80](#) at hjemmelen ikke kan brukes til å innskrenke den innsynsrett kontrollutvalg og revisor har etter bestemmelsen, se [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 109](#).

Kommunestyret og fylkestinget kan også fastsette hvilke dokumenter som skal sendes til kontrollutvalget.

**Karnov Lovkommentar 5 til § 23-6 4. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I fjerde ledd fremgår det at kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer. Selv om det ikke fremgår klart av ordlyden, hviler plikten på selskapet.

Det følger også av bestemmelsen at kontrollutvalget har rett til å være til stede i slike møter.

**Karnov Lovkommentar 6 til § 23-6 5. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første til fjerde ledd regulerer kontrollutvalgets innsyns- og undersøkelsesrett i selskaper som kommunen eller fylkeskommunen eier helt eller delvis, gir femte ledd *første punktum* kontrollutvalget innsyns- og undersøkelsesrett i selskaper som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Dette er altså en undersøkelsesrett som gjelder uavhengig av om kommunen eller fylkeskommunen eier noen del av selskapet. Bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018.

En slik innsynsrett vil ofte være regulert i kontrakten mellom kommunen/fylkeskommunen og den private tjenesteyteren. Kommunelovutvalget mente imidlertid at kommunens eller fylkeskommunens adgang til opplysninger ikke alene burde avgjøres av om kommunen eller fylkeskommunen hadde



inntatt dette i sine kontrakter. Det ble derfor foreslått å lovfeste en innsyns- og undersøkelsesrett, se [NOU 2016: 4 s. 357](#).

Bestemmelsen er aktuell der kommunen eller fylkeskommunen har konkurranseutsatt kommuneplikter, og selskapet eies fullt og helt av andre. Bestemmelsen er imidlertid også aktuell i situasjoner der et aksjeselskap delvis eies av kommunen eller fylkeskommunen, dersom det finnes private medeiere i selskapet. Kontroll i slike selskaper faller utenfor det som er omfattet i første til fjerde ledd, se første ledd bokstav d.

Det følger av ordlyden i femte ledd første punktum at kontrollutvalget i selskaper som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, har samme rett til å kreve innsyn og å foreta undersøkelser som det som følger av første og andre ledd i bestemmelsen.

I *femte ledd andre punktum* fremkommer en begrensning: Innsyn etter femte ledd første punktum kan bare kreves så langt det er nødvendig «for å undersøke om kontrakten blir oppfylt». Bestemmelsen må tolkes i lys av at innsyns- og undersøkelsesretten er knyttet til virksomheter som utfører oppgaver, og da forutsetningsvis med grunnlag i en kontrakt, på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Denne kontrakten vil danne en ramme for de undersøkelser som kommunen eller fylkeskommunen har et legitimt behov for å foreta. Normalt vil innsyns- og undersøkelsesretten begrense seg til å kontrollere oppfyllelsen av kommuneplikter. Det følger imidlertid av forarbeidene at kommunen eller fylkeskommunen etter omstendighetene også vil ha adgang til å kontrollere aktørplikter. Det er særlig aktuelt dersom kontrakten også har inntatt regulering tilknyttet aktørplikter. Det fremgår imidlertid klart av forarbeidene at kommunene eller fylkeskommunene ikke skal overta virksomhetens egen eller statlige tilsynsmyndigheters rolle som kontrollør av aktørplikter, se [NOU 2016: 4 s. 357](#).

Grensespørsmål vil her også kunne oppstå ved kontroll av samfunnsformål som ligger på siden av selve kontraktoppfyllelsen. Som eksempel kan nevnes hvorvidt virksomheten i tilstrekkelig grad begrenser belastningen på miljøet, motarbeider sosial dumping eller ellers ivaretar etiske hensyn. Etter omstendighetene vil en kommune og en fylkeskommune kunne ha saklige grunner for å undersøke slike forhold. Det følger imidlertid av forarbeidene at innsynsretten ikke er ment å hjemle slik kontroll, se [NOU 2016: 4 s. 357](#).

### **§ 23-7. Sekretariatet**

Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstillende utvalgets behov.

Sekretariatet skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til

- a. ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget
- b. den som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- c. medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Den som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv sekretariat for kontrollutvalget etter innstilling fra kontrollutvalget.

**Karnov lovkommentarer: § 23-7****Karnov Lovkommentar 1 til § 23-7****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 23-7](#) gir regler om sekretariat for kontrollutvalg. Bestemmelsen erstatter kommuneloven 1992 [§ 77](#) nr. 9 og reglene i den gamle kontrollutvalgsforskriften [§ 20](#).

Bestemmelsen fastsetter at kontrollutvalget skal ha et eget sekretariat, og at dette sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og uavhengig av revisor og de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. Det følger av forarbeidene til kommuneloven at flertallet i kommunelovutvalget mente at et selvstendig, faglig kompetent og velfungerende sekretariat var viktig for god og uavhengig kontroll fra kontrollutvalgets side, se [NOU 2016: 4](#) s. 323–324.

Sekretariatets viktigste oppgaver er å forberede saker for kontrollutvalget og se til at vedtakene som treffes, følger opp, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 287](#). Sekretariatet kan imidlertid også gis oppgaver som saksbehandler og utreder på vegne av kontrollutvalget. Det følger av kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd at revisor skal «utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon [og] eierskapskontroll». Det følger av forarbeidene at dette er både en rett og en plikt, og at slike revisjonsoppgaver derfor ikke kan gis et kontrollutvalgssekretariat, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 289–290](#). Samme sted fremgår det at dette ikke er til hinder for at sekretariatet skal gjennomføre kontroll, herunder innhente informasjon og vurdere om en virksomhet er lovlig. Det er imidlertid til hinder for at sekretariatet foretar regnskapsrevisjon og gjennomfører planlagt forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Sekretariatets oppgaver er nærmere omtalt i Kommunal- og distriktsdepartementets veileder *Kontrollutvalgsboka. Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet* (3. utg. (2022), publikasjon [H-2355N](#)).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 23-7 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd pålegger kommunestyret og fylkestinget å sørge for at kontrollutvalget har tilstrekkelig bistand fra et sekretariat. Bestemmelsen må ses i sammenheng med sjette ledd, som legger den personelle kompetansen til å tilsette sekretariatet for kontrollutvalget til kommunestyret og fylkestinget. Loven oppstiller ikke nærmere krav til formell kompetanse for de ansatte i sekretariatet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 406](#). Det er likevel et krav at sekretariatet har en slik kompetanse at det tilfredsstiller kontrollutvalgets behov for bistand.

Første ledd innebærer også at kommunestyret og fylkestinget har en plikt til å stille nødvendige økonomiske ressurser til rådighet. Dersom det i løpet av budsjettåret viser seg at sekretariatet ikke har nødvendige ressurser til å betjene kontrollutvalgets behov, plikter kommunestyret eller fylkestinget å foreta nødvendige bevilgninger, og eventuelt endre budsjett, for å oppfylle forpliktelsene i denne bestemmelsen, se slik Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. Med kommentarer*, Kommuneforlaget, 2019 s. 464.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 23-7 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd fastsetter sekretariatets oppgaver. Hovedoppgaven til sekretariatet er å se til at sakene som skal behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at kontrollutvalgets vedtak følges opp og blir iverksatt. Sekretariatet vil fungere som et bindeledd mellom kommunens revisor og kontrollutvalget.

Kravet til forsvarlig saksutredning må tolkes på samme måte som kommuneloven [§ 13-1](#) tredje ledd, der kommunedirektøren er pålagt å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Kravene til saksutredning inneholder både krav til utredning av sakens faktiske grunnlag og rettslige rammer. Hvor omfattende saksutredning som er påkrevd, vil bero på en konkret helhetsvurdering. I de fleste saker som behandles av kontrollutvalget vil det foreligge grunnlagsdokumenter utarbeidet av revisor. Hvilke krav det er til sekretariatets saksutredning, vil avhenge av kvaliteten og omfanget på revisors grunnlagsdokumenter. I vurderingen må det også vektlegges sakens art og alvorlighet.

Sekretariatet skal selv ikke utføre revisjon. Dette er en oppgave som eksklusivt er lagt til revisor, se kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 289–290](#). Derimot kan sekretariatet foreta vurderinger av de revisjonsrapporter som revisor ønsker fremlagt for kontrollutvalget.

Andre oppgaver det kan være naturlig å gi sekretariatet, er bistand til å utarbeide risiko- og vesentlighetsvurderinger og utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll samt skrive og sende ut møteinnkalling og møtereferat, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 287](#). Sekretariatet må ha et eget arkiv og vil ha journalføring.

I tillegg til det som følger av andre ledd, kan kontrollutvalget fastsette nærmere retningslinjer for sekretariatets oppgaver. Slike retningslinjer må likevel ligge innenfor rammen av den fordeling kommuneloven legger opp til mellom sekretariatet, kommunens øvrige administrasjon og revisjonen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 406](#).

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt sekretariatet har plikt til å delta i kontrollutvalgets møter. Verken loven eller forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 7](#), som regulerer sekretariatets oppgaver, pålegger sekretariatet å delta i kontrollutvalgets møter. I praksis vil et sekretariat likevel ha oppgaver som forutsetter deltakelse, og kontrollutvalget vil kunne gi et slikt pålegg.

Et annet spørsmål er om sekretariatet i tilfellet kan delta digitalt uten at møtet må gjennomføres som fjermøte. Departementet har i uttalelsen [TUDEP-2020-4696-2](#) lagt til grunn at loven ikke er til hinder for at medlemmer gjennomfører et ordinært fysisk møte, mens sekretariatet deltar digitalt. Det ble vist til at de hensyn som taler for at alle medlemmer av et folkevalgt organ fysisk må delta i et alminnelig møte, ikke er særlig fremtredende når det gjelder sekretariatet.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 23-7 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd har to elementer. For det første fastsetter bestemmelsen at kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Det følger av kommuneloven [§ 13-1](#) andre ledd at kommunedirektøren er øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Kommuneloven [§ 23-7](#) tredje ledd utgjør et unntak fra dette. Kontrollutvalgets sekretariat er ikke underlagt kommunedirektøren, og kommunedirektøren kan ikke gi bindende instruks til sekretariatet.

Denne bestemmelsen blir også utfylt av fjerde ledd bokstav a, som oppstiller et forbud mot at sekretariatsfunksjonen legges til ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget. Dette innebærer at ansatte i kontrollutvalgets sekretariat ikke kan ha en deltidsstilling i den samme kommunen eller fylkeskommunen ved siden av denne oppgaven.

Av tredje ledd følger det også at kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. Dette innebærer at revisor eller andre ansatte i kommunerevisjonen ikke kan tjene som sekretariat for kontrollutvalget.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 23-7 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd presiserer kravet til kontrollutvalgets sekretariats uavhengighet.

*Bokstav a* oppstiller et forbud mot å kombinere rollen som sekretariat for kontrollutvalget med andre arbeidsoppgaver i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at noen tilsettes i en ren sekretariatsfunksjon for kontrollutvalget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Denne stillingen kan imidlertid ikke kombineres med annen jobb i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Som ordlyden tilsier, vil dette forbudet også omfatte ansatte som ikke er underlagt kommunedirektøren. Personer som er ansatt under ordfører eller bystyret (bystyredirektør eller lignende), kan ikke også fungere som sekretariat for kontrollutvalget. Se slik også [NOU 2016: 4 s. 321](#).

Det er imidlertid ikke noe i veien for at en person som jobber for et interkommunalt foretak eller et kommunalt eid aksjeselskap, også har en deltidsstilling eller et oppdrag som sekretariat for flere kommuner eller fylkeskommuner. Det er heller ikke noe forbud mot at tilsatte i andre kommuner eller fylkeskommuner også utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 292](#).

*Bokstav b* oppstiller et forbud mot at noen som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, også fungerer som sekretær for kontrollutvalget. Det følger av formuleringen «den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen» at forbudet ikke er til hinder for at en person tjener som sekretær for et kontrollutvalg i en kommune samtidig som vedkommende er revisor for en annen kommune, se slik også i [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 292](#).

*Bokstav c* oppstiller et forbud mot at et medlem av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget fungerer som sekretær for kontrollutvalget i den samme kommunen eller fylkeskommunen.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 23-7 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Femte ledd* regulerer den organisatoriske plasseringen til sekretariatet til kontrollutvalget: Sekretariatet skal være direkte underordnet kontrollutvalget og skal utføre sekretariatets oppgaver for kontrollutvalget. Kontrollutvalget kan gi sekretariatet instruks, og disse instruksene vil være bindende for sekretariatet. I motsetning til andre ansatte i kommunen vil eventuelle ansatte i et kontrollutvalgssekretariat dermed ikke være underlagt kommunedirektøren, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 406](#). Se nærmere kommentarene til kommuneloven [§ 13-1](#) andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 23-7 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Sjette ledd angir personell kompetanse for å tilsette eller inngå avtaler om å tjene som sekretær for kontrollutvalget. Kompetansen er lagt til kommunestyret i kommuner og til fylkestinget i fylkeskommuner. Det følger av ordlyden at kommunestyret og fylkestinget velger dette «selv», noe som indikerer at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre.

Bestemmelsen regulerer også innstillingsrett. Denne er lagt til kontrollutvalget. Kommuneloven bygger i utgangspunktet på at kommunestyret og fylkestinget kan delegere innstillingsrett, og at delegasjon av innstillingsretten skal fremkomme av et innstillingsreglement, se kommuneloven [§ 5-14](#). Kommuneloven [§ 23-7](#) sjette ledd utgjør et unntak fra dette, idet loven har fastsatt at kontrollutvalget har innstillingsrett i saker om tilsetning i kontrollutvalgets sekretariat. Bestemmelsen må forstås som et forbud mot å gi andre en slik innstillingsrett. Kommunestyret eller fylkestinget kan med andre ord ikke gi kommunaldirektøren innstillingsrett i slike saker, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 406](#).

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt kontrollutvalgets innstilling i saker om å tilsette eller inngå avtale med noen som skal tjene som sekretær for kontrollutvalget, må sendes til kommunedirektøren før saken sendes kommunestyret eller fylkestinget. Det følger av [§ 23-5](#) andre punktum jf. første punktum at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saker som gjelder «resultatene» av kontrollutvalgets «arbeid». En innstilling i disse sakene vil rent språklig ikke være en rapportering om resultatene av kontrollutvalgets arbeid. Dette faller således utenfor lovens ordlyd. Departementet har i [TUDEP-2020-2919](#) også lagt til grunn at kontrollutvalget ikke må forelegge disse sakene for kommunedirektøren.

## Kapittel 24. Revisjon

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 24. Revisjon

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 24. Revisjon

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 24](#) regulerer *revisjon*. Revisjon inngår som én av fem ulike kontrollmekanismer i det kommuneloven betegner som *egenkontroll*, se nærmere [note 1](#) til [syvende del](#).

Helt sentralt i kommunens og fylkeskommunens egenkontroll står *revisor*. Kommuneloven bygger på at alle kommuner og alle fylkeskommuner skal knytte til seg minst én revisor. Det er ikke noe krav om at revisor er ansatt i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen; revisor kan være tilknyttet ulike former for interkommunale samarbeid, eventuelt drive et enkeltpersonforetak eller være eier eller ansatt i et privat selskap.

Kommuneloven inneholder ikke generelle krav til revisors kvalifikasjoner. Men i forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 9](#) tredje ledd fremgår det at oppdragsansvarlig for *regnskapsrevisjon* etter kommuneloven må ha en bachelor- eller mastergrad i regnskap og revisjon i samsvar med Finanstilsynets krav til registrerte og statsautoriserte revisorer gitt med hjemmel i revisorloven. I tillegg må den som skal gjennomføre regnskapsrevisjonen, ha tre års praksis fra regnskapsrevisjon.

Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov, se kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd. Det samlede revisjonsarbeidet skal omfatte hele kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Kontrollen vil dermed omfatte folkevalgte organer, andre kommunale organer, administrasjonen og eventuelle kommunale foretak. Forvaltningsrevisjon vil også omfatte selskaper som kommunen eller fylkeskommunen helt eller delvis eier, se kommuneloven [§ 23-2](#) første ledd bokstav c.

Retten og plikten revisor har til å gjennomføre revisjon og eierskapskontroll er eksklusiv. Det medfører at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan gi andre i oppgave å gjennomføre revisjon og



kontroll som nevnt i kommuneloven [§ 24-2](#) første ledd, se nærmere [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 289–290](#).

Revisjon er helt sentralt både for kontrollutvalgets arbeid og for kommunestyrets og fylkestingets overordnede kontroll med kommunen og fylkeskommunen. Den revisjon og kontroll som revisor gjennomfører, skal nedtegnes i rapporter og sendes kontrollutvalget.

#### **§ 24-1. Valg av revisor**

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv revisor.

Vedtak etter første og andre ledd treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Representantskapet i interkommunalt politisk råd og i kommunalt oppgavefelleskap velger regnskapsrevisor hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

#### **Karnov lovkommentarer: § 24-1**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd regulerer valg av revisjonsordning. Loven åpner for tre alternativer: Kommunen eller fylkeskommunen kan enten (1) ansette egen revisor, (2) delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller (3) inngå avtale med en «annen revisor». Alle kommuner og alle fylkeskommuner plikter å foreta et valg mellom disse tre alternative revisjonsordningene, og den personelle kompetansen til å fatte slikt vedtak ligger til kommunestyret eller fylkestinget. Dette er en avgjørelse som ikke kan delegeres til andre, jf. ordlyden «selv».

Med alternativet «annen revisor» tenkes det blant annet på den situasjon at kommunen eller fylkeskommunen inngår en oppdragsavtale med en bestemt revisor. En slik revisor kan være tilknyttet et privat eid selskap, men kan også være tilsatt som revisor i en annen kommune eller fylkeskommune, se [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 107](#).

Valget mellom disse tre alternative revisjonsordningene er lagt til kommunestyrets eller fylkestingets frie skjønn. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for å velge ulike revisjonsordninger for ulike deler av revisjonsarbeidet. Kommunen eller fylkeskommunen kan altså for eksempel velge å ha en ansatt revisor til å revidere regnskap, mens man velger å sette ut arbeidet med forvaltningsrevisjon. Det er også adgang til å dele opp ansvaret for gjennomføring av forvaltningsrevisjoner, men det må velges én ansvarlig revisor for kommunens/fylkeskommunens årsregnskap, se [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 107](#). Loven er imidlertid ikke til hinder for at kommunen eller fylkeskommunen har ulike regnskapsrevisor for kommunale foretak og for kommunekassen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 406](#).

I dag er det kun noen få kommuner som har ansatt revisor. Derimot er det mange kommuner som har valgt interkommunale samarbeidsformer, og i mange tilfeller gjennomføres revisjon av interkommunale selskaper. I [NIBR-rapport 2016:20 Kommunal organisering 2016](#) fremgår det på s. 151 at det i 2016 var 19 prosent av norske kommuner som kjøpte revisjonstjenester fra private revisjonsfirmaer.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir den personelle kompetansen til å velge revisor. Kompetansen ligger til kommunestyret i primærkommuner og til fylkestinget i fylkeskommuner. Beslutningen om å velge revisor kan ikke delegeres, jf. ordlyden «selv». Et unntak fra denne regelen følger av fjerde ledd. Revisor for interkommunalt politisk råd og i kommunalt oppgavefellesskap skal velges av samarbeidets representantskap.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen har ansatt revisor, vil plikten til å velge revisor innebære at kommunestyret eller fylkestinget må ansette leder for kommunerevisjonen, jf. forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 8](#). Det følger samme sted at kontrollutvalget innstiller i slike saker, og at revisjonens øvrige ansatte skal ansettes av den valgte leder. Revisjonens leder har også kompetansen til å suspendere, si opp og avskjedige revisjonens øvrige ansatte.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd fastsetter hvem som har rett til å gi innstilling til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om valg av revisjonsordning etter første ledd og valg av revisor etter andre ledd. Utgangspunktet i kommuneloven er at kommunestyret og fylkestinget fritt kan delegere innstillingsrett til andre i kommunen. Tredje ledd er et unntak fra dette utgangspunktet og fastsetter at innstillingsretten for denne typen vedtak eksklusivt er lagt til kontrollutvalget. Bestemmelsen innebærer at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan gi andre innstillingsrett i denne typen saker.

Dersom kommunestyret/fylkestinget har gjort en prinsippbeslutning om å gjennomføre konkurranseutsetting etter første ledd, følger det av innstillingsretten at det vil være kontrollutvalgets oppgave å sette revisjonen ut på anbud. Når anbudene er vurdert, må kontrollutvalget bringe resultatet inn for kommunestyret/fylkestinget for valg av revisor etter andre ledd, se nærmere [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 107](#).

Kontrollutvalgets innstillingsrett gjelder også ved skifte av revisor.

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt innstillingen til revisorordning og valg av revisor må sendes til kommunedirektøren før saken sendes kommunestyret eller fylkestinget. Det følger av [§ 23-5](#) andre punktum jf. første punktum at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saker som gjelder «resultatene» av kontrollutvalgets «arbeid». Valg av revisjonsordning og valg av revisor er ikke en rapportering om resultatene av kontrollutvalgets arbeid. Dette faller således utenfor lovens ordlyd. Også hensynet til å sikre revisors uavhengighet tilsier at kommunedirektøren ikke gis mulighet til å uttale seg i disse sakene. Det samme er lagt til grunn at departementet i [TUDEP-2020-2919](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 24-1 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd regulerer personell kompetanse til å velge regnskapsrevisjon for interkommunalt politisk råd og i kommunalt oppgavefellesskap. Den personelle kompetansen er lagt til representantskapet, som er øverste organ i disse samarbeidsformene. Denne bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om det interkommunale politiske rådet eller det kommunale oppgavefellesskapet er utskilt som eget rettssubjekt. Representantskapet kan velge annen revisor enn deltakerkommunene, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 407](#).

Denne reguleringen av personell kompetanse til å velge revisor for et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap kan fravikes i samarbeidsavtalen, jf. ordlyden «hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen».

## § 24-2. Revisors ansvar og myndighet

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Revisor skal planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Revisor skal rapportere om sitt arbeid og resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Revisor kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram alle opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som han eller hun finner nødvendige for å utføre sine oppgaver. Revisor kan også foreta undersøkelser som han eller hun mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Revisor har taushetsplikt etter [forvaltningsloven §§ 13](#) til [13 e](#) og [13 g](#).

Departementet kan gi forskrift om revisors plikter og kvalifikasjoner, skifte av revisor og begrensninger i revisors taushetsplikt.

0 Endret ved lov [18 juni 2021 nr. 127](#) (ikr. 1 juli 2021 iflg. [res. 18 juni 2021 nr. 2026](#)).

### Karnov lovkommentarer: § 24-2

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 24-2 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd oppstiller minstekrav til revisjonsarbeid: Det skal gjennomføres regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Bestemmelsen fastsetter også hvem som har ansvaret for denne kontrollen. Oppgaven er lagt til revisor.

Selv om ansvaret ligger til revisor, kan kommunestyret eller fylkestinget velge å dele opp revisjonsarbeidet mellom flere revisorer. Se nærmere i [note 1](#) til [§ 24-1](#).

Det nærmere innholdet i disse ulike formene for kontroll er regulert litt ulike steder i loven. Kravene til regnskapsrevisjon fremgår særlig av kommuneloven [§ 24-5](#). Plikten omfatter revisjon av alle kommunens eller fylkeskommunens regnskaper slik disse fremkommer av kommuneloven [§ 14-6](#) første ledd. Kravene til forvaltningsrevisjon fremgår særlig av kommuneloven [§ 23-3](#), mens det nærmere innholdet i eierskapskontrollen er særlig regulert i kommuneloven [§ 23-4](#).

Bestemmelsen pålegger revisor å utføre disse typene kontroll, men bestemmelsen må også tolkes slik at den inneholder et forbud mot at en kommune eller fylkeskommune overlater revisjonsarbeid av denne karakter til andre enn revisor, se forutsetningsvis [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. [289–290](#) og [407](#).

Loven må også tolkes slik at revisor har et selvstendig og faglige ansvar for revisjonsarbeidet. Verken kontrollutvalget eller andre kan instruere revisor i det revisjonsfaglige arbeidet.

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 24-2 2. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd oppstiller nærmere krav til revisors revisjonsarbeid: Revisor skal planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Kravet til revisors *planlegging* av sin revisjon må ses i lys av kommuneloven [§ 23-3](#) andre og tredje ledd, som fastsetter at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i valgperioden skal vedta en plan for forvaltningsrevisjon i kommunen og fylkeskommunen. Denne planen vil sette rammer for revisors planlegging og gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Tilsvarende følger det av kommuneloven [§ 23-4](#) andre og tredje ledd at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i valgperioden skal vedta en plan for eierskapskontroll. Også denne planen vil danne rammen for revisors planlegging og gjennomføring av eierskapskontroll.

Kravet til *dokumentasjon* er nærmere presisert i forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [§ 21](#). Det fremgår der at revisor skal dokumentere hvordan revisjonen er gjennomført, samt resultatet av revisjonen. Dokumentasjonen skal kunne underbygge og gi grunnlag for å etterprøve revisors konklusjoner. Dersom det foreligger omstendigheter som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, skal revisor dokumentere særskilt hva som er gjort for å avdekke og kartlegge dette.

Med «god kommunal revisjonsskikk» menes at revisjonen må utføres i samsvar med den oppfatning av etiske revisjonstekniske prinsipper for revisjon av kommuner og fylkeskommuner som til enhver tid er alminnelig anerkjent og praktisert av dyktige og ansvarsbevisste utøvere av yrket, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 407](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd fastsetter at revisor skal rapportere om sitt arbeid og resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Disse revisjonsrapportene er helt sentrale for kontrollutvalgets kontroll og danner også grunnlag for kontrollutvalgets rapportering til kommunestyret og fylkestinget etter kommuneloven [§ 23-5](#).

Rapporteringsplikten gjelder alle forvaltningsrevisjoner og forenklede etterlevelseskontroller. Den gjelder også regnskapsrevisors nummererte brev, jf. kommuneloven [§ 24-7](#). Revisjonsberetningen sendes imidlertid direkte til kommunestyret eller fylkestinget. Denne sendes bare i kopi til kontrollutvalget, jf. kommuneloven [§ 24-8](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 24-2 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd *første punktum* gir revisor rett til å kreve opplysninger, redegjørelser eller dokumenter fra ethvert organ i kommunen eller fylkeskommunen i den grad vedkommende finner det nødvendig for å utføre sine kontrolloppgaver. Bestemmelsen svarer til kontrollutvalgets rett til opplysninger etter kommuneloven [§ 23-2](#) tredje ledd.

Bestemmelsen åpner for at revisor kan kreve innsyn i eksisterende dokumenter. I tillegg kan revisor kreve at folkevalgte og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen legger frem opplysninger de har fått, uavhengig av om opplysningene er nedtegnet i et dokument. At revisor kan kreve redegjørelser, innebærer at revisor også kan kreve innsamling og bearbeidelse av informasjon.

Som det følger av ordlyden, må slike opplysninger, redegjørelser eller dokumenter være *nødvendig* for utførelsen av revisors kontrolloppgaver. Ordlyden «som han eller hun [revisor] finner nødvendig» tilsier at revisors vurdering av nødvendighet i utgangspunktet vil være avgjørende. I forarbeidene er det likevel lagt til grunn at nødvendighetskravet innebærer «en viss begrensning», jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 407](#).

Fjerde ledd *andre punktum* gir revisor hjemmel til å gjennomføre «undersøkelser» som hen mener er nødvendig for kontrollen. Med «undersøkelser» menes fysisk kontroll, og bestemmelsen gir hjemmel til at kontrollutvalget får tilgang til kommunale lokaler, kommunale arkiver mv. Taushetsplikt er ikke til hinder for at revisor skal kunne gjennomføre slike undersøkelser, jf. tredje punktum.

Fjerde ledd *tredje punktum* fastsetter at revisor kan kreve opplysninger, redegjørelser eller dokumenter uavhengig av lovfestet taushetsplikt. Unntaket gjelder både lovbasert taushetsplikt og taushetsplikt med annet rettsgrunnlag, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 404](#). Samtidig følger det av femte ledd at reglene i forvaltningsloven §§ [13](#) til [13 e](#) og [13 g](#) gjelder tilsvarende for revisor.

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 24-2 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd fastsetter at revisor har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ [13](#) til [13 e](#) og [13 g](#). Revisor ville uavhengig av tilknytning til kommunen eller fylkeskommunen vært omfattet av taushetspliktsregelen i forvaltningsloven [§ 13](#). Henvisningen til denne bestemmelsen har derfor ikke noen selvstendig betydning. Derimot var det usikkerhet om hvorvidt unntakene i de påfølgende bestemmelsene i forvaltningsloven gjaldt for revisor. Det var derfor viktig å få avklart at revisor uhindret av taushetsplikt kan kommunisere med kontrollutvalget, sml. her forvaltningsloven [§ 13 b](#) første ledd nr. 2.

#### **Karnov Lovkommentar 6 til § 24-2 6. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å utferdige forskrift om revisors plikter og kvalifikasjoner, skifte av revisor og begrensninger i revisors taushetsplikt. Slik forskrift er gitt, se forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon kapittel [2](#) og [3](#).

#### **§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.**

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møteplikt i kommunestyrets eller fylkestingets møter når kommunestyret eller fylkestinget skal behandle saker som er knyttet til revisors oppdrag.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møterett i kommunestyret eller fylkestinget.

Oppdragsansvarlig revisor skal gi opplysninger om kommunen eller fylkeskommunen som han eller hun har fått kjennskap til under revisjonen, hvis et medlem av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget krever det.

Hvis revisor utenfor et møte blir bedt om å gi informasjon til et medlem av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget, kan revisor kreve å få gi sitt svar i et møte.

#### **Karnov lovkommentarer: § 24-3**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-3 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* gir den oppdragsansvarlige revisoren eller hans eller hennes stedfortreder møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisors rett til å møte i kontrollutvalgets møter gjelder



selv om møtet gjennomføres for lukkede dører. Talerett innebærer at revisor har rett til å ta ordet på samme måte som kontrollutvalgets medlemmer. Denne bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018, men bygget på en bestemmelse i kontrollutvalgsforskriften [§ 19](#) andre ledd. I motsetning til ordfører (kommuneloven [§ 6-1](#) tredje ledd) er ikke revisor gitt forslagsrett. Det er ikke til hinder for at revisor kan formulere forslag til vedtak, men kontrollutvalget har ikke plikt til å stemme over forslag fremsatt av revisor.

*Andre punktum* gir revisor rett til å få protokollert sine uttalelser. Formålet er å sikre notoritet omkring den kommunikasjonen som er mellom revisor og kontrollutvalget.

*Tredje punktum* inneholder et unntak fra første punktum: Revisor har ikke møterett i saker som angår revisors tilsettingsforhold.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første ledd regulerer *retten* til å være til stede og talerett i *kontrollutvalgets* møter, regulerer andre ledd ansvarlige revisors, eller hans eller hennes stedfortreders, *plikt* til å møte i *kommunestyrets* eller *fylkestingets* møter. En slik plikt har ansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder i tilfeller der kommunestyret eller fylkestinget behandler saker som er knyttet til revisors oppdrag. Det er ikke til hinder for en slik møteplikt at saken har gått via kontrollutvalget. Så lenge saken knytter seg til et revisoroppdrag, skal revisor eller hans eller hennes stedfortreder møte. Bestemmelsen sikrer at kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer kan stille spørsmål direkte til revisor, som normalt er den som har gjennomført de faktiske undersøkelsene som kontrollen bygger på.

Bestemmelsen kodifiserer den tidligere revisjonsforskriften [§ 19](#) første ledd.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd gir oppdragsansvarlig revisor, eller hans eller hennes stedfortreder, en møterett i kommunestyret eller fylkestinget. Denne møteretten er ikke begrenset til de saker der kommunestyret eller fylkestinget skal behandle saker som er knyttet til revisors oppdrag. Møteretten er altså generell.

I motsetning til første ledd, som gir revisor en møte- og talerett i *kontrollutvalgets* møte, gir altså tredje ledd revisor en møterett, men ikke noen talerett, i *kommunestyrets* eller *fylkestingets* møter. Kommuneloven bygger i utgangspunktet på at bare medlemmer i de folkevalgte organene har talerett i organets møter. Noe annet krever særskilt hjemmel. Det er nok likevel ikke noe til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget stiller revisor spørsmål, og at revisor gis anledning til å uttale seg i saker. Loven gir imidlertid ikke revisor noen rett til å kreve å få uttale seg.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 24-3 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd gir medlemmer av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget rett til å kreve opplysninger fra oppdragsansvarlig revisor. Revisors opplysningsplikt gjelder bare informasjon som revisor har fått «kjennskap til under revisjonen».

Det er ikke nødvendig at det er truffet noe vedtak i kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget for at opplysningsplikten skal inntre. Det er tilstrekkelig at ett medlem i de nevnte organer krever det. Kravet må heller ikke være fremsatt i disse organenes møter. Hvordan revisor skal oppfylle opplysningsplikten, er nærmere regulert i femte ledd.

Bestemmelsen svarer til den gamle revisjonsforskriften [§ 20](#) første ledd.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 24-3 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Femte ledd regulerer nærmere hvordan revisor kan oppfylle opplysningsplikten fastsatt i fjerde ledd. Bestemmelsen fastsetter at revisor kan kreve å oppfylle sin opplysningsplikt i et møte i det organet den som har krevd opplysningen, sitter i.

