

Innhold

Forord	5
DEL 1 KOMMUNEN I ET JURIDISK PERSPEKTIV	17
I Hva er en kommune?	19
1 Kommune-Norge	19
2 Kommuneinndeling	20
3 Forvaltningsnivåer. KS	22
3.1 Staten	22
3.1.1 Departementene og direktorater/tilsyn	23
3.1.2 Fylkesmannen.....	24
3.2 Fylkeskommunene.....	26
3.3 KS	27
II Hvilke oppgaver har kommunen?	29
1 Omfattende og sentrale oppgaver i velferdssamfunnet	29
2 Lovpålagte oppgaver og frivillige oppgaver	31
3 Myndighetsutøvelse, tjenesteytelser og næringsvirksomhet	33
4 Oppgaver etter særlov	34
4.1 Barnehager.....	35
4.2 Opplæring	39
4.3 Helse- og omsorgstjenester.....	42
4.4 Barnevern	45
4.5 Sosiale tjenester	48
4.6 Byggesaker	49
4.7 Kommunal planlegging.....	54
4.7.1 Planlegging etter plan- og bygningsloven	55
4.7.2 Kommunal planstrategi.....	56
4.7.3 Kommuneplan.....	57
4.7.4 Reguleringsplaner	60
4.7.5 Midlertidig forbud mot tiltak	64
4.7.6 Statlig og regional planlegging	65
III Kommunens inntekter	69
1 Innledning.....	69
2 Skatt.....	70

	3	Statlige overføringer	70
	4	Brukerbetaling	71
	5	Oppsummering	73
IV		Kommunen som en del av folkestyret	75
	1	Valgkanalen	75
	2	Innbyggerdeltakelse	78
V		Juss i kommunen	82
	1	Rettsikkerhet	82
	2	Forvaltningsrettslige hovedprinsipper	84
	2.1	Legalitetsprinsippet	84
	2.2	Forsvarlighetsprinsippet	84
	2.3	Likhetsprinsippet	85
	2.4	Saklighetsprinsippet	86
	2.5	Offentlighetsprinsippet/Åpenhetsprinsippet	86
	3	Grunnleggende prinsipper i kommunalretten	87
	3.1	Det kommunale selvstyret og prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret	88
	3.1.1	Forholdsmessighetsprinsippet	88
	3.1.2	Nærhetsprinsippet	89
	3.1.3	Finansieringsprinsippet	89
	3.2	Prinsippet om kommunens frihet til å organisere seg selv og prinsippet om enhetlig forvaltning	89
	3.3	Prinsippet om bærekraftig utvikling	90
	4	Kompetansebegrepet	90
	4.1	Begrepsavklaring	90
	4.2	Offentligrettslig kompetanse og privatrettslig kompetanse	91
	4.3	Kommunenenes alminnelige og spesielle kompetanse	91
	4.4	Personell kompetanse, materiell kompetanse og prosessuell kompetanse	92
	5	Aktuelle rettskilder	93
	5.1	Generelt om kommuneloven	93
	5.2	Andre aktuelle lover	96
	5.3	Lovens forarbeider	96
	5.4	Forskrifter	97
	5.5	Rettspraksis	98
	5.6	Reglement	99
	5.7	Praksis og rettsoppfatninger	99
	5.8	Internasjonale konvensjoner og EØS-avtalen	101
	5.9	Reelle hensyn/vurderinger	102
	6	Kommunejuss i et relasjonsperspektiv	102

DEL 2	GRUNNLEGGENDE REGLER OM KOMMUNEN SOM ORGANISASJON OG KOMMUNENS ØKONOMIFORVALTNING.....	105
VI	Hvordan er kommunen organisert?	107
1	Grunnleggende styringsformer	107
1.1	Folkevalgte organer	107
1.2	Kommunestyret	107
1.3	Formannskapssystemet eller parlamentarismesystemet ...	108
2	Formannskapssystemet (Normalmodellen): Folkevalgte organer	111
2.1	Ulike organiseringsmodeller	111
2.2	Formannskapet	113
2.3	Ordfører.....	115
2.4	Utvalg.....	117
2.5	Kommunestyrekomiteer.....	119
2.6	Styre for institusjon.....	121
3	Formannskapssystemet (Normalmodellen): Administrasjonen	122
3.1	Frihet i valg av administrative modeller	122
3.2	Kommunestyret som arbeidsgiver	126
3.3	Lovregler om administrasjonen	126
3.3.1	Kommunedirektør (rådmann)	126
3.3.2	Lederstillinger etter særlov	131
3.3.3	Ansettelse på åremål	132
3.3.4	Pensjonsordning.....	133
3.4	Medbestemmelse i kommunal sektor.....	133
3.4.1	Partssammensatte utvalg (Administrasjonsutvalg)	134
3.4.2	Møte- og talerett.....	135
3.4.3	Arbeidsmiljøutvalg og verneombud.....	136
4	Parlamentarisk styringsform	137
4.1	Alternativ styringsform	137
4.2	Innføring av parlamentarismesystemet	138
4.3	Valg av byråd. Mistillit.....	140
4.4	Byrådets ansvar og myndighet.....	142
4.4.1	Leder av administrasjonen	142
4.4.2	Opprettelse av politiske stillinger	144
4.4.3	Ordførerens rolle	144
4.4.4	Styrer	145
4.5	Forslagsrett for kommunestyremedlemmer	145
4.6	Kompensasjon til opposisjonspartiene	146
4.7	Konsekvenser av valg mellom parlamentarismesystemet og formannskapssystemet	147
4.7.1	Fordeler og ulemper	147
4.7.2	Oppsummering av rettslige konsekvenser	148

