



UiT

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Rett og legitimasjon for ordfører etter ny kommunelov

Tor-Vegard Hansen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap - våren 2019



Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	TEMA OG PROBLEMSTILLING	1
1.2	AKTUALITET	1
1.3	AVGRENSNING	2
1.4	METODISKE SPØRSMÅL	2
1.5	VIDERE FREMSTILLING	3
2	<u>GRUNNLEGGENDE HENSYN</u>	4
2.1	INNLEDNING	4
2.2	GENERELLE HENSYN	4
2.3	SPEIELLE HENSYN	6
3	<u>KOMMUNALRETTENS LEGITIMASJONSSYSTEM</u>	8
3.1	BESLUTNINGSMYNDIGHET	8
3.2	GENERELT OM ORDFØRERS ROLLE	9
3.3	KOMMUNELOVUTVALGETS FORSLAG TIL LEGITIMASJONSREGLER	9
3.4	LEGITIMASJONSREGELEN I DEN NYE KOMMUNELOVEN	11
3.5	BINDING UTOVER LOVFESTEDE SKRANKER	12
3.6	OPPSUMMERING	14
4	<u>ORDFØRERS KOMPETANSEGRENSE ETTER NY KOMMUNELOV</u>	15
4.1	PROBLEMSTILLING	15
4.2	SAKER AV PRINSIPELL BETYDNING	15
4.3	HASTESAKER	17
4.4	UTVIDELSE AV DEN OBJEKTIVE GRENSEN?	22
4.5	OPPSUMMERING	23
5	<u>NÆRMERE OM BINDING</u>	24
5.1	PROBLEMSTILLINGEN	24
5.2	KRAV TIL UNDERSØKELSE	25
5.3	DELEGASJONSVEDTAKETS TILGJENGELIGHET	26
5.4	DELEGASJONSVEDTAKETS INNHOLD	29
5.5	OPPSUMMERING	31
6	<u>BINDING I KOMMUNELOVEN ELLERS</u>	32

6.1	REGLENE OM ØKONOMIFORVALTNING	32
6.2	SAMMENLIGNING MED DELEGASJONSREGLENE	35
6.3	OPPSUMMERING	37
7	<u>ERSTATNINGSANSVAR VED PERSONELLE KOMPETANSEBRUDD</u>	38
7.1	PROBLEMSTILLING	38
7.2	NÆRMERE OM ARBEIDSGIVERANSVARET	38
7.3	KOMMUNENS ERSTATNINGSANSVAR	39
7.4	OPPSUMMERING	42
8	<u>KONKLUSJON OG RETTSPOLITISK DRØFTELSE</u>	43
8.1	KONKLUSJON	43
8.2	FORSLAG TIL DE PERSONELLE KOMPETANSEREGLENE	44
9	<u>KILDELISTE</u>	47
9.1	LOV	47
9.2	FØRARBEIDER	47
9.3	RETTSPRAKSIS	48
9.4	LITTERATUR	48
9.5	ANDRE KILDER	49

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne masteroppgaven er rett og legitimasjon for ordfører etter Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (den nye kommuneloven). Uttrykket «rett og legitimasjon» brukes der en fullmaktsgiver lar en representant handle på sine vegne overfor tredjemann. Begrepet «rett» viser til den interne rett fullmektigen har blitt tildelt av fullmaktsgiver, mens begrepet «legitimasjon» omhandler den rett fullmektigen virker å ha overfor tredjemann. Oppgavens hovedproblemstillinger springer ut av det tilfelle der ordfører som kommunens representant har inngått en avtale med tredjemann, som kommunen i ettertid hevder seg ubundet av. Spørsmålet som søkes avklart, er på hvilket grunnlag kommunen kan forpliktes der ordfører har gått utenfor sin myndighet. Herunder ønskes å avdekke om reglene for binding av kommunen ved ordfører som representant, er i samsvar med de hensyn som gjør seg gjeldende på rettsområdet.

1.2 Aktualitet

I juni 2013 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppgave å utarbeide en ny kommunelov. Dette hadde sammenheng med at det var 20 år siden någjeldende kommunelov trådte i kraft, og at samfunnsutviklingen skapte et behov for en gjennomgang av denne.¹ Resultatet av dette arbeidet ble den nye kommuneloven. Størsteparten av loven vil tre i kraft høsten 2019, avhengig av når de nye kommunestyrene og fylkestingene konstitueres. Én av utvalgets oppgaver under arbeidet med loven var å vurdere hvorvidt ordførers rolle og myndighet bør reguleres nærmere.² Dette har gitt resultater gjennom utvidet myndighet for ordfører i den nye loven, og det er derfor aktuelt å se nærmere på dette.