Bestemmelsen regulerer bare den situasjonen at et medlem har krevd opplysninger utenfor et møte. Krav om opplysninger som blir fremsatt i et møte, faller utenfor denne bestemmelsen. Utgangspunktet må nok her være at revisor har plikt til å besvare slike spørsmål dersom hen har nødvendig informasjon. I mange tilfeller vil det nok likevel være behov for at revisor foretar nærmere undersøkelser, og det må da være forsvarlig at revisor ber om å få komme tilbake i neste møte for å gi opplysningene.

Bestemmelsen svarer til den gamle revisjonsforskriften [§ 20](#) andre ledd.

### **§ 24-4. Revisors uavhengighet ogandel**

Revisor skal være uavhengig og ha godandel.

Departementet kan gi forskrift om krav til revisors uavhengighet ogandel.

### **Karnov lovkommentarer: § 24-4**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-4 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd oppstiller to ulike krav til revisor: Revisor skal være «uavhengig» og skal ha «godandel». Disse kravene er nærmere utfyllt i forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [kapittel 3](#).

Kravet om *uavhengighet* er nærmere presisert i forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 16](#). Her fremkommer det at revisor ikke kan utføre revisjon eller annen kontroll for en kommune eller fylkeskommune hvis det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisorens uavhengighet og objektivitet». Bestemmelsen legger opp til en skjønnsmessig og konkret helhetsvurdering.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 18](#) er det gitt en særregulering av rollekombinasjoner. Det fremgår her at revisor ikke kan ha «andre stillinger» i kommunen eller fylkeskommunen hen reviderer. Med formuleringen «andre stillinger» er det ment å klargjøre at revisor likevel kan være ansatt som revisor i kommunen og fylkeskommunen uten å falle inn under denne bestemmelsen. Forbudet er utelukkende rettet mot å kombinere stillingen som revisor med en annen stilling i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Revisor kan heller ikke ha stillinger i eller være medlem av styrende organer i en virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen deltar i eller er eier av. Også her gjøres det unntak der revisor enten er ansatt i slik virksomhet som revisor eller sitter i styrende organer i en virksomhet som driver revisjon. Det er med andre ord ikke noe i veien for at en kommunes eller fylkeskommunes revisor er ansatt i et interkommunalt revisjonsselskap, eller for at en kommunes eller fylkeskommunes revisor sitter i styret i et slikt interkommunalt revisjonsselskap.

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 18](#) bokstav d har også et mer generelt forbud mot at revisor deltar i eller har funksjon i en annen virksomhet hvis det kan føre til at revisors interesser kommer i konflikt med interessene til kommunen eller fylkeskommunen eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisor.

Bokstav e har også et forbud mot at revisor utfører rådgivningstjenester eller andre tjenester for kommunen eller fylkeskommunen. Forbudet gjelder bare dersom slik rådgivning vil være egnet til å svekke revisors uavhengighet og objektivitet. Denne bestemmelsen må likevel tolkes strengt. Det blir fort problematisk dersom revisor gir råd til en kommune for eksempel om organisering av en virksomhet, for deretter å skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon knyttet til effektiviteten i denne virksomheten.

Bokstav f oppstiller et forbud mot at revisor yter tjenester som hører inn under den reviderte virksomhetens egne ledelses- og kontrolloppgaver. Revisor kan dermed for eksempel ikke bidra til å bygge opp internkontrollsystemer. Også dette forbudet må ses i sammenheng med at revisor vil ha en oppgave med å kontrollere også slike ledelses- og kontrolloppgaver. Det vil dermed fort oppstå dobbeltroller.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 18](#) bokstav g oppstilles det også et forbud mot at revisor opptrer som fullmektig for den reviderte virksomheten. Her er det likevel et unntak for bistand i skattesaker etter domstolloven [§ 218](#).

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 16](#) andre ledd fremgår det at ansettelse i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, eventuelt ansettelse i en interkommunal samarbeidsordning som har tilknytning til den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, i seg selv ikke gjør at revisor mangler nødvendig uavhengighet eller objektivitet. Denne bestemmelsen klargjør at kommuner og fylkeskommuner kan velge å ansette revisor og kan velge å organisere felles revisor gjennom interkommunale ordninger.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 17](#) reguleres den situasjon at det er en tilknytning mellom noen som er *nærstående* til revisor, og virksomheten som skal revideres, eller ansatte eller tillitsmenn. Vurderingstemaet er om dette tilknytningsforholdet er egnet til å svekke revisorens uavhengighet eller objektivitet. Hva som menes med «nærstående», er nærmere regulert i forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 17](#) andre ledd.

I forskrift om kontrollutvalg og revisjon [§ 19](#) er det gitt nærmere prosessuelle krav til vurdering av uavhengighet. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at revisor i forbindelse med inngivelse av tilbud om revisjon alltid skal vedlegge en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet. Det følger videre av andre ledd at ansvarlig revisor hvert år, og ellers der det er behov, skal gi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet. Denne skal gis til kontrollutvalget. I første ledd er den som utfører revisjon eller annen kontroll for en kommune eller fylkeskommune, også pålagt å foreta en løpende vurdering av egen uavhengighet.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd gir departementet hjemmel til å utferdige forskrift om krav til revisors uavhengighet og vandel. Hjemmelen er benyttet, se forskrift [17. juni 2019 nr. 904](#) om kontrollutvalg og revisjon [kapittel 3](#).

### **§ 24-5. Regnskapsrevisjonens innhold**

Revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever. Revisor skal vurdere om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

## **Karnov lovkommentarer: § 24-5**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-5**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 24-5](#) gir nærmere regler om revisjon av kommunens og fylkeskommunens årsregnskap og årsberetning. Hvilke regnskaper en kommune og en fylkeskommune skal utarbeide, er regulert i kommuneloven [§ 14-6](#) første ledd. I [§ 14-6](#) andre til femte ledd er det oppstilt nærmere krav til hvordan regnskapene skal føres.

Kommuneloven regulerer ikke nærmere hvem som skal føre regnskap på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Etter hovedregelen i kommuneloven [§ 5-3](#) ligger ansvaret på kommunestyret i kommuner og fylkestinget i fylkeskommuner. I praksis vil imidlertid regnskapene føres av kommunens eller fylkeskommunens økonomiavdeling på vegne av kommunedirektøren. Revisors revisjon er en uavhengig kontroll av kommunens eller fylkeskommunens føring av disse regnskapene.

Etter første ledd skal revisor kontrollere at det avlagte årsregnskapet gir pålitelig informasjon om transaksjoner, eiendeler og gjeld og ut fra dette gir pålitelig informasjon om kommunens eller fylkeskommunens økonomiske utvikling og stilling. Dette kalles gjerne *finansiell revisjon*. I tillegg skal regnskapsrevisor også kontrollere registreringen, gjerne kalt bokføringen (andre ledd). Revisor har også viktige kontrolloppgaver knyttet til årsberetningen (tredje ledd).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-5 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd angir hovedoppgaven ved regnskapsrevisjon: Revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift. I det ligger det at revisor skal kontrollere at det avlagte årsregnskapet gir pålitelig informasjon om transaksjoner, eiendeler og gjeld og ut fra dette gir pålitelig informasjon om kommunens eller fylkeskommunens økonomiske utvikling og stilling. Revisors konklusjon på disse vurderingene skal fremgå av revisjonsberetningen (kommuneloven [§ 24-8](#) andre ledd bokstav a).

At informasjonen som fremkommer av regnskapene, er «pålitelig», innebærer at regnskapene må oppfylle grunnleggende kvalitetskrav til regnskapsinformasjon, så som krav til fullstendighet, gyldighet og nøyaktighet. Regnskapsinformasjonen må videre være i samsvar med reglene som er bestemmende for innholdet i årsregnskap, herunder god kommunal regnskapsskikk.

Revisor skal også kontrollere om den informasjonen årsregnskapet gir om beløpene i årsbudsjettet, er i samsvar med kravene i lov og forskrift.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-5 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd pålegger revisor å foreta en vurdering av om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i tråd med reglene om bokføring. Reglene det vises til, er særlig kommuneloven [§ 14-6](#) femte ledd, som fastsetter at regnskapene skal føres i samsvar med det såkalte arbeidskapitalprinsippet, bruttoprinsippet, anordningsprinsippet og prinsippet om beste estimat, se nærmere kommentarene til [§ 14-6](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 24-5 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første og andre ledd regulerer revisors kontroll av *regnskapene*, regulerer tredje ledd revisors kontroll av *årsberetningen*. Kravene til årsberetningen fremgår av kommuneloven [§ 14-7](#).

Tredje ledd *første punktum* innebærer at revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger etter kommuneloven [§ 14-7](#) andre ledd. Det er utelukkende krav om revisjon av de økonomiske opplysningene i årsberetningen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 408](#).

*Andre punktum* fastsetter at revisor skal vurdere om økonomiske opplysninger i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Revisor må blant annet kontrollere om tall i årsberetningen stemmer med tallene i årsregnskapet, og om økonomiske vurderinger i årsberetningen kan underbygges av tallene i årsregnskapet.

Det følger av kommuneloven [§ 14-7](#) andre ledd bokstav b at årsberetningen skal redegjøre for vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. *Tredje punktum* pålegger revisor å kontrollere om dette kravet er oppfylt. Ifølge forarbeidene er det ikke tilstrekkelig å kontrollere forholdet mellom budsjettets talldel og tallene i årsregnskapet; det skal også kontrolleres om det er disposisjoner i regnskapet som ikke har hjemmel i bevilgning, og om det foreligger manglende eller mangelfull gjennomføring av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. Kontrollen trenger ikke å gjennomføres for alle budsjettpostene, men må gjennomføres mot budsjettpostene og budsjettpremissene som er av størst betydning, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 408](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 24-5 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd angir hovedformålet med regnskapsrevisjonen: Revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter (tilsiktete feil, uredelig regnskapsførsel, underslag og andre former for økonomisk kriminalitet) og feil (utilsiktete feil). Bestemmelsen innebærer ikke et krav om å innrette revisjonen med sikte på å kunne avdekke enhver mislighet eller feil, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 408](#). Regnskapsrevisjonen må likevel i innhold og omfang være egnet til å avdekke misligheter og feil og normalt kunne avdekke alvorlige tilfeller.

### **§ 24-6. Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon**

Revisor skal se etter om den økonomiske internkontrollen er ordnet på en betryggende måte.

Revisor skal vurdere risikoen for at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon som følge av misligheter og feil, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

Revisor skal vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene.



**Karnov lovkommentarer: § 24-6****Karnov Lovkommentar 1 til § 24-6****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Også kommuneloven [§ 24-6](#) angir plikter for revisors regnskapsrevisjon. Mens kommuneloven [§ 24-5](#) angir plikter for revisors kontroll med regnskapene og årsberetningen, pålegger kommuneloven [§ 24-6](#) regnskapsrevisor å foreta visse vurderinger.

Bestemmelsen pålegger også regnskapsrevisor å foreta visse risikovurderinger, som igjen skal danne grunnlag for hvordan revisjonen skal innrettes, og hvilke revisjonshandlinger som skal utføres. På tross av overskriften i paragrafen gir ikke de pliktene som fremgår av bestemmelsen, noen uttømmende angivelse av revisors plikter ved utførelsen av revisjonen. Revisjonen må også gjennomføres i tråd med god kommunal revisorskikk, som igjen utpensles nærmere av en rekke revisjonsstandarder, se nærmere [§ 24-2](#) andre ledd.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 24-6 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter en plikt for revisor til å se etter om kommunen eller fylkeskommunen har ordnet den *økonomiske internkontrollen* på en betryggende måte. Kommuneloven [kapittel 25](#) pålegger kommuner å ha en internkontroll med administrasjonens virksomhet. Ansvaret for denne internkontrollen ligger til kommunedirektøren, se kommuneloven [§ 25-1](#) første ledd. Formålet med internkontrollen er å sikre at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter.

For revisors arbeid vil en godt organisert internkontroll gi viktig informasjon om risikoforhold i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Revisors plikter til å «se etter» om internkontrollen er ordnet på en betryggende måte, er begrenset til den økonomiske delen av internkontrollen. Av forarbeidene følger det at revisor bare må se etter de delene av internkontrollen som har betydning for å kunne avlegge et regnskap uten vesentlig feilinformasjon, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 409](#). Bestemmelsen innebærer ikke krav om at revisor skal utføre revisjonshandlinger rettet mot internkontrollen utover det som er nødvendig for å uttale seg om årsregnskapet etter kommuneloven [§ 24-5](#) første ledd.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 24-6 2. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Etter andre ledd skal revisor vurdere risikoen for at det kan foreligge feilinformasjon i årsregnskapet. Denne bestemmelsen svarer til det som tidligere fremgikk av forskrift [15. juni 2004 nr. 904](#) om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. [§ 4](#) første ledd.

Revisor skal også påse at det er innhentet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 24-6 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd pålegger revisor å vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. Det siktes her til vesentlige avvik som ikke nødvendigvis vil være synlige i årsregnskapet som avvik fra budsjettets talldel. Det dreier seg om disposisjoner i regnskapet som ikke har hjemmel i bevilgning, samt mangelfull eller manglende gjennomføring av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.

Siste del av bestemmelsen pålegger revisor å påse at det er innhentet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det i årsregnskapet foreligger vesentlige avvik fra premissene for bruken av bevilgningene.

#### **§ 24-7. Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor**

Revisor skal gi skriftlige meldinger om

- a. vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b. vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c. vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- d. manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e. enhver mislighet
- f. hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g. hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Meldinger som nevnt i første ledd skal sendes i nummerte brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal han eller hun straks melde fra om det etter første ledd bokstav e. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende et nytt brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp etter første ledd, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

#### **Karnov lovkommentarer: § 24-7**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-7**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av kommuneloven [§ 24-2](#) tredje ledd at revisor skal rapportere om sitt arbeid og sine resultater til *kontrollutvalget*. For *regnskapsrevisjon* er disse kravene presisert nærmere i kommuneloven [§ 24-7](#).

Kommuneloven [§ 24-7](#) gir regler om revisors skriftlige påpekninger til kontrollutvalget underveis i regnskapsrevisjonen. Bestemmelsen må forstås i lys av kommuneloven [§ 24-8](#), som gir regler om regnskapsrevisors endelige revisjonsberetning.

Kommuneloven [§ 24-7](#) pålegger revisor å gi skriftlige meldinger til kontrollutvalget i nærmere angitte tilfeller. Meldingene omtales gjerne som «nummererte brev». Dette er funn som er så alvorlige at revisor må melde fra om dem i en mer formalisert form utenom revisjonsberetningen.

Bestemmelsen erstattet forskrift [15. juni 2004 nr. 904](#) om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. [§ 4](#) andre ledd.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-7 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd angir hvilke typer funn revisor må påpeke i skriftlige meldinger til kontrollutvalget. Disse er angitt i bokstav a til f i bestemmelsen.

Etter alternativene som fremgår i bokstav a til d, er det vesentlige feil eller mangler som skal rapporteres etter denne bestemmelsen. Begrepet «vesentlige feil og mangler» markerer at bestemmelsen ikke gjelder enhver feil og mangel, men at det må foreligge en viss alvorlighetsgrad. Vesentlighetsterskelen etter denne bestemmelsen må forstås som lavere enn den vesentlighetsterskelen som ligger til grunn for regnskapsrevisors uttalelser i revisjonsberetningen etter [§ 24-8](#).

Bokstav d må forstås slik det skal gis skriftlige påpekninger både ved vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsregnskapet og årsbudsjettets talldel, og ved vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.

Bokstav e innebærer at enhver mislighet skal påpekes, uavhengig av vesentlighet. Ved misligheter gjelder i tillegg bestemmelsene i tredje ledd.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-7 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir nærmere krav til de skriftlige meldingene angitt i første ledd. Bestemmelsen inneholder to krav:

For det første pålegges revisor å gi de skriftlige meldingene i nummererte brev. I dette ligger det at de skriftlige meldingene for det enkelte år skal angis med løpende nummer.

For det andre angir bestemmelsen hvem meldingene skal sendes til: De nummererte brevene skal adresseres til kontrollutvalget. Det følger også av bestemmelsen at det skal sendes kopi til kommunedirektøren.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 24-7 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* inneholder regler om revisors nærmere oppfølging i situasjoner der hen avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter i kommunen eller fylkeskommunen. Det følger av bestemmelsen at revisor «straks» skal gi skriftlig melding til kontrollutvalget. I forarbeidene fremkommer det at revisor i første omgang må ha anledning til å foreta visse undersøkelser, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 409](#). Dette følger også av ordlyden, idet plikten først inntreder der revisor «avdekker eller på annen måte blir kjent med» misligheter. Det følger imidlertid av sammenhengen med andre punktum at revisor skal varsle selv om det gjenstår undersøkelser.

*Andre punktum* innebærer at revisor, etter at hen har gjort nærmere undersøkelser for å klarlegge saken, må sende et nytt brev til kontrollutvalget med en redegjørelse om saksforholdet.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 24-7 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd pålegger revisor å utarbeide en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om det som er tatt opp i de nummererte brev etter første ledd, men som ikke er rettet opp eller ikke er tilstrekkelig fulgt opp av kommunedirektøren.

## **§ 24-8. Revisjonsberetning**

Regnskapsrevisor skal avgi en revisjonsberetning til kommunestyret eller fylkestinget senest 15. april. Det skal sendes kopi til kontrollutvalget, til formannskapet eller fylkesutvalget og til kommunedirektøren. Revisjonsberetningen skal avgis selv om årsregnskapet eller årsberetningen ikke foreligger eller er ufullstendig.

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende:

- a. om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift
- b. om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift
- c. om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever
- d. om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet
- e. om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik.

Hvis revisor i revisjonsberetningen konkluderer med forbehold, konkluderer negativt eller ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere, skal årsaken beskrives. Hvis revisor mener at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas slik de foreligger, skal dette angis særskilt.

Revisjonsberetningen skal også omfatte andre forhold som revisor mener det er nødvendig å opplyse om i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

### **Karnov lovkommentarer: § 24-8**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-8**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 24-8](#) oppstiller en plikt for regnskapsrevisor til å utarbeide en revisjonsberetning. Revisjonsberetningen er bare knyttet til regnskapsrevisjonen. Loven oppstiller ikke noen tilsvarende plikt til å utarbeide en beretning etter forvaltningsrevisjonsarbeidet. Revisor skal likevel rapportere om sitt arbeid også knyttet til forvaltningsrevisjon, se kommuneloven [§ 24-2](#) tredje ledd.

I motsetning til de nummererte brevene, som sendes til kontrollutvalget, sendes revisjonsberetning direkte til kommunestyret eller fylkestinget. Den skal likevel sendes i kopi til kontrollutvalget. Mens de nummererte brevene sendes løpende gjennom året, er revisjonsberetning noe som utarbeides én gang i året og senest 15. april hvert år.

Bestemmelsen angir når revisjonsberetningen må foreligge, hvordan den skal behandles, og de nærmere kravene til revisjonsberetningen innhold.

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-8 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd *første punktum* angir for det første *hvem* som skal avgi revisjonsberetning: Det er regnskapsrevisor. Kommuneloven åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan ha flere revisorer. Det kan for eksempel oppnevnes en egen revisor knyttet til et bestemt oppdrag innenfor forvaltningsrevisjon. I loven er det likevel et krav om at det bare skal engasjeres én regnskapsrevisor, se [note 1](#) til [§ 24-1](#). Det er denne revisoren som har ansvar for å avgi revisjonsberetningen.

Første ledd regulerer også hvem revisjonsberetningen skal avgis til. Det følger av kommuneloven [§ 14-3](#) tredje ledd at formannskap og fylkesutvalg skal innstille til vedtak blant annet knyttet til årsberetning. I motsetning til det som gjelder for *årsberetningen*, skal *revisjonsberetningen* avgis direkte til kommunestyret eller fylkestinget. Det følger likevel av *andre punktum* at det skal sendes kopi av revisjonsberetningen til kontrollutvalget, til formannskapet eller fylkesutvalget og til kommunedirektøren.

Fristen for at regnskapsrevisor avgir revisjonsberetningen, er 15. april. Fristen må ses i sammenheng med at årsregnskapene skal avlegges senest 22. februar (kommuneloven [§ 14-6](#) sjette ledd), og at årsberetningen skal avgis senest 31. mars (kommuneloven [§ 14-7](#) tredje ledd). Det er disse

dokumentene som er gjenstand for revisjon, og kommunens og fylkeskommunens regnskapsrevisor må da ha noe tid til revisjonsarbeidet etter at disse dokumentene er avgitt.

*Tredje punktum* fastslår at revisjonsberetningen skal avgis selv om årsregnskapet eller årsberetningen «ikke foreligger eller er ufullstendig». Praksis i slike tilfeller er at revisor avgir en foreløpig revisjonsberetning. Når endelig årsregnskap og årsberetning foreligger, vil revisjonen fullføres, tidligere revisjonsberetning kalles tilbake, og ny, endelig revisjonsberetning avgis, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 410](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-8 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd angir minstekrav til revisjonsberetningens innhold. Kravene er angitt i bokstav a til e, og årsberetningen skal inneholde en konklusjon knyttet til hvert av disse fem undersøkelsespunktene, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 410](#). Punktene må ses i sammenheng med kommuneloven [§ 24-5](#), som fastsetter regnskapsrevisjonens innhold.

Av *bokstav a* fremgår det at revisjonsberetningen skal uttale seg om hvorvidt årsregnskapet er «avlagt i samsvar med lov og forskrift». Kravene til årsregnskap følger av kommuneloven [§ 14-6](#) og forskrift [7. juni 2019 nr. 714](#) om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. Undersøkelsene skal også knytte seg til om årsregnskapet gir pålitelig informasjon om beløpene i årsbudsjettet og regulert budsjett.

Av *bokstav b* følger det at revisjonsberetningen skal uttale seg «om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift». Kravene henger sammen med kommunens og fylkeskommunenes bokføringsplikter etter kommuneloven [§ 14-6](#) og forskrift [7. juni 2019 nr. 714](#) om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

Mens bokstav a og bokstav b knytter seg til årsregnskapet, gjelder kravene i *bokstav c* årsberetningen. I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om hvorvidt årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever. Kravene til årsberetningen følger av kommuneloven [§ 14-7](#) og av forskrift [7. juni 2019 nr. 714](#) om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

*Bokstav d* angår forholdet mellom årsberetningen og årsregnskapet. I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om hvorvidt «opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet».

Ifølge forarbeidene skal revisors uttalelser knyttet til bokstav a til d avgis på grunnlag av høy (men ikke full) sikkerhet («bekreftelsesoppgaver»), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 410](#).

Av *bokstav e* følger det at revisjonsberetningen også skal uttale seg om hvorvidt det er «avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik». Bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven [§ 14-7](#) andre ledd bokstav b, der det fremkommer at årsberetningene skal redegjøre for «vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene». Regnskapsrevisors plikter etter bokstav e er knyttet til å undersøke om kommunen eller fylkeskommunen har oppfylt denne plikten til utforming av årsberetningen. Undersøkelsene skal både omfatte avvik fra budsjettets talldel og avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 410](#).



**Karnov Lovkommentar 4 til § 24-8 3. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd *første punktum* regulerer hva som kan være konklusjonen i revisjonsberetningen. Beretningen kan konkludere med eller uten forbehold, konkludere negativt eller konkludere med at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere. Det følger direkte av tredje ledd at hvis revisjonsberetningen konkluderer med forbehold, konkluderer negativt eller ikke har tilstrekkelig grunnlag for konklusjon, skal årsaken til dette beskrives.

*Andre punktum* regulerer den situasjonen at revisor etter sin revisjon av årsregnskapet eller årsberetningen mener det foreligger slike feil at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Av bestemmelsen følger det at revisor i revisjonsberetningen da skal gi en anbefaling om at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas. Det følger av forarbeidene at slik fraråding alltid skal gis dersom revisor har avgitt negativ konklusjon på årsregnskapet eller årsberetningen. Slik fraråding skal normalt også gis dersom revisor konkluderer med at det ikke er grunnlag for å uttale seg om årsregnskapet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 410](#).

**Karnov Lovkommentar 5 til § 24-8 4. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Fjerde ledd inneholder en generell plikt for regnskapsrevisor til i revisjonsberetningen å redegjøre for andre forhold som revisor mener det er «nødvendig å opplyse om i henhold til god kommunal revisjonsskikk». Dette kravet var nytt i kommuneloven 2018.

Det følger av tredje ledd at hvis revisor konkluderer med forbehold, konkluderer negativt eller ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere, skal årsaken til denne konklusjonen beskrives. Fjerde ledd er derfor først og fremst aktuelt i situasjoner der de faktiske omstendighetene ikke gir grunnlag for å modifisere konklusjonene om årsregnskapet eller årsberetningen, men det etter revisors vurdering likevel foreligger omstendigheter av vesentlig interesse for brukerne av årsregnskapet og årsberetningen. Ofte vil det her være tale om opplysninger som etter revisors oppfatning burde vært gitt i årsregnskapet eller årsberetningen. Men ifølge forarbeidene kan det også være opplysninger som er gitt i årsregnskap og årsberetning, dersom revisor mener at brukerne av disse dokumentene bør være særlig oppmerksomme på de aktuelle omstendighetene, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 410](#).

**§ 24-9. Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomi- forvaltningen**

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

**Karnov lovkommentarer: § 24-9****Karnov Lovkommentar 1 til § 24-9****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 24-9](#) gir nærmere regler om forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen. Regnskapsrevisjon går primært ut på å kontrollere at årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil. Revisjonen omfatter også en kontroll med at kommunen har en betryggende

økonomisk internkontroll, en vurdering av risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgninger og en vurdering av om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene, jf. kommuneloven [§ 24-6](#) første og tredje ledd. Slik finansiell revisjonen innebærer likevel ikke direkte en kontroll med at forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens midler faktisk har vært forvaltet i tråd med lover, forskrifter og de mål som er fastsatt. Forenklet etterlevelseskontroll innebærer nettopp en kontroll av om forvaltningen er i tråd med disse rammene. Etterlevelseskontrollen skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som revisor ikke har gjennomgått ved sin finansielle revisjon etter kommuneloven [§ 24-5](#). Det er snakk om kontroll som foretas i «forlengelsen» av regnskapsrevisjonen, slik at revisor kan avdekke vesentlige svakheter i de delene av økonomiforvaltningen som ikke er kontrollert i den finansielle revisjonen, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 307](#).

Bestemmelsen var ny i kommuneloven 2018 og medførte en utvidelse av regnskapsrevisors ansvar og oppgaver.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 24-9 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd innebærer at regnskapsrevisor skal utføre forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak som gjelder for kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning. Kontrollen skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som ikke er gjennomgått ved regnskapsrevisjonen etter [§ 24-5](#). Som eksempel på områder for kontroll kan nevnes selvkost, offentlige anskaffelser, finans- og gjeldsforvaltning og offentlig støtte, se [NOU 2016: 4 s. 333](#).

Når kontrollen av den økonomiske forvaltningen kan rette seg mot overholdelse av «bestemmelser», er det ment å omfatte både lover og forskrifter. Alternativet «vedtak» omfatter interne reglementer for kommunens økonomiforvaltning fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Kontrollen kan dermed også måtte rette seg mot gebyrreglement, finansreglement, anskaffelsesreglement og andre kommunestyre- eller fylkestingsvedtak som er bestemmende for økonomiforvaltningen, se [NOU 2016: 4 s. 436](#).

Kontrollen skal bygge på objektive revisjonskriterier i form av formelle bestemmelser og vedtak og ikke omfatte vurderinger opp mot uskrevne normer og standarder for kommunal økonomiforvaltning, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 411](#).

At revisor skal «se etter», betyr at revisor må gjennomføre de kontrollhandlingene som kan avdekke vesentlige feil og mangler ved økonomiforvaltningen. Det er ikke påkrevd å utføre alle de revisjonshandlingene som kreves for å utstede revisjonsbevis for at det ikke foreligger vesentlige mangler ved økonomiforvaltningen, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 411](#). Kontrollen må rettes mot områder der risikoen er knyttet til betydelige feil og mangler på de sentrale områdene av økonomiforvaltningen, og der feil og mangler kan medføre vesentlige økonomiske konsekvenser eller svekke tilliten til kommunen eller fylkeskommunen.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 24-9 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Andre ledd *første punktum* pålegger revisor å foreta en risikovurdering for å kartlegge risiko for vesentlige feil og mangler i økonomiforvaltningen. Risikovurderingen skal danne grunnlag for gjennomføringen av etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Bestemmelsen stiller ikke krav til hyppighet og tidspunkt for risiko- og vesentlighetsvurderingene.

Det følger av ordlyden at denne risiko- og vesentlighetsvurderingen skal legges frem for kontrollutvalget. Dette er ment å sikre en dialog mellom revisor og kontrollutvalget om prioriteringer.

*Andre punktum* angir hvilke revisjonshandlinger revisor må foreta. Revisor skal innhente tilstrekkelige opplysninger for å kunne vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen. Hvilke handlinger dette nærmere konkret er, skal styres av den rettslige standarden «god kommunal revisjonsskikk», se revisjonsstandarden [RSK 301 Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 24-9 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Tredje ledd pålegger revisor en plikt til å rapportere til kontrollutvalget om utfallet av den forenklete etterlevelsesk kontrollen med økonomiforvaltningen.

Bestemmelsen angir også en tidsfrist for slik rapportering. Rapporten, som etter loven skal være skriftlig, skal avgis til kontrollutvalget senest 30. juni. Det skal sendes kopi til kommunedirektøren.

Rapporten må utformes i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 411](#).

### **§ 24-10. Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.**

Bestemmelsene om innsyn og undersøkelser i selskaper o.l. i [§ 23-6](#) gjelder på tilsvarende måte for kommunens eller fylkeskommunens revisor.

### **Karnov lovkommentarer: § 24-10**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 24-10 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 22.09.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen fastsetter at reglene i kommuneloven [§ 23-6](#) gjelder på tilsvarende måte for kommunens eller fylkeskommunens revisor.

Revisor har en vid adgang til å kreve opplysninger og foreta undersøkelser etter kommuneloven [§ 24-2](#) fjerde ledd. Denne bestemmelsen er imidlertid begrenset til å gjelde der undersøkelsen er rettet mot kommunen eller fylkeskommunen som vedkommende er revisor for. Kommuneloven [§ 24-10](#) regulerer kravet på opplysninger og retten til å undersøke i selskaper. Avgjørende for om krav kan hjemles i [§ 24-2](#) fjerde ledd, er om virksomheten drives i kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Det vil si at revisor kan benytte [§ 24-2](#) fjerde ledd ved kontroll rettet mot kommunale foretak, mens kontroll rettet mot for eksempel et aksjeselskap som en kommune eier alene, eventuelt må hjemles i [§ 24-10](#).

Kommuneloven [§ 23-2](#) første ledd bokstav c fastslår at det skal utføres forvaltningsrevisjon av selskaper som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. I bokstav d er det også et krav om at det skal gjennomføres eierskapskontroll. Det følger av kommuneloven [§ 24-2](#) at det er revisors oppgave å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Kvaliteten på en slik revisjon og eierskapskontroll vil avhenge av tilgangen til opplysninger. For å sikre effektiv kontroll har revisor hjemmel til å kreve de opplysningene og foreta de undersøkelser i virksomheten som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll.

Rammene for revisors krav på opplysninger og rett til å foreta undersøkelser er angitt ved en henvisning til kommuneloven [§ 23-6](#), som gir kontrollutvalget rett til opplysninger og rett til å foreta

undersøkelser ved kontroll med selskaper og lignende. For grensene for revisors kompetanse vises det til kommentarene til [§ 23-6](#).

Bestemmelsen viderefører kommuneloven 1992 [§ 78](#) nr. 6.

## Kapittel 25. Internkontroll

### Karnov lovkommentarer: Kapittel 25. Internkontroll

#### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 25. Internkontroll

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

I kommuneloven 1992 [§ 23](#) fremgikk det at administrasjonssjefen (kommunedirektøren) hadde plikt til å sørge for «at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Denne delen av bestemmelsen ble innført ved en lovendring i 2003, og i forarbeidene til lovendringen ble det som bestemmelsen påla kommunene eller fylkeskommunene å utføre, omtalt som internkontroll, se [Ot.prp. nr. 70 \(2002–2003\) s. 104](#). Med utgangspunkt i dette kravet har norske kommuner i ulik grad etablert internkontrollsystemer.

Krav til internkontroll har også fremkommet av annen lovgivning. Noen slike krav om internkontrollsystemer retter seg mot alle som driver en gitt form for virksomhet (såkalte aktørplikter). Eksempel på dette er arbeidsmiljølovens krav til HMS og personopplysningslovens bestemmelser om personvern. Andre bestemmelser om internkontroll har vært rettet mot plikter som utelukkende hviler på kommuner eller fylkeskommuner (såkalte kommuneplikter). Her kan det vises til bestemmelser i barnevernsloven, opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

I forarbeidene til kommuneloven 2018 fremkommer det at det var et mål ved revisjonen å samordne og forenkle regelverket, men samtidig styrke internkontrollen. Dette ble gjort ved å gi et eget kapittel om internkontroll. Det ble samtidig forutsatt at nye og generelle regler om internkontroll i kommuneloven burde følge opp med en gjennomgang av reglene om internkontroll i særlovgivningen med henblikk på å oppheve mange av disse reglene, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 276–277](#). Ved lov [19. juni 2020 nr. 89](#) om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) er en rekke internkontrollbestemmelser opphevet eller endret. Internkontroll innenfor disse områdene skal nå følge reglene i kommuneloven [§ 25-1](#). Ett unntak er internkontrollkrav inntatt i forskrift [28. oktober 2016 nr. 1250](#) om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Disse gjelder fortsatt og vil gå foran reglene i kommuneloven, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 274](#).