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

8	Habilitet.....	187
8.1	Habilitetsreglene i forvaltningsloven.....	187
8.2	Habilitetsreglene for de folkevalgte i kommuneloven § 11-10.....	192
8.3	Habilitetsreglene for de ansatte i kompl. § 13-3.....	194
IX	Hvilke rettigheter og plikter har de folkevalgte?.....	196
1	Oversikt.....	196
2	Valg.....	197
2.1	Rett og plikt til å motta valg.....	197
2.2	Rett og plikt til å fungere hele valgperioden.....	199
3	Møterett og møteplikt.....	201
3.1	Gyldig forfall.....	201
3.2	Rett til fri fra arbeid.....	202
4	Stemmerett og stemmeplikt.....	202
5	Taushetsplikt.....	203
6	Godtgjøring.....	205
6.1	Godtgjøring av utgifter som reise etc.	206
6.2	Arbeidsgodtgjøring.....	207
6.3	Godtgjøring ved frikjøp.....	207
6.4	Ettergodtgjøring.....	208
7	Pensjon og ulike velferdsgoder.....	208
X	Kommunens økonomiforvaltning.....	210
1	Grunnleggende krav.....	210
2	Årsbudsjett.....	211
3	Økonomiplan.....	214
4	Årsregnskap og årsberetning.....	215
5	Finans- og gjeldsforvaltning.....	217
6	Lån.....	218
7	Garantier.....	221
DEL 3	ØVRIGE ORGANISERINGSFORMER FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET.....	223
XI	Oversikt.....	225
1	Organiseringsmuligheter for virksomhet som en kommune driver alene.....	225
2	Organiseringsmuligheter hvor kommuner driver virksomhet sammen.....	226
3	Organiseringsformer hvor en kommune kan drive virksomhet sammen med stat/private.....	228
4	Etablering av egne rettssubjekter og frihet i valg av organiseringsformer.....	230

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

INNHOLD

	6 Styret.....	294
	6.1 Kompetanse	294
	6.2 Styrets størrelse, valg mm.....	295
	7 Daglig leder.....	296
	8 Representasjonsrett	296
	9 Økonomiforvaltning og økonomisk ansvar	296
	10 Uttreden og oppløsning.....	298
XVII	Aksjeselskap	300
	1 Hva er et aksjeselskap? Etablering	300
	2 Styringsstruktur og kompetansefordeling.....	302
	3 Vedtekter	305
	4 Deltakeransvar. Konkurs.....	305
	5 Endring i eierforhold. Oppløsning og avvikling.....	306
XVIII	Stiftelser	307
	1 Hva er en stiftelse? Etablering	307
	2 Styringsstruktur og kompetansefordeling.....	309
	3 Vedtekter.....	310
	4 Oppløsning av en stiftelse	311
	5 Statlig tilsyn og kontroll med stiftelser	311
XIX	NAV	312
	1 NAV-reformen.....	312
	2 Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).....	313
	3 Felles lokale kontorer	316
	4 Partnerskapsavtalen	319
XX	Oppsummering	323
	1 Virksomhet en kommune driver alene.....	323
	2 Interkommunalt samarbeid	324
	3 Samarbeid med stat og private.....	328
DEL 4	KONTROLLSYSTEMER MV.	331
XXI	Etikk i kommunen	333
	1 Tillitsskapende forvaltning med høy etisk standard	333
	2 Ethiske spørsmål knyttet til kommunal selskapsorganisering	336
	2.1 Styremedlemmer og rolleblanding	336
	2.2 Habilitet	337
	2.3 Godtgjøring.....	338
	3 Ethiske spørsmål knyttet til kommunens anskaffelser av varer og tjenester mv.	339
	4 Ethiske spørsmål knyttet til rollen som folkevalgt eller arbeidstaker.....	342
	4.1 Gaver / andre fordeler.....	342

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

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

5	Fylkesmannens rolle overfor kommunenes økonomiforvaltning	462
5.1	ROBEK	462
5.2	Fylkesmannens kontroll med årsbudsjettet	466
5.3	Fylkesmannens kontroll med lån og langsiktige leieavtaler	468
5.4	Fylkesmannens godkjenning av kommunale garantier	471
6	Fylkesmannens rolle mv. i den kommunale planleggingen.....	473
6.1	Samarbeid og veiledning.....	474
6.2	Innsigelse	475
6.3	Fylkesmannens klagerett.....	478
6.4	Statlige planretningslinjer og bestemmelser	478
XXIV	Det kommunale selvstyre	480
1	Hva behandles i dette kapitlet?	480
2	Europarådets charter om lokalt selvstyre	481
3	Grunnlovsværn av det kommunale selvstyre	483
4	Kommuneloven § 2-1 og begrepet «kommunalt selvstyre»	485
5	Kommunalt selvstyre vs. behovet for statlig styring.....	487
6	De kommunale folkevalgte organene – demokratiet	490
7	Kommuneinndelingen og kommunesamarbeid	492
8	Kommuners oppgaver.....	493
9	Nærhetsprinsippet	496
10	Finansiering og økonomiforvaltning.....	497
11	Statlig tilsyn og kontroll	499
12	Tvister mellom stat og kommune	505
13	Statlige styringsmidler og det kommunale selvstyre	507
13.1	Statlige styringsmidler.....	507
13.2	Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.....	509
13.3	Konsultasjonsordningen mellom staten og KS	511
	Eksempel på reglement for kommunestyre og underliggende organer	513
	Offentlige dokumenter mv.....	527
	Lovforarbeider mv.	527
	Rundskriv mv.....	530
	Litteratur.....	533
	Saksregister mv.....	539
	Rettspraksis	539
	Sivilombudsmannen	539
	Uttalelser fra Kommunaldepartementet i tolkningsspørsmål	540
	Lovregister	541
	Stikkordregister.....	553