Personelle kompetansebrudd i kommunen har relativt nylig vært gjenstand for behandling i Høyesterett i dommen HR-2016-476-A (Bremanger). Fra tidligere finnes det også flere saker som omhandler spørsmål om virkningen av at ordfører har disponert utover bemyndigelsen, blant annet Rt. 1992 s. 1642 (Gamvik).³ I tillegg har kommunalrettens kompetanseregler i

¹ NOU 2016:4 s. 13

² Op.cit. s. 14

³ Det finnes også flere eksempler, blant annet Rt. 1933 s. 385, Rt. 1971 s. 228 og Rt. 1975 s. 882

senere tid vært gjenstand for kritikk. Markus Hoel Lie har tatt til ordet for at det i kommunalretten er «behov for en klargjøring av hvor de personelle kompetansegrensene går, ikke en ny legitimasjonsregel».⁴ Etter dette er det aktuelt å se nærmere på om den nye kommuneloven medfører en bedre angivelse av grensene, eller om det fortsatt er usikkert hvor disse går.

1.3 Avgrensning

Spørsmålet om når kommunen er bundet av en disposisjon kan stille seg ulikt avhengig av hvilken avtaletype det er snakk om, og hvilket kompetansegrunnlag som foreligger.⁵

Oppgaven avgrenses i det følgende til avtaler inngått på formuerettens område. Dette kan typisk være disposisjoner som gjelder kjøp og salg av fast eiendom, verdipapirer, servitutter eller andre omsettelige rettigheter med økonomisk verdi. Avgrensningen innebærer at utøvelsen av offentlig myndighet som for eksempel innvilgelse av tillatelser og økonomisk støtte faller utenfor. Bakgrunnen for valget er at oppgaven er ment å være avtalerettslig, og at avtaleloven⁶ § 41 fastslår at loven utelukkende gjelder på formuerettens område.

1.4 Metodiske spørsmål

Oppgaven legger primært en rettsdogmatisk metode til grunn, og forsøker å avdekke gjeldende rett når den nye kommuneloven trer i kraft. Dette vil innebære en analyse av loven, sett i sammenheng med forarbeider, rettspraksis, litteratur og relevante hensyn. Videre benyttes en forskningsrapport som viser resultater av at ordfører fikk utvidet myndighet i enkelte kommuner. Herunder vises til at formålet med oppgaven ikke bare er å fastslå hva som er gjeldende rett, men også å problematisere eventuelle svakheter ved denne. Loven og forarbeidene bidrar i denne sammenheng til å avklare lovgivers intensjon, høyesterettspraksis viser fortolkningen hos landets prejidikatsdomstol, mens litteratur og hensyn kan gi et innblikk i eventuelle svakheter ved forståelsen av gjeldende rett. Forskningsrapporten gir på sin side innsikt i de faktiske virkningene av at loven nå endres.

⁴ Markus Hoel Lie, «Gyldig avtale på tross av personelle kompetansebrudd i kommunen», *Lov og rett*, vol. 55, 09/2016, s. 587

⁵ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 13

⁶ Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer

Når oppgaven søker å problematisere gjeldende rett, medfører dette at drøftelsen også vil bære preg av å være rettspolitisk. Dette innebærer at det også gis en viss beskrivelse av hvordan retten bør være. Denne vurderingen vil særlig gjelde de tilfeller der det vises til kritikk i litteraturen, eller ved vurderingen av om retten samsvarer med de hensyn som gjør seg gjeldende på rettsområdet. Enkelte steder i drøftelsen vil selskapsretten benyttes som sammenligningsgrunnlag, da kommunen ved avtaleinngåelse på formuerettens område må sammenlignes med andre markedsaktører. Disse rettskildedefaktorene har imidlertid mindre betydning for gjeldende rett, enn det som er tilfelle for lovtekst, forarbeider og høyesterettspraksis.

Som en konsekvens av at loven er en nyvinning, finnes det lite teori som redegjør for lovens innhold. Store deler av loven er imidlertid en videreføring av den någjeldende kommunelov. Foruten én artikkel finnes det så vidt meg bekjent ingen redegjørelse av de faktiske følgene av utvidet kompetanse for ordfører i juridisk teori. Siden loven ikke er trådt i kraft, finnes det heller ingen rettspraksis der problemer knyttet til utvidet myndighet kommer på spissen. Dette medfører at lov og forarbeider får særlig vekt. Det nærmere innholdet av disse rettskildene vil analyseres gjennom å se på sentrale hensyn, forskningsrapporten, andre rettsområder, og kritikk i litteraturen.

1.5 Videre fremstilling

Den videre fremstilling vil først ta for seg grunnleggende hensyn ved spørsmål om kommunen skal bindes når det foreligger personelle kompetansebrudd. Disse danner rammene for drøftelsen. Videre vil kommunalrettens legitimasjonssystem gjennomgås. Deretter behandles ordførers kompetansegrense etter loven, og spørsmålet om binding basert på denne. Etter dette sees det nærmere på legitimasjonsregler i kommuneloven ellers. Så stilles spørsmål ved om kommunen kan være erstatningsansvarlig ved ugyldig avtale, til tross for at det foreligger personelle kompetansebrudd. Avslutningsvis kommer en konklusjon, samt en rettspolitisk drøftelse.