Internkontrollen inngår som en del av kommunens og fylkeskommunens egenkontroll. Internkontrollen kommer ved siden av kontrollutvalgets og revisors kontroll av kommunen og fylkeskommunen. Dette innebærer at det kan bli gjennomført en internkontroll, samtidig som revisor kan undersøke etterlevelse av samme regler i samme del av kommunen samtidig. En slik dobbeltkontroll kan utgjøre en belastning for en avdeling, men kommuneloven har ingen forbud mot dette. Derimot tilsier gode grunner at de to egenkontrollsystemene samordner seg. Det er uansett viktig å presisere at kommunedirektøren og internkontrollarbeidet i en kommune eller fylkeskommune ikke kan stenge for undersøkelser fra kontrollutvalget eller revisor. Dersom det er mistanke om misligheter i en avdeling, kan ikke kommunedirektøren igangsette en internkontroll på en måte som forhindrer at kontrollutvalget eller revisor kan foreta kontroll.

I en parlamentarisk styrt kommune eller fylkeskommune er det ingen kommunedirektør. Det følger imidlertid av kommuneloven [§ 10-2](#) første ledd at bestemmelser om kommunedirektøren «gjelder på

tilsvarende måte» for kommunerådet og fylkesrådet. De vil dermed overta kommunedirektørens ansvar for internkontrollen.

Reglene om internkontroll i [kapittel 25](#) er minstekrav. Det er altså ikke noe til hinder for at kommunen eller fylkeskommunen velger å lage ytterligere internkontrollsystemer i administrasjonen.

I kommunelovutvalget var det foreslått en generell hjemmel for statlig tilsyn med internkontrollen i kommuner og fylkeskommuner, se [forslag til § 25-3](#) i [NOU 2016: 4 s. 475](#) og kommentaren til bestemmelsen på s. [438–439](#). Departementet mente at tilsynshjemmel for statlig tilsyn med internkontroll eventuelt burde fremgå av spesiallovgivningen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 278](#). Det innebærer at det må være hjemmel i lov for statlig tilsyn med internkontrollen. Hvis det er gitt slik hjemmel for tilsyn med internkontrollsystemer knyttet til kommuneplikter, vil reglene om statlig tilsyn med kommunene eller fylkeskommunene i kommuneloven [kapittel 30](#) komme til anvendelse. Om ikke annet fremgår av spesiallovgivningen, vil tilsynet være begrenset til å kontrollere at minstekravene til internkontroll er oppfylt, jf. kommuneloven [§ 30-2](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 278–279](#). Staten kan verken kontrollere den delen av internkontrollen som går ut over minstekravene, eller pålegge kommuner å utvide sin internkontroll ut over minstekravet.

### **§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen**

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

#### **Karnov lovkommentarer: § 25-1**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 25-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* oppstiller et krav om at kommuner og fylkeskommuner ”skal ha” internkontroll. Det skal med andre ord gjennomføres et internkontrollarbeid i alle kommuner og i alle fylkeskommuner.

Det fremgår videre av bestemmelsen at internkontrollen skal være «med administrasjonens virksomhet». Det er ikke adgang til å gjennomføre internkontroll rettet mot de folkevalgte organenes arbeid. Dette henger sammen med at ansvaret for internkontroll er lagt til kommunedirektøren, og at det bare er personer underlagt kommunedirektøren som dermed kan bli gjenstand for internkontroll. Det må også sees i sammenheng med at folkevalgte organer er underlagt kontrollutvalgets kontroll.

Internkontroll skal imidlertid omfatte alle deler av administrasjonen. Det gjelder uavhengig av om det aktuelle området er underlagt sektorlovgivning, for eksempel innen opplæring eller barnevern.

Kommunal virksomhet som er organisert utenfor egen administrasjon, vil imidlertid falle utenfor. Det innebærer at bestemmelsen ikke regulerer internkontroll i kommunalt eide aksjeselskap. Også



interkommunale samarbeid organisert etter annen lovgivning (f.eks. IKS-loven) faller utenfor anvendelsesområdet til [§ 25-1](#), se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 412](#). I IKS-loven [§ 14](#) fjerde ledd følger det at daglig leder er ansvarlig for internkontrollen, og at kommuneloven [§ 25-1](#) gjelder tilsvarende så langt den passer. Heller ikke kommunale foretak er omfattet av internkontrollregelen i [§ 25-1](#), men også for kommunale foretak er det gitt egne regler om internkontroll, se [§ 9-13](#).

For interkommunale samarbeid i form av kommunalt oppgavefellesskap eller interkommunalt politisk råd følger det av [§ 18-1](#) fjerde ledd og [§ 19-1](#) fjerde ledd at kommunelovens øvrige kapitler vil gjelde så langt de passer. I forarbeidene er det lagt til grunn at reglene om internkontroll her vil gjelde når samarbeidet utfører oppgaver på vegne av den aktuelle kommune, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 412](#). Dersom samarbeidet driver med flere typer oppgaver, vil kravet om internkontroll gjelde den delen av samarbeidet som utfører oppgaver på vegne av en bestemt kommune.

I et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven [kapittel 20](#) vil tjenestetilbudet skje i vertskommunens administrasjon. Den kommunen eller fylkeskommunen som utfører oppgaven, vil dermed ha et internkontrollansvar for oppgaver som utføres i dette samarbeidet, på samme måte som for andre oppgaver.

Første punktum angir også målet for en internkontroll: Kontrollen skal «sikre at lover og forskrifter følges». Formålet er altså å oppnå regeletterlevelse (ofte betegnet «compliance»). Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter. Slike plikter kan knytte seg til kommunens eller fylkeskommunens beslutninger/vedtak, for eksempel saksbehandlingsregler, men også rette seg mot faktisk virksomhet, for eksempel gjennomføring av tvang i helsevesenet. Internkontrollarbeidet skal omfatte både kommunenes og fylkeskommunenes normerende virksomhet og faktiske handlinger.

Internkontrollarbeidet er heller ikke begrenset til de lovregler som er spesielt rettet mot kommuner og fylkeskommuner (såkalte kommuneplikter). Internkontroll skal også omfatte lovfastsatte plikter rettet mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (såkalte aktørplikter). Kontrollen må også omfatte forbud som retter seg mot alle, for eksempel forbudet mot korrupsjon, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 273](#).

Kontrollen skal omfatte lovfastsatte plikter uavhengig av om beslutningen som treffes, bygger på lov eller på privatautonomien. Bestemmelsen vil for eksempel innebære krav om internkontroll med oppfyllelse av lovregulering om anskaffelser, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 274](#).

En del viktige prinsipper i forvaltningsretten er ulovfestede. Det gjelder for eksempel forbudet mot utenforliggende hensyn og usaklig forskjellsbehandling. Ordlyden kan tolkes slik at prøving av disse instrumentene faller utenfor internkontrollen. Disse prinsippene er imidlertid normer av lovs trinnhøyde og er helt sentrale rettssikkerhetsgarantier. Internkontrollen må derfor også kunne omfatte hvorvidt kommunen eller fylkeskommunen overholder disse prinsippene.

Derimot vil interne krav, enten dette er krav knyttet til saksbehandling eller retningslinjer av materiell karakter, falle utenfor den kontroll som loven krever at internkontrollen skal gjennomføre. Derimot vil kommunen selv kunne utvide sin internkontroll til også å omfatte slike "interne" rammer.

Formålet med internkontroll er å sikre at lover og forskrifter følges. Med "sikre" menes at kontrollen ikke bare skal avdekke brudd. Internkontrollarbeidet skal også virke preventivt, slik at det lages systemer som kan bidra til å unngå brudd på lover og forskrifter.

*Andre punktum* regulerer hvem som er ansvarlig for internkontrollarbeidet. Ansvar er lagt til *kommunedirektøren*. At kommunedirektøren har ansvar for internkontroll, er likevel ikke til hinder for at oppgavene delegeres, og at internkontrollarbeidet utføres av andre i administrasjonen, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 411](#). I enkelte kommuner er det opprettet egne internkontrollavdelinger som forestår

det overordnede arbeidet, mens mye av den konkrete internkontrollen gjennomføres i avdelingene. I tråd med alminnelige prinsipper for delegasjon vil en slik organisering av arbeidet ikke frata kommunedirektøren *ansvaret* for internkontrollen.

Selv om ansvaret for internkontroll ligger på kommunedirektøren, er kommunestyret og fylkestinget øverste ansvarlig for kontroll med kommunen og fylkeskommunen, jf. kommuneloven [§ 22-1](#) første ledd. Kommunestyret og fylkestinget kan derfor på vanlig måte vedta instruksjer om utforming og gjennomføring av internkontrollen. Slike vedtak er bindende for kommunedirektøren så langt de ikke bryter med lovfastsatte minstekrav til internkontroll.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 25-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *andre ledd* oppstilles noen generelle krav til internkontrollen: Den skal «være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold». At internkontrollen skal være *systematisk*, innebærer at det vil være et brudd på loven om kontrollen fremstår som tilfeldig og hendelsesbasert. Internkontrollen skal med andre ord være i forkant; det skal være et planmessig og jevnlig arbeid. I kravet til at internkontrollen skal være systematisk, ligger også at kontrollen må være av et visst omfang og innhold, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 271](#).

Loven inneholder ikke krav til en bestemt metode, og omfanget av kontrollen vil i betydelig grad kunne bestemmes av kommunen eller fylkeskommunen selv, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 272](#). Derimot oppstiller loven et minstekrav. Dette minstekravet må sees i lys av de øvrige kravene i bestemmelsen, nemlig at kontrollen skal «tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold». Loven angir med dette fire faktorer som er med på å bestemme minstekravet.

Særlig sentralt er risikoforhold, og loven innebærer et krav om at alle kommuner og fylkeskommuner må foreta en analyse og vurdering av sannsynligheten for manglende overholdelse av lover og forskrifter. Vurderingen skal også inneholde en analyse av konsekvenser av regelbruddet. En slik risikoanalyse skal ikke både gjennomføres på et overordnet nivå, altså i form av en vurdering av hvilke saksfelt eller sektorer som generelt har større risiko, men også mer konkret knyttet til risikobildet innenfor hvert enkelt område og hver enkelt avdeling. Det er denne risiko- og vesentlighetsanalysen som skal danne grunnlag for den systematiske internkontrollen. Internkontrollen skal rette sin oppmerksomhet mot faktorer som gir betydelig risiko.

Ved analysen av hva som skal underlegges nærmere internkontroll og innholdet i kontrollen, vil risikoanalysen være sentralt, men den må også sees i lys av kommunens størrelse, egenart og aktiviteter. Jo større en enhet er, desto større grunn er det å ha et intensivt internkontrollsystem. Jo mer samfunnskritisk aktivitet som drives (for eksempel helse og barnevern), desto strengere krav til internkontroll.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 25-1 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *tredje ledd* i bestemmelsen angis mer konkrete krav til internkontrollen. Kravene er listet opp i bokstav a til e.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 25-1 ...utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *bokstav a* oppstilles det som et minstekrav til internkontrollen at det utarbeides en beskrivelse av kommunens «hovedoppgaver, mål og organisering». Som del av denne beskrivelsen skal det fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen eller fylkeskommunen. En slik beskrivelse kan utformes på ulike måter og kan fremgå gjennom henvisning til organisasjonskart og delegasjonsreglement. Denne beskrivelsen skal klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen eller fylkeskommunen. Beskrivelsen skal angi dette både overordnet og innenfor ulike tjenesteområder og virksomheter. Kravet må tolkes i lys av at beskrivelsen skal klargjøre ansvarsforhold for å unngå pulverisering av ansvar.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 25-1 ...ha nødvendige rutiner og prosedyrer...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *bokstav b* fremgår det at internkontrollen skal inneholde «nødvendige rutiner og prosedyrer». På de ulike tjenesteområdene i en kommune eller en fylkeskommune vil det for å sikre etterlevelse av de mange ulike regler som regulerer tjenesten, være nødvendig å utarbeide ulike rutiner og prosedyrer. Ofte vil slike rutiner og prosedyrer angå kommuners eller fylkeskommuners normerende virksomhet og gi rammer for saksbehandling, angi personell ansvars- og kompetansefordeling eller være av materiell karakter. Slike rutiner og prosedyrer kan imidlertid også rette seg mot gjennomføring av faktiske handlinger.

Bestemmelsen innebærer at det påligger kommunedirektøren å se til at nødvendige rutiner er etablert, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 273](#). Hva som er nødvendige rutiner og prosedyrer, vil i stor grad overlates til den enkelte kommune å avgjøre, men det vil gjelde minstekrav, og disse må avgjøres i lys av kravene i andre ledd.

Det er ikke et generelt krav om at slike rutiner og prosedyrer er skriftliggjort, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 273](#). Etter omstendighetene vil kravene i andre ledd likevel tilsi at rutiner eller prosedyrer bør nedtegnes skriftlig.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 25-1 ...avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav c* oppstiller som et krav at internkontrollarbeidet innebærer en kartlegging av risiko samt å avdekke og følge opp avvik fra lov og forskrift. Plikten til å kartlegge risiko for avvik innebærer å skaffe oversikt over områder i kommunen eller fylkeskommunen med fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter. Med utgangspunkt i denne analysen skal det settes inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. I kravet om å avdekke avvik ligger konkrete undersøkelser av om lov og forskrift etterleves. I kravet om at avvik må følges opp, ligger det at kommunedirektøren skal sørge for å korrigere avvik som er oppdaget. Hvordan avvik skal følges opp, vil i utgangspunktet ligge til kommunedirektørens skjønn.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 25-1 ...dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget so...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav d* oppstiller et krav om at internkontrollen skal dokumenteres. Med dette menes at arbeidet med å gjennomføre internkontroll både sentralt og i de ulike avdelingen skal dokumenteres. Dokumentasjon er et virkemiddel som skal bidra til å sikre at internkontrollen blir fulgt opp. Dokumentasjon av det arbeidet som er gjort, vil også kunne lette fremtidig internkontroll. Det vil også kunne øke tilliten til kommunal og fylkeskommunal forvaltning og bevisstgjøre kommuner og fylkeskommuner om deres ansvar for internkontroll.

Kravet til dokumentasjon rekker bare så langt det er «nødvendig». Nødvendighetskravet må tolkes i lys av bestemmelsens formål om å sikre regeletterlevelse og vurderes ut fra virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. I forarbeidene la departementet til grunn at nødvendighetskravet måtte tolkes slik at de viktigste delene av internkontrollen måtte dokumenteres, men at det innenfor denne rammen måtte være opp til kommunen eller fylkeskommunen selv å vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skulle dokumenteres, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 274](#).

Et eventuelt statlig tilsyn av dokumentasjonskravet må begrenses til å undersøke om minstekravet til dokumentasjon er oppfylt.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 25-1 ...evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andr...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *bokstav e* fremgår det at kommunedirektøren ved internkontroll skal «evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen». Kravet knytter seg til selve internkontrollen og skal bidra til at kontrollen blir systematisk og tilpasset, jf. kravet i andre ledd. Det er også et formål at dette skal bidra til langsiktig læring og utvikling.

### **§ 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn**

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

#### **Karnov lovkommentarer: § 25-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 25-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Selv om ansvaret for internkontroll ligger på kommunedirektøren, har kommunestyret og fylkestinget uansett det øverste ansvar for kommunens og fylkeskommunenes virksomhet, se kommuneloven [§ 22-1](#) første ledd. For å sikre kommunestyret og fylkestinget oversikt også over internkontrollen, følger det av kommuneloven [§ 25-2](#) at kommunedirektøren plikter å rapportere til kommunestyret og fylkestinget om «internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året».

Loven oppstiller ikke noe bestemt krav til hvordan det skal rapporteres, og heller ikke nærmere krav om omfanget. Slik rapportering gis i en årsrapport eller som eget dokument. Det er likevel et krav om at rapporten gir en beskrivelse av systemet og organiseringen av internkontrollen, og resultater av kontrollen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 279](#).

Kravet om at det skal rapporteres om statlig tilsyn, omfatter både tilsyn med internkontrollen og andre statlige tilsyn gjennomført i kommunen eller fylkeskommunen, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 279](#).

Som et minimum skal det rapporteres én gang i året. Loven er imidlertid ikke til hinder for hyppigere rapportering og heller ikke for at det gis interne regler om mer omfattende rapportering for eksempel annethvert år.

Bestemmelsen angir at rapporteringen skal skje til kommunestyret og fylkestinget. Normalt tolkes kommuneloven slik at forbud mot delegasjon markeres med formuleringen «kommunestyret eller fylkestinget selv». Ordlyden kan dermed tolkes slik at kommunestyret og fylkestinget kan delegere til andre å motta slik rapport. Slik kan imidlertid loven neppe tolkes. Kommuneloven [§ 22-1](#) første ledd

legger ansvaret for kontroll til kommunestyret og fylkestinget. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at øverste organ holder seg oppdatert om internkontrollen i kommunen eller fylkeskommunen. Minstekrav til rapportering må skje til kommunestyret eller fylkestinget. Dette kan altså ikke delegeres til andre. Noe annet er at kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at interkontrollen ut over lovens minstekrav skal rapportere til andre folkevalgte organer, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 280](#).

## Kapittel 26. Eierstyring

### § 26-1. Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a. kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- b. en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c. kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

#### Karnov lovkommentarer: § 26-1

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 26-1

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuner og fylkeskommuner er demokratiske organisasjoner. De er en arena for befolkningen i et geografisk avgrenset område til å styre seg selv. Av samme grunner er kommunens og fylkeskommunens øverste organ direkte valgt av befolkningen i området gjennom kommunestyre- og fylkestingsvalg. Alt som en kommune eller en fylkeskommune foretar seg, skjer på vegne av kommunestyret eller fylkestinget, og kommunestyret og fylkestinget står ansvarlig overfor befolkningen. Kommunestyret og fylkestinget har derfor en overordnet styring av alt som skjer i en kommune eller fylkeskommune.

Dersom kommunal eller fylkeskommunal virksomhet legges til egne rettssubjekter, som aksjeselskap eller interkommunale selskaper (etter IKS-loven), vil styringsmulighetene svekkes. Et selvstendig rettssubjekt i form av et selskap vil ha egne selskapsorganer, med egne regler. En kommunes eller en fylkeskommunes mulighet til å styre et aksjeselskap de eier helt eller delvis, vil i utgangspunktet være gjennom selskapsorganene, typisk generalforsamlingen. Ved å organisere kommunal eller fylkeskommunal virksomhet i et aksjeselskap svekkes dermed styrings- og kontrollmuligheten.

Trenden har siden midten av 1990-tallet likevel gått i retning av at en stadig større del av den kommunale og fylkeskommunale virksomheten skjer i slike selskaper, se [NIBR-rapport 2015:1](#). Kommunelovutvalget la også til grunn at det i mange kommuner og fylkeskommuner var svak kontroll og styring med selskapene. Det ble vist til manglende prestasjonskrav til selskapene, manglende interesse fra lokalpolitikere, manglende informasjon for å drive eierstyring og manglende involvering av kommuneadministrasjonen, se [NOU 2016: 4 s. 347](#) flg.

Som følge av dette ble det foreslått en ny regel om at kommuner og fylkeskommuner skulle ha en plikt til å utarbeide en eierskapsmelding. Formålet var å øke oppmerksomheten om og bevisstheten rundt eierstyring, stimulere til god og aktiv eierstyring til beste for eiere og selskap, gi muligheter for



kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som er overlatt til selskaper, og sikre forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser.

Mange kommuner og fylkeskommuner hadde allerede før den tid begynt å bruke eierskapsmeldinger, og dette var også anbefalt av KS, se [Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#).

Kommuneloven [§ 26-1](#) er ikke den eneste reguleringen av eierstyring i kommuneloven. Sentralt er kontrollutvalgets og revisors utvidede rett til innsyn i selskaper inntatt i kommuneloven §§ [23-6](#) og [24-10](#), revisors plikt til eierskapskontroll angitt i kommuneloven [§ 24-2](#) og kontrollutvalgets plikt til å lage en samlet plan for forvaltningsrevisjon som også omfatter kommunens og fylkeskommunens selskaper, jf. kommuneloven [§ 23-3](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 26-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* oppstiller et krav om at kommuner og fylkeskommuner minst én gang i valgperioden skal utarbeide og vedta en *eierskapsmelding*. Det er opp til kommunen eller fylkeskommunen selv å bestemme når i valgperioden dette vedtaket skal treffes. Ettersom formålet med bestemmelsen er å sikre bevissthet hos politikerne omkring kommunens eller fylkeskommunens selskaper og formålet med disse, bør meldingen behandles og vedtas nokså tidlig i valgperioden. På denne måten vil kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer gjøres kjent med kommunens eller fylkeskommunens eierposisjoner og gis mulighet til å påvirke eierstyringen i valgperioden.

Meldingen må vedtas av kommunestyret og fylkestinget «selv», og vedtakelsen av eierskapsmeldingen kan altså ikke delegeres til andre.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 26-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* oppstiller minimumskrav til innholdet i eierskapsmeldingen. Det er vanlig at eierskapsmeldinger inneholder mer enn minimumskravene.

*Bokstav a* oppstiller et krav om at meldingen må angi kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring. Som eksempel på slike prinsipper kan nevnes regulering av hvilken eierskapsform som skal brukes for de ulike typer virksomhet og prinsipper i eierstyringer for å sikre nødvendig demokratisk kontroll. I meldingen er det også naturlig å regulere hvem som representerer kommunen eller fylkeskommunen i eierorgan, valgeregler for medlemmer (f.eks. til styrer) og om eierskapet skal være langsiktig eller kortsiktig.

Av *bokstav b* fremgår det at eierskapsmeldingen skal inneholde en oversikt over alle ”selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i”. Eierskapsmeldingen er altså ikke begrenset til en bestemt type selskap. Omfattet er naturligvis aksjeselskap og selskaper etter IKS-loven. Det følger imidlertid også av ordlyden at kommunale og fylkeskommunale foretak er omfattet. Dette gjelder selv om det kommunale foretaket er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt.

Omfattet er også andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen enten har eierinteresser eller tilsvarende interesser i. Det siste vil ifølge forarbeidene omfatte interkommunale oppgavefelleskap, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 414](#). Samme sted fremgår det også at vertskommunesamarbeid skal fremgå av eierskapsmeldingen. Selv om dette ikke fremgår av forarbeidene, må det antas at denne plikten bare hviler på samarbeidskommunen. For vertskommunen

er et slikt samarbeid organisert i egen administrasjon og dermed ikke noen virksomhet som foregår utenfor alminnelige rammer.

Også medlemskap i samvirkeforetak er å regne som ”tilsvarende interesser“ i virksomheter og skal dermed inngå i eierskapsmeldingen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 414](#).

Rent språklig faller imidlertid *stiftelser* utenfor. Stiftelser er selveide og er egne rettssubjekt. De styres av vedtekter og er uavhengige.

Det har ikke noe å si for hva som skal tas inn i eierskapsmeldingen, at kommunen eller fylkeskommunen har en liten eierandel. Alle eierposter skal omtales i eierskapsmeldingen.

*Bokstav c* pålegger kommuner og fylkeskommuner å innta i eierskapsmeldingen formål med eierskapet i de forskjellige virksomhetene. I praksis er dette ofte gjort slik at det henvises til eller inntas hva som er formålet med selskapet. Som det fremgår av forarbeidene, er det formålet med eierskapet i virksomheten som skal inntas, ikke hva som er formålet med selskapet. Det er derfor ikke noe i veien for at kommunens eller fylkeskommunens formål avviker fra selskapets formål, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 414](#).

## Åttende del. Statlig kontroll og tilsyn

### Kapittel 27. Lovlighetskontroll

#### Karnov lovkommentarer: Kapittel 27. Lovlighetskontroll

##### Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 27. Lovlighetskontroll

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [kapittel 27](#) regulerer lovlighetskontroll. Lovlighetskontroll innebærer at departementet kontrollerer en avgjørelse (et vedtak) truffet av en kommune eller en fylkeskommune. Kompetansen til å lovlighetskontrollere kommuner er delegert til statsforvalteren.

Lovlighetskontrollen kan rette seg mot avgjørelser truffet i folkevalgte organer eller i den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon. Departementet (eller statsforvalteren) kan ikke overprøve kommunens eller fylkeskommunens utøvelse av det frie skjønn i en lovlighetskontroll.

Departementets (eller statsforvalterens) vedtak i en lovlighetskontroll er rettslig bindende for den kommunen eller fylkeskommunen som har truffet vedtak. Frem til 2017 hadde kommuner og fylkeskommuner ingen mulighet til å få overprøvd den lovforståelse som departementet hadde lagt til grunn i en lovlighetskontroll. Statlige myndigheters vedtak i en lovlighetskontroll kunne ikke bringes inn for domstolskontroll, og andre overprøvingsmuligheter forelå heller ikke. I en del saker der staten på den ene siden og kommunen eller fylkeskommunen på den andre hadde ulik lovforståelse, skapte denne begrensningen konflikter. Dersom statens lovforståelse var uriktig, ville lovlighetskontroll kunne fungere som en begrensning på det kommunale selvstyret. Ved en lovendring 6. juni 2017 fikk kommuner og fylkeskommuner mulighet til å bringe et statlig vedtak truffet i en lovlighetskontroll inn for domstolene, jf. tvisteloven [§ 1-4 a](#) første ledd bokstav c. Kommuner og fylkeskommuner kan dermed få overprøvd statens lovforståelse.

Reglene i kommuneloven [kapittel 27](#) er i hovedsak en videreføring av reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven 1992 [§ 59](#). Det er likevel gjort en del presiseringer og noen mindre materielle

endringer. Forarbeidene til kommuneloven 1992 er likevel fortsatt relevante for mange av de tolkningsspørsmålene som loven reiser.

Lovlighetskontroll inngår som ett av flere instrumenter som staten har til å føre kontroll med kommunene. Andre sentrale kontrollmekanismer er klage over enkeltvedtak der staten er klageorgan, omgjøring av eget tiltak etter forvaltningsloven [§ 35](#) der staten er klageorgan, ROBEK-ordningen (kommuneloven [kapittel 28](#)) og regler om statlig tilsyn (se nærmere kommuneloven [kapittel 30](#)). Disse instrumentene har litt ulik funksjon og virkeområde.

*Klageinstituttet* har først og fremst som formål å være en rettssikkerhetsgaranti for dem som blir berørt av et enkeltvedtak. Lovlighetskontroll skal også være en rettssikkerhetsgaranti, men fungerer først og fremst som en rimelig og enkel måte for mindretallet i kommunestyret eller fylkestinget å få prøvd lovligheten av kommunale vedtak på. Hovedregelen er derfor at en lovlighetskontroll kan kreves av minst tre kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer. Lovlighetskontroll kan riktignok unntaksvis også iverksettes av departementet eller statsforvalteren av eget tiltak, se kommuneloven [§ 27-1](#) andre ledd. Men dette skjer bare helt unntaksvis, og de som blir berørt av vedtaket, har ikke krav på noen lovlighetskontroll. Formålene med disse instrumentene er derfor forskjellige.

Den praktiske betydningen av disse to instrumentene er også vesensforskjellig. Antallet klagesaker er relativt høyt, og klagebehandling utgjør en stor og viktig del av statsforvalterens oppgaver. Lovlighetskontroll som instrument brukes i få saker. I perioden 2011–2013 ble det årlig gjennomført lovlighetskontroll av ca. hundre kommunale og fylkeskommunale vedtak på landsbasis, se [NOU 2016: 4 s. 370–371](#) med videre henvisninger. I de fleste av disse sakene ble kommunens eller fylkeskommunens vedtak stadfestet. Lovlighetskontroll har derfor en langt mindre betydning i praksis, enn reglene om klage.

Virkeområdet for reglene er også forskjellig. I tråd med at kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekter og ikke kan pålegges plikter uten hjemmel i lov, forutsetter statlig klagebehandling av kommunale eller fylkeskommunale vedtak at staten er gjort til klageinstans i lov. Den rettslige normalordningen er at klager over vedtak truffet i en kommune eller fylkeskommune behandles i kommunen eller fylkeskommunen, se forvaltningsloven [§ 28](#) andre ledd. At klager over vedtak truffet av kommuner og fylkeskommuner med hjemmel i særlov skal behandles av staten, er imidlertid svært vanlig. Den praktiske hovedregelen er nok derfor at staten er klageinstans for kommunale og fylkeskommunale vedtak. Sammenlignet med klageordningen innebærer imidlertid reglene om lovlighetskontroll en generell hjemmel for statlige myndigheter til å utøve kontroll over kommunenes og fylkeskommunenes vedtak. Mens klagereglene er begrenset til enkeltvedtak slik dette er definert i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav b jf. bokstav a, kan det gjennomføres lovlighetskontroll knyttet til alle avgjørelser (vedtak) truffet av en kommune.

En annet viktig forskjell mellom klage og lovlighetskontroll går på prøvelseskompetansen. Ved en lovlighetskontroll er prøvingen begrenset til om vedtaket er lovlig. Departementet (eller statsforvalteren) kan ikke overprøve kommunens eller fylkeskommunens utøvelse av det frie skjønn. Ved behandlingen av en klage kan klageorganet både prøve om vedtaket er lovlig, og prøve underinstansens utøvelse av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven [§ 34](#) andre ledd. Ved statlig klagebehandling av kommunale og fylkeskommunale vedtak skal den statlige klageinstansen riktignok legge ”stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn“, jf. forvaltningsloven [§ 34](#) andre ledd tredje punktum. Prøvelseskompetansen er likevel forskjellig i disse to regelsettene.

Virkningen av en klagebehandling er også forskjellig fra virkningen av en lovlighetskontroll. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak, mens en lovlighetskontroll bare kan lede til stadfestelse eller til

at vedtaket settes til side som ugyldig. Departementet (eller statsforvalteren) har altså ikke kompetanse til å treffe nytt vedtak i forbindelse med en lovlighetskontroll.

Det er også klare forskjeller mellom lovlighetskontroll og kontrollen som ligger i *ROBEK-reglene* i kommuneloven [kapittel 28](#). Formålet med ROBEK-systemet er begrenset til å verne kommunens eller fylkeskommunes økonomi. Reglene i ROBEK-listen i kommuneloven [kapittel 28](#) får derfor bare anvendelse der kommunen eller fylkeskommunen er i økonomisk ubalanse slik det er beskrevet i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd. Kontrollen etter ROBEK-reglene er også begrenset til kontroll av årsbudsjett og forhåndsgodkjenning av låneopptak / langvarige disposisjoner, jf. kommuneloven [§ 28-3](#).

Formålet med lovlighetskontroll knytter seg til rettsriktighet generelt, og kommunestyrets og fylkestingets medlemmer kan derfor innenfor en tidsfrist kreve lovlighetskontroll av de fleste typer endelige vedtak. Også disposisjoner som er omfattet av ROBEK-systemet, vil kunne kreves lovlighetskontrollert etter [kapittel 27](#). Men her er det en viktig forskjell knyttet til hva som igangsetter kontrollen. En lovlighetskontroll er normalt utløst av et krav fra minst tre kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer, men unntaksvis kan departementet (ev. statsforvalteren) beslutte dette av eget tiltak. For ROBEK-kommunene og -fylkeskommunene er kontrollen med lovligheten av årsbudsjett, låneopptak og langvarige disposisjoner obligatorisk.

Det er også klare forskjeller mellom *statlig tilsyn* og lovlighetskontroll. Formålet med statlig tilsyn er å avdekke lovbrudd eller risiko for lovbrudd for på den måten å rette feil og mangler. Hovedformålet er altså læring og å redusere risikoen for lovbrudd. Tilsyn har derfor et fremoverrettet hovedformål. Lovlighetskontroll har i større grad et tilbakeskuende perspektiv, idet det skal avklares om et vedtak som er truffet, er lovlig. Målet er å rette feil ved konkrete vedtak. Denne forskjellen finner vi igjen i virkningen av lovlighetskontroll og tilsyn. Lovlighetskontroll kan lede til at et konkret vedtak settes til side som ugyldig, se kommuneloven [§ 27-3](#) fjerde ledd, mens virkningen av tilsyn er pålegg om å rette forhold som er ulovlige, se kommuneloven [§ 30-4](#).

Virkeområdene for disse reglene er også forskjellig. Reglene om statlig tilsyn gjelder i utgangspunktet bare for kommuneplikter, altså plikter pålagt kommunen eller fylkeskommunen som offentlig organ i lov. Det gjelder både vedtak som er truffet, og faktisk virksomhet. På den ene siden åpner lovlighetskontroll for en videre kontroll, idet kontrollen i utgangspunktet kan omfatte alle vedtak truffet av en kommune, uavhengig av om vedtaket gjelder oppfyllelse av kommuneplikter. På den andre siden er kontrollen snevrere, ettersom faktiske handlinger ikke kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

### **§ 27-1. Lovlighetskontroll**

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fristreglene i [forvaltningsloven § 30](#) gjelder. Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet.

Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig.

0 Endret ved lov [21 juni 2019 nr. 55](#).

**Karnov lovkommentarer: § 27-1**

**Karnov Lovkommentar 1 til § 27-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Reglene om lovlighetskontroll er inntatt i fire bestemmelser i [kapittel 27](#). Kommuneloven [§ 27-1](#) angir personelle og prosessuelle kompetanseskranker for departementets lovlighetskontroll. I *første punktum* angis *hvem* som kan *kreve* en lovlighetskontroll.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 27-1 ...Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan kreve lovlighetskontroll. Det er bare medlemmer i *kommunestyret* i den kommunen som traff vedtaket, og medlemmer i *fylkestinget* i den fylkeskommunen som har truffet vedtaket, som kan kreve slik lovlighetskontroll. Loven åpner ikke for at medlemmer i *andre folkevalgte organer* kan kreve lovlighetskontroll. Dette gjelder selv om de er medlem i det organet som traff vedtaket. Dette er en rett som er forbeholdt medlemmer i kommunens og fylkeskommunens øverste organ.

Etter ordlyden må de som stiller seg bak kravet om lovlighetskontroll, være «medlemmer» av kommunestyret eller fylkestinget. Det er altså ikke tilstrekkelig å være *varamedlem*. Dersom et varamedlem til kommunestyret eller fylkestinget selv var med på å treffe vedtaket som kreves kontrollert, kan vedkommende likevel være med å bringe saken inn for lovlighetsprøving, se [NOU 2016: 4 s. 371](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 325](#).

Kommuneloven bygger på at det er administrasjonen som skal sikre gjennomføring av politiske vedtak. Ansvar for dette ligger på kommunedirektøren, jf. kommuneloven [§ 13-1](#) fjerde ledd. Av andre punktum i denne bestemmelsen følger det forutsetningsvis at kommunedirektøren skal kontrollere om politiske vedtak og gjennomføringen av disse er lovlig. Dersom gjennomføringen av et vedtak vil være ulovlig, skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. I lys av denne rollen kan det argumenteres for at også kommunedirektøren burde ha anledning til å kreve lovlighetskontroll. En slik rett ble vurdert i forbindelse med [kommuneloven 1992](#), men departementet mente det ikke var grunnlag for å innføre en slik ordning. Se nærmere om begrunnelsen i [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 202](#). Denne rettstilstanden ble videreført i kommuneloven 2018.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 27-1 ...kan...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Ordet «kan» markerer at kommunestyre- og fylkestingsmedlemmenes rett til å kreve lovlighetskontroll er fakultativ. Det vil si at det ikke foreligger noen plikt å fremme et slikt krav. Det gjelder selv om kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer mener at et vedtak er ugyldig.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 27-1 ...sammen...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Av ordlyden fremkommer det at tre medlemmer «sammen» kan kreve lovlighetskontroll. Dette innebærer at de som krever slik kontroll, må opptre samlet og stille seg bak samme krav. Det er ikke tilstrekkelig at tre medlemmer fremmer separate krav om lovlighetskontroll, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 326](#). Dette kravet er ment å begrense bruken av instrumentet til situasjoner der det er et behov for kontroll.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 27-1 ...kreve...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]



Ordet ”krever“ markerer at når vilkårene er oppfylt, altså at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen har krevd lovlighetskontroll, skal slik kontroll gjennomføres. Departementet har ingen alminnelig kompetanse til å avvise et slike krav. Se likevel kravene til tidsfrister i andre punktum.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 27-1 ...departementet...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Primærkompetanse til å gjennomføre lovlighetskontroll er lagt til departementet. I forskrift [30. august 2019 nr. 1096](#) er kompetansen til å gjennomføre lovlighetskontroll med *kommunale* vedtak delegert til den statsforvalteren som den aktuelle kommune/fylkeskommune hører til (se forskriftens [punkt IX](#)). Det gjelder likevel et unntak for vedtak etter kirke- og gravplasslovgivningen. På dette området er kompetansen videredelegert til det ansvarlige departementet. For fylkeskommunale vedtak er kompetansen til å gjennomføre en lovlighetskontroll delegert til det departementet som til enhver tid forvalter den loven vedtaket er hjemlet i, se forskrift [30. august 2019 nr. 1096 punkt IX](#).

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 27-1 ...Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble tru...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* fastsetter en frist for å fremme krav om lovlighetskontroll etter første punktum: Kravet må være fremsatt «innen tre uker» etter at «vedtaket ble truffet».

Fristen begynner å løpe fra det tidspunktet beslutningen blir truffet. Fristen begynner med andre ord å løpe før det er sendt ut underretning om vedtaket. For vedtak truffet i folkevalgte organ vil derfor fristen begynne å løpe den dagen det folkevalgte organet gjennomførte avstemming over vedtaket. For administrative vedtak begynner fristen å løpe den dagen vedtaket ble signert (enten dette er gjort manuelt eller elektronisk).

For vedtak truffet av kommunestyret eller fylkestinget vil medlemmene som kan kreve lovlighetskontroll, normalt ha vært til stede og dermed ha nødvendig informasjon om vedtaket. For vedtak truffet av andre organer eller i administrasjonen, vil normalt ikke kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer få informasjon av vedtaket. Fristen begynner å løpe selv om ingen av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer er kjent med vedtaket, og loven har heller ikke unntak for det tilfellet at kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer ble kjent med vedtaket etter fristens utløp. En klage som er for sent fremsatt, kan imidlertid tas til behandling etter andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 27-1 ...Fristreglene i forvaltningsloven § 30 gjelder...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje punktum* gir regler om beregning av fristen for å kreve lovlighetskontroll og for hvordan fristen avbrytes.

Bestemmelsen viser til reglene i forvaltningsloven [§ 30](#), som igjen viser til domstolloven §§ [148](#) og [149](#). Av domstolloven [§ 148](#) følger det at fristen vil ende på samme ukedag tre uker etter at fristen begynte å løpe. Traff det folkevalgte organet sitt vedtak i møte på en mandag, vil fristen løpe ut mandagen tre uker etter. Som unntak fra dette følger det av domstolen [§ 149](#) at hvis fristen løper ut en lørdag, helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen til den nærmest følgende virkedag. Løper fristen for eksempel ut andre påskedag, vil fristen forlenges til dagen etter.

Frysten avbrytes ved at kravet om lovlighetskontroll «fremmes». Hvem kravet skal fremmes til, er regulert i kommuneloven [§ 27-1](#) første ledd fjerde punktum: Kravet skal settes frem for det organ som traff vedtaket som kreves lovlighetskontrollert.

Det følger av forvaltningsloven [§ 30](#) at fristen også avbrytes ved at kravet om lovlighetskontroll er inngitt før utløpet av fristen til tilbyder av posttjenester som skal sørge for å få sendingen frem til forvaltningsorganet.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 27-1 ...Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde punktum* slår fast at krav om lovlighetskontroll skal fremsettes for «det organet» som traff vedtaket. Dette er i samsvar med reglene om klage etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven [§ 32](#) første ledd bokstav a. Rent språklig tilsier ordlyden at kravet må fremsettes for den tjenestemann eller det folkevalgte organ som traff vedtaket som kreves kontrollert. Formålet med bestemmelsen er antakelig å klargjøre at kravet skal fremsettes i den kommunen eller fylkeskommunen som traff vedtaket, og da i motsetning til departementet (eller statsforvalteren). Et folkevalgt organ er bare samlet i møtene. Bernt/Overå 2019 s. 497 antar at det alltid må være tilstrekkelig å levere en klage til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, og da til kommunedirektøren eller dem kommunedirektøren har gitt fullmakt. En slik tolkning har mye for seg.

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 27-1 ...Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til d...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Femte punktum* forutsetter at organet som traff vedtaket, skal foreta en ny vurdering av vedtaket. Er vedtaket truffet i administrasjonen, avgjør kommunedirektøren hvem som skal foreta den nye vurderingen. Dersom vedtaket ble truffet av et folkevalgt organ, må samme organ som traff det påklagede vedtaket, treffe et nytt vedtak der vedtaket enten stadfestes eller endres. En endring forutsetter imidlertid kompetanse til å foreta den aktuelle endringen. Er vedtaket et enkeltvedtak, vil endring bare kunne gjennomføres innenfor rammen av reglene om omgjøring av eget tiltak, se forvaltningsloven [§ 35](#).

Det følger direkte av ordlyden at den person eller det organ som traff vedtaket, skal foreta slik prøving *før* saken oversendes til det statlige kontrollorganet. Dersom vedtaket opprettholdes, plikter kommunen eller fylkeskommunen å sende saken til departementet (ev. statsforvalteren).

I praksis er de fleste lovlighetskontrollene gjennomført etter krav fra kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer. I perioden 2011–2013 var det mellom 75 og 87 årlige lovlighetskontroller på landsbasis etter dette alternativet, se [NOU 2016: 4](#) s. [370–371](#) med videre henvisninger.

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 27-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* åpner for at departementet kan gjennomføre kontroll av lovligheten av et kommunalt eller fylkeskommunalt vedtak av eget tiltak. Dette kan være utløst av informasjon departementet (ev. statsforvalteren) har fått gjennom medieomtale eller arbeid med andre saker, men ofte er slik kontroll utløst av en oppfordring fra én eller flere som ikke har rett til å kreve lovlighetskontroll etter første ledd.

Det er ikke oppstilt noen tidsfrist for at departementet kan foreta slik kontroll av et vedtak. Et vedtak kan derfor kontrolleres flere år etter at det ble truffet. En slik kontroll vil kunne utløse en del vanskelige spørsmål, blant annet om foreldelse av krav.

## **Karnov Lovkommentar 12 til § 27-1 ...Hvis særlige grunner tilsier det...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen angir et vilkår for at departementet skal kunne gjennomføre en lovlighetskontroll av eget tiltak: Det må foreligge «særlige grunner». Ordlyden gir med dette uttrykk for en innstramming sammenlignet med kommuneloven 1992 § 59. Departementet og fylkesmennene hadde en forholdsvis høy terskel for å ta opp vedtak til lovlighetskontroll av eget tiltak, og endringen var ment å kodifisere denne praksisen. Tall fra perioden 2011–2013 viser at departementet og fylkesmennene på landsbasis gjennomførte mellom 6 og 28 lovlighetskontroller i året av eget tiltak, se [NOU 2016: 4 s. 370–371](#) med videre henvisninger.

I forarbeidene fremgår det at lovlighetskontroll av eget tiltak var ment som en sikkerhetsventil. I vurderingen av om det foreligger særlige grunner, er det relevant å vektlegge vedtakets karakter og sakens viktighet, herunder om vedtaket er omstridt i kommunen eller fylkeskommunen, om vedtaket har fått mye oppmerksomhet i allmennheten, og om lovlighetskontroll kan bidra til å skape ro i saken, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 414](#).

Der departementet eller statsforvalteren har mottatt informasjon om saken fra noen andre, vil det også være naturlig å vektlegge hvem som har bedt om lovlighetskontroll. Selv om medlemmer av andre folkevalgte organer og kommunedirektøren ikke kan kreve lovlighetskontroll, vil det være et moment av betydning dersom noen som har en klar interesse av å få avklart lovligheten av et vedtak, ber om en lovlighetskontroll. De vurderinger som er gitt i rundskriv [H25/92](#) (revidert versjon datert 23. desember 1992), vil fortsatt gi treffende føringer for vurderingen.

Selv om loven angir et kriterium for lovlighetskontroll av eget tiltak, følger det av forarbeidene at vilkåret «særlige grunner» er underlagt departementets eller fylkesmennenes (nå statsforvalternes) frie skjønn, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 414](#). Selv om det nok kan være en mulighet for overprøving av statens tolkning av dette vilkåret, er det i praksis vanskelig å se for seg noen rettslig overprøving av departementets (eller statsforvalterens) vurdering.

## **§ 27-2. Hva som kan lovlighetskontrolleres**

Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a. endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- b. vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c. vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a. andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- b. vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- c. spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.
- d. avgjørelse om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. [valgloven § 15-2 første ledd](#) og [§ 15-3 første ledd](#).

0 Endret ved lov [16 juni 2023 nr. 62](#) (i kraft 1 mai 2024 iflg. [res. 22 mars 2024 nr. 553](#)).

**Karnov lovkommentarer: § 27-2****Karnov Lovkommentar 1 til § 27-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 27-2](#) angir hvilke avgjørelser som kan være gjenstand for en lovlighetskontroll. Innholdsmessig er dette en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 59](#), men loven er noe endret språklig, og det er gjort noen tilføyelser for å klargjøre rettstilstanden.

Første ledd angir hvilke avgjørelser som kan kontrolleres, mens det i andre ledd fremgår noen typer avgjørelser som likevel ikke kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 27-2 1. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav a* angir hovedregelen for hva som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll: Det er «endelige vedtak» som er truffet av «et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen», som kan kontrolleres.

«Folkevalgte organer» er legaldefinert i kommuneloven [§ 5-1](#). Vedtak truffet av alle de nevnte organer vil være omfattet av reglene om lovlighetskontroll. Det gjelder også for eksempel kontrollutvalget.

«Andre kommunale organer» som nevnt i kommuneloven [§ 5-2](#) er ikke nevnt i bestemmelsen om lovlighetskontroll. Det følger av kommuneloven [§ 5-2](#) tredje ledd at reglene som gjelder for folkevalgte organer, også gjelder for andre kommunale organer. Vedtak truffet av andre kommunale organer vil derfor også kunne gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll. Det innebærer at vedtak truffet av styret for en institusjon, se kommuneloven [§ 5-1](#), eller styret for et kommunalt foretak, se kommuneloven [kapittel 9](#), kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

Med «administrasjonen» menes kommunaldirektøren og alle som er ansatt under kommunedirektøren.

Det kan knytte seg noe tvil til vedtak truffet av daglig leder eller andre ansatte i et *kommunalt foretak*. Disse er organisatorisk plassert til siden for alminnelig administrasjon. Samtidig er de ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, og foretaket inngår som en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Gode grunner tilsier derfor at disse er omfattet av reglene om lovlighetskontroll.

Utenfor systemet med lovlighetskontroll faller vedtak truffet av andre rettssubjekter. Vedtak truffet av *IKS-selskap* eller *aksjeselskap* vil ikke kunne gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll. Det gjelder uavhengig av om selskapet er heleid av den aktuelle kommunen.

Særlige spørsmål kan oppstå knyttet til lovlighetskontroll av interkommunale samarbeid. Mest praktisk er trolig vertskommunesamarbeid. Kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer i *vertskommunen* vil naturligvis kunne kreve kontroll med lovligheten av vedtak truffet i egen organisasjon som angår egen kommune eller fylkeskommune. Derimot følger det av kommuneloven [§ 20-7](#) andre ledd at disse medlemmene ikke kan kreve kontroll av lovligheten av et vedtak som er «truffet på vegne av en samarbeidskommune». Slike vedtak kan imidlertid etter kommuneloven [§ 20-7](#) første ledd blir gjenstand for lovlighetskontroll etter krav fra medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget i samarbeidskommunen. Regelen innebærer at kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer i en samarbeidskommune kan kreve lovlighetskontroll av et vedtak truffet av et annet rettssubjekt, nemlig vertskommunen.

Tilsvarende regler er ikke gitt for *interkommunale politiske råd* eller *interkommunale oppgavefellskap*. Noe av grunnen er trolig at slike samarbeid i utgangspunktet ikke kan treffe enkeltvedtak på vegne av kommunene eller fylkeskommunene, se kommuneloven [§ 18-1](#) andre ledd og [§ 19-1](#) andre ledd. Selv om lovlighetskontroll ikke er begrenset til enkeltvedtak, er det nok trolig der slik kontroll er mest praktisk. Der slike samarbeid er organisert som egne rettssubjekt, vil trolig vedtak truffet av slike interkommunale organer ikke være gjenstand for lovlighetskontroll.

Det kan også være tvil om lovlighetskontrollens grenser der en kommune eller en fylkeskommune har delegert til *andre rettssubjekt* kompetanse til å treffe vedtak om oppfyllelsen av lovpålagte oppgaver, se kommuneloven [§ 5-4](#) første ledd. Slik delegasjon krever hjemmel, men der slik hjemmel foreligger, ville det vært like stor grunn til å kunne kreve lovlighetskontroll som for vedtak truffet av en vertskommune. Dette faller likevel utenfor ordlyden i loven og faller derfor trolig utenfor ordningen.

Det er ifølge ordlyden «vedtak» som kan kreves lovlighetskontrollert. Kontrolladgangen er imidlertid ikke begrenset til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a og b. Ordet «vedtak» omfatter både offentligrettslige vedtak, privatrettslige disposisjoner og interne forhold i kommunen eller fylkeskommunen (delegasjon/instrukser/reglement mv.).

Omfattet av kontrollordningen er også vedtak som innebærer at en sak avvises. Som eksempel kan nevnes situasjoner der kommunen har avvist en klage som for sent fremsatt.

Derimot kan det reises spørsmål om hvorvidt unnlatelse av å treffe et vedtak kan bringes inn for departementet eller statsforvalteren for lovlighetskontroll. Som eksempel kan nevnes der kommunen eller fylkeskommunen har mottatt en søknad, og søknaden blir liggende ubehandlet. I forarbeidene til loven fremgår det at manglende handling kan være gjenstand for lovlighetskontroll dersom kommunen har plikt til å treffe avgjørelsen, se [NOU 2016: 4 s. 374](#).

Forutsetningen for en lovlighetskontroll er likevel at vedtaket er «endelig». Folkevalgte organer treffer normalt vedtak på grunnlag av en saksinnstilling fra administrasjonen eller et annet folkevalgt organ. Slike saksinnstillinger, med forslag til vedtak, er ikke noe endelig vedtak og faller derfor utenfor ordningen, se [NOU 2016: 4 s. 374](#). Utenfor faller også vedtak i saker om generelle høringer, for eksempel en kommunes høringsinnspill til en forskrift. Derimot er det antatt at kommunens innstilling til vedtak som skal treffes av andre rettssubjekt, etter omstendighetene kan gjøres til gjenstand for en lovlighetskontroll, se [NOU 2016: 4 s. 374](#).

At vedtaket må være endelig, er også ment å avgrense mot *prosessledende avgjørelser*, noe som også følger av andre ledd bokstav a. Prosessledende avgjørelser kan likevel bli gjenstand for kontroll prejudisielt i forbindelse med kontroll av det endelige vedtaket. En avgjørelse om ikke å gjennomføre befarings kan for eksempel utgjøre en saksbehandlingsfeil ved den endelige avgjørelsen. Grensene for hva som menes med prosessledende avgjørelser, kan være vanskelig, se Marius Stub, «[Kan avgjørelser om undersøkelser og beslag i tilsynsøyemed være enkeltvedtak?](#)», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2008, s. 35–74. Det er ikke gitt at de samme grenser som gjelder i forholdet mellom prosessledende avgjørelser og enkeltvedtak, skal gjelde i denne sammenhengen.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 27-2 1. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Prosessledende avgjørelser kan i utgangspunktet gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll etter bokstav a. Dette følger av vilkåret «endelige vedtak» og følger også av andre ledd bokstav a. Som et unntak fra dette følger det av første ledd *bokstav b* at et folkevalgt organs vedtak om hvorvidt et møte skal skje for åpne eller lukkede dører, kan kreves lovlighetskontrollert. Begrunnelsen for dette unntaket er et praktisk behov for å kunne kontrollere denne typen avgjørelser. Erfaring viser at mange



folkevalgte organer utfordrer grensene for lukking av møter. Samtidig er dette en type saksbehandlingsfeil som i liten grad vil kunne prøves prejudisielt i forbindelse med prøving av det endelige vedtaket. Det skyldes at brudd på reglene om møteoffentlighet vanskelig kan lede til ugyldighet.

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 27-2 1. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Også *bokstav c* åpner for prøving av en type prosessledende avgjørelser. Bestemmelsen fastslår at spørsmålet om noen er inhabil eller ikke, kan overprøves gjennom en lovlighetskontroll. Inhabilitetsspørsmål kan blir gjenstand for lovlighetskontroll enten det skal skje etter reglene i forvaltningsloven, særbestemmelsene i kommuneloven eller andre inhabilitetsregler.

Slik kontroll er heller ikke begrenset til inhabilitet hos en folkevalgt. Kontrollen kan også omfatte ansatte i administrasjonen eller medlem i annet kommunalt organ.

Derimot er et vedtak om fritak fra plikten til å delta i behandlingen av en sak med hjemmel i kommuneloven [§ 11-11](#) ikke et spørsmål om inhabilitet. Slike avgjørelser kan derfor prøves gjennom lovlighetskontroll. [Kommuneloven 1992](#) ble tolket på samme måte, og denne konklusjonen ble også lagt til grunn i forarbeidene til gjeldende kommunelov, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 414](#).

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 27-2 2. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens første ledd angir det positive, hva som kan prøves i en lovlighetskontroll, angir *andre ledd* det negative, hva som ikke kan gjøres til gjenstand for en lovlighetskontroll. I *bokstav a* følger det at andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c ikke kan gjøres til gjenstand for en lovlighetskontroll. At prosessledende avgjørelser ikke kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, følger allerede av vilkåret «endelige vedtak» i første ledd. Bestemmelsen er derfor først og fremst tatt inn av hensyn til klarhet.

#### **Karnov Lovkommentar 6 til § 27-2 2. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav b* fastslår at vedtak om «ansettelse, oppsigelse eller avskjed» ikke kan bringes inn for lovlighetskontroll.

Bakgrunnen for at «oppsigelse og avskjed» er unntatt, er at disse vedtakene er særlig regulert i arbeidsmiljøloven. Reglene i arbeidsmiljøloven ble ansett bedre egnet til å ivareta de hensyn som gjør seg gjeldende, se [Ot.prp. nr. 58 \(1995–96\) s. 39–40](#).

Vedtak om «ansettelse» er i mindre grad regulert i arbeidsmiljøloven. Slike vedtak har imidlertid klare privatrettslige sider, som departementet og statsforvalteren i mindre grad er egnet til å overprøve. Slike vedtak vil imidlertid også kunne utløse forvaltningsrettslige problemstillinger. Bernt/Overå 2019 s. 502–503 er derfor kritisk til at vedtak om ansettelser er unntatt. Ordlyden er imidlertid klar, og gjeldende rett er at vedtak om ansettelser ikke kan prøves i en lovlighetskontroll.

I kommuneloven [§ 7-11](#) er det gitt regler om suspensjon og fratakelse av et ordførerverv i gitte tilfeller. Dette er ikke et spørsmål om oppsigelse eller avskjed, og vedtak med hjemmel i kommuneloven [§ 7-11](#) kan derfor gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 27-2 2. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav c* fastsetter at spørsmålet om hvorvidt et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser, faller utenfor det som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

Bakgrunnen for unntaket er at det er opprettet egne kontrollsystemer for offentlige anskaffelser, se lov [17. juni 2016 nr. 73](#) om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) [§ 11](#), jf. forskrift [15. november 2002 nr. 1288](#) om klagenemnd for offentlige anskaffelser. Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) er et spesialisert, rimelig og effektivt kontrollsystem. Det er da ikke behov for et parallelt system med lovlighetskontroll, se [Prop. 12 L \(2011–2012\) s. 60–63](#). Det er bare spørsmålet om et vedtak er i strid reglene gitt i eller med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser, som er unndratt fra lovlighetskontroll. Om et vedtak om å tildele noen en kontrakt etter en anskaffelse er i strid med andre regler, for eksempel at vedtaket er avgjort av noen som er inhabil, kan lovlighetskontrolleres, se [Prop. 12 L \(2011–2012\) s. 63](#). Reelt sett går derfor dette unntaket på innholdet i lovlighetskontrollen og ikke på hvilke avgjørelser som kan lovlighetskontrolleres.

### § 27-3. Innholdet i lovlighetskontrollen

Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- a. har et lovlig innhold
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c. har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen etter [§ 27-1](#) første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Ved lovlighetskontroll etter [§ 27-1](#) andre ledd bestemmer departementet omfanget av kontrollen.

Lovlighetskontrollen kan bare omfatte de offentlig-rettslige sidene ved vedtaket.

Departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig.

Lovlighetskontroll fører ikke til at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Følgende organer kan likevel bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført:

- a. organet som traff vedtaket
- b. et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet
- c. departementet.

### Karnov lovkommentarer: § 27-3

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 27-3

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 27-3](#) setter rammer for innholdet i en eventuell lovlighetskontroll. Den viderefører i hovedsak den reguleringen som fulgte av kommuneloven 1992 [§ 59](#), men er språklig endret og i noen grad presisert. Bestemmelsen gir både rammer for kontrollkompetansen og angir hvor langt departementet (eventuelt statsforvalteren) plikter å gjennomføre kontroll.

#### Karnov Lovkommentar 2 til § 27-3 1. ledd

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* angir de generelle rammene for departementets (ev. statsforvalterens) kompetanse til å foreta lovlighetskontroll. Som det følger av ordlyden, «skal» departementet også foreta slik kontroll. Bestemmelsen gir dermed departementet i utgangspunktet en plikt til å bruke sin kompetanse. Departementets (ev. statsforvalterens) plikt til å gjennomføre lovlighetskontroll er imidlertid begrenset gjennom andre ledd i bestemmelsen.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 27-3 1. ledd bokstav a.****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav a* gir departementet (eventuelt statsforvalteren) kompetanse til å prøve om vedtaket har et "lovlig innhold". Dette svarer til det som ofte betegnes som «materiell kompetanse». Departementet (eventuelt statsforvalteren) kan kontrollere at kommunen eller fylkeskommunen hadde nødvendig materiell kompetanse til å treffe det aktuelle vedtaket. Som ordlyden tilsier, er dette bare en prøving av lovlighet, ikke en prøving av vedtakets hensiktsmessighet.

I sin prøving kan departementet prøve om vedtaket er i strid med grunnlov, lov eller annen rettsnorm av lovs trinnhøyde. Dette må også omfatte forskrift med nødvendig hjemmel. Departementet kan også prøve om vedtaket har nødvendig hjemmel, altså forholdet til Grunnloven [§ 113](#), som kodifiserer legalitetsprinsippet.

Dersom avgjørelsen gir kommunen et fritt skjønn, vil lovlighetskontrollen ikke kunne omfatte kommunens eller fylkeskommunens skjønnsutøvelse. Et slikt fritt skjønn kan fremgå av loven, for eksempel der en kompetansenorm fastsetter at kommunen "kan" treffe et vedtak. Men kommuner og fylkeskommuner har også et fritt skjønn i utøvingen av andre kompetansegrunnlag, som den frie partsautonomi og styrings- og organisasjonsmyndighet i egen organisasjon.

Selv om departementet (eventuelt statsforvalteren) i utgangspunktet ikke kan prøve kommunenes og fylkeskommunenes skjønnsutøvelse, kan de likevel prøve om skjønnsutøvelsen ligger innenfor skjønnsfrihetens rammer. Denne kontrollen kan omfatte en prøving av om det er tatt utenforliggende hensyn, om avgjørelsen er vilkårlig, om avgjørelsen bygger på en usaklig forskjellsbehandling, eller om avgjørelsen er grovt urimelig. Innholdet i og rekkevidden av myndighetsmisbrukslæren er omstridt, særlig ved vedtak av mer privatrettslig karakter, se f.eks. [Rt. 2015 s. 795](#) (Stranda).

På samme måte som domstolen vil departementet (eventuelt statsforvalteren) også kunne prøve om kommunen eller fylkeskommunen har lagt til grunn riktig faktum, og den generelle lovtolkningen.

**Karnov Lovkommentar 4 til § 27-3 1. ledd bokstav b.****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav b* gir departementet kompetanse til også å prøve om vedtaket «er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak». Dette peker på det som ofte betegnes som «personell kompetanse». Kommuneloven bygger på at kommunestyret treffer avgjørelser på vegne av kommunen, mens fylkestinget treffer avgjørelser på vegne av fylkeskommunen, jf. [§ 5-3](#) andre ledd. Om annet ikke er bestemt i lov, er det altså kommunestyret og fylkestinget som har personell kompetanse på vegne av henholdsvis kommunene og fylkeskommunene.

Kommunestyret og fylkestinget kan imidlertid delegere kompetansen. Til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren kan kommunestyret delegere avgjørelser om ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven [§ 5-3](#) tredje ledd. Se kommentarene til kommuneloven [§ 5-3](#) tredje ledd om rammene for slik delegasjon. Adgangen til å delegere til andre rettssubjekter er regulert i kommuneloven [§ 5-4](#). Se kommentarene til denne bestemmelsen om rammene for slik delegasjon.

**Karnov Lovkommentar 5 til § 27-3 1. ledd bokstav c.****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Av *bokstav c* følger det at departementet både har kompetanse og en plikt til å kontrollere om vedtaket er blitt til «på lovlig måte». Med dette siktes det til at departementet i forbindelse med en lovlighetskontroll kan prøve hvorvidt saksbehandlingsreglene som gjelder for å treffe det aktuelle

vedtaket, er fulgt. Dette gjelder både generelle saksbehandlingsregler i kommuneloven og forvaltningsloven og saksbehandlingsregler gitt i spesiallovgivningen. Kontrollen vil også kunne omfatte ulovfestede saksbehandlingsregler og saksbehandlingsregler gitt i forskrift.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 27-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastslår at departementet har en plikt til å prøve om det foreligger materiell, personell og prosessuell kompetanse knyttet til et vedtak som er brakt inn for lovlighetskontroll. I motsetning til for eksempel i sivilprosessen er denne kompetansen ikke begrenset til anførslene fremsatt i kravet om lovlighetskontroll, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 415](#). *Andre ledd første punktum* begrenser likevel departementets (eventuelt statsforvalterens) plikter. Departementet (eventuelt statsforvalteren) kan begrense sin prøving til de anførsler som er fremsatt i kravet om lovlighetskontroll.

I *andre ledd andre punktum* fremgår det at departementet (eventuelt statsforvalteren) selv kan bestemme grensene for sin prøving dersom kontrollen gjennomføres på eget tiltak etter kommuneloven [§ 27-1](#) andre ledd.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 27-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I utgangspunktet gjelder reglene om lovlighetskontroll alle typer endelige vedtak. Også vedtak av typisk privatrettslig karakter, for eksempel et vedtak om å selge eller kjøpe en tomt, er omfattet av ordningen. I [kommuneloven 1992](#) var det ikke angitt noen begrensning i lovlighetskontrollen knyttet til slike privatrettslige disposisjoner. Det var likevel antatt at det bare var de offentligrettslige sidene av et vedtak som kunne kontrolleres, se Bernt/Overå 2014 s. 507. I kommuneloven 2018 er denne rettsoppfatningen kodifisert i kommuneloven [§ 27-3](#) tredje ledd.

Denne begrensningen i prøvingskompetansen skaper en del tolkningsproblemer. I forarbeidene fremgår det at lovlighetskontrollen ikke kan omfatte innholdet i og omfanget av den privatrettslige forpliktelsen, se [NOU 2016: 4 s. 375](#).

Det er likevel på det rene at en lovlighetskontroll vil kunne omfatte brudd på offentligrettslige regler, selv om selve disposisjonen er av privatrettslig karakter. Det innebærer at lovlighetskontrollen kan vurdere om offentligrettslige saksbehandlingsregler og reglene om personell kompetanse er fulgt, se [NOU 2016: 4 s. 375](#). Også for slike rent privatrettslige avtaler vil det derfor være rom for en prøving av om det foreligger brudd på reglene i kommuneloven, forvaltningsloven og annen offentligrettslig lovgivning. Derimot vil en lovlighetskontroll ikke kunne prøve om det foreligger brudd på avtaleloven, kjøpsloven osv. Dette fører til at statsforvalteren kan prøve for eksempel om et låneopptak er i samsvar med kommunelovens regler, selv om slike disposisjoner ellers er å betrakte som privatrettslige.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 27-3 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* regulerer rettsvirkningene av en lovlighetskontroll: Dersom det foreligger feil ved kommunens eller fylkeskommunens vedtak som gjør at vedtaket er ugyldig, *skal* vedtaket oppheves. Loven pålegger altså departementet (eventuelt statsforvalteren) å oppheve vedtaket dersom det er grunnlag for dette.

Loven må samtidig tolkes antitetisk i den forstand at departementet (eventuelt statsforvalteren) ikke kan treffe nytt vedtak. Dersom det foreligger en ugyldighet, skal vedtaket oppheves, og så må det bli opp til kommunen eller fylkeskommunen å treffe nytt vedtak.

Dersom departementet (ev. statsforvalteren) ikke avdekker feil ved vedtaket, eller feilene ikke kan lede til ugyldighet, vil utfallet av kontrollen være at kommunens vedtak blir stående. Dette fremkommer ikke av loven, men er likevel sikker rett.

Vedtaket skal bare oppheves dersom «det er gjort feil som gjør det ugyldig». Det er altså ikke tilstrekkelig at det er gjort feil som nevnt i kommuneloven [§ 27-3](#) første ledd bokstav a–c. Selv om det foreligger en materiell, personell eller prosessuell kompetansemangel, er ikke alltid vedtaket ugyldig.

Det finnes ingen generell lovregulering av hva som skal til for at kompetansemangler skal føre til ugyldighet. Generelt vil dette alltid måtte avgjøres med utgangspunkt i en tolkning av den enkelte kompetansebestemmelsen, se [Rt. 1990 s. 1001](#) på s. [1006–1007](#). Den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren vil likevel oppstille noen tolkningspresumsjoner. Dersom det ikke foreligger holdepunkter for noe i den aktuelle kompetansebestemmelsen, vil disse presumsjonene trekkes inn. For de fleste kompetansebestemmelser er det ikke gitt egne ugyldighetsregler, og i praksis har derfor denne alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren stor betydning.