2 Grunnleggende hensyn

2.1 Innledning

Det er flere hensyn som må tas i betraktning ved spørsmål om hvorvidt kommunen skal bindes av personelle kompetansebrudd. Disse kan inndeles i underkategoriene generelle og spesielle hensyn.⁷ De generelle hensyn gjør seg gjeldende ved spørsmål om hvorvidt hovedmann bør bindes av disposisjoner der en representant har handlet i strid med sin rett. De spesielle hensyn knytter seg opp mot tilfeller der spørsmålet er om en kommune bør bindes av slike disposisjoner. Videre redegjøres nærmere for hensynene som faller innenfor disse kategoriene.

2.2 Generelle hensyn

Kommunen er en juridisk person som ikke kan disponere på egen hånd.⁸ Kommunen disponerer gjennom sine organer eller sine representanter. Når et organ eller en representant handler i strid med den rett vedkommende er tildelt, står man overfor en situasjon der hensynet til kommunen må vurderes mot hensynet til tredjemann.⁹ Kommunen vil normalt forvente at den ikke blir bundet av avtaler utover det som fremgår av fullmaktsforholdet. Tredjemann vil på sin side forvente at kommunen bindes når representanten tilsynelatende hadde myndighet til å foreta disposisjonen. Spørsmålet blir hvordan disse hensynene skal avveies.

Ett av de generelle hensynene er kompetansegrensens synlighet.¹⁰ Dersom tredjemann enkelt kunne blitt kjent med innholdet i representantens kompetanse taler dette for at kommunen ikke kan bindes. Motsatt taler det for binding at tredjemann hadde få forutsetninger for å gjøre seg kjent med denne. I slike tilfeller vil det være mer sannsynlig at vedkommende var i aktsom god tro, enn i tilfeller der grensen enkelt kunne vært avdekket. Det er et grunnprinsipp i avtaleretten at mangler ved et løfte normalt ikke kan gjøres gjeldende overfor en løftemottaker i aktsom god tro. Det vil foreligge harmoni i dette systemet dersom også

⁷ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 19

⁸ Hov og Høgberg, *Alminnelig avtalerett*, Oslo 2009, s. 231 flg.

⁹ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 19

¹⁰ Op.cit. s. 20

mangler ved tildelingen eller utøvelsen av representasjonsevne normalt ikke kan gjøres gjeldende overfor en medkontrahent i aktsom god tro.¹¹

Dette hensynet har sammenheng med et annet relevant hensyn; notoritet.¹² Når fullmaktsgiver hevder seg ubundet av en avtale fordi en representant har gått utenfor sin kompetanse, vil det være en fordel at det kan bevises hvor grensen var ment å gå. Dersom denne grensen var klar, taler dette til fullmaktsgivers fordel. Situasjonen vil derimot være en annen der grensen er uklar. I slike tilfeller kan det være risiko for at kompetansegrensen diktes opp av fullmaktsgiver, som vil unngå å bli bundet av en ugunstig disposisjon.¹³ Dette taler for at vedkommende bør bindes der det ikke er notoritet rundt fullmaktsforholdet.

Et annet relevant hensyn er om tredjemann er villedet og eventuelt av hvem. Er han villedet av noen hovedmannen har praktisk mulighet til å instruere og kontrollere, taler dette til fordel for tredjemann. Her vil det være to ytterpunkter, der man på den ene siden har en prinsipal med god kontroll over legitimasjonsforholdene, mens han i motsatt tilfelle har null kontroll.¹⁴ Ved god kontroll må prinsipalen på generelt grunnlag være forberedt på å bære konsekvensene av en vidt utformet fullmakt. På den annen side kan det ikke forventes at man skal bære risikoen for at noen vilkårlig disponerer i ens navn. I et mellomtilfelle kommer situasjoner der instruks fra prinsipalen setter begrensninger på representantens rett, men der instruks ikke er tilgjengelig for tredjemann.¹⁵ Her vil det kunne oppstå situasjoner der det skapes forventninger i strid med den fullmakt som er gitt. Ved villfarelse vil det videre kunne ha betydning om villfarelsen er en utbredt oppfatning eller om tredjemann er alene om denne. Der det er snakk om store verdier vil tredjemanns undersøkelsesplikt være større.¹⁶

Det siste generelle hensyn er prevensjonshensynet, som taler for at reglene i det lengste bør utformes slik at en konflikt unngås.¹⁷ Dette kan oppnås gjennom en klar instruks som er lett tilgjengelig for tredjemann, og som skaper lite rom for feiltolkning. I tilfeller der hovedmannen ikke oppfyller sin opplysningsplikt, «kan binding ses som en sanksjon som

¹¹ Johan Giertsen, *Avtaler*, Oslo 2014, s. 282

¹² Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 20

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Op.cit.* s. 21

¹⁵ *Op.cit.* s. 20-21

¹⁶ *Op.cit.* s. 21

¹⁷ *Ibid.*

rammer ham mot uønsket atferd». ¹⁸ Dersom det foreligger klare instruksjoner som tredjemann enkelt har tilgang til, står imidlertid vedkommende nærmest å bære risikoen.