Denne alminnelige ugyldighetslæren inneholder to elementer: et *innvirkningskrav* og en *rimelighetsskranke*.

På ett område er *innvirkningskravet* lovfestet: I forvaltningsloven [§ 41](#) fremkommer det at brudd på *saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak gitt i forvaltningsloven* ikke leder til ugyldighet «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». I forvaltningslovkomiteens innstilling var denne regelen begrunnet med at det ville «skyte langt over målet om enhver saksbehandlingsfeil, den være aldri så betydningsløs, skulle medføre vedtakets ugyldighet», se [NUT 1958: 3 s. 298](#).

Det er lagt til grunn i juridisk teori og praksis at det er en presumsjon for at *innvirkningskravet* gjelder for *alle saksbehandlingsfeil*, se for eksempel Bernt/Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utg., s. 104–105, Eckhoff/Smith 2003 s. 428–438, Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., s. 532, [NOU 2019: 5 s. 535](#) og [Rt. 1982 s. 241](#) (Alta) (på s. [262](#)). Dette kravet er også antatt å gjelde saksbehandlingsregler selv om det ikke er snakk om noe enkeltvedtak, se [NOU 2019: 5 s. 536](#). Innvirkningskravet slik dette er kodifisert i forvaltningsloven [§ 41](#), er også antatt å gjelde når feilen gjelder skjønnsutøvelse i form av utenforliggende hensyn og vilkårlighet. Det samme må antas å gjelde der det er lagt til grunn feil faktum, dersom de faktiske forholdene ikke knytter seg til forhold som har betydning for om det foreligger nødvendig lovhjemmel.

Det har derimot være omstridt om dette innvirkningskravet gjelder ved *materiell kompetansesvikt*. Spørsmålet har mest akademisk interesse. Dersom et kommunalt vedtak mangler nødvendig hjemmel, vil feilen alltid ha virket inn på vedtakets innhold, se f.eks. Bernt/Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utg., s. 105. Det gjelder uavhengig av om mangelen skyldes feil lovforståelse eller feil forståelse av faktum som har direkte betydning for hjemmelsspørsmålet.

Derimot er det en reell uenighet om hvorvidt *personelle kompetansemangler* bare fører til ugyldighet der feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Bernt/Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utg., s. 105 og Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind III, 4. utg., s. 235–241 legger til grunn at innvirkningskravet gjelder. Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., s. 525–527 har gitt uttrykk for at det som et utgangspunkt ikke gjelder et slikt innvirkningskrav ved personelle kompetansemangler. Av rettspraksis av betydning se [Rt. 1990 s. 1001](#) (på s. [1006–1007](#)), [Rt. 2004 s. 76](#) ([avsnitt 55](#)) og [Rt.](#)



[2002 s. 683](#) (Vassøy Canning) (på s. [690–691](#)). Se også drøftelsen i [NOU 2019: 5 s. 539](#). Spørsmålet er ikke rettslig avklart.

Kravet om at saksbehandlingsfeil eller annen kompetansesvikt må kunne ha påvirket vedtakets innhold for å få betydning for gyldigheten, forutsetter at det foreligger en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn på avgjørelsen innhold, se [Rt. 2009 s. 661](#) (Ambassade) [avsnitt 71](#). I vurderingen vil både sannsynlighetsgrad og feilens alvorlighet ha betydning.

Også ved analysen av den andre delen av forvaltningsrettens ugyldighetslære er det naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningsloven [§ 41](#). Av denne bestemmelsen følger det at vedtaket likevel er gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Denne bestemmelsen fikk sin endelige utforming i stortingskomiteen, se [Innst. O. II \(1966–67\) s. 16](#) høyre spalte. Intensjonen var å fastslå at det var rom for en konkret vurdering av om vedtak med feil som kunne ha virket inn på vedtaket, likevel var gyldige. Forvaltningsloven [§ 41](#) skulle derfor ikke tolkes antitetisk. I dag er det antatt at denne helhetsvurderingen som Forvaltningslovkomiteen åpnet opp for, utgjør et ledd i den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren. Se nærmere [NOU 2019: 5 s. 536](#), Bernt/Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utgave, s. 105 og Eckhoff/Smith 2014 s. 471–474.

Ifølge forarbeidene skulle vurderingstemaet blant annet være om «virkningen av ugyldighet og betydningen av at saksbehandlingsreglene på vedkommende saksområde håndheves særlig strengt», se [Innst. O. II \(1966–67\) s. 16](#) høyre spalte. I juridisk teori har denne helhetsvurderingen ofte vært formulert som et spørsmål om innrettelse hos den private part, se slik f.eks. Bernt/Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, bind I, 2. utgave, s. 105, som omtaler vurderingen under overskriften «Ugyldighet til skade». Forarbeidene til gjeldende lov åpner for en bredere vurdering og åpner for eksempel for at fellesskapets interesser kan begrunne gyldighet selv om det foreligger en kompetansemangel. I forslaget til ny forvaltningslov ([NOU 2019: 5 s. 536](#)) er det også lagt til grunn en mer samlet vurdering, der det blant annet legges vekt på feilens art og omfang, hvorvidt ugyldighet er til gunst eller skade for parten, hvor lang tid som har gått, og om parten selv er å bebreide for feilen.

Det finnes lite rettspraksis som synliggjør denne vurderingen. Innholdet i vurderingen og terskelen er derfor lite avklart, noe som gjør det usikkert om regelen er et snevert unntak, eller om domstolene mer fritt kan vurdere rimeligheten av en eventuell ugyldighet.

Også i denne helhetsvurderingen vil uansett feilens grovhet være sentral. Det er et generelt utgangspunkt at *materiell kompetansemangel* normalt leder til ugyldighet, se [HR-2016-2017-A avsnitt 63](#). Om enn med noe større plass for unntak gjelder det samme ved *personell kompetansesvikt*. Betydningen av denne helhetsvurderingen er derfor størst ved *prosessuelle kompetansemangler*.

Et annet spørsmål er hva som ligger i at et vedtak blir opphevet. Gjelder lovlighetskontrollen et enkeltvedtak, vil vedtaket falle bort med direkte virkning også overfor dem som er forpliktet eller berettiget etter vedtaket. Virkningen er altså den samme som om vedtaket hadde vært omgjort etter forvaltningsloven [§ 35](#) første ledd bokstav c. Utgangspunktet er også at vedtak som er ugyldige, aldri har hatt virkning. Den som har opptrådt i strid med vedtaket, kan dermed ikke straffes for dette, se Frihagen, *Forvaltningsrett*, bind III, 4. utgave, s. 58.

Mer usikkerhet knytter det seg til virkningen dersom disposisjonen er av *privatretslig karakter*. Som nevnt vil ikke staten kunne prøve brudd på privatretslige regler i lovlighetskontroll. De kan likevel prøve om det foreligger brudd på offentligrettslige regler selv om disposisjonen er privatretslig. I slike situasjoner er spørsmålet hvilken betydning en opphevelse har for den privatretslige forpliktelsen. I forarbeidene er det lagt til grunn at en långiver som er uenig med et vedtak, ikke er

bundet av et vedtak truffet i lovlighetskontrollen. For å få dette spørsmålet rettskraftig avgjort må enten kommunen eller kommunens kontraktsmotpart gå til domstolen, se [NOU 2016: 4 s. 376](#).

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 27-3 5. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Femte ledd første punktum* regulerer virkningen av at en sak er blitt gjort til gjenstand for lovlighetskontroll. Hovedregelen er at dette ikke har *oppsettende virkning* for vedtaket. Det innebærer at kommunen eller fylkeskommunen kan iverksette vedtaket selv om vedtaket skal lovlighetskontrolleres. Regelen er i samsvar med det som gjelder for klager over enkeltvedtak, se forutsetningen i forvaltningsloven [§ 42](#).

I *andre punktum* er det gitt hjemmel for å gi et vedtak som gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, oppsettende virkning. Bestemmelsen åpner for at organet som traff vedtaket, et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet eller departementet, kan beslutte oppsettende virkning. Loven oppstiller ikke noe materielt vilkår for å treffe et vedtak om oppsettende virkning, noe som tilsier at dette er en vurdering som ligger til beslutningstakers frie skjønn. I en slik vurdering vil det sentrale være sannsynligheten for at vedtaket blir opphevet, og konsekvensene av utsatt iverksettelse av vedtaket. I forarbeidene til tilsvarende bestemmelse i [kommuneloven 1992](#) går det frem at bestemmelsen bør brukes med forsiktighet, se [NOU 1990: 13 s. 410](#).

Et vedtak om oppsettende virkning kan treffes av eget tiltak, men også etter anmodning fra andre.

Treffes det vedtak om oppsettende virkning, vil virkningen av vedtaket som er gjenstand for lovlighetskontroll, bli suspendert.

### **§ 27-4. Opplysningsplikt ved lovlighetskontroll**

Departementet kan i forbindelse med lovlighetskontroll kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller forhold ved kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har også rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

### **Karnov lovkommentarer: § 27-4**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 27-4**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 27-4](#) gir departementet kompetanse til å kreve opplysninger fra og innsyn hos kommuner og fylkeskommuner. Den erstatter kommuneloven 1992 [§ 59](#) nr. 6. Kompetansen til å kreve opplysninger er strammet inn i kommuneloven 2018. Tidligere var retten til opplysninger og innsyn generell, mens den i ny lov er begrenset til å gjelde ved en lovlighetskontroll.

I forarbeidene fremkommer det at departementet kan kreve informasjon og innsyn både der det gjennomføres en lovlighetskontroll, og der de vurderer om det skal foreta lovlighetskontroll, og av den grunn har behov for å innhente opplysninger, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 415](#).

Første punktum regulerer departementets rett til å kreve *opplysninger*, mens andre punktum regulerer rett til innsyn i *saksdokumenter*.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 27-4 ...i forbindelse med lovlighetskontroll...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kravet på opplysninger gjelder bare i tilknytning til lovlighetskontroll. I dette ligger at informasjonen må være relevant for den lovlighetskontroll som enten vurderes eller er igangsatt.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 27-4 ...kreve...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen pålegger kommuner og fylkeskommuner en plikt, og gir tilsvarende rett til departementet. Kommuner og fylkeskommuner kan derfor ikke velge å unnlate å etterkomme et gyldig pålegg fra departementet (eventuelt statsforvalteren).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 27-4 ...opplysninger om enkeltsaker eller forhold ved kommunens og f...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Retten til opplysninger omfatter både informasjon om saksbehandling og materielle spørsmål. Den gjelder uavhengig av om informasjonen er nedtegnet i noe dokument, og gjelder også informasjon som ellers kunne vært unntatt offentligheten som interne drøftelser.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 27-4 ...rett til innsyn...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Retten til å kreve innsyn gjelder generelt og uavhengig av offentleglovas begrensninger. Departementet (eventuelt statsforvalteren) har dermed krav på ethvert dokument uavhengig av taushetsplikt, jf. offentligloven [§ 13](#). Her vil imidlertid forvaltningslovens regler om behandling av taushetsbelagte opplysninger komme inn. Departementet (eventuelt statsforvalteren) skal bare innhente taushetsbelagte opplysninger så langt dette er nødvendig for kontrollen, og plikter også å begrense spredningen av de taushetsbelagte opplysningene så godt som mulig, se forvaltningsloven [§ 13](#) første ledd, [§ 13 b](#) og [NOU 1990: 13 s. 415](#).

## **Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse**

### **Karnov lovkommentarer: Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner...**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

[Kapittel 28](#) gir særregler om statlig kontroll med de kommunene og fylkeskommunene som har en økonomisk ubalanse. Kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekter som kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar, jf. kommuneloven [§ 2-1](#) andre ledd. Statlig innblanding i form av rettslige pålegg krever hjemmel i lov, jf. kommuneloven [§ 2-1](#) tredje ledd andre punktum. Samtidig har en sunn og god kommuneøkonomi nasjonal betydning. Der kommunen selv ikke klarer å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning, er det derfor viktig at statlige myndigheter har hjemler til å gripe inn.

Reglene i [kapittel 28](#) kalles ofte «ROBEK-ordningen», der ROBEK står for «register om betinget godkjenning og kontroll». Reglene får anvendelse dersom kommuner og fylkeskommuner har en økonomi som angitt i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd, og kommunen eller fylkeskommunen av den grunn er blitt registrert i det såkalte ROBEK-registeret. Sentralt i ROBEK-ordningen er en kontroll av ROBEK-kommunene og -fylkeskommunenes budsjett og låneopptak. I tillegg krever langsiktige avtaler godkjenning.

ROBEK-ordningen ble innført i 2001 og erstattet en ordning der staten foretok en obligatorisk kontroll med alle kommuners og fylkeskommuners årsbudsjetter, og et krav om statlig godkjenning av kommunale og fylkeskommunale låneopptak, se [Ot.prp. nr. 43 \(1999–2000\) kapittel 13](#). Endringen utvidet det kommunale selvstyret. Statlig kontroll av denne typen vedtak ble begrenset til kommuner og fylkeskommuner som hadde en økonomi som gjorde det påkrevd med særlig kontroll.

Kommuneloven 2018 viderefører i hovedsak kommuneloven 1992 [§ 60](#), og forarbeidene til lovendringene i 2001 gir fortsatt viktige tolkningsbidrag til gjeldende rett. Det gjelder særlig [Ot.prp. nr. 43 \(1999–2000\)](#).

ROBEK-ordningen inngår som ett av flere instrumenter som staten har til å føre kontroll med kommunene. Andre sentrale kontrollmekanismer er klage over enkeltvedtak der staten er klageorgan, omgjøring av eget tiltak der staten er klageorgan etter forvaltningsloven [§ 35](#), lovlighetskontroll etter kommuneloven [kapittel 27](#) og reglene om statlig tilsyn (kommuneloven [kapittel 30](#)). Disse instrumentene har litt ulik funksjon og litt ulikt virkeområde.

*Klagebehandling* er en rettssikkerhetsgaranti for individet og forutsetter at en med rettslig klageinteresse har påklaget et enkeltvedtak. Reglene om kontroll av disposisjoner for kommuner og fylkeskommuner i ROBEK-registeret er gitt av hensyn til beskyttelse av kommuneøkonomien. De disposisjoner det skal gjennomføres kontroll med etter ROBEK-systemet, vil normalt ikke være enkeltvedtak og dermed heller ikke kunne gjøres til gjenstand for klage etter forvaltningslovens klagesystem.

ROBEK-systemet har større likheter med reglene om *lovlighetskontroll*. En lovlighetskontroll er imidlertid normalt utløst av et krav fra minst tre kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer. Lovlighetskontroll kan unntaksvis også iverksettes av departementet (ev. statsforvalteren) etter kommuneloven [§ 27-1](#) andre ledd. Dersom særlige grunner foreligger, har staten dermed hjemmel til å foreta en lovlighetskontroll av et årsbudsjett uten at kommunen eller fylkeskommunen er oppført i ROBEK-registeret. Normalordningen er imidlertid at staten ikke foretar noen generell kontroll av kommuners og fylkeskommuners årsbudsjett. Disse skal oversendes staten, jf. kommuneloven [§ 14-3](#) femte ledd, men det skjer altså ikke en generell lovlighetskontroll av årsbudsjettet. For kommuner eller fylkeskommuner på ROBEK-registeret følger det av kommuneloven [§ 28-3](#) første ledd at departementet (eventuelt statsforvalteren) *skal* gjennomføre slik kontroll.

Også reglene om *statlig tilsyn* har et annet formål og en annen funksjon: Reglene om kontroll av ROBEK-kommuner og -fylkeskommuner omfatter bare visse økonomidisposisjoner. Statlig tilsyn omfatter alle kommuneplikter.

### **§ 28-1. Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)**

Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet:

- a. Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- b. Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- c. Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- d. Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
- e. Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- f. Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er

fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.

g. Departementet har fattet et vedtak etter [inndelingslova § 16 a](#).

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

#### **Karnov lovkommentarer: § 28-1**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 28-1 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen pålegger departementet en plikt til å føre et register om betinget godkjenning og kontroll. Dette registeret kalles gjerne ROBEK-registeret. Samtidig angir bestemmelsen vilkårene for at en kommune eller fylkeskommune skal føres inn i det såkalte ROBEK-registeret. Vilkårene er angitt i bokstavene a–g.

Bestemmelsen angir også hovedregelen om at dersom ett av vilkårene er oppfylt, skal kommunen eller fylkeskommunen føres inn i registeret. Det er tilstrekkelig at bare ett av alternativene i bokstavene a–g er oppfylt. Fra plikten om å føre kommuner og fylkeskommuner inn i ROBEK-registeret er det et unntak i andre ledd.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 28-1 1. ledd bokstav a.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav a* fastsetter at en kommune eller fylkeskommune skal føres inn i ROBEK-registeret dersom ”driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk”. Kommunens og fylkeskommunens budsjett skal være delt i en driftsdel og en investeringsdel, jf. kommuneloven [§ 14-4](#) fjerde ledd og [§ 14-9](#). Dette alternativet er altså knyttet til driftsdelen av årsbudsjettet. Det følger av kommuneloven [§ 14-10](#) første ledd at ”all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler”. I dette ligger det et krav om at *driftsbudsjettet* må være i balanse. Vilkåret i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav a er altså oppfylt der driftsbudsjettet er vedtatt i strid med kravet til balanse. Situasjonen er at budsjettet er vedtatt uten dekning. Nødvendig dekning skal imidlertid oppfylles ved å bruke avsetninger for tidligere år, men altså ikke ved overføringer fra investeringer.

Departementets kontroll med dette vilkåret skjer på grunnlag av det ordinære budsjettvedtaket og med utgangspunkt i den oversendelse som skal skje av budsjettet etter kommuneloven [§ 14-3](#) femte ledd.

##### **Karnov Lovkommentar 3 til § 28-1 1. ledd bokstav b.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav b* er knyttet til driftsdelen i *økonomiplanen*. Alle kommuner og fylkeskommuner skal årlig vedta en økonomiplan, se kommuneloven [§ 14-3](#) første ledd. Planen skal gjelde de neste fire årene og skal på samme måte som årsbudsjettet settes opp slik at det er et skille mellom drift og investering, se [§ 14-4](#) fjerde ledd første punktum. På samme måte som i bokstav a, som gjelder årsbudsjettet, skal en kommune eller en fylkeskommune føres i ROBEK-registeret dersom økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk i driftsdelen. Om det er vedtatt et merforbruk i økonomiplanen, skal vurderes i lys av det enkelte år i økonomiplanen, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 415](#).

##### **Karnov Lovkommentar 4 til § 28-1 1. ledd bokstav c.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



Mens bokstav a og b knytter seg til henholdsvis årsbudsjett og økonomiplan, og til vedtatt merforbruk, knytter bokstav c seg til regnskapsmessig underskudd og de planer som er vedtatt for å dekke inn et slikt underskudd. Selv om det ikke fremgår tydelig av bestemmelsens ordlyd, er dette alternativet aktuelt dersom en kommune eller en fylkeskommune gjør opp driftsregnskapet med et merforbruk. Alle kommuner eller fylkeskommuner som gjør opp driftsregnskapet med et merforbruk, skal imidlertid føres inn i ROBEK-registeret.

Konsekvensen av at en kommune eller en fylkeskommune gjør opp driftsregnskapet med et merforbruk, er at kommuneloven [§ 14-11](#) første ledd kommer til anvendelse. Det fremgår av denne bestemmelsen at et merforbruk i driftsregnskapet som hovedregel skal dekkes inn året etter at det oppsto, jf. første ledd første punktum. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppsto, følger det av bestemmelsen at det senest skal dekkes inn det andre året etter at det oppsto, jf. første ledd andre punktum. Etter omstendighetene kan kommunens eller fylkeskommunens økonomi være så svak at det ikke er mulig å få dekket inn underskuddet i løpet av de to påfølgende årene. Det følger da av kommuneloven [§ 14-11](#) andre ledd at kommunestyret eller fylkestinget kan vedta en inndekning over fire år. Velger kommunestyret eller fylkestinget å dekke inn underskuddet over mer enn de to påfølgende årene, følger det av kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav c at kommunen eller fylkeskommunen skal føres inn i ROBEK-registeret.

Bestemmelsen får anvendelse både der kommunen eller fylkeskommunen vedtar en plan for inndekking over mer enn to år, og der det i første omgang vedtas å dekke inn underskuddet innen to år, men kommunestyret eller fylkestinget senere foretar endringer i planen, slik at underskuddet først blir dekket inn etter mer enn to år, jf. [NOU 2016: 4 s. 269](#).

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 28-1 1. ledd bokstav d.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav d* knytter seg til balanseregnskapet. Det følger av kommuneloven [§ 14-6](#) andre ledd tredje punktum at årsregnskapet skal bestå av et balanseregnskap og noteopplysninger. Bestemmelsen er knyttet til balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen, altså det regnskapet som er regulert i kommuneloven [§ 14-6](#) første ledd bokstav a. Bestemmelsen slår inn dersom dette balanseregnskapet viser et samlet (akkumulert) merforbruk fra driftsregnskapet som er på mer enn 3 prosent av driftsinntektene. I tilfelle skal kommunen eller fylkeskommunen registreres i ROBEK. Med «driftsinntektene» menes alle inntektene i driftsregnskapet (brutto driftsinntekter).

#### **Karnov Lovkommentar 6 til § 28-1 1. ledd bokstav e.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav e* fastsetter at en kommune eller en fylkeskommune skal føres inn i ROBEK-registeret dersom den ikke har vedtatt årsbudsjettet eller økonomiplanen innenfor fristen. Fristen for å vedta økonomiplan og årsbudsjett er ved årsskiftet før budsjettåret, jf. kommuneloven [§ 14-3](#) første ledd. Bakgrunnen er en presumsjon om at økonomien er svak dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke vedtar årsbudsjett eller økonomiplan innenfor fristen.

Dersom en kommune eller fylkeskommune vedtar årsbudsjett og økonomiplan innenfor fristen, men vedtaket blir opphevet som følge av lovlighetskontroll etter kommuneloven [kapittel 27](#), følger det av ordlyden at kommunen eller fylkeskommunen skal registreres i ROBEK hvis ikke økonomiplanen eller årsbudsjettet vedtas på nytt innen den fristen som departementet har fastsatt i forbindelse med lovlighetskontrollen.

#### **Karnov Lovkommentar 7 til § 28-1 1. ledd bokstav f.**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav f* regulerer et lignende tilfelle som bokstav e, men er knyttet til regnskap: En kommune eller fylkeskommune skal føres inn i ROBEK-registeret dersom årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen ikke er vedtatt innenfor fristen satt i lov eller forskrift. Fristen for å vedta disse regnskapene følger av kommuneloven [§ 14-3](#) andre ledd og er seks måneder etter regnskapsårets slutt. Regelen er knyttet til årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen etter kommuneloven [§ 14-6](#) første ledd bokstav a. Regelen gjelder ikke for regnskapene som fremgår av samme bestemmelse bokstav b til d.

Også regnskap kan bli opphevet etter en lovlighetskontroll etter kommuneloven [kapittel 27](#). For det tilfellet vil kommunen eller fylkeskommunen føres i ROBEK-registeret dersom nytt regnskap ikke er vedtatt innen den fristen departementet har fastsatt.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 28-1 1. ledd bokstav g.**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Bokstav g* regulerer den særlige situasjon at to kommuner eller fylkeskommuner skal slås sammen, og minst én av kommunene eller fylkeskommunene står oppført i ROBEK-registeret. Dersom det er grunn til å regne med at den nye kommunen eller fylkeskommunen vil ta over et så stort merforbruk fra før sammenslåingen at det er behov for å kontrollere årsbudsjettet og låneopptak for den nye kommunen eller fylkeskommunen, kan departementet bestemme at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal føres inn i ROBEK-registeret frem til sammenslåingen er satt i verk. Hjemmelen følger her av inndelingsloven [§ 16 a](#). Dersom slikt vedtak er truffet, følger det av bokstav g at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal føres inn i ROBEK-registeret.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 28-1 2. ledd**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av første ledd at departementet *skal* føre en kommune eller en fylkeskommune inn i ROBEK-registeret når ett eller flere av vilkårene i første ledd er oppfylt. I *andre ledd* er det åpnet for at departementet kan bestemme at en kommune eller en fylkeskommune som oppfyller et av vilkårene i første ledd, likevel ikke skal registreres i ROBEK-registeret. Vilket er at det «åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak». Det er opp til departementets frie skjønn å avgjøre om dette vilkåret er oppfylt, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 416](#). Bestemmelsen er særlig aktuell der kommunen eller fylkeskommunen ikke har vedtatt årsbudsjett, økonomiplan eller regnskap innenfor fristen, og dette ikke skyldes økonomiske vanskeligheter.

### **§ 28-2. ROBEK-registerets betydning for tredjeperson**

ROBEK-registeret skal være allment tilgjengelig.

Når det er avgjørende for en tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, skal det som står i registeret, regnes som kjent for denne personen.

### **Karnov lovkommentarer: § 28-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 28-2**

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Konsekvensen av å bli ført inn i ROBEK-registeret er at departementet (eventuelt statsforvalteren etter delegasjon) må godkjenne låneavtaler og avtaler om langvarige leieavtaler om varige driftsmidler før disse blir gyldige. Slike avtaler blir inngått med tredjemenn. Dersom slike godkjenningskrav gis

absolutt ugyldighetsvirkning, vil dette fort påføre tredjemenn tap. Blir kommunen eller fylkeskommunen bundet av avtaler med tredjemenn, vil dette kunne undergrave godkjenningskravet. Det er derfor gitt regler som på den ene siden sikrer kommunens eller fylkeskommunens kontraktsmotparter en mulighet til å undersøke hvorvidt en kommune eller en fylkeskommune er underlagt ROBEK-systemet, og på den andre siden sikrer at godkjenningsreglene er effektive. Det er dette som er formålet med kommuneloven [§ 28-2](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 28-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

For å sikre at kommuners og fylkeskommuners kontraktsmotparter har mulighet til å finne ut om en kommune eller fylkeskommune er en del av ROBEK-ordningen, er det opprettet et register, det såkalte ROBEK-registeret. Av *første ledd* følger det at ROBEK-registeret skal være allment tilgjengelig. Lovens krav forutsetter at departementet må gjøre ROBEK-registeret lett tilgjengelig for offentligheten, og at enhver har rett til å få tilgang til det som er registrert i registeret. Det er ikke nærmere regulert hvordan registeret skal tilgjengeliggjøres.

ROBEK-registeret er pr. oktober 2023 tilgjengelig på departementets [internettsider](#). Denne tilgjengeliggjøringen oppfyller lovens krav.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 28-2 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* fastslår at når tredjepersoners rettsstilling er avhengig av om vedkommende er kjent med et forhold, vil det som følger av registeret, regnes som kjent for tredjemenn. Det innebærer at innføring av en kommune eller en fylkeskommune i registeret regnes som kjent for långiver og utleiere. Fra det tidspunkt kommunen eller fylkeskommunen er oppført i ROBEK-registeret, kan tredjemenn ikke påberope seg aktsom god tro om godkjenningskravet. Bestemmelsen har sentral betydning for tolkningen av kommuneloven [§ 28-3](#) fjerde ledd.

### **§ 28-3. Departementets kontroll med årsbudsjett og låneopptak mv.**

Departementet skal kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett truffet av kommuner eller fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret.

Hvis minst ett av forholdene nevnt i [§ 28-1](#) første ledd har inntruffet, er et vedtak om å ta opp lån ikke gyldig før det er godkjent av departementet. Et vedtak om å inngå en avtale om leie av varige driftsmidler hvor leieavtalen kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettårene, er heller ikke gyldig før det er godkjent av departementet hvis minst ett av forholdene nevnt i [§ 28-1](#) første ledd har inntruffet. Departementet kan ikke godkjenne vedtak etter første og andre punktum før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i ROBEK-registeret. Første og andre punktum gjelder ikke hvis departementet etter [§ 28-1](#) andre ledd har bestemt at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

Departementet godkjenner vedtak om å ta opp lån etter andre ledd første punktum ved å fastsette en øvre ramme for låneopptak for budsjettåret. Departementet kan fastsette vilkår for bruken av lånerammen hvis det er nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens økonomi.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis långiveren forsto eller burde ha forstått at låneopptaket går ut over lånerammen eller er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt etter tredje ledd. En leieavtale som nevnt i andre ledd andre punktum er ikke gyldig før departementet har godkjent vedtaket om å inngå avtalen.

### **Karnov lovkommentarer: § 28-3**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 28-3**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 2-1](#) andre ledd fastslår at kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekt, og at de kan ta avgjørelser på eget initiativ og på eget ansvar. Departementet har altså ingen generell kompetanse til å gripe inn eller kontrollere kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner. For kommuner eller fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret, er det likevel en kontroll: Med hjemmel i kommuneloven [§ 28-3](#) skal departementet føre kontroll med lovligheten av årsbudsjettet. Bestemmelsen fastsetter også at kommunens eller fylkeskommunens låneopptak og langvarige avtaler om leie av varige driftsmidler krever godkjenning fra departementet. I bestemmelsen reguleres virkningene av brudd på reglene i forholdet til tredjemenn.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 28-3 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* fastsetter at departementet skal gjennomføre en kontroll med lovligheten av årsbudsjettet til ROBEK-kommuner og -fylkeskommuner. Denne kompetansen er delegert til statsforvalteren, se forskrift [30. august 2019 nr. 1096 kapittel XI](#), se også [styringsinstruksen](#) punkt 5.1.6.2.

Ordlyden angir ikke hvilket innhold denne kontrollen skal ha. Ordningen ble innført i kommuneloven 1992 [§ 59 a](#) nr. 2. Den ble innført samtidig som den generelle kontrollen av kommunale budsjett som fremgikk av kommuneloven 1992 [§ 45](#) nr. 4, ble opphevet. I forarbeidene til kommuneloven 1992 [§ 45](#) nr. 4 fremgår det at lovlighetskontrollen skulle skje i tråd med reglene om alminnelig lovlighetskontroll, jf. [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 292](#). Ved vedtakelsen av kommuneloven 1992 [§ 59 a](#) nr. 2 ble det lagt til grunn at lovlighetskontrollen skulle gjennomføres på samme måte som det tidligere systemet, jf. [Ot.prp. nr. 43 \(1999–2000\) kapittel 16](#). Kommuneloven 2018 videreførte regelen i kommuneloven 1992 [§ 59 a](#) nr. 2. Kontrollen med budsjettets lovlighet må derfor følge reglene for lovlighetskontroll i kommuneloven [§ 27-3](#) første ledd. Kontrollen skal både omfatte om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om vedtaket er truffet av rett myndighet, og om vedtaket har blitt til på lovlig måte. Derimot skal departementet ikke foreta noen kontroll av hensiktsmessigheten knyttet til de prioriteringer kommunestyret eller fylkestinget har gjort i budsjettet.

På samme måte som annen form for lovlighetskontroll kan departementet bare konstatere brudd og eventuelt sette vedtaket til side som ugyldig. Departementet kan selv ikke vedta noe endring i budsjettet.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 28-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* oppstiller krav om at ROBEK-kommuner og -fylkeskommuner må ha godkjenning av departementet for å foreta visse disposisjoner. Denne kompetansen er delegert til statsforvalteren, forskrift [30. august 2019 nr. 1096 kapittel XI](#), se også [styringsinstruksen](#) punkt 5.1.6.2. De disposisjonene som krever slik godkjenning, er vedtak om å ta opp lån og langvarige avtaler om leie av varige driftsmidler. Godkjenningsordningen er en forhåndskontroll, og slike disposisjoner blir i utgangspunktet ikke gyldige før godkjenning foreligger.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 28-3 ...Hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kravet om departementets godkjenning inntre «når minst ett av forholdene nevnt i [§ 28-1](#) første ledd har inntruffet». Kravet vil altså kunne inntre *før* kommunen er oppført i ROBEK-registeret, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 416](#).

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 28-3 ...lån...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Vilkåret «lån» skal tolkes på samme måte som i kommuneloven [§ 14-14](#) første ledd. Det vises til kommentaren til denne bestemmelsen.

### **Karnov Lovkommentar 6 til § 28-3 ...ikke gyldig før det er godkjent av departementet...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne delen av bestemmelsen regulerer virkningen av at vilkårene for å registrere en kommune eller fylkeskommune foreligger, og bestemmelsen fastsetter at vedtak om å ta opp lån ikke er gyldig før det foreligger godkjenning fra departementet. Departementets godkjenning knytter seg ikke til det enkelte låneopptak, men til lånerammer. Dette følger av tredje ledd i bestemmelsen. Lovens krav om godkjenning er derfor oppfylt i den grad et konkret låneopptak faller innenfor den lånerammen som departementet har godkjent.

I normaltilfellene vil spørsmål om brudd på bestemmelsen oppstå etter at kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i registeret. Det følger da av kommuneloven [§ 28-2](#) andre ledd at långiver anses å ha kjent til at kommunen eller fylkeskommunen står i registeret, og en villfarelse om kravet om godkjenning vil være en rettsvillfarelse. Det er da rimelig at långiver må bære risikoen for villfarelser om kravet om departementets godkjenning.

Unntaksvis kan slike avtaler imidlertid være inngått etter at vilkårene i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd har inntruffet, men før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i ROBEK-registeret. Ordlyden tilsier at slike avtaler heller ikke blir gyldige. Før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i registeret, vil normalt ikke långiver kunne vite at disposisjonen krever godkjenning fra departementet. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at låneavtaler i slike tilfeller vil være gyldige også uten departementets godkjenning, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 417](#). Denne forståelsen er imidlertid i strid med ordlyden. Gode grunner tilsier den løsning som forarbeidene bygger på, men rettstilstanden er ikke avklart. Se også Bernt/Overå 2019 s. 513, som vel forutsetter at disposisjonen er bindende dersom långiver var i aktsom god tro.

### **Karnov Lovkommentar 7 til § 28-3 ...Et vedtak om å inngå en avtale om leie av varige driftsmidle...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre punktum* oppstiller et krav om godkjenning fra departementet for å inngå langvarige avtaler om leie av varige driftsmidler. Vilkåret «varige driftsmidler» må tolkes på samme måte som i kommuneloven [§ 14-15](#) første ledd. Det vises til kommentaren til denne bestemmelsen.

### **Karnov Lovkommentar 8 til § 28-3 ...kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kravet om godkjenning inntreffer når leieavtalen kan «påføre» kommunen eller fylkeskommunen «utgifter». Det bare når kommunen eller fylkeskommunen er leietaker, at slike leieavtaler påfører kommunen utgifter. Bestemmelsen utgjør altså ikke noen begrensning for kommunens eller fylkeskommunens kompetanse til å leie ut varige driftsmidler.

Bestemmelsen rammer bare avtaler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter «ut over de fire neste budsjettårene». Kommunens forpliktelser må med andre ord ikke bare belaste det gjeldende årsbudsjettet, men mer enn de fire neste budsjettårene. Det er ikke noe krav om at



kommunen eller fylkeskommunen påtar seg å betale noe hver av disse fire årene, det avgjørende er om avtalen innebærer en betalingsforpliktelse etter utløpet av de fire neste budsjettårene. Kommunen eller fylkeskommunen kan altså ikke omgå bestemmelsen ved å avtale betaling for eksempel annethvert år.

### **Karnov Lovkommentar 9 til § 28-3 ...godkjent av departementet...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Det følger av bestemmelsens *tredje ledd* at kravet om godkjenning er knyttet til kommunens eller fylkeskommunens låneramme. Departementet skal altså ikke godkjenne den enkelte låneavtale.

Godkjenning av vedtak om å inngå langvarige leieavtaler om varige driftsmidler skal imidlertid knyttes til den enkelte leieavtalen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 417](#).

### **Karnov Lovkommentar 10 til § 28-3 ...Departementet kan ikke godkjenne vedtak etter første og andr...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Både første og andre punktum forutsetter at kommuner og fylkeskommuner mister kompetanse til å inngå slike avtaler uten godkjenning fra departementet allerede når vilkårene i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd foreligger. Kravet om godkjenning kan dermed oppstå før registrering har skjedd. *Tredje punktum* regulerer den situasjon at departementet mottar en sak om godkjenning uten at registrering er foretatt.

Det følger av bestemmelsen at departementet *ikke* skal godkjenne vedtaket om å ta opp lån *før* kommunen eller fylkeskommunen er oppført i ROBEK-registeret. Departementet må i slike tilfeller avvente å behandle spørsmålet om godkjenning av disposisjonen frem til registrering er foretatt.

### **Karnov Lovkommentar 11 til § 28-3 ...Første og andre punktum gjelder ikke hvis departementet ette...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Selv om kommuner og fylkeskommuner som oppfyller vilkårene for å føres inn i ROBEK-registeret, i utgangspunktet også *skal* føres inn, følger det av [§ 28-1](#) andre ledd at departementet unntaksvis kan bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i registeret. Etter ordlyden i kommuneloven [§ 28-3](#) andre ledd vil kommunen eller fylkeskommunen da ikke kunne inngå låneavtaler eller langvarige leieavtaler om varige driftsmidler uten samtykke fra departementet. Når departementet har besluttet at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal føres inn i registeret, skyldes dette at det ikke er behov for å kontrollere kommunen eller fylkeskommunen, og det er da heller ikke grunn til å begrense kommunens eller fylkeskommunens kompetanse til å inngå låneavtaler og langvarige leieavtaler om varige driftsmidler. Det følger derfor av kommuneloven [§ 28-3](#) andre ledd *siste punktum* at når departementet har besluttet at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal føres inn i registeret, vil kommunen eller fylkeskommunen også kunne inngå låneavtaler og langvarige leieavtaler uten godkjenning fra departementet.

### **Karnov Lovkommentar 12 til § 28-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I *tredje ledd første punktum* reguleres departementets godkjenningsvedtak av kommunens eller fylkeskommunens vedtak om *lånopptak*. Departementet skal ikke behandle vedtak om det enkelte lånepptak, men skal fastsette en øvre ramme for kommunens eller fylkeskommunens lånepptak. Reguleringen innebærer at kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK ikke kan ta opp lån utover lånerammen som er godkjent av departementet.

*Tredje ledd andre punktum* gir departementet kompetanse til å oppstille vilkår for hvordan lånerammen kan eller skal brukes. Som det følger av ordlyden, gjelder det et strengt krav til saklighet. Departementet kan bare oppstille vilkår som er nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Dette må sees i sammenheng med ordningens formål. Det skal være en kontrollmekanisme som trer inn for å beskytte kommune- eller fylkeskommuneøkonomien. Det er ikke noe generelt instrument for statlig kontroll eller styring av kommunen eller fylkeskommunen.

### **Karnov Lovkommentar 13 til § 28-3 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd første punktum* regulerer rettsvirkningen av at en låneavtale er inngått uten nødvendig godkjenning etter andre ledd. Avtaler som går ut over lånerammen eller er i strid med vilkår for bruk av lånerammen, er ugyldig dersom långiveren forsto eller burde ha forstått at det ville skje et rettsbrudd. Bestemmelsen skal tolkes antitetisk: Dersom långiver verken forsto eller burde ha forstått at det skjedde et rettsbrudd, er avtalen gyldig og bindende for kommunen eller fylkeskommunen.

Kravene til långivers aktsomhet må sees i lys av kommuneloven [§ 28-2](#) andre ledd, som fastslår at det som er registrert i ROBEK-registeret, anses kjent, samt kommuneloven [§ 28-4](#) første ledd første punktum, som fastslår at kommunen og fylkeskommunen skal opplyse om at avtalen krever departementets godkjenning, og at kommunene og fylkeskommunene før de inngår avtaler om lån, skal dokumentere at avtalen er innenfor lånerammen, se kommuneloven [§ 14-14](#) fjerde ledd. I lys av denne bestemmelsen må det også forventes at låneinstitusjoner etterspør departementets vedtak dersom kommunen eller fylkeskommunen ikke oppfyller sine plikter etter loven. Det må også forventes at långiver undersøker om det aktuelle lånet faller innenfor den lånerammen som departementet har satt.

*Fjerde ledd andre punktum* fastslår at leieavtaler som nevnt i kommuneloven [§ 28-3](#) andre ledd andre punktum er ugyldige hvis kommunens eller fylkeskommunens vedtak om å inngå avtalen ikke er godkjent av departementet.

Det kan reises spørsmål om slike leieavtaler også er ugyldige dersom de er inngått i perioden fra vilkårene for å føre kommunen eller fylkeskommunen inn i ROBEK-registeret er oppfylt, til slik registrering ble gjennomført. I denne perioden vil utleier normalt ikke ha forutsetninger for å vite om kommunens eller fylkeskommunens økonomiske situasjon. Ordlyden i kommuneloven [§ 28-3](#) fjerde ledd andre punktum omfatter også denne situasjonen. I [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 417](#) legges det til grunn at slike disposisjoner vil være bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Denne løsningen er i tråd med den risikofordeling loven ellers bygger på, og har gode grunner for seg. På grunn av lovens ordlyd er rettstilstanden likevel usikker.

### **§ 28-4. Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og plikt til å vedta en tiltaksplan**

Hvis minst ett av forholdene nevnt i [§ 28-1](#) første ledd har inntruffet, skal kommuner og fylkeskommuner, før de inngår avtaler, orientere avtaleparten om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Før disse kommunene og fylkeskommunene inngår avtaler om lån, skal de også dokumentere overfor avtaleparten at avtalen er innenfor lånerammen, og at eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt, er oppfylt.

Kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

Tiltaksplanen skal fastsettes senest 30. juni hvis ett av forholdene nevnt i [§ 28-1](#) første ledd bokstav a, b, e eller g har inntruffet, og senest 31. desember hvis ett av forholdene nevnt i [§ 28-1](#) første ledd bokstav c, d eller f har inntruffet.

Tiltaksplanen skal sendes departementet så snart som mulig.

**Karnov lovkommentarer: § 28-4****Karnov Lovkommentar 1 til § 28-4**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Paragrafen inneholder to ulike regler. *Første ledd* pålegger kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK-registeret, en orienteringsplikt overfor sine medkontrahenter før de inngår avtaler som er omfattet av kommuneloven [§ 28-3](#).

*Andre, tredje og fjerde ledd* pålegger kommuner og fylkeskommuner som er registeret i ROBEK-registeret, en plikt til å utarbeide en tiltaksplan for å bringe økonomien tilbake i balanse, og gir nærmere regler om denne tiltaksplanen.

**Karnov Lovkommentar 2 til § 28-4 1. ledd**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* pålegger kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK-registeret, en orienteringsplikt overfor långiver og avtaleparter om langsiktige leieavtaler i forkant av at de inngår slike disposisjoner. Orienteringsplikten inntreffer fra det tidspunktet vilkårene i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd for registrering i ROBEK-registeret er oppfylt. Orienteringsplikten løper altså selv om selve registreringen i ROBEK-registeret ikke er foretatt. Dette må sees i sammenheng med at kravet om godkjenning for å ta opp lån og inngå langvarige leieavtaler oppstår allerede når vilkårene for å føre en kommune eller fylkeskommune inn i ROBEK-registeret foreligger.

*Første ledd andre punktum* angår bare inngåelse av *låneavtaler* og må sees i lys av at godkjenningsordningen for låneavtaler ikke er knyttet til det enkelte lån, men til en låneramme. For å skape en bevissthet omkring lånerammen både i kommunen og fylkeskommunen, og hos långiver, skal kommunen eller fylkeskommunen *godtgjøre* overfor långiver at låneavtalen er innenfor lånerammen og i tråd med vilkårene for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt etter kommuneloven [§ 28-3](#) tredje ledd. Slik dokumentasjon må for det første angi lånerammene som er godkjent av departementet, og angi de lån kommunen eller fylkeskommunen har, slik at det lar seg gjøre å kontrollere om det aktuelle lånet er innenfor lånerammen.

**Karnov Lovkommentar 3 til § 28-4 2. ledd**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* pålegger kommuner og fylkeskommuner som blir ført inn i ROBEK-registeret, å utarbeide «en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes tilbake i balanse». Kommuneloven [§ 14-1](#) oppstiller et krav om at kommuner og fylkeskommuner skal ha en forsvarlig og bærekraftig økonomiforvaltning. At en kommune eller en fylkeskommune blir oppført i ROBEK-registeret, skal bare skje unntaksvis og skal være en midlertidig tilstand. Det er derfor viktig å sikre at kommuner eller fylkeskommuner som havner i registeret, selv tar eierskap til utfordringene og foretar nødvendige endringer for å få kontroll på økonomien. Kravet om tiltaksplan er ment å gjøre kommunestyret og fylkestinget bevisst på dette ansvaret.

Av den grunn skal tiltaksplanen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget. Selv om loven ikke angir at kompetansen er lagt til kommunestyret eller fylkestinget «selv», må det antas at denne kompetansen ikke kan delegeres.

Bestemmelsen angir ikke nærmere krav til tiltaksplanen, men kravene må leses i lys av kommuneloven [§ 14-1](#) første ledd, som fastsetter at kommuner og fylkeskommuner «skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid». I tiltaksplanen skal det foretas

grep som sikrer at økonomien bringes i balanse. Hvilke tiltak som iverksettes, ligger til kommunens og fylkeskommunens frie skjønn. Statlige myndigheter kan ikke overprøve kommunens eller fylkeskommunens valg igjennom en lovlighetskontroll etter kommuneloven [kapittel 27](#), jf. [NOU 2016: 4 s. 273](#).

Kravet om tiltaksplan kommer i tillegg til kommunens eller fylkeskommunens alminnelige plikter til å vedta og eventuelt revidere sin økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, se særlig kommuneloven [§ 14-5](#) tredje og fjerde ledd.

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 28-4 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* fastsetter frister for å vedta tiltaksplanen. Fristen vil avhenge av årsaken til at kommunen eller fylkeskommunen er blitt ført inn i ROBEK-registeret.

Dersom årsaken var at vilkårene i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav a, b, e eller g var oppfylt, må tiltaksplanen vedtas senest 30. juni. Når disse vilkårene er oppfylt, vil kommunen eller fylkeskommunen normalt bli ført inn i ROBEK-ordningen tidlig på året. Dermed vil fristen gi kommunestyret eller fylkestinget opp mot 6 måneder på å utarbeide en tiltaksplan.

Skyldes oppføringen i ROBEK-registeret at vilkårene i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav c, d eller f er oppfylt, er fristen 31. desember. Etter disse alternativene vil vilkårene typisk manifestere seg omkring vedtakelsen av regnskapet, som skjer innen utløpet av juni måned. I normaltillfellene vil kommunen eller fylkeskommunen derfor bli ført inn i ROBEK-registeret på ettersommeren. Også i disse tilfellene vil derfor kommunestyret eller fylkestinget normalt få nesten 6 måneder på å utarbeide tiltaksplanen.

#### **Karnov Lovkommentar 5 til § 28-4 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Fjerde ledd* fastsetter en plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å oversende tiltaksplanen til departementet så snart som mulig etter at den er vedtatt. Formålet er å orientere departementet om de tiltak som blir satt i verk. Orienteringen vil også kunne danne grunnlag for en lovlighetskontroll etter kommuneloven [§ 27-1](#) andre ledd.

#### **§ 28-5. Utmelding fra ROBEK-registeret**

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter [§ 28-1](#) første ledd bokstav a skal meldes ut av registeret hvis driftsbudsjettet for påfølgende år er vedtatt uten merforbruk.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter [§ 28-1](#) første ledd bokstav b skal meldes ut av registeret hvis driftsdelen i økonomiplanen for påfølgende år er vedtatt uten merforbruk.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter [§ 28-1](#) første ledd bokstav c, d eller g skal meldes ut av registeret hvis merforbruket i driftsregnskapet er dekket inn i sin helhet.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter [§ 28-1](#) første ledd bokstav e eller f skal meldes ut av registeret hvis økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen for påfølgende år er vedtatt innen fristen.

#### **Karnov lovkommentarer: § 28-5**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 28-5**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 28-5](#) angir vilkårene for at en kommune eller fylkeskommune skal meldes ut av ROBEK-registeret. Selv om departementet har en viss mulighet til å unnta en kommune eller fylkeskommune fra innmelding i ROBEK-registeret etter kommuneloven [§ 28-1](#) andre ledd, er vilkårene for utmelding ment å være uttømmende. Departementet har ikke adgang til å melde kommuner eller fylkeskommuner ut av registeret med mindre vilkårene i denne bestemmelsen er oppfylt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 418](#).

Reglene om utmelding er knyttet sammen med årsaken til innmeldingen. Når årsaken til innmeldingen er borte, skal det skje en utmelding. Forutsetningen for utmelding er likevel at kommunen eller fylkeskommunen ikke oppfyller et av de andre grunnlagene for å registrere en kommune eller en fylkeskommune i ROBEK-registeret på tidspunktet for utmelding, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 418](#).

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 28-5 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* regulerer utmelding av en kommune eller fylkeskommune som er registrert i ROBEK-registeret etter kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav a. Dette alternativet er aktuelt der driftsbudsjettet er vedtatt med merforbruk. Utmelding skal da skje når kommunestyret eller fylkestinget for et påfølgende år har vedtatt kommunens eller fylkeskommunens driftsbudsjett i balanse.

Formuleringen «påfølgende år» innebærer at det ikke er tilstrekkelig å justere driftsbudsjettet for inneværende år. Vilkåret for utmelding foreligger når et budsjett for et nytt budsjettår er vedtatt i balanse.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 28-5 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* knytter seg til situasjonen der driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk, jf. kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav b. Utmelding skal her skje når driftsdelen i økonomiplanen for et påfølgende år er vedtatt uten et merforbruk. Formuleringen «påfølgende år» må tolkes på samme måte som i første ledd. Det er ikke tilstrekkelig for utmelding at det skjer en justering av økonomiplanen i løpet av året. Det er først når det blir truffet en ny økonomiplan for det påfølgende år, og denne er vedtatt «uten merforbruk», at utmelding skal skje. Denne økonomiplanen må være vedtatt uten et merforbruk i driftsdelen for samtlige av de fire årene som inngår i planen.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 28-5 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* knytter seg til situasjoner der kommuner eller fylkeskommuner er meldt inn i ROBEK-registeret på grunn av forhold ved regnskapet, nærmere bestemt forhold som angitt i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav c og d. Forutsetning for utmeldingen er her at «merforbruket i driftsregnskapet er dekket inn i sin helhet». Det avgjørende er her ikke planlagt inndekning, men faktisk inndekning.

Det samme kriteriet for utmelding gjelder for den særlige situasjon at en kommune er meldt inn etter vedtak fra departementet i forbindelse med en sammenslåing, jf. kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav g.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 28-5 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]



*Fjerde ledd* regulerer utmelding der kommunen eller fylkeskommunen enten er innmeldt på grunn av manglende vedtakelse av økonomiplan og årsbudsjett etter kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav e eller manglende vedtakelse av årsregnskap etter kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd bokstav f. Utmelding skal i slike tilfeller skje når «økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen» i «påfølgende år er vedtatt innen fristen». Vilåret «påfølgende år» innebærer at det ikke er tilstrekkelig for utmelding at kommunen eller fylkeskommunen vedtar økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap etter at fristen er løpt ut samme år. Kommunen eller fylkeskommunen som vedtar slike dokument etter fristen, skal som hovedregel meldes inn i ROBEK-registeret, men her vil departementet kunne gjøre unntak etter [§ 28-1](#) andre ledd dersom mangelen ikke har noe med kommunens eller fylkeskommunens økonomiske situasjon å gjøre.

#### **§ 28-6. Lovlighetskontroll av vedtak om årsregnskap ved negativ revisjonsberetning**

Hvis det er avgitt en revisjonsberetning med negativ konklusjon om årsregnskapet, og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp det som er grunnlaget for denne konklusjonen, skal departementet kontrollere lovligheten av vedtaket om årsregnskap.

#### **Karnov lovkommentarer: § 28-6**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 28-6 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 28-6](#) oppstiller en regel om obligatorisk lovlighetskontroll av årsregnskap. Selv om bestemmelsen er plassert i lovens [kapittel 28](#), som ellers regulerer ROBEK-ordningen, er dette en regel som gjelder uavhengig av om kommunen eller fylkeskommunen er oppført i eller skal oppføres i ROBEK-registeret.

Bestemmelsen gjelder den situasjon at en kommune eller en fylkeskommune får en revisjonsberetning med negativ konklusjon om årsregnskapet. Med dette menes at revisor, etter å ha innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis, har konkludert med at regnskapet inneholder feilinformasjon, enkeltvis eller samlet, som både er vesentlig og gjennomgripende for regnskapet, jf. [Internasjonal revisjonsstandard \(ISA\) 705](#) punkt 8. Se nærmere i [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 418](#). Bestemmelsen må sees i lys av kommuneloven §§ [24-6](#) til [24-8](#), som regulerer revisors plikter knyttet til regnskapsrevisjonen.

Kommunen eller fylkeskommunen kan unngå slik lovlighetskontroll ved «å rette opp det som er grunnlaget for denne konklusjonen».

Er vilkårene i denne bestemmelsen oppfylt, plikter departementet å gjennomføre en lovlighetskontroll av årsregnskapet. I denne kontrollen skal departementet prøve om reglene for regnskap i lov og forskrift er fulgt. Det følger også av forarbeidene at kontrollen *skal* begrenses til det som er påpekt av revisor, jf. [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 418](#). Her må bestemmelsen imidlertid utfylles av de alminnelige reglene om lovlighetskontroll. Dersom departementet i sin kontroll også oppdager andre forhold som gir grunnlag for mistanke om lovbrudd, kan dette etter omstendighetene gi grunnlag for en alminnelig lovlighetskontroll etter kommuneloven [§ 27-1](#) andre ledd.

## **Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd**

### **Karnov lovkommentarer: Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og stat...**

**Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og stat...****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I tillegg til at kommuneloven har en rekke regler som skal forhindre at kommuner og fylkeskommuner kommer i en situasjon der de ikke kan oppfylle sine forpliktelser, er det i [kapittel 29](#) i kommuneloven gitt regler om hvordan denne situasjonen skal håndteres.

Kommuneloven [§ 29-1](#) gir regler om utlegg, arrest, konkurs og gjeldsforhandling, mens kommuneloven [§ 29-2](#) gir regler om betalingsinnstilling. I kommuneloven [§ 29-3](#) er det gitt nærmere regler om betalingsinnstilling, herunder utbetalinger under en slik betalingsinnstilling. Kommuneloven [§ 29-4](#) gir regler om utarbeidelse av ny økonomiplan og nytt årsbudsjett i situasjoner der det har vært truffet vedtak om betalingsinnstilling.

**§ 29-1. Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling**

Det kan ikke tas utlegg eller arrest i eiendelene til en kommune eller fylkeskommune.

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven.

**Karnov lovkommentarer: § 29-1****Karnov Lovkommentar 1 til § 29-1 1. ledd****Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* regulerer en kreditors adgang til å ta *utlegg* og *arrest* i eiendeler som tilhører en kommune eller en fylkeskommune. Bestemmelsen viderefører i hovedsak kommuneloven 1992 [§ 55](#).

I utgangspunktet gjelder de alminnelige reglene for tvangsfullbyrdelse også der en kommune eller en fylkeskommune er debitor. For å tvangsfullbyrde et krav mot en kommune eller fylkeskommune må i utgangspunktet en kreditor skaffe seg et tvangsgrunnlag (se tvangsfullbyrdesloven [§ 4-1](#) første ledd) og deretter gjennomføre tvangsfullbyrdelse gjennom namsmannen (se forutsetningsvis tvangsfullbyrdesloven [§ 1-2](#) andre ledd).

Ordinær tvangsfullbyrdelse av *pengekrav* skjer ved at namsmannen tar utleggspant i et formuesgode som tilhører skyldneren (se tvangsfullbyrdesloven [§ 7-1](#)). Mange av en kommunes eller en fylkeskommunes formuesgoder er nødvendige for den daglige drift og tjenesteproduksjon. Det ville kunne få store konsekvenser om det ble tatt utlegg i slike eiendeler, se [NOU 1990: 13 side 251](#). Blant annet av denne grunn er det gitt særregler for inndrivning av pengekrav mot kommuner og fylkeskommuner.

Det følger av tvangsfullbyrdesloven [§ 1-2](#) andre ledd at pengekrav mot kommuner og fylkeskommuner ikke kan tvangsfullbyrdes etter de alminnelige reglene i lovens [kapittel 7](#). Kommuneloven [§ 29-1](#) første ledd oppstiller også et forbud mot å ta utlegg(spant) i eiendeler tilhørende kommuner eller fylkeskommuner. Pengekrav mot en kommune eller fylkeskommune kan (med unntak av muligheten for motregning) dermed ikke tvangsinnføres. Denne reguleringen må sees i sammenheng med en klar presumsjon om at kommuner og fylkeskommuner normalt vil oppfylle sine forpliktelser uten at det er nødvendig å gå til tvangsinnndrivelse.

Bestemmelsen innebærer utelukkende et forbud mot å ta *utleggspant* i slike eiendeler. Det er i alminnelighet ikke noe forbud mot at kommuner eller fylkeskommuner stiller sine eiendeler som sikkerhet i form av avtalepant, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 296](#). Riktignok fremgår det av kommuneloven [§ 14-20](#) et forbud mot at kommuner og fylkeskommuner stiller sine eiendeler som

pantesikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Dette forbudet er imidlertid ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan pantsette eiendeler til sikkerhet for egne økonomiske forpliktelser. Har kommuner eller fylkeskommuner inngått en slik panteavtale, vil kreditor kunne realisere pantet, også ved salg av formuesgodet, etter de alminnelige reglene i tvangsfullbyrdsloven, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 296](#).

Som et grunnlag for midlertidig sikring åpner tvisteloven [kapittel 33](#) for at en kreditor etter nærmere omstendigheter kan kreve *arrest* i en debtors formuesgode dersom det er grunn til å frykte at tvangsfullbyrdelse av kravet ellers enten vil bli vesentlig vanskeliggjort, se tvisteloven [§ 33-1](#). Arrest vil medføre at den som ellers råder over formuesgodet, mister retten til å råde over det til skade for arresthaveren, jf. tvisteloven [§ 33-7](#). Det følger av kommuneloven [§ 29-1](#) første ledd et forbud mot å ta arrest i en kommunes eller en fylkeskommunes eiendeler.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 29-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* regulerer spørsmålet om hvorvidt en kommune eller en fylkeskommune kan slås konkurs, og om en kommune eller en fylkeskommune kan begjære åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven. Bestemmelsen er en direkte videreføring av kommuneloven 1992 [§ 55](#).

Dersom en debitor (skyldner) er insolvent, kan enten debitor selv eller en av hans kreditorer (fordringshavere) kreve at debtors bo tas under konkursbehandling, se konkursloven [§ 60](#). *Insolvens* foreligger dersom debitor (skyldneren) er illikvid og insuffisient. *Illikviditet* foreligger dersom debitor ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller. Det gjøres likevel et unntak for de tilfeller der debtors betalingsudyktighet antas å være forbigående. *Insuffisient* er debitor (skyldneren) dersom eiendeler og inntekter til sammen ikke antas å kunne gi full dekning for debtors forpliktelser. Avgjørende er her om verdiene ved en realisering kan gi dekning for kravene. Insuffisiens foreligger ikke selv om oppfyllelsen av forpliktelsene vil bli forsinket ved at dekning må søkes ved salg av eiendelene. Se nærmere konkursloven [§ 61](#).

Formålet med konkursbehandlingen er å realisere debtors eiendeler og fordele utbyttet mellom kreditorene slik at disse får sitt krav dekket så langt det er midler i boet.

Mange av en kommunes og fylkeskommunes eiendeler er helt nødvendige for drift og for produksjon av tjenester. Det fremstår som uakseptabelt om en kommune eller fylkeskommune kunne begjæres konkurs med den følge at kommunen eller fylkeskommunen ikke kunne oppfylle sine lovpålagte forpliktelser for eksempel innenfor helse- og sosialsektoren eller innen opplæring, se [NOU 1990: 13 side 250](#) og s. [254–255](#). Det følger derfor av kommuneloven [§ 29-1](#) andre ledd at en kommune eller en fylkeskommune ikke kan tas under konkursbehandling. Som alternativ til konkursbehandling har man i kommuneloven §§ [29-2](#) og [29-3](#) egne regler om betalingsinnstilling.

Etter konkursloven [kapittel I](#) kan en debitor (skyldner) som ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, begjære åpnet gjeldsforhandling. Formålet med en slik gjeldsforhandling er å finne en fremgangsmåte for å komme ut av de økonomiske problemene. En gjeldsordning vil typisk kunne gå ut på betalingsutsettelse, prosentvis reduksjon av gjelden, avvikling av deler av debtors formue, eller en kombinasjon av disse ordningene, se konkursloven §§ [23](#) og [30](#).

Det følger av kommuneloven [§ 29-1](#) andre ledd at verken en kommune eller en fylkeskommune kan begjære åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven. Denne bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at en kommune eller en fylkeskommune forhandler seg frem til en gjeldsordning med enkeltstående kreditorer, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 298](#).

**§ 29-2. Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd**

Hvis en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget selv å treffe et vedtak om betalingsinnstilling. Det skal straks sendes en melding til departementet om et slikt vedtak.

Hvis det ikke blir truffet vedtak etter første ledd, kan departementet vedta en betalingsinnstilling for den kommunen eller fylkeskommunen det gjelder.

Departementet skal kunngjøre betalingsinnstillingen i pressen og i Norsk lysingsblad. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har ett eller flere kommunale eller fylkeskommunale foretak etter [kapittel 9](#), skal departementet sende en melding om betalingsinnstillingen også til Foretaksregisteret.

Når det er truffet et vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, kommunedirektøren og minst tre medlemmer som er oppnevnt av departementet. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har parlamentarisk styreform, skal kommunen eller fylkeskommunen representeres av ordføreren eller fylkesordføreren og kommunerådets eller fylkesrådets leder.

**Karnov lovkommentarer: § 29-2****Karnov Lovkommentar 1 til § 29-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Kommuneloven [§ 29-2](#) fastsetter når det kan og skal treffes vedtak om betalingsinnstilling i en kommune eller fylkeskommune, og hvem som kan treffe slikt vedtak. Bestemmelsen regulerer også oppnevning av tilsynsnemnd. Bestemmelsen svarer til kommuneloven 1992 [§ 56](#), og forarbeidene til denne bestemmelsen er fortsatt relevante for tolkningen av gjeldende bestemmelse.

Reglene om betalingsinnstilling i [kommuneloven 1992](#) ble aldri brukt. Pr. oktober 2023 har heller ikke reglene i kommuneloven 2018 vært brukt. Dette må trolig sees i sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner kan oppta likviditetslån, og med reglene i kommuneloven som skal sikre forsvarlig økonomiforvaltning. For de kommuner som har vært i økonomiske vanskeligheter, har også staten i visse tilfeller overført ekstra midler. Det er likevel viktig å ha regler dersom en kommune eller fylkeskommune ikke klarer å betjene sin gjeld, se nærmere [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 190](#).

**Karnov Lovkommentar 2 til § 29-2 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* pålegger kommunestyret og fylkestinget å treffe vedtak om betalingsinnstilling dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 298](#). Plikten hviler på kommunestyret og fylkestinget, og slikt vedtak må treffes av disse organene. Kompetansen til å vedta betalingsinnstilling kan med andre ord ikke delegeres, jf. ordlyden «selv».

Rett og plikt til å treffe vedtak om betalingsinnstilling inntreffer dersom kommunen eller fylkeskommunen på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, er ute av stand til å betale forfalt gjeld. Det er ikke tilstrekkelig at en kommune eller en fylkeskommune ikke har gjort opp gjeld. Årsaken må være at kommunen eller fylkeskommunen ikke *kan* oppfylle den, altså at kommunen eller fylkeskommunen har likviditetsproblemer. Disse problemene kan ikke være forbigående. Rent forbigående likviditetsproblemer skal håndteres ved likviditetslån. Betalingsinnstilling er bare aktuelt der det foreligger generelle og varige likviditetsproblemer. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, kan man ikke bare se hen til kommunens eller fylkeskommunens opparbeidede gjeld. Selv om kommunen eller fylkeskommunen skulle være i stand til å dekke pådratt gjeld, kan vilkåret være oppfylt dersom kommunen eller fylkeskommunen bare er i stand til å betjene gjelden ved å unnlate å oppfylle sine lovpålagte forpliktelser, se [NOU 1990: 13 s. 257](#).

Det følger av *andre punktum* at en kommune eller en fylkeskommune som har truffet vedtak om betalingsinnstilling, straks skal sende melding om dette til departementet. Meldeplikten innebærer ikke at vedtaket må godkjennes av departementet, se [NOU 1990: 13 s. 259](#). Vedtaket om betalingsinnstilling kan likevel gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll etter de alminnelige reglene i kommuneloven [kapittel 27](#).

Betalingsinnstilling innebærer at vedkommende kommune eller fylkeskommune kan stoppe sine utbetalinger (av forfalt gjeld) i den utstrekning den mangler midler til det, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 298](#). Betalingsinnstilling medfører imidlertid ikke at det underliggende kravet faller bort eller reduseres, konsekvensen er bare at betalingsforpliktelsen suspenderes så lenge perioden for betalingsinnstillingen varer.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 29-2 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* gir departementet kompetanse til å vedta betalingsinnstilling. I forarbeidene til [kommuneloven 1992](#) ga kommunelovutvalget uttrykk for at en del kommuner og fylkeskommuner nok ville vegre seg for å treffe vedtak om betalingsinnstilling, ettersom dette ville være naturlig å tolkes som en erkjennelse av dårlig økonomistyring. Av den grunn mente utvalget at det var nødvendig med en hjemmel for at statlige myndigheter, og da departementet, kunne treffe vedtak om betalingsinnstilling, se [NOU 1990: 13 side 259](#). Slik bestemmelse ble inntatt i kommuneloven 1992 [§ 56](#) nr. 2. Denne bestemmelsen ble videreført uendret i kommuneloven [§ 29-2](#) andre ledd, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) side 418](#).

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 29-2 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd første punktum* oppstiller en kunngjøringsplikt: Dersom en kommune eller fylkeskommune, eventuelt departementet, har vedtatt betalingsinnstilling, skal dette kunngjøres i pressen og i Norsk lysningsblad.

Hvilke medier kunngjøringen skal gjøres i, reguleres ikke nærmere i loven.

Norsk lysningsblad er nå en elektronisk avis. Her kunngjøres informasjon som det i lov er fastsatt skal lyses ut offentlig. Kunngjøring kan meldes inn elektronisk, se nærmere [her](#).