2.3 Spesielle hensyn

Det er flere hensyn som gjør seg gjeldende når det er snakk om binding av kommuner der en representant går utover sin rett. Det fremgår av forarbeidene til den nye kommuneloven at kommunens adgang til delegering har bakgrunn i hensyn til effektivitet, lokal tilpassing og selvstyre. ¹⁹ Som en nyvinning i den nye kommuneloven er de sentrale elementene ved det kommunale selvstyret lovregulert i henholdsvis §§ 2-1 og 2-2. I lovens § 2-1 presiseres det blant annet at hver kommune er et eget rettssubjekt som kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Adgangen til delegering har videre bakgrunn i at beslutningsstrukturen skal være hensiktsmessig og forsvarlig. ²⁰ En legitimasjonsregel vil kunne medføre en uthuling av dette regelverket. Dersom kommunen blir bundet av noen som i utgangspunktet ikke hadde kompetanse til å inngå avtalen, kan dette medføre at befolkningen mister tillit til kommunen som forvalter av fellesskapets ressurser. ²¹ Dette som en følge av at kommunen ikke bare representerer sine egne interesser, men også interessene til kommunens borgere.

Dersom kommunen bindes vil det også kunne være i strid med hensynet til beslutningens demokratiske legitimitet. ²² Siden kommunen i prinsippet styres av folkevalgte, vil en beslutning som er foretatt utover delegert kompetanse kunne sies å mangle folkelig forankring. På den annen side trenger kommunene et effektivt kompetansesystem, i tillegg til at omsetningslivets interesser vil være av betydning. Disse hensynene må avveies mot hverandre. Beslutningens demokratiske legitimitet kan særlig være et problem der en enkeltperson opptrer som representant på vegne av kommunen, noe som vil være tilfelle for ordfører. Dette hensynet taler for at terskelen bør være høyere for å binde kommunen ved slike avtaler.

Videre er forutberegnelighetshensynet viktig. ²³ Dersom alle kommuner har like personelle

¹⁸ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 22

¹⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 66

²⁰ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 22

²¹ Ibid.

²² Op.cit. s. 23

²³ Ibid.

kompetanseregler, vil alle kunne innrette seg etter det samme. Dette kan gjøres på flere måter. Loven kan ha klare bestemmelser som fordeler kompetanse, der videredelegering av denne begrenses. Dette vil imidlertid gå på bekostning av det kommunale selvstyret og forhindre lokale variasjoner. Det vil være individuelle forskjeller fra kommune til kommune, og det kan tenkes at en generell regel ikke er hensiktsmessig for alle. Forutberegnelighet kan også sikres ved at det stilles krav til at interne instruksjoner må offentliggjøres. Situasjonen rundt hvem som har rett til å inngå avtaler vil i alle fall ikke være forutberegnelig der denne informasjonen ikke er tilgjengelig for omverdenen.

Hensynet til konkret rimelighet er også relevant. For å oppnå forutberegnelighet trenger man klart avgrensede vilkår for når prinsipalen er bundet. Imidlertid vil hensynet til konkret rimelighet tilsi at disse reglene er fleksible slik at de kan tilpasses den aktuelle situasjonen.²⁴ Avveiningen av disse to hensynene må gjøres konkret, men hensynet til forutberegnelighet har nok generelt større gjennomslagskraft på formuerettens område enn det har ved utøving av offentlig myndighet.²⁵

Som nevnt er lokalt selvstyre et sentralt hensyn bak kommunens delegeringsadgang. Ved spørsmål om hvor vidtgående og skjønnsmessig denne vurderingen skal være, vil dette måtte avveies mot hensynet til rettssikkerhet, likhet og statlig kontroll.²⁶ Der kommunen selv har vidt spillerom vil dette i stor grad legge opp til forskjellig praksis fra kommune til kommune. Samtidig vil skjønnsmessige vurderinger gi kommunen større mulighet til å påvirke innholdet i en avgjørelse. Dette vil kunne styrke lokaldemokratiet og gi kommunens borgere makt gjennom sine folkevalgte.

Et annet hensyn som vil være viktig på formuerettens område er kommunen som markedsaktør. Dette hensynet er også nevnt i forarbeidene til den nye kommuneloven, der det påpekes at «Både kommunen og andre aktører i markedet skal vite, og kunne innrette seg etter, at kommunen er som andre aktører i markedet».²⁷ Dette taler for at kommunen bør følge de samme reglene som andre markedsaktører. Det vil kunne være betenkelig for tredjeparter å inngå en avtale med kommunen via en representant, dersom kommunen enkelt vil kunne si

²⁴ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 25

²⁵ Ibid.

²⁶ Op.cit. s. 24

²⁷ NOU 2016:4 s. 104

seg ubundet av denne. Som nevnt ovenfor representerer imidlertid kommunen også borgernes interesser og skiller seg dermed i stor grad fra private markedsaktører. Dette taler på sin side for at kommunen ikke bør bindes av vedtak som er fattet av en representant uten kompetanse.

Hensynet til kommunen og samfunnet må avveies mot hensynet til å beskytte tredjemann mot vilkårlige inngrep etablerte rettsposisjoner.²⁸ I Rt. 2011 s. 410 (Ernst & Young) var spørsmålet om daglig leder kunne binde foretaket til tross for at det ikke forelå et lovbestemt grunnlag for daglig leders evne til å binde arbeidsgiver. Førstvoterende skriver her at «det er selskapet som er nærmest til å sørge for at rutiner og instruksjoner er på plass, slik at ansatte vet hvilken kompetanse de har og tar nødvendige forbehold dersom de fremforhandler avtaler de ikke selv kan slutte».²⁹ Etter rettspraksis fremstår det dermed som at avveiningen skal ta sikte på å avdekke hvem som står nærmest å bære risikoen. På kommunalrettens område kan det imidlertid tenkes at terskelen bør være noe høyere, da det ikke bare vil være kommunen som bærer risikoen, men også kommunens borgere.³⁰

3 Kommunalrettens legitimasjonssystem

3.1 Beslutningsmyndighet

Det fremgår av den nye kommuneloven § 5-3 første ledd at «kommunestyret er det øverste organet i kommunen». Videre i annet ledd påpekes at «kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen [...], hvis ikke noe annet følger av lov». I utgangspunktet er det altså kommunestyret som har den øverste beslutningsmyndighet i kommunen. Det fremgår imidlertid av bestemmelsens tredje ledd at myndigheten til å treffe vedtak kan delegeres til blant annet ordfører, dersom det skjer innenfor lovens rammer. I den nye kommuneloven er det flere slike bestemmelser som gir kommunestyret adgang til å delegerer kompetanse til ordfører.

²⁸ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 26

²⁹ Rt. 2011 s. 410, avsnitt 43

³⁰ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s. 5

3.2 Generelt om ordførers rolle

Den någjeldende³¹ og den nye kommuneloven definerer ordførers rolle i kommunen på samme måte. Den nye kommuneloven § 6-1 første ledd fastslår at ordføreren i kommunen er «møteleder i kommunestyret og formannskapet». Videre i annet ledd at ordføreren er «rettslig representant [...] og underskriver på kommunens [...] vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre». Det fremgår av forarbeidene at ordførers formelle rolle i hovedsak er å være «ordstyrer, sette dagsordenen og være rettslig representant for kommunen».³² Dette innebærer at ordfører i utgangspunktet ikke har myndighet til å fatte vedtak på egenhånd og at disse skal treffes sammen med andre folkevalgte i kollegiale organer. Imidlertid kan ordfører gjennom den nye kommuneloven § 6-1 fjerde ledd bli tildelt rett til å på egenhånd treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning eller i saker som haster. Dette vil bli nærmere behandlet senere.

I forarbeidene til den nye kommuneloven fremhever kommunelovutvalget at det i senere tid har skjedd en profesjonalisering av ordførervervet, da de fleste ordførere nå er heltidspolitikere. I tillegg pekes det på at ordfører har en viktig rolle som kommunens ansikt utad og som et bindeledd mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommunen. Det trekkes også frem at selv om ordførers formelle oppgaver etter loven er små og upolitiske, er ordførers reelle innflytelse langt større.³³ Utvalgets synspunkt kan dermed sies å være at ordfører har en stor og viktig rolle både innad i kommunen og utad for folket.

3.3 Kommunelovutvalgets forslag til legitimasjonsregler

Når kommunestyret har anledning til å delegerer sin kompetanse videre, vil et naturlig spørsmål være om kommunen kan bindes dersom det foreligger personell kompetanseoverskridelse; altså tilfeller der representanten går utover den rett vedkommende er tildelt. Ved utarbeidelsen av den nye kommuneloven presenterte kommunelovutvalget tre forslag til mulige legitimasjonsregler som kunne regulere dette.

Det første forslaget hadde følgende ordlyd: «En privatrettslig disposisjon binder ikke

³¹ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (någjeldende kommunelov)

³² Prop. 46 L (2017-2018) s. 86

³³ NOU 2016:4 s. 124

kommunen eller fylkeskommunen uten at den er foretatt eller godkjent av det organ eller person som har kompetanse til å foreta disposisjonen»³⁴. En slik lovbestemmelse ville medført at kompetanseovertridelser som beskrevet ovenfor ikke hadde utløst legitimasjonsvirkninger. Regelen ville ført til at kommunen enten ble bundet av en avtale fordi det rette organ sto bak vedtaket, eller at kommunen ble ubundet fordi det kompetente organ ikke tok beslutningen. En slik regel vil verne kommunen i stor grad, da den ikke kan bli bundet i større grad enn representanten etter det underliggende forhold hadde myndighet til. På den andre siden vil tredjemann ha et svakere vern. En konsekvens av en slik lovbestemmelse vil derfor kunne være at kommunen får problemer med å inngå avtaler og dermed svekke den i konkurransen mot andre markedsaktører.

Det andre forslaget fra kommunelovutvalget bygde i stor grad på det første, men innebar i tillegg at kommunen kunne bli bundet av avtaler som omhandlet «dagligdagse forhold» på tross av kompetanseoverskridelser. Dette under den forutsetning at «beslutningstaker fremstod som legitimert og medkontrahenten hverken innså eller burde innsett at kompetansen ble overskredet».³⁵ Utvalget pekte selv på problemer med en slik bestemmelse. Blant annet fremheves at uttrykket «dagligdagse forhold» kan by på mange tolknings spørsmål. Det ble derfor foreslått at ulike beløpsgrenser kunne utledes av lovbestemmelsen.³⁶ Det er imidlertid vanskelig å se at dette ville vært en hensiktsmessig løsning. Det vil være store forskjeller på hva som er dagligdags fra én kommune til en annen, og slike beløpsgrenser bør dermed vurderes individuelt for hver enkelt kommune.

Det tredje og siste forslaget åpnet i større grad for binding av kommunen ved kompetanseovertridelse. Dette under den forutsetning at beslutningstaker «fremstod som legitimert og medkontrahenten hverken innså eller burde innsett at kompetansen ble overskredet».³⁷ Forslaget åpnet for at kommunen kunne bindes ved disposisjoner av større økonomisk betydning, og gikk dermed lengst i å sikre tredjemann av forslagene som forelå. Utvalget argumenterte imidlertid med at forslaget i liten grad ville treffe disposisjoner der det var snakk om store økonomiske verdier, uten at det forelå noen nærmere forklaring på hva

³⁴ NOU 2016:4 s. 106

³⁵ Op.cit. s. 107

³⁶ Ibid.

³⁷ Op.cit. s. 109

som lå bak denne uttalelsen. En slik regel ville gitt kommunen svakere vern, men hadde antakelig medført at den i større grad ble konkurransedyktig på markedet.

3.4 Legitimasjonsregelen i den nye kommuneloven

Den nye kommuneloven inneholder ikke legitimasjonsregler ved delegasjon slik som kommunelovutvalget foreslo. Dette har sammenheng med at Høyesterett i HR-2016-476-A (Bremangerdommen) i stor grad avklarte rettstilstanden ved personelle kompetanseoverskridelser i kommunen. Dommen ble avsagt kort tid etter at kommunelovutvalget hadde utarbeidet sitt forslag. Departementet foretok en helhetsvurdering der den nye rettsutviklingen, høringsinnspill og juridisk teori ble vektlagt, og kom fram til at det ikke skulle fremmes lovforslag som regulerte konsekvensene av at noen går utover sin myndighet.³⁸

Dermed blir spørsmålet hva som vil være gjeldende rett når den nye kommuneloven trer i kraft. Da kommunaldepartementet valgte å ikke lovfeste en legitimasjonsregel - og i tillegg valgte å begrunne dette med at rettstilstanden nå er avklart - er det naturlig å tolke dette som at rettstilstanden etter Bremangerdommen er å anse som gjeldende rett.³⁹ I det følgende vil det derfor redegjøres for hva Høyesterett kom fram til i denne saken.

Spørsmålet Høyesterett behandlet, var om en kommune var bundet av avtaler om finansielle instrumenter som administrasjonssjefen hadde inngått på dens vegne. Det var klart at administrasjonssjefen hadde gått utenfor sin kompetanse. Høyesterett presiserte innledningsvis at også kommuner er omfattet av avtaleloven når de inngår avtaler på formuerettens område, men at det i denne saken ikke forelå omstendigheter som kunne binde kommunen på lovfestet grunnlag. Videre ble det vurdert om det forelå binding som følge av en ulovfestet kombinasjons- eller toleransefullmakt. For å definere dette benyttet retten seg av Birger Stuevold Lassens beskrivelse:

«Uttrykket kombinasjonsfullmakt er brukt som betegnelse på forhold der det etter de vanlige

³⁸ Prop.46 L (2017-2018) s. 74-75

³⁹ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s. 3

fullmaksregler vanskelig kan sies å foreligge fullmakt, men der rettsreglene beskytter forventningene hos en tredjemann som ut fra forskjellige omstendigheter i samvirke har hatt grunn til å tro at han handlet med en representant som kunne binde en oppdragsgiver.» Lassen skriver videre at «Tendensen i norsk rett er nok at domstolene lar fullmaktsvirkninger inntreffe i tilfelle hvor de finner at tredjemann har hatt grunn til å regne med en viss fullmakt, når den påståtte fullmaktsgiveren må sies å ha medvirket til å skape slike forventninger hos tredjemann. Og opptrer B på en slik måte og under slike omstendigheter at man etter livets alminnelige regel må gå ut fra at han presenterer A som sin fullmektig, bør det ikke være tvil om at det skapes en fullmakt for A, selv om det kan være problematisk å påvise noen virkelig disposisjon fra B's side». ⁴⁰

For kommunen vil dette innebære at kommunestyret som den «påståtte fullmaktsgiver» må ha medvirket til at forventninger skapes hos tredjemann. I Bremangersaken ble det ikke funnet å foreligge slike omstendigheter, men Høyesterett klargjør uansett at kommunen kan bli bundet på dette grunnlag. I denne vurderingen må det også tas hensyn til representantens stilling.⁴¹ Dersom det er personer høyt oppe i kommunehierarkiet som har foretatt disposisjonen, kan dette i større grad tale for at kommunen skal bindes. Dette vil ha særlig stor betydning for ordfører, som sies å være kommunens ansikt utad. Tidligere i oppgaven ble det vist til at ordførerrollen i stor grad er profesjonalisert, noe som også må inngå i vurderingen. Tredjemann kan i så fall være mer berettiget til å anta at ordfører har kompetanse.

3.5 Binding utover lovfestede skranker

Når det er fastslått at kommunen kan bindes selv om representanten går utover sin myndighet, blir et spørsmål om dette også gjelder der vedkommende har gått utenfor de lovfestede skranker. Som nevnt innledningsvis presiserer kommuneloven § 5-3 tredje ledd at delegering må skje innenfor lovens rammer. Dette taler i utgangspunktet for at kommunen ikke kan bindes der representanten har gått utenfor den kompetansen kommunen kan tildele vedkommende. Dette underbygges av forarbeidene, hvor det står at det ikke vil være grunnlag for legitimasjon dersom grensene for stillingens myndighet er definert i loven.⁴²

⁴⁰ Birger Stuevold Lassen, *Kontraksrettslig representasjon*, Oslo 1992, s. 36 flg

⁴¹ Markus Hoel Lie, «Kombinasjonsfullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2017, s. 479-483

⁴² Prop. 46 L (2017-2018) s. 69

Departementet illustrerer dette gjennom å påpeke at en administrasjonssjef ikke kan binde kommunen i saker av prinsipiell betydning, da loven har en delegeringssperre på dette området.⁴³

Det kan stilles spørsmål ved om dette synspunktet kan opprettholdes etter Høyesteretts enstemmige avgjørelse i Rt. 2015 s. 600 (Inkognitogaten).⁴⁴ Sakens faktum var at en styreleder i et boligsameie alene hadde inngått avtale med et annet boligsameie om parkering på det første boligsameiets grunn. En slik beslutning krevde egentlig vedtak i sameiermøte etter eierseksjonslovens⁴⁵ § 30. Det ble vist til at legitimasjonsregelen i lovens § 43 er utformet etter mønster av den tidligere aksjelovs⁴⁶ § 8-15, som nå er videreført i aksjelovens⁴⁷ § 6-33. Høyesterett kom til at legitimasjonsregelen i aksjeloven i utgangspunktet også omfatter tilfeller med overskridelse av myndighet som tilligger et annet selskapsorgan ved preseptorisk lov. Dermed virker det som at rommet for legitimasjonsserverv generelt er blitt større på formuerettens område.⁴⁸ En følge av dette kan være at også kommuner kan bindes der en representant ved avtaleinngåelse går utover det vedkommende etter loven har rett til.

Dommen har imidlertid fått kritikk for å åpne for en uheldig rettstilstand.⁴⁹ Kritikken viser til at dommens konklusjon bygger på en høyst tvilsom fortolkning av forarbeidene til aksjeloven. Videre gis kritikk for at det ikke vies nok oppmerksomhet til det grunnleggende skillet mellom overskridelse av myndighet som etter loven eksklusivt er tillagt et organ, og overskridelse av myndighet tillagt et organ ved lov, men som ikke kan delegeres. Det kan virke som at reelle hensyn i liten grad underbygger resultatet Høyesterett kom til, da tredjemann vil være lite beskyttelsesverdig når representanten går utover myndighet som eksklusivt er tillagt andre etter loven. I slike tilfeller har han gode muligheter til å gjøre seg kjent med at representanten ikke var bemyndiget.

⁴³ Se også Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 141

⁴⁴ Se Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s. 7

⁴⁵ Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner

⁴⁶ Lov 4. juni 1976 nr. 59 om aksjeselskaper

⁴⁷ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper

⁴⁸ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s. 7

⁴⁹ Eirik Wold Sund, «Overtredelse av myndighet eksklusivt tillagt et selskapsorgan ved lov», *NTS nr. 2/3, 2016*, s. 81

3.6 Oppsummering

En oppsummering av gjeldende rett er dermed at kommuner er omfattet av avtaleloven når de inngår avtaler på formuerettens område og at en representant kan binde kommunen selv om vedkommende går utover den rett han er tildelt. Binding etter avtalelovens regler forutsetter at medkontrahenten var i aktsom god tro. Ved kombinasjons- eller toleransefullmakt må kommunestyret ha medvirket til at det virket som representanten hadde rett til å inngå avtalen. I tillegg inngår flere andre momenter i vurderingen, blant annet representantens stilling.

Sammenligner vi denne legitimasjonsordningen med de tre som ble foreslått av Kommunelovutvalget, ser vi at kommunen i stor grad kan bindes der en representant går utover sin rett og at løsningen dermed har flest likhetstrekk med lovutvalgets tredje alternativ. Dette alternativet krevde imidlertid ikke at kommunestyret bidro til å gi tredjemann inntrykk av at representanten handlet innenfor sin rett. Regelen som fremgår av Bremangerdommen gir dermed kommunen et sterkere vern, sett i forhold til Kommunelovutvalgets tredje forslag. En annen fordel med regelen er at den antakelig fører til at kommunen stiller sterkere som markedsaktør. Regelen gir tredjemann et sterkt vern og bidrar dermed til at han i mindre grad trenger å engste seg for å inngå avtaler med kommunen. Det at det nå foreligger klarere regler som regulerer spørsmålet, gjør også at situasjonen for alle parter er mer forutberegnelig.