Plikten til å sørge for kunngjøring ligger på departementet. Hensikten med kunngjøringsplikten er å melde fra til kreditorene og andre berørte/interesserte, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 298](#).

*Andre punktum* inneholder en særregel der kommunen eller fylkeskommunen har ett eller flere kommunale eller fylkeskommunale foretak. I så fall skal departementet også sende melding om betalingsinnstillingen til foretaksregisteret. Denne regelen må sees i sammenheng med at kommunale og fylkeskommunale foretak skal registreres i foretaksregisteret, se kommuneloven [§ 9-1](#) tredje ledd.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 29-2 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Dersom det er truffet vedtak om betalingsinnstilling, følger det av *fjerde ledd første punktum* at departementet straks skal oppnevne en *tilsynsnemnd*. Dette gjelder uavhengig av om det er kommunen eller fylkeskommunen selv som har truffet vedtaket etter første ledd, eller vedtaket er truffet av departementet etter andre ledd.



*Andre punktum* regulerer hvem som skal være med i denne tilsynsnemnden. Det følger av loven at tilsynsnemnden skal ha minst fem medlemmer. For det første skal ordføreren i en kommune og fylkesordføreren i en fylkeskommune alltid være medlem i nemnden. Dette skal sikre politisk forankring i den kommunen eller fylkeskommunen betalingsinnstillingen gjelder. For det andre skal alltid kommunedirektøren i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen også være medlem i nemnden. Kommunedirektøren skal ha oversikt over administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen og kan gi viktig informasjon til nemnden. Kommunedirektøren vil også være sentral for å iverksette nemndens vedtak.

I tillegg følger det av loven at departementet skal oppnevne minst tre medlemmer. Dette skal sikre at tilsynsnemndens flertall består av noen som er uavhengig av den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Dette var gjort for å sikre at tilsynsnemnden får en reell innflytelse på arbeidet med å bringe kommunen eller fylkeskommunen ut av de økonomiske vanskelighetene, se [NOU 1990: 13 s. 259](#). Disse tre medlemmene skal velges på fritt grunnlag og trenger altså ikke ha noen tilknytning til den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\)s. 298](#). Det er ikke noe krav om at disse er kreditorer, men det er heller ikke noe forbud mot å oppnevne noen kreditorer i denne nemnden. I praksis vil nok departementet normalt utpeke noen fra statsforvalteren.

Det følger av forarbeidene at tilsynsnemnden må anses som et statlig organ, og staten vil derfor være forpliktet til å dekke nemndens utgifter, sørge for sekretærhjelpe mv., se [Ot.prp. nr. 42 \(1991–92\) s. 298](#).

Dette medfører at saksbehandlingsreglene som gjelder for folkevalgte organer, jf. kommuneloven [kapittel 11](#), ikke gjelder for tilsynsnemnden. Det følger av forarbeidene at departementet kan fastsette slike regler i den utstrekning det finner det nødvendig, og at dette naturlig gjøres i forbindelse med oppnevning av tilsynsnemnden, se [NOU 1990: 13 s. 259](#). Bernt/Overå 2019 s. 525 antar likevel at saksbehandlingsreglene i kommuneloven [kapittel 11](#) kan anvendes tilsvarende om ikke annet er bestemt.

I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, vil det ikke være noen kommunedirektør. Det følger imidlertid av kommuneloven [§ 10-2](#) første ledd andre punktum at kommunerådet og fylkesrådet overtar kommunedirektørens oppgaver om ikke annet er bestemt i lov. Kommunerådet eller fylkesrådet som organ kan imidlertid ikke sitte i tilsynsnemnden. Det følger derfor av *tredje punktum* at kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal være representert av ordfører eller fylkesordfører og av kommunerådets eller fylkesrådets leder.

### **§ 29-3. Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling**

Så lenge en betalingsinnstilling gjelder, skal ingen utbetalinger foretas uten godkjenning eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Utbetalinger til følgende formål skal foretas først:

- a. utbetalinger som er nødvendige for at kommunen eller fylkeskommunen skal oppfylle lovpålagte forpliktelser overfor enkeltpersoner
- b. utbetalinger av lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommunens ansatte og folkevalgte i heltidsverv, utbetalinger av bidrag til lønn til andres ansatte som kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å dekke, og utbetalinger som gjelder fordringer som er nevnt i [dekningsloven §§ 9-3 og 9-4](#)
- c. utbetalinger som er nødvendige for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter, inkasso- og saksomkostninger som er knyttet til fordringer som har fortrinnsrett etter første ledd, har samme fortrinnsrett som hovedfordringen.

Tilsynsnemnda avgjør rekkefølgen på utbetalinger til de formålene som er nevnt i første og andre ledd, og til andre formål hvis det er midler til det.

### **Karnov lovkommentarer: § 29-3**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 29-3**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Et vedtak om betalingsinnstilling innebærer at den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen stanser utbetalinger til sine kreditorer. Kommuneloven [§ 29-3](#) fastsetter at all utbetaling må skje etter godkjenning eller fullmakt fra tilsynsnemnden. Kommuneloven 2018 [§ 29-3](#) svarer til kommuneloven 1992 [§ 57](#), og forarbeidene til denne bestemmelsen er fortsatt relevante for tolkningen av gjeldende rett.

Bestemmelsen angir hvilke krav som er prioritert. Det er ikke noen innbyrdes prioritering mellom de ulike kravene som er opplistet i loven, se [NOU 1990: 13 s. 262](#) og Bernt/Overå 2019 s. 525.

At en fordring er prioritert, innebærer ikke noe rettskrav for kreditor til å få dekning. Rettskrav vil først oppstå når tilsynsnemnden har vedtatt gyldig vedtak om utbetaling, se [NOU 1990: 13 s. 262](#).

#### **Karnov Lovkommentar 2 til § 29-3 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* inneholder forutsetningsvis et forbud mot at kommuner eller fylkeskommuner som har vedtatt betalingsinnstilling, foretar utbetalinger etter at det er truffet slikt vedtak. Direkte følger det av bestemmelsen at enhver utbetaling fra kommunen eller fylkeskommunen krever enten godkjenning eller fullmakt fra tilsynsnemnden. I praksis vil en betalingsinnstilling bare medføre at kommunen eller fylkeskommunen stanser sine utbetalinger frem til tilsynsnemnden har fått oversikt over kommunens eller fylkeskommunens økonomi og de har foretatt prioriteringer for å bringe økonomien under kontroll.

Med alternativet «godkjenning» menes at kommunen eller fylkeskommunen forelegger den enkelte utbetaling til tilsynsnemnden, og at tilsynsnemnden godkjenner denne. Med «fullmakt» menes at tilsynsnemnden har gitt generelle føringer, eller tillatelser, til den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen. Dette kan typisk være at nemnden har gitt fullmakt til at kommunen kan utbetale lønn til sine ansatte.

*Andre punktum* angir hvilke krav som er prioritert. Loven skal ikke tolkes slik at de ulike alternativene angir en prioriteringsrekkefølge blant de prioriterte kravene. De krav som er prioritert i loven, binder imidlertid også tilsynsnemnden, jf. tredje ledd.

*Bokstav a* fastsetter at utbetalinger som er nødvendige for at kommunen eller fylkeskommunen skal oppfylle lovpålagte forpliktelser overfor enkeltpersoner, har prioritet. Hvilke forpliktelser som omfattes av denne bestemmelsen, vil variere i lys av den særlovgivning som gjelder på det aktuelle tidspunkt. Viktig regulering som er omfattet av denne bestemmelsen, finner vi i dag i forpliktelser som følger av helse- og omsorgsloven og sosialtjenesteloven. Omfattet er også forpliktelser som følger av opplæringsloven, som henholdsvis pålegger kommuner ansvaret for grunnskoleopplæring, og fylkeskommuner ansvaret for videregående opplæring.

*Bokstav b* fastsetter også en prioritet for utbetalinger av lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommunens ansatte og folkevalgte i heltidsverv, utbetaling av bidrag til lønn til andre ansatte som kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å dekke, og utbetalinger som gjelder fordringer som nevnt i dekningsloven §§ [9-3](#) og [9-4](#).

Med «annen godtgjøring» siktes det blant annet til skyss- og kostgodtgjørelse, se [NOU 1990: 13 s. 261](#).

Utbetalinger til *folkevalgte* er begrenset til lønn, pensjon og annen godtgjøring til de som er i *heltidsverv*. Bestemmelsen må forstås i lys av kommuneloven [§ 8-5](#), som åpner for at kommunestyret eller fylkestinget selv kan bestemme at folkevalgte skal frikjøpes. Bare dersom slikt frikjøp er besluttet, og frikjøp skjer i en 100 prosent-stilling, vil den folkevalgte ha prioritet etter bokstav b. Det vil si at andre folkevalgtes krav på arbeidsgodtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap ikke faller inn under bokstav b. Disse kravene vil ikke falle bort, men vil altså ikke være prioritert etter kommuneloven [§ 29-3](#) første ledd.

Alternativet «utbetalinger av bidrag til lønn til andres ansatte som kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å dekke» sikter til den situasjon at kommunen eller fylkeskommunen har inngått en avtale om at de skal dekke utgifter til stillinger som typisk en organisasjon har opprettet. Det kan for eksempel tenkes at en kommune har inngått en avtale med et idrettslag om at kommunen skal dekke lønnsutgiftene dersom idrettslaget ansetter en idrettskoordinator. Slike forpliktelser har stor likhet med de forpliktelser kommunen eller fylkeskommunen har til å betale lønn til egne ansatte, og i forarbeidene fremgår det derfor at disse bør prioriteres på lik linje med egne ansatte, se [NOU 1990: 13 s. 261](#).

Henvisningen til dekningsloven §§ [9-3](#) og [9-4](#) har særlig betydning for skattetrekk og merverdiavgift, se nærmere [NOU 1990: 13 s. 261](#).

*Bokstav c* gir prioritet til betalinger som er «nødvendige for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger». Bestemmelsen åpner for at tilsynsnemnden kan foreta en skjønnsmessig vurdering opp mot konsekvensene av å unnlate å betale.

Som eksempel på alternativet «fare for betydelig økonomisk tap» vises det i forarbeidene til en situasjon der det foreligger akutt fare for forurensning, der utgifter er nødvendige for å fullføre et bygg, eller der utgiftene er nødvendige for å oppfylle lovpålagte tjenester, se [NOU 1990: 13 s. 261](#).

Som eksempel på alternativet «vesentlige skadevirkninger» vises det i forarbeidene til den situasjonen at kommunen eller fylkeskommunen har etablert avtalepant i et formuesgode som er nødvendig for drift av viktige samfunnsoppgaver. Unnlatt betaling vil i denne situasjonen kunne føre til realisering av pantet. Vil realisering av pantet få vesentlige skadevirkninger, er kravet prioritert etter bokstav c, se [NOU 1990: 13 s. 262](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 29-3 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* fastsetter at renter, inkasso- og saksomkostninger som er knyttet til en fordring som nevnt i første ledd, har samme fortrinnsrett som hovedfordringen.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 29-3 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første ledd fastsetter hvilke krav som er fortrinnsberettiget. *Tredje ledd* fastsetter at tilsynsnemnden er forpliktet til å dekke disse kravene før andre krav utbetales, jf. ordlyden «hvis det er midler til det».

Tredje ledd regulerer videre prioritering av prioriterte krav. Mellom prioriterte krav angitt i første ledd bokstav a–c og andre ledd er det opp til tilsynsnemndens frie skjønn å vurdere hvilke av kravene som skal prioriteres. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at tilsynsnemnden gir utbetalingsfullmakt til kommunen eller fylkeskommunen til å utbetale bestemte typer fordringer.

Dersom kommunen eller fylkeskommunen har midler til å dekke alle de prioriterte kravene, følger det også av bestemmelsen at tilsynsnemnden har kompetanse til å prioritere mellom ulike uprioriterte krav.

#### **§ 29-4. Utarbeiding av en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett**

Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, skal tilsynsnemnda vedta en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal sendes til departementet for godkjenning. Departementet kan gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

Når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet, opphører betalingsinnstillingen, og tilsynsnemnda oppløses.

Departementet skal godkjenne eventuelle endringer i økonomiplanen i inneværende år. Departementet skal også godkjenne vedtak om økonomiplan og endringer i denne for de tre neste årene. I det samme tidsrommet kan departementet også gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

#### **Karnov lovkommentarer: § 29-4**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 29-4**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Dersom en kommune har truffet vedtak om betalingsinnstilling, er det viktig å treffe tiltak for å bringe kommunen eller fylkeskommunen tilbake i økonomisk balanse. Kommuneloven [§ 29-4](#) oppstiller et krav om at det utarbeides en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 29-4 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* fastsetter en plikt til å utarbeide en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett for alle kommuner eller fylkeskommuner som har vedtatt betalingsinnstilling. Den personelle kompetansen til å treffe disse vedtakene er lagt til tilsynsnemnden. Dette var omstridt i forarbeidene til [kommuneloven 1992](#): Flertallet i kommunelovutvalget ønsket denne løsningen, mens et mindretall på tre medlemmer mente at vedtaket burde treffes av kommunestyret eller fylkestinget. Mindretallet viste særlig til at dette var ønskelig for å sikre at kommunen eller fylkeskommunen selv tok ansvar for den situasjonen den var havnet i, og viste også til at det var kommunen eller fylkeskommunen selv som skulle gjennomføre de endringer som var påkrevd. Utvalgets flertall viste til at kommunen eller fylkeskommunen som havnet i denne situasjonen, hadde vist at den ikke var i stand til å ivareta økonomien på en forsvarlig måte. Flertallet mente av den grunn at det var mest betryggende å legge kompetansen til tilsynsnemnden, se nærmere [NOU 1990: 13 side 260](#).

Før tilsynsnemnden kan treffe vedtak om ny økonomiplan og nytt årsbudsjett, skal kommunestyret eller fylkestinget ha fått uttale seg.

##### **Karnov Lovkommentar 3 til § 29-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd første punktum* fastsetter at departementet må godkjenne den vedtatte økonomiplanen og årsbudsjettet. Denne regelen er begrunnet med at tilsynsnemnden ikke har noe politisk ansvar, se

[NOU 1990: 13 s. 260](#). Årsbudsjettet vil ikke ha bindende virkning før slik godkjenningsvedtak foreligger.

*Andre punktum* gir departementet kompetanse til å foreta endringer i økonomiplanen og i årsbudsjettet. Vilkåret er at departementet vurderer det som «nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi». Dette vilkåret utgjør en formålsskranke, idet bestemmelsen fastsetter at departementet utelukkende kan vektlegge hensynet til sunn og god kommuneøkonomi, se tilsvarende Bernt/Overå 2019 s. 529.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 29-4 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* regulerer opphør av betalingsinnstillingen. Betalingsinnstillingen opphører idet departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet. Fra dette tidspunkt oppløses også tilsynsnemnden, og kommunen eller fylkeskommunen vil igjen selv kunne beslutte å foreta utbetalinger. Kommunen eller fylkeskommunen vil fra dette tidspunkt også være forpliktet til å gjenoppta utbetaling på vanlig måte. Denne forpliktelsen vil også omfatte forfalte krav fra perioden med betalingsinnstilling, inklusive renter.

Det har vært omstridt om det påløper morarente i perioden med betalingsinnstilling, se Bernt/Overå 2019 s. 529–530 med ytterligere henvisninger.

### **Karnov Lovkommentar 5 til § 29-4 4. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Fra betalingsinnstillingen opphører, vil kommunen og fylkeskommunen som et utgangspunkt igjen kunne foreta disposisjoner innenfor kommunelovens alminnelige rammer. Det innebærer at kommunestyret og fylkestinget også kan foreta endringer i årsbudsjett og økonomiplan. For å unngå at kommunestyret eller fylkestinget foretar endringer som undergraver de tiltak som er nødvendig for å sikre forsvarlig økonomiforvaltning, følger det av *fjerde ledd første punktum* at departementet skal godkjenne eventuelle endringer i økonomiplanen i inneværende år, se [NOU 1990: 13 s. 260](#).

Det følger videre av *andre punktum* at departementet også skal godkjenne vedtak om økonomiplan og endringer i denne for de tre neste årene.

*Tredje punktum* gir departementet kompetanse til å gjøre endringer i økonomiplanen og i årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som «nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi». Denne kompetansen er ikke begrenset til situasjoner der kommunen eller fylkeskommunen fremlegger en økonomiplan for godkjenning. Bestemmelsen gir departementet en alminnelig kompetanse til å foreta endringer som departementet vurderer som nødvendige. På samme måte som bestemmelsen i andre ledd *andre punktum* inneholder også denne bestemmelsen et formålsskrav: Slike endringer kan bare foretas i den grad de er nødvendige for kommunens eller fylkeskommunens fremtidige økonomi. Andre hensyn kan altså ikke begrunne endringer.

## **Kapittel 30. Statlig tilsyn**

### **Karnov lovkommentarer: Kapittel 30. Statlig tilsyn**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til Kapittel 30. Statlig tilsyn**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]



I kommuneloven [kapittel 30](#) er det gitt nærmere regler om statlig tilsyn av kommunene og fylkeskommunene. Reglene om statlig tilsyn gjelder tilsyn med oppfyllelse av det som gjerne omtales som «kommuneplikter», altså plikter pålagt en kommune eller en fylkeskommune i lov og som bare gjelder disse som offentlig organ, jf. kommuneloven [§ 30-1](#) første og andre ledd. Sentralt er plikten til å yte tjenester innenfor velferdsområder, som barnevern, pleie og omsorg og opplæring mv. Plikter som hviler på alle som driver en bestemt virksomhet (såkalte aktørplikter), faller utenfor dette kapittelets virkeområde.

Kommuneloven [kapittel 30](#) er i hovedsak en videreføring av reglene kommuneloven 1992 [kapittel 10 A](#). Det ble likevel foretatt noen språklige endringer. En viktig endring er at plikten til å gi kommuner og fylkeskommuner en rettefrist, som fremgikk av kommuneloven 1992 [§ 60 d](#) andre ledd, ikke ble videreført. Dette skyldes blant annet at rettefristen kunne skape unødvendige forsinkelser der kommunen eller fylkeskommunen var uenig i at det forelå et lovbrudd. I kommuneloven 2018 fikk også kommuner og fylkeskommuner som blir utsatt for tilsyn, utvidede partsrettigheter, se kommuneloven [§ 30-5](#). I kommuneloven 2018 ble det også foretatt endringer i reglene om samordning av statlig tilsyn. På mange områder er likevel forarbeidene til kommuneloven 1992 [kapittel 10 A](#) relevante for tolkningen av bestemmelsene, se særlig [NOU 2004: 17](#) Statlig tilsyn med kommunesektoren og [Ot.prp. nr. 97 \(2005–2006\)](#).

Tilsyn inngår som ett av flere instrumenter staten har til å føre kontroll med kommunene. Andre sentrale kontrollmekanismer er klage over enkeltvedtak der staten er klageorgan, omgjøring av eget tiltak der staten er klageorgan etter forvaltningsloven [§ 35](#), lovlighetskontroll etter kommuneloven [kapittel 27](#) og reglene om statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse (ROBEK-systemet) etter kommuneloven [kapittel 28](#). Disse instrumentene har litt ulik funksjon og virkeområde.

Mens *klagebehandling* forutsetter at et rettssubjekt med rettslig klageinteresse har påklaget et enkeltvedtak, er tilsyn noe som initieres av det statlige tilsynsorganet. Tilsyn er heller ikke begrenset til en overprøving av et vedtak. Det kan knytte seg til rent faktiske handlinger og kan gjelde sakshåndtering mer generelt.

En annet forskjell er at staten som klageorgan i utgangspunktet både kan prøve rettsanvendelsen og kommunens frie skjønn, men slik at staten skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved overprøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven [§ 34](#) andre ledd. I et tilsyn kan staten kun prøve lovligheten, altså ikke kommunens eller fylkeskommunens utøvelse av det frie skjønn, jf. kommuneloven [§ 30-2](#).

Statlig tilsyn har også en annen funksjon enn *lovlighetskontroll* etter kommuneloven [kapittel 27](#). Lovlighetskontroll er normalt utløst av et krav fra minst tre kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer, men kan unntaksvis også iverksettes av departementet eller statsforvalteren. Tilsyn er noe som skal gjennomføres etter en vurdering av tilsynsorganet, og mye av tilsynsvirksomheten er rutinemessige kontroller.

På samme måte som klagebehandling er lovlighetskontroll begrenset til kontroll av et *bestemt vedtak* som er truffet. Tilsyn har ikke slike begrensninger. Det kan være kontroll med fortidige vedtak eller handlinger, men kan også rettes mer systemer for å sikre oppfyllelsen fremover i tid. Det er også stor forskjell på den praktiske bruken av instrumentet lovlighetskontroll og statlig tilsyn: Mens det gjennomføres relativt få lovlighetskontroller i året (ca. hundre på landsbasis), er omfanget av tilsyn stort. Virkningen av at det avdekkes feil, er også forskjellig. En lovlighetskontroll vil eventuelt føre til at et vedtak settes til side som ugyldig, jf. kommuneloven [§ 27-3](#) fjerde ledd, mens tilsyn som avdekker feil, kan lede til pålegg om retting av feilen, jf. kommuneloven [§ 30-4](#).

Mens tilsyn er noe som gjennomføres overfor alle kommuner og fylkeskommuner, er ROBEK-systemet bare aktuelt dersom kommunen eller fylkeskommunen er i økonomisk ubalanse slik det er beskrevet i kommuneloven [§ 28-1](#) første ledd. En annet forskjell er at kontrollen som ROBEK-registreringen utløser, kun er knyttet til økonomi. Det kan dreie seg om særlig kontroll av årsbudsjett eller om forhåndsgodkjenning av bestemte disposisjoner, jf. kommuneloven [§ 28-3](#). Tilsyn er knyttet til oppfyllelse av kommuneplikter, altså lovpålagte plikter i særlov. Anvendelsesområdet for disse reglene er dermed helt forskjellig.

### § 30-1. *Kapitlets virkeområde*

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skal skje etter reglene i dette kapitlet når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapitlet gjelder for tilsyn med oppfyllelse av plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsene i [§§ 30-6](#) og [30-7](#) gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

#### Karnov lovkommentarer: § 30-1

##### Karnov Lovkommentar 1 til § 30-1

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir kapitlets virkeområde og var en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 60 a](#). Bestemmelsen er delt opp i to ledd, der første ledd angir utgangspunktet, og andre ledd avgrenser kapitlets virkeområde.

##### Karnov Lovkommentar 2 til § 30-1 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen angir kapitlets virkeområde. Reglene i dette kapitlet gjelder der staten gjennomfører tilsyn med at kommuner eller fylkeskommuner oppfyller sine plikter gitt «i eller i medhold av lov». Plikter gitt «i medhold av lov» sikter til plikter gitt i forskrift, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 419](#).

Dette kapitlet regulerer ikke hva det skal føres tilsyn med, eller når det skal kunne føres tilsyn, men hvordan statlig tilsyn skal skje. Dette kapitlet gir altså ikke hjemmel til å gjennomføre tilsyn, men gir generelle regler om gjennomføring av tilsyn som statlige organ har rett eller plikt til å gjennomføre med hjemmel i annen lov, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 419](#). Reglene er generelle og gjelder med mindre noe «annet følger av lovgivningen ellers». I dette ligger ikke noe annet enn det selvfølgelig, at særlov kan begrense anvendelsesområdet for det generelle tilsynskapitlet i kommuneloven [kapittel 30](#).

Det er kun der ”staten” utøver tilsyn, at disse reglene kommer til anvendelse. Det er ikke upraktisk at kommuner eller fylkeskommuner utøver ”tilsyn” hos seg selv. Det gjelder for eksempel barnehageetatens tilsyn med kommunale barnehager, helsevernmyndighetenes tilsyn med kommunal eiendom eller plan- og byggesaksmyndighetenes tilsyn med kommunal eiendom. Slike tilsyn faller utenfor anvendelsesområdet til kommuneloven [kapittel 30](#).

Innenfor rammene gitt i kommuneloven og annen lov er det stor frihet for kommuner og fylkeskommuner til å velge hvordan de ønsker å organisere seg, og dermed hvordan lovpålagte oppgaver skal løses. Selv om ordlyden i bestemmelsen tilsier at tilsynet skal være med «kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter», gjelder reglene i [kapittel 30](#) uavhengig av hvordan kommunen eller fylkeskommunen organiserer seg for å løse sine plikter. Det kan føres tilsyn med det faktiske tjenestetilbudet eller utførelsen av kommunens eller fylkeskommunens lovpålagte oppgaver,

uavhengig av om tjenestene ytes eller oppgavene løses i regi av kommunen eller fylkeskommunen selv, gjennom avtale med private eller gjennom interkommunalt samarbeid, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 419](#).

Eventuelle rettepålegg må imidlertid rettes mot kommunen eller fylkeskommunen som har plikten, og så må denne kommunen eller fylkeskommunen sørge for at aktuelle tjenesteytere gjør de endringer som er nødvendige for å oppfylle pålegget, se ordlyden i kommuneloven [§ 30-4](#) «til kommunen eller fylkeskommunen» og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 419](#).

Tilsyn hos private tjenesteleverandører vil være et inngrep og krever hjemmel i lov. Det følger derfor av kommuneloven [§ 30-3](#) andre ledd at statsforvalteren har hjemmel til å få opplysninger, innsyn i dokumenter og foreta undersøkelser hos selvstendige rettssubjekter «som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner».

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 30-1 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen begrenser kapittelets virkeområde. Reglene i kapittelet gjelder der kommunens eller fylkeskommunens lovpålagte plikt «bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene». Med dette menes det at kapittelet gjelder der plikten er gitt kommunen eller fylkeskommunen i egenskap av å være en kommune eller fylkeskommune. Det må altså være en såkalt *kommuneplikt*, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 338](#). Kommunene og fylkeskommunene har mange slike lovpålagte plikter lagt til dem som forvaltningsorgan. Mange er knyttet til de viktigste velferdsområdene, som for eksempel barnevern, opplæring og kommunale helse- og omsorgstjenester, men plikter er også knyttet til oppgaver som samfunnssikkerhet, folkehelse og planlegging.

Utenfor begrepet «kommuneplikter» faller plikter en kommune eller fylkeskommune har på lik linje med enhver annen, for eksempel som arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven eller databehandler etter personopplysningsloven. Tilsyn med slike *aktørplikter* faller utenfor det kommuneloven [kapittel 30](#) regulerer.

*Andre ledd andre punktum* gir et unntak fra dette, idet reglene angitt i kommuneloven §§ [30-6](#) og [30-7](#) om samordning av statlig tilsyn også gjelder tilsyn med kommunens og fylkeskommunens aktørplikter. Tilsyn med aktørplikter og tilsyn etter andre regler vil ofte ha berøringspunkter. Det vil derfor være behov for samordning av tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter.

### **§ 30-2. Lovlighetstilsyn**

Statsforvalteren kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av lov. Statsforvalteren kan bare føre slikt tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn.

0 Endret ved lov [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)).

### **Karnov lovkommentarer: § 30-2**

#### **Karnov Lovkommentar 1 til § 30-2**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen regulerer rammene for statlig tilsyn med kommuneplikter og var en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 60 b](#).

Av *første punktum* fremgår det at statlig tilsyn er begrenset til lovlighetstilsyn. Kontrollen er begrenset til om kommunen eller fylkeskommunen har oppfylt pliktene som følger av loven eller er gitt med hjemmel i lov (i forskrifter). I svært mange tilfeller vil plikter pålagt kommuner og fylkeskommuner i lov og forskrift oppstille minstekrav. Det gjelder for eksempel innenfor sosiale ytelser, helsetjenester, undervisningstilbud osv. Ut over disse minstekravene vil det være opp til kommunens eller fylkeskommunens frie skjønn om det skal tilbys ytterligere tjenester. Det vil også ofte være opp til kommunens eller fylkeskommunens frie skjønn å avgjøre hvordan minstekravene skal oppfylles. At tilsynsorganene bare kan prøve lovligheten, innebærer at dette frie skjønnets ikke kan prøves i forbindelse med et tilsyn.

*Andre punktum* fastslår at kommuneloven [kapittel 30](#) ikke inneholder noen hjemmel til å foreta tilsyn. Et tilsyn krever hjemmel i lov, og kommuneloven [kapittel 30](#) gjelder bare «der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn». Bestemmelsen må sees i lys av kommuneloven [§ 2-1](#) tredje ledd andre punktum, som fastslår at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret «må ha hjemmel i lov». Slik hjemmel til å gjennomføre tilsyn finnes i en rekke bestemmelser, se for eksempel opplæringsloven [kapittel 14](#), helse- og omsorgstjenesteloven [§ 12-3](#), barnevernsloven [kapittel 17](#) og sosialtjenesteloven §§ [9](#) og [10](#).

Loven retter seg etter sin ordlyd mot statsforvalteren, men det følger av forarbeidene at der andre tilsynsmyndigheter enn statsforvalteren (da fylkesmannen) fører tilsyn med kommuneplikter, gjelder disse bestemmelsene tilsvarende, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 419](#). Et eksempel på dette er brann- og eksplosjonsvernloven [§ 31](#) første ledd, der det fremgår at Kongen i forskrift skal fastsette hvem som er tilsynsmyndighet. Forskrift [12. september 2003 nr. 1135 punkt I](#) legger tilsynsansvaret til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Tilsvarende fremgår av havne- og farvannsloven [§ 37](#), som fastslår at departementet skal fastsette tilsynsmyndigheten i forskrift. Forskrift [21. september 2021 nr. 2839 § 1](#) legger ansvaret til Kystverket.

Selv om kompetansen som er gitt tilsynsmyndigheten i kommuneloven, er lagt til statsforvalteren, følger det av forarbeidene at ansvaret for tilsynet uansett vil følge sektorprinsippet. Det innebærer at det departementet som har ansvar for saksområdet, vil være overordnet statsforvalteren og ha ansvar for kvaliteten i tilsynet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 338](#) og [419](#).

### § 30-3. Innsyn og undersøkelser

Statsforvalteren kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker og forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Statsforvalteren har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte gir de opplysningene og meldingene som statsforvalteren mener er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter dette kapitlet. Statsforvalteren kan også foreta de undersøkelsene som statsforvalteren mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser etter dette leddet.

Første ledd gjelder også overfor selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

0 Endret ved lov [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)).

### Karnov lovkommentarer: § 30-3

#### Karnov Lovkommentar 1 til § 30-3

Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

Versjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir statsforvalteren som tilsynsmyndighet krav på innsyn og rett til å foreta undersøkelser som tilsynet krever. Bestemmelsen er en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 60 c](#). Det ble likevel gjort enkelte språklige endringer i denne bestemmelsen.

## **Karnov Lovkommentar 2 til § 30-3 ...Statsforvalteren kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd første punktum* gir statsforvalteren kompetanse til å kreve *opplysninger*. Bestemmelsen må sees i lys av kommuneloven [§ 2-1](#) tredje ledd andre punktum, som fastslår at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret «må ha hjemmel i lov». Denne bestemmelsen gir statsforvalteren (eller annet statlig tilsynsorgan) hjemmel til å pålegge kommunen eller fylkeskommunen å gi *opplysninger*.

Bestemmelsen hjemler pålegg om at kommunen og fylkeskommunen skal gi opplysninger, uavhengig av om informasjonen er nedfelt i noe dokument. Pålegget kan også medføre at kommunen eller fylkeskommunen må hente inn eller sammenstille informasjon for å besvare forespørselen.

Som det fremgår av ordlyden, kan pålegg være knyttet til en «enkeltsak», noe som er typisk ved hendelsesbasert tilsyn. Her vil typisk tilsynet være knyttet til en bestemt fortidig hendelse eller sak, og pålegget vil da typisk være generelt knyttet til opplysning av denne saken. Pålegger om opplysninger kan imidlertid også være knyttet mer generelt til «forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet». Dette er praktisk ved systembasert tilsyn.

Etter første ledd første punktum skal pålegget rettes mot kommunen eller fylkeskommunen som organ. Det følger imidlertid av andre punktum om tilsvarende krav kan rettes mot folkevalgt organ, folkevalgte eller ansatte.

## **Karnov Lovkommentar 3 til § 30-3 ...Statsforvalteren har rett til innsyn i alle kommunale og fyl...**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Første del av *første ledd andre punktum* gir statsforvalteren hjemmel til å kreve innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Det innebærer en rett til innsyn uavhengig av om dokumentene er fra kommunens eller fylkeskommunens administrasjon eller folkevalgte organer.

En problemstilling er om det gjelder et nødvendighetskrav, altså om det gjelder et krav om at dokumentinnsynet bare gjelder dersom dette er nødvendig for tilsynet. Det blir et spørsmål om formuleringen «som statsforvalteren mener er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter dette kapitlet» i siste del av bestemmelsen bare peker tilbake på siste del av andre punktum, eller om det også gjelder krav om dokumentinnsyn etter første del av andre punktum. Ordlyden er tvetydig. Det følger imidlertid av forarbeidene at nødvendighetskrav også gjelder ved dokumentinnsyn, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#).