Det er ingen tvil om at kommunen kan bli bundet der en representant handler innenfor de lovfestede skranker. Spørsmålet er imidlertid langt mer uklart ved spørsmål om binding utover disse. Inkognitogaten åpner for at en representant kan binde kommunen på formuerettens område, også i tilfeller der vedkommende har handlet utenfor det loven tillater. Dette taler for at denne løsningen må være å anse som gjeldende rett. Dommen er imidlertid kritisert, og det kan stilles spørsmål ved om løsningen vil bli den samme dersom en lignende sak hvor prinsipalen er en kommune kommer for domstolene. Det er også merkverdig at departementet i forarbeidene til kommuneloven ikke tar stilling til dommen da de uttaler at kommunen ikke kan bindes utover det som fremgår av loven. Derfor må det kunne sies å være usikkerhet knyttet til om kommunen kan bindes av en representant som handlet utenfor de lovfestede skranker.

4 Ordførers kompetansegrense etter ny kommunelov

4.1 Problemstilling

Som nevnt i oppgavens forrige del, kan kommunestyret etter den nye kommuneloven delegere en viss kompetanse til ordfører. Kommunen vil alltid være bundet når ordfører handler etter fullmakt som er innenfor lovens grense. I noen tilfeller vil kommunen være bundet av vedtak som er fattet utenfor fullmakt. For å forstå i hvilke situasjoner kommunen er bundet, er det derfor viktig å avklare innholdet i lovens kompetansegrense. I fortsettelsen vil denne gjøres rede for.

4.2 Saker av prinsipiell betydning

Etter den nye kommuneloven § 6-1 fjerde ledd, bokstav a), kan kommunestyret tildele ordfører kompetanse til å treffe vedtak i saker som «ikke har prinsipiell betydning». Dette er en videreføring av gjeldende rett etter någjeldende kommunelovs § 9 femte ledd. Etter denne bestemmelsen kan ordfører tildeles «myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». Den nye loven har en mer konkret ordlyd der ordfører kan «treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning». Begrunnelsen for denne endringen er at det skal fremgå tydeligere at «det er alle saker som ikke er av prinsipiell karakter som skal kunne delegeres, uavhengig av om det er enkeltsaker eller typer av saker.»⁵⁰

Bestemmelsen har en relativt vid ordlyd og det er vanskelig å utlede konkret hvilke saker som ikke er av prinsipiell betydning. En naturlig forståelse er at dette er saker av mindre viktighet for kommunen. Det fremgår av forarbeidene at «kommunestyret har et vidt spillerom til å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning».⁵¹ Dette innebærer at hva som er en prinsipiell sak kan variere fra kommune til kommune. En liten oppklaring finnes imidlertid i forarbeidene til den någjeldende kommuneloven. Her oppstilles noen momenter som er relevante i vurderingen. Disse er vedtakets karakter og konsekvenser, kommunens størrelse og i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.⁵² Selv om disse

⁵⁰ Prop. 46 L (2017-2018) s. 87

⁵¹ Op.cit. s. 64

⁵² Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 277

momentene i noen grad klarlegger hva som ligger i ordlyden, vil det fortsatt i stor grad være en skjønnsmessig vurdering for hver enkelt kommune. Dette kan skape uforutsigbarhet for tredjemann.

Ved tolkningen av vilkåret «prinsipiell betydning», bør det tas hensyn til tredjemanns behov for en synlig kompetansegrense. En tolkning av vilkåret som tredjemann vanskelig kan oppdage, medfører behov for en legitimasjonsregel. En tolkning som derimot i større grad bygger på kilder som tredjemann har enkel tilgang til, medfører at dette behovet blir mindre.⁵³ Ved tolkningen bør det ikke legges vekt på interne forhold i kommunen som tredjemann vil ha vanskelig for å gjøre seg kjent med. Han bør ha innsikt i hvorvidt det er snakk om en stor eller liten kommune, og på denne måten til en viss grad forstå om han står overfor en sak av betydning. Helt klart vil det imidlertid ikke være. Dersom tredjemann skal få faktisk innsikt i kompetansegrensen, må kommunen antakelig gi en nærmere angivelse av denne, og gjøre informasjonen tilgjengelig.

I forarbeidene fremgår det at formålet med delegasjonssperren er at viktige beslutninger fortsatt skal treffes av folkevalgte organer, og ikke av enkeltpersoner.⁵⁴ En bestemmelse som åpner for delegering av mindre viktige saker, sikrer imidlertid effektivitet i tråd med lovens formål, jf. kommuneloven § 1 tredje ledd. Det er viktig at disse to hensynene balanseres, slik at det sikres effektivitet, samtidig som kommunestyret fortsatt er øverste myndighet. Da ordlyden er såpass vid og gir kommunen stor myndighet til å selv bestemme hva som er prinsipielle saker, kan det stilles spørsmål ved om bestemmelsen oppfyller sitt formål. Når det ikke foreligger klare rammer for kompetansen, vil det være muligheter for at ordfører behandler saker som egentlig burde vært behandlet av flere. Dette vil være i strid med beslutningens demokratiske legitimitet.

Dette vil imidlertid ikke