Det kan også reises spørsmål om hva som ligger i dette nødvendighetskravet. Ordlyden «som statsforvalteren mener er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter dette kapitlet» tilsier at det er statsforvalterens vurdering av nødvendighet som er avgjørende. Nødvendighetskriteriet vil i tilfelle ikke utgjøre noen rettslig skranke for de folkevalgte eller ansattes opplysningsplikt. Av forarbeidene følger det imidlertid at nødvendighetskriteriet setter en grense for hva tilsynsmyndigheten kan kreve opplysninger om. Opplysningene skal være relevante og nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Det pekes samtidig på at kommuneloven [§ 30-5](#) fastsetter at blant annet forvaltningsloven [§ 14](#) gjelder, og at denne bestemmelsen gir kommuner og fylkeskommuner rettigheter, blant annet til å påklage vedtaket, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#). Departementets intensjon må her ha vært at klageinstansen har kompetanse til å prøve relevans- og nødvendighetskriteriet.



**Karnov Lovkommentar 4 til § 30-3 ...kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkev...**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Siste del av *første ledd andre punktum* presiserer opplysningsplikten etter første punktum. Av bestemmelsen fremgår det at pålegg om opplysninger kan rettes både direkte mot folkevalgte organer, folkevalgte og ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

«Folkevalgte organer» er definert i kommuneloven [§ 5-1](#) andre ledd. Er en kommunal eller fylkeskommunal virksomhet organisert som et institusjonsstyre eller foretak, vil styret være «*annet kommunalt organ*». Det følger imidlertid av kommuneloven [§ 5-2](#) tredje ledd at reglene som gjelder for folkevalgte organer, også gjelder for andre kommunale organer. Statsforvalteren vil dermed også kunne rette pålegg om opplysninger til slike styrever.

«Folkevalgte» er definert i kommuneloven [§ 5-1](#) tredje ledd, se kommuneloven [§ 5-1](#).

Ansatt i en kommune er alle som utfører arbeid på grunnlag av en arbeidskontrakt. I praksis vil det si kommunedirektøren og alle underlagt kommunedirektøren. Også ansatte i et kommunalt foretak vil være omfattet av dette alternativet.

Også her vil det gjelde et nødvendighetskrav, se nærmere [note 3](#) til [§ 30-3](#).

**Karnov Lovkommentar 5 til § 30-3 ...Statsforvalteren kan også foreta de undersøkelsene som stats...**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd tredje punktum* gir statsforvalteren hjemmel til å «foreta de undersøkelsene som statsforvalteren mener er nødvendige». Med «undersøkelser» menes fysiske undersøkelser og kontroll. Bestemmelsen hjemler blant annet det å kreve adgang til kommunale institusjoner, lokaler og anlegg. Det følger av forarbeidene at slike undersøkelser kan kreves uten at det varsles på forhånd, dersom dette er nødvendig for å gjennomføre tilsynet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#).

Også etter denne bestemmelsen gjelder det et nødvendighetskrav. Se om dette kravet [note 3](#) til [§ 30-3](#).

**Karnov Lovkommentar 6 til § 30-3 ...Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser...**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

I mange tilfeller vil det være snakk om å gjennomføre tilsyn med virksomhet som er underlagt streng taushetsplikt. Det gjelder for eksempel innenfor barnevern og kommunalt helsetilbud. Skal et tilsyn bli reelt, kan det ikke gjennomføres uten at statsforvalteren gis tilgang til slike taushetsbelagte opplysninger. Det følger derfor av *første ledd fjerde punktum* at statsforvalteren kan kreve innsyn og foreta undersøkelser «uten hinder av taushetsplikt». Dette unntaket gjelder uavhengig av om taushetsplikten er avtalebasert eller lovbestemt, og uavhengig av om taushetsplikten følger av forvaltningsloven eller av annen lovgivning, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#). Samtidig er det en viktig premiss for dette unntaket at de ansatte hos tilsynsorganet vil være regulert av forvaltningsloven og dermed underlagt taushetsplikt.

**Karnov Lovkommentar 7 til § 30-3 2. ledd**Forfatter: [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i BergenVersjon: 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* gir første ledd tilsvarende anvendelse der «selvstendige rettssubjekter ... utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner». I mange kommuner og fylkeskommuner overlates utførelse av kommuneplikter til andre. Det kan være private aksjeselskap som for eksempel utfører helsetjenester på vegne av kommunen, eller det kan være ulike former for interkommunale samarbeid. Det er ingen grunn til at statlig tilsyn skal være mindre intensivt når tjenesten ytes av andre. Andre ledd sikrer at statsforvalterne har mulighet for å gjennomføre tilsyn uavhengig av om tjenestetilbudet utføres av andre. Det vil si at selskapsorganer og ansatte i slike selskaper har en tilsvarende plikt til å gi opplysninger, gi innsyn i dokumenter og gi anledning til å foreta undersøkelser når de løser oppgaver på vegne av kommunen.

#### **§ 30-4. Pålegg om retting**

Statsforvalteren kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene statsforvalteren fører tilsyn med oppfyllelsen av.

Før statsforvalteren eller en annen statlig tilsynsmyndighet vedtar pålegg om retting etter første ledd eller annen reaksjon hjemlet i lov mot en kommune eller en fylkeskommune, skal tilsynsmyndigheten vurdere virkningene for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

0 Endret ved lov [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)).

#### **Karnov lovkommentarer: § 30-4**

##### **Karnov Lovkommentar 1 til § 30-4**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne bestemmelsen var i hovedsak en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 60 d](#). Rettefristen som fremgikk av kommuneloven 1992 [§ 60 d](#) andre ledd, ble likevel ikke videreført.

##### **Karnov Lovkommentar 2 til § 30-4 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* gir statsforvalteren hjemmel til å gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene som det føres tilsyn med. Bestemmelsen må sees i lys av kommuneloven [§ 2-1](#) tredje ledd andre punktum, som fastslår at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret «må ha hjemmel i lov». Statlige tilsynsmyndigheter kan altså ikke gi bindende pålegg til en kommune uten hjemmel i lov. Kommuneloven [§ 30-4](#) gir nettopp en slik hjemmel. Kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å etterkomme lovlig gitte pålegg gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

Pålegg kan bare gis dersom kommunen eller fylkeskommunen opptrer i strid med de bestemmelsene statsforvalteren fører tilsyn «med oppfyllelsen av». Dette må leses i sammenheng med kommuneloven [§ 30-2](#) første punktum, som fastslår at tilsyn bare kan knytte seg til lovligheten. Det er altså bare der kommunen eller fylkeskommunen opptrer i strid med sine lovpålagte tjenesteplikter, at det kan bli snakk om å gi pålegg. Det kan ikke gis pålegg knyttet til utøvelsen av kommunens eller fylkeskommunens frie skjønn, med mindre det helt unntaksvis skulle være i strid med den såkalte myndighetsmisbrukslæren. Se om rammene for lovlighetskontroll i kommentarene til kommuneloven [§ 27-3](#) første ledd.

At pålegget må gjelde «forhold» som statsforvalteren «fører tilsyn med», innebærer at pålegget må ligge innenfor rammen av hjemmelen til å føre tilsyn. Disse rammene fremgår ikke av kommuneloven, men av den særloven som fastsetter en tilsynsrett og -plikt.

Pålegget trenger imidlertid ikke å være knyttet til kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak eller utferdigelser av forskrifter. Det trenger heller ikke å være knyttet til avgjørelser. Også rent faktiske handlinger kan være i strid med lov, og pålegget vil da gå ut på at kommunen eller fylkeskommunen enten plikter å foreta en handling eller å unnlate å foreta en lovstridig handling.

Pålegget kan knytte seg til å yte tjenester direkte til borgeren, men også til å bygge opp for eksempel internkontrollsystemer i tråd med lovens krav.

Ifølge loven «kan» statsforvalteren gi rettepålegg der vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Det tilsier at det ikke foreligger noen plikt til å gi rettepålegg i alle tilfeller der det avdekkes lovbrudd. Det følger også av forarbeidene at dette er tilsiktet.

Etter kommuneloven 1992 [§ 60 d](#) andre ledd skulle kommunen eller fylkeskommunen gis en frist for å rette forholdet, før pålegg ble gitt. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i kommuneloven 2018, men det følger fortsatt av kommuneloven [§ 30-7](#) tredje ledd at statsforvalteren skal ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen før det gis rettepålegg. Dersom dialogen med kommunen eller fylkeskommunen viser at de er uenig med statsforvalteren om at det foreligger brudd på lovpålagte krav, var det departementets oppfatning at det ikke var nødvendig å gi en frist for retting før pålegg eventuelt ble gitt, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 421](#).

Et rettepålegg er ikke straff og har heller ikke som formål å være en straffereaksjon. Formålet er å sikre etterlevelse, og da særlig fremover i tid. Enkelte særlover kan i sine tilsynshjemler ha andre reaksjoner, også sanksjoner. Slike spesielle regler vil i tilfelle gå foran den generelle regelen i denne bestemmelsen, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#).

Et pålegg vil være et vedtak, og det følger av kommuneloven [§ 30-5](#) at kommuner og fylkeskommuner som får vedtak rettet mot seg, har partsrettigheter etter forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#). Med andre ord gjelder reglene om enkeltvedtak tilsvarende. Det innebærer blant annet at statsforvalteren er forpliktet til å forhåndsvarsle kommunen og fylkeskommunen før det treffes vedtak om pålegg i samsvar med forvaltningsloven [§ 16](#). I forarbeidene fremgår det at forhåndsvarsling typisk kan skje ved at kommunen eller fylkeskommunen får seg forelagt en foreløpig tilsynsrapport der kommunen eller fylkeskommunen får anledning til å uttale seg til både sakens faktum, lovtolkningen og lovanvendelsen i den konkrete saken, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#).

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 30-4 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd* pålegger statsforvalteren å trekke et bestemt moment inn i vurderingen av om det skal gis pålegg etter første ledd. I denne vurderingen skal det tas hensyn til virkningene av et eventuelt pålegg om retting for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet. Dette momentet er særlig aktuelt der lovbruddet vanskelig kan rettes uten å utløse lovbrudd i en annen retning. Dersom en kommune for eksempel har slitt med å ansette personer med relevant kompetanse i en barnehage, vil det hjelpe lite om statsforvalteren gir et pålegg om å ansette pedagogisk kompetanse. Kommunen kan muligens flytte en fagansatt fra en annen barnehage, men da vil det gjerne oppstå et lovbrudd i den barnehagen. Dersom lovbruddet ikke skyldes manglende vilje til etterlevelse av lovens krav, men for eksempel manglende tilgang på kvalifisert personell, vil et pålegg være meningsløst.

Bestemmelsen må også sees i sammenheng med kommuneloven [§ 30-7](#) tredje ledd, som pålegger statsforvalteren å ha dialog med kommunen i tilknytning til slike pålegg, se også i [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 420](#).

### **§ 30-5. Partsrettigheter**

Ved statlig tilsyn kan kommuner og fylkeskommuner klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i [forvaltningsloven kapittel IV](#), V og VI og [§§ 14](#), [41](#) og [42](#).

## **Karnov lovkommentarer: § 30-5**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 30-5**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Denne bestemmelsen utvider partsrettighetene til den kommunen eller fylkeskommunen som tilsynet er rettet mot. Deler av bestemmelsens innhold fremgikk av [kommuneloven 1992](#), men flere elementer er nye i kommuneloven 2018.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 30-5 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen gir kommuner og fylkeskommuner partsrettigheter etter forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#) og §§ [14](#), [41](#) og [42](#) i alle faser av et tilsyn som omfattes av dette kapittelet.

At reglene i forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#) gis anvendelse i tilsynssituasjonen, innebærer blant annet at ”vedtak” kan påklages, og at kommuner og fylkeskommuner kan utøve partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel [IV](#), [V](#) og [VI](#) tilsynsprosessen. Det er ikke helt opplagt hvordan dette skal forstås. Skal «vedtak» tolkes i tråd med den forståelse som ellers brukes i kommuneloven? I tilfellet vil *alle avgjørelser* truffet i et tilsyn kunne påklages. Og gjelder partsrettighetene etter forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#) for alle avgjørelser truffet i et tilsyn, eller bare når det treffes avgjørelser som etter sin karakter er enkeltvedtak?

Når det er behov for en særregulering på dette punkt, må det sees i sammenheng med forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd som definerer vedtak som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)». Vedtak som er rettet mot offentlige organ faller dermed i utgangspunktet utenfor enkeltvedtaksbegrepet. Som et unntak fra dette følger det av forvaltningsloven [§ 2](#) fjerde ledd at forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt «dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha». Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner har samme rettigheter som private rettssubjekt der en statlig tilsynsmyndighet fører tilsyn med såkalte aktørplikter. Derimot faller vedtak truffet i et statlig tilsyn med kommuners og fylkeskommuners kommuneplikter utenfor enkeltvedtaksbegrepet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 333](#).

Det er få grunner til at kommuner og fylkeskommuner ikke skal ha samme rettigheter i tilsyn med aktørplikter og kommuneplikter. Av denne grunn var det i kommuneloven 1992 [§ 60 d](#) fjerde ledd fastsatt at reglene i forvaltningsloven kapittel [IV](#), [V](#), [VI](#) samt §§ [41](#) og [42](#) gjaldt tilsvarende når tilsynsmyndigheter ga *rettepålegg* under tilsyn med kommuneplikter.

I Kommunelovutvalgets utredning fremkommer det at denne bestemmelsen av enkelte fylkesmenn ble tolket slik at reglene om enkeltvedtak først kom til anvendelse *etter* at kommunen eller fylkeskommunen hadde oversittet rettefristen som måtte gis etter kommuneloven 1992 [§ 60 d](#) andre ledd. I praksis medførte dette at kommunens eller fylkeskommunens rettigheter etter forvaltningsloven først inntrådte på et sent stadium i tilsynsprosessen. Formålet med endringen som skjedde i kommuneloven 2018, var først og fremst å tydeliggjøre at forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling og utredning kom til anvendelse i alle saker der pålegg var aktuelt, også før rettefristen var oversittet, se [NOU 2016: 4 s. 377](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 339](#).

Det fremgår også av forarbeidene til bestemmelsen at intensjonen var å gi kommuner og fylkeskommuner som utsettes for tilsyn, samme rettigheter som ved tilsyn av privat virksomhet, se [NOU 2016: 4 s. 378–379](#) og [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 339](#). Dersom alle avgjørelser kan påklages og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#) gjelder alle avgjørelser i en tilsynsprosess, vil dette gi kommuner og fylkeskommuner bedre rettigheter enn privat virksomhet i tilsvarende tilsynsprosesser.

At ikke alle avgjørelser utløser reglene i forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#), har også en viss støtte i ordlyden i kommuneloven [§ 30-5](#). Det følger av denne bestemmelsen at forvaltningsloven [§ 14](#) gjelder tilsvarende ved tilsyn av kommuneplikter. I denne bestemmelsen fremgår det at pålegg om å gi opplysninger kan påklages, og bestemmelsen gir ellers en særregulering av partsrettigheter i situasjoner der personer pålegges en opplysningsplikt. Henvisningen til denne bestemmelsen gir liten mening dersom pålegg om opplysningsplikt alltid skulle regnes som et selvstendig enkeltvedtak.

Mye tyder på at reglene i forvaltningsloven [IV–VI](#) bare gjelder tilsvarende dersom den aktuelle avgjørelsen ville vært et enkeltvedtak dersom den var truffet overfor et privat rettssubjekt. Det innebærer at forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#) bare kommer til anvendelse i en slik tilsynsprosess dersom det er tale om å treffe en avgjørelse «under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter». Se likevel Bernt/Overå 2019 s. 536 som antar at alle pålegg om å utgi dokumenter og gi opplysninger utløser forvaltningsloven kapittel [IV–VI](#).

Ved vurderingen av vilkårene i forvaltningsloven [§ 2](#) første ledd bokstav a og b oppstår det en del grensespørsmål mellom det som gjerne kalles prosessledende avgjørelser og avgjørelser som er bestemmende for rettigheter og plikter. Tradisjonelt har såkalte prosessledende avgjørelser ikke vært regnet som enkeltvedtak. I nyere juridisk teori har det likevel vært tatt til orde for at avgjørelser tatt i en forvaltningsprosess etter omstendighetene må regnes som selvstendige enkeltvedtak, se Stub, «[Kan avgjørelser om undersøkelser og beslag i tilsynsøyemed være enkeltvedtak?](#)», TfR 2008 s. 35–74, se særlig s. [70–73](#). Grensene her er ikke rettslig avklart.

Ved forberedelsen av avgjørelser som treffes «under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter», vil kommuner eller fylkeskommuner som tilsynet er rettet mot, ha krav på forhåndsvarsel etter forvaltningsloven [§ 16](#) før vedtaket treffes. Vedtaket må være utredet så godt som mulig, jf. forvaltningsloven [§ 17](#). Vedtaket må også nedtegnes skriftlig og begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ [23](#) og [24–25](#). Pålegget vil kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven [kapittel VI](#).

Det følger også av kommuneloven [§ 30-5](#) at forvaltningsloven [§ 14](#) gjelder tilsvarende i statlig tilsyn med kommuners og fylkeskommuners kommuneplikter. Statlige tilsynsmyndigheter må i disse tilfellene opplyse om hjemmelen for pålegget, samt gi den aktuelle kommune eller fylkeskommune opplysninger om retten til å klage på pålegget.

### **§ 30-6. Samordning av statlige tilsynsmyndigheter**

Statsforvalteren samordner planlagte statlige tilsynsaktiviteter overfor kommunen og fylkeskommunen og vurderer det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Alle statlige tilsynsmyndigheter skal underrette statsforvalteren om planer for tilsyn og om varsel om pålegg om retting eller andre reaksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Statsforvalteren kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt statsforvalteren. Tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette statsforvalteren om koordinerte tilsynsplaner.

Statsforvalteren skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.



0 Endret ved lov [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)).

## Karnov lovkommentarer: § 30-6

### Karnov Lovkommentar 1 til § 30-6

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

Både kommuneloven §§ [30-6](#) og [30-7](#) regulerer samordning av statlig tilsynsmyndighet. Reglene må sees i sammenheng med de mange ulike reglene som gir hjemmel til statlig tilsyn, samt reglene om egenkontroll i kommuner og fylkeskommuner. De mange og dels parallelle tilsyns- og kontrollmekanismene kan føre til at utøvende ledd blir gjenstand for mange og ressurskrevende tilsyn samtidig eller i løpet av kort tid. Konsekvensene kan bli at nødvendige ressurser til å gi gode tjenester, blir brukt til å følge opp tilsyn. Om ressursbruken knyttet til tilsyn se [NIBR-rapport 2017:9 Statlig tilsyn – Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon](#). Tilsyn kan i ytterste konsekvens bli en årsak til regelbrudd, stikk i strid med formålet med bestemmelsene. Reglene om samordning er ment å gi statsforvalteren en overordnet oversikt over tilsynsbelastningen i en kommune og de ulike delene av en kommune, og en styringsrolle for å begrense de negative konsekvensene av tilsyn, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 342](#).

Kommunelovutvalget viste i sin utredning til flere undersøkelser som viste at samordningsreglene i [kommuneloven 1992](#) ikke fungerte godt nok, se [NOU 2016: 4 s. 381–384](#). Utvalget foreslo derfor å styrke statsforvalterens samordningsrolle. Flertallet i Kommunelovutvalget, alle medlemmene unntatt ett, ønsket å gi statsforvalteren (den gangen fylkesmannen) kompetanse til å pålegge andre tilsynsmyndigheter tilpasninger i tilsynsvirksomheten for å unngå overbelastning på kommunene, se forslag til § 31-6 tredje ledd tredje punktum i [NOU 2016: 4 s. 479](#). Dette forslaget ble ikke fulgt opp av departementet. Det ble både vist til de konstitusjonelle utfordringene med at statsforvalteren som underordnet organ kunne gi pålegg til departementene som overordnet organ, og pekt på EU-regler som kunne være til hinder for at noen kunne gi pålegg til tilsynsmyndigheter. Departementet mente også at statsforvalterens mulighet til å henstille til andre tilsynsmyndigheter, burde være tilstrekkelig, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 344–345](#).

Som det følger av [note 3](#) til [§ 30-1](#), gjelder disse bestemmelsene alt statlig tilsyn med kommunene (kommuneplikter og aktørplikter), og de har dermed et videre virkeområde enn de øvrige bestemmelsene i [kapittel 30](#).

### Karnov Lovkommentar 2 til § 30-6 1. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Første ledd* pålegger statsforvalteren en samordningsoppgave i tilknytning til statlig tilsyn. Samordningen omfatter all form for statlig tilsyn, og dermed både det tilsyn statsforvalteren selv gjennomfører, og det tilsyn andre statlige tilsynsmyndigheter gjennomfører.

Som det følger av ordlyden, regulerer bestemmelsen bare «planlagt» statlig tilsyn. Med det menes tilsyn som for eksempel er en del av landsomfattende/nasjonale tilsyn eller tilsynskampanjer. Slike tilsyn blir normalt valgt ut basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger eller andre prioriteringskriterier. Det som gjerne kalles hendelsesbasert tilsyn, faller utenfor statsforvalterens samordningsoppgaver. Dette er tilsyn som igangsettes etter en hendelse, og som derfor ikke kan planlegges i forkant, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 342](#). Når grensene mellom hendelsesutløst og planlagt tilsyn skal trekkes, følger det av forarbeidene at det er tilsynets karakter som er avgjørende, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 422](#).

### Karnov Lovkommentar 3 til § 30-6 2. ledd

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd første punktum* retter seg mot statlige tilsynsmyndigheter og pålegger statlige tilsynsmyndigheter å underrette statsforvalteren om sine planer for tilsyn. Det følger også av denne bestemmelsen at statsforvalteren skal varsles om pålegg og «andre reaksjoner som har vesentlige virkninger» for kommunen eller fylkeskommunen.

Det følger av *andre ledd andre punktum* at statsforvalteren kan fastsette frister for underretning om tilsynsplaner. Statsforvalterens kompetanse til å fastsette frister for å underrette om tilsynsplaner var ny i kommuneloven 2018. Plikten til å underrette om tilsynsplaner kan fravikes der bestemmelser i annet regelverk kan være til hinder for dette, for eksempel dersom det er krav om uanmeldte tilsyn. Et eksempel på dette finner vi innenfor reglene om mattrygghet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 424](#). Tilsynsmyndigheten skal da underrette statsforvalteren så langt det lar seg gjøre uten at annet regelverk brytes.

I Kommunelovutvalgets forslag til lov var det inntatt en regel om at brudd på underretningsplikten medførte at tilsyn ikke kunne gjennomføres det aktuelle året, se forslag til kommuneloven § 31-6 andre ledd siste punktum i [NOU 2016: 4 s. 479](#). Denne bestemmelsen ble ikke fulgt opp av departementet, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 344](#). Det har derfor ingen rettslige konsekvenser om tilsynsmyndighetene unnlater å sende inn tilsynsplan.

Av *andre ledd tredje punktum* følger det at tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette om koordinert tilsynsplan. Bestemmelsen er en videreføring av kommuneloven 1992 [§ 60 d](#) andre ledd. Et eksempel på slik koordinerende myndighet er Arbeidstilsynets rolle etter HMS-forskriften (forskrift [6. desember 1996 nr. 1127](#)).

#### **Karnov Lovkommentar 4 til § 30-6 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 20.10.2023 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd* kom inn i kommuneloven 2018 og må sees i sammenheng med første ledd, som fastsetter at statsforvalteren (den gangen fylkesmannen) skal vurdere det samlede omfanget av statlig tilsyn av den enkelte kommune og fylkeskommune. Statsforvalteren skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i kommunen eller fylkeskommunen. Med «situasjonen» menes spesielt tilsynstrykket på enkeltkommuner og kunnskapen om kommunal egenkontroll, herunder plan for forvaltningsrevisjon og den risiko- og vesentlighetsvurdering som legger grunnlaget for denne.

Det ligger i bestemmelsen at statsforvalteren kan gi uttrykk for at tilsyn bør avventes eller unnlates, men statsforvalteren har ikke kompetanse til å pålegge andre tilsynsmyndigheter å unnlate eller endre et tilsyn.

#### **§ 30-7. Samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommuner eller fylkeskommuner**

Statsforvalteren skal drøfte med kommunene og fylkeskommunene prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn.

Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

Før det eventuelt vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

0 Endret ved lov [7 mai 2021 nr. 34](#) (ikr. 1 juni 2021 iflg. [res. 7 mai 2021 nr. 1416](#)).

## **Karnov lovkommentarer: § 30-7**

### **Karnov Lovkommentar 1 til § 30-7**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Mens kommuneloven [§ 30-6](#) regulerer forholdet mellom statsforvalteren og statlige tilsynsmyndigheter, regulerer kommuneloven [§ 30-7](#) forholdet mellom statsforvalteren og kommunene/fylkeskommunene. Bestemmelsen har særlig to formål: For det første skal den sikre at kommuner og fylkeskommuner får mulighet til å gi sitt syn på behov for tilsyn og sitt syn på tilsynstrykket. Bestemmelsen gir altså kommuner og fylkeskommuner en rett til kontradiksjon omkring samordningen av tilsyn. For det andre skal den skaffe statsforvalteren informasjon om egenkontroll i kommunen og fylkeskommunen, både internkontroll etter kommuneloven [§ 25-1](#) og forvaltningsrevisjon etter kommuneloven [§ 23-3](#). Denne informasjonen skal igjen inngå i de vurderingene tilsynsmyndighetene skal foreta.

### **Karnov Lovkommentar 2 til § 30-7 1. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

Bestemmelsen pålegger statsforvalteren som en del av sin samordningsvirksomhet å drøfte med kommunene og fylkeskommunene «prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn». Bestemmelsen gir altså kommunene og fylkeskommunene krav på kontradiksjon omkring statens tilsynsvirksomhet.

Bestemmelsen gjelder bare *planlagt* tilsyn, se [Prop. 46 L \(2017–2018\) s. 342](#). Med det menes tilsyn som for eksempel er en del av landsomfattende/nasjonale tilsyn eller tilsynskampanjer. Utenfor denne bestemmelsen faller dermed hendelsesbasert tilsyn. Dette er tilsyn som igangsettes etter en hendelse, og som derfor ikke kan planlegges i forkant.

### **Karnov Lovkommentar 3 til § 30-7 2. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Andre ledd første punktum* retter seg mot statlige tilsynsmyndigheter, enten dette er statsforvalteren selv eller et annet organ. Den pålegger tilsynsmyndigheten "i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn" å ta hensyn til "det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter".

For det første må tilsynsmyndighetene gjøre seg kjent med andre statlige tilsynsvirksomheter og deres planer for tilsyn. Det gjelder både tilsyn utført av statsforvalteren og andre særlig tilsynsmyndigheter, uavhengig av om tilsynet gjelder kommuneplikter eller aktørplikter. Plikten omfatter både tilsyn som nylig er gjennomført, og tilsyn som er planlagt i samme periode. Det avgjørende er tilsynstrykket i den enkelte kommune eller fylkeskommune. I vurderingen må det imidlertid også være relevant å vektlegge om den aktuelle sektor i denne kommunen eller fylkeskommunen har hatt et særlig tilsynstrykk. Bestemmelsen er ikke begrenset til tidligere tilsyn om det samme; det er tilsynstrykket mer generelt som skal vurderes. Om for eksempel skolevesenet har vært utsatt for tilsyn fra Arbeidstilsynet knyttet til HMS, vil dette være relevant dersom statsforvalteren planlegger tilsyn knyttet til regler i opplæringsloven.

For det andre plikter tilsynsmyndigheten å gjøre seg kjent med «relevante forvaltningsrevisjoner». Forvaltningsrevisjon har til dels andre formål enn statlig tilsyn. Den skal blant annet vurdere kommunens eller fylkeskommunens resultat- og måloppnåelse. Det er samtidig likheter mellom statlig tilsyn og forvaltningsrevisjoner som kan gi effektiviseringsgevinster. Det var et uttalt mål med

reguleringen i kommuneloven 2018 å utnytte synergiene mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn, jf. [Prop. 128 S \(2016–2017\)](#) punkt 6.2. Forvaltningsrevisjon vil kreve ressurser og dermed inngå i den arbeidsbelastningen som kontrollregimene medfører. Det er derfor relevant for vurderingen av om det skal gjennomføres et statlig tilsyn, om det er gjennomført tilsvarende eller lignende forvaltningsrevisjoner i samme enhet tidligere.

Lignende synspunkter gjør seg gjeldende dersom det er gjennomført internkontroll etter kommuneloven [§ 25-1](#) knyttet til samme type spørsmål. Departementet mente likevel at plikten i kommuneloven [§ 30-7](#) andre ledd første punktum bare skulle knyttes opp mot forvaltningsrevisjoner, se [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. 345. Slike internkontroller vil likevel være relevant for tilsynsmyndighetene og bør trekkes inn i vurderingen av tilsynstrykk og behov for statlig tilsyn.

*Andre ledd andre punktum* fastslår at tidligere kontroller av samme tema utført av kommunen eller fylkeskommunen selv skal tillegges vekt av tilsynsmyndighetene. Tilsynsmyndighetene skal legge vekt på og eventuelt utsette eller ikke gjennomføre tilsyn der det nylig er gjennomført kontroll med det samme temaet. Plikten er å vurdere, men det er opp til tilsynsmyndighetenes skjønn å vurdere om dette momentet skal tillegges avgjørende vekt. I forarbeidene fremgår det likevel at tilsynsmyndighetene ikke bør prioritere et nytt tilsyn om det samme, med mindre det foreligger særlige grunner, se [Prop. 46 L \(2017–2018\)](#) s. 346.

### **Karnov Lovkommentar 4 til § 30-7 3. ledd**

**Forfatter:** [Roald Hopsnes](#), Førsteamanuensis, Universitetet i Bergen

**Versjon:** 16.03.2022 [[lenke til kommentaren](#)]

*Tredje ledd første punktum* inneholder en saksbehandlingsregel som gjelder dersom et tilsynsorgan skal gi pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlig virkning for kommunen eller fylkeskommunen. Det følger av kommuneloven [§ 30-5](#) at reglene i forvaltningsloven [kapittel IV](#) gjelder tilsvarende når det skal treffes pålegg. Dermed skal kommuner og fylkeskommuner forhåndsvarsles før det treffes enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§ 16](#). Men i tillegg til kravet om forhåndsvarsel, følger det av kommuneloven [§ 30-7](#) tredje ledd at tilsynsmyndighetene skal “ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging”. Sistnevnte bestemmelse forutsetter også en dialog, samt at temaet også skal omfatte kommunens eller fylkeskommunens oppfølging av pålegget.

*Tredje ledd andre punktum* er rettet mot kommunene og fylkeskommunene som er gjenstand for tilsyn. Bestemmelsen pålegger disse å delta i dialogen.

## **Niende del. Ikraftttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

### **Kapittel 31. Ikraftttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

#### **§ 31-1. Ikraftttredelse**

Loven gjelder fra det tidspunktet<sup>1</sup> Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves [lov 25. september 1992 nr. 107](#) om kommuner og fylkeskommuner.

Kongen kan sette i kraft og oppheve de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

<sup>1</sup> [Kapitlene 1 til 13, 17 til 24, 26, 27, 30 og 31](#) trer i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023, se [vedtak 3 okt 2019 nr. 1294](#) med vedlegg. [Kapitlene 14, 15, 16, 28 og 29](#) trer i kraft 1 jan 2020, med unntak for [kap. 25](#) iflg. [res. 20 des 2018 nr. 2062](#). § 31-6 trer ikr. 1 nov 2019 iflg. [res. 25 juni 2019 nr. 879](#). [Kapittel 25](#) trer ikr. 1 jan 2021 iflg. [res. 25 sep 2020 nr. 1825](#).

### **§ 31-2. Overgangsregler for interkommunale styrer etter § 27 i [kommuneloven av 1992](#)**

Interkommunalt samarbeid som er organisert som et interkommunalt styre etter [§ 27 i lov 25. september 1992 nr. 107](#) om kommuner og fylkeskommuner, må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter § 18-1 eller et kommunalt oppgavefellesskap etter § 19-1 senest fire år etter at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv treffe vedtak om omdanning etter første ledd og vedta samarbeidsavtalen.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter paragrafen her, blir styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overført til det nye samarbeidet. Hvis det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, overføres eiendelene, rettighetene og forpliktelsene til én eller flere av deltakerkommunene. Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen. Overføringen vil i seg selv ikke være grunn til at rettsforholdet opphører.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter paragrafen her, skal omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre skje ved at styrets navn endres i registrene.

### **§ 31-3. Overgangsregler om internkontroll**

Fram til [kapittel 25](#) trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

- a. Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.
- b. I årsberetningen skal det redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll med virksomheten.
- c. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

### **§ 31-4. Andre overgangsregler**

For Longyearbyen lokalstyre gjelder [lov 25. september 1992 nr. 107 kapittel 11](#) og [12](#), [§ 10 a](#), [§ 16](#), [§ 24](#) nr. 2 og [§§ 30](#), [31](#), [36](#), [37](#), [38](#), [39 a](#) og [59](#) inntil lokalstyret holder konstituerende lokalstyremøte ved oppstart av valgperioden 2019–2023.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

0 Endret ved lov [21 juni 2019 nr. 55](#).

### **§ 31-5. Videreføring av forskrifter**

Forskrifter gitt i medhold av [lov 25. september 1992 nr. 107](#) gjelder også etter at loven her har trådt i kraft, så langt de også kunne ha vært gitt med hjemmel i loven her.

### **§ 31-6. Endringer i andre lover**

Fra samme tid som loven settes i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover: — — —

0 Endret ved lover [24 mai 2019 nr. 17](#), [21 juni 2019 nr. 55](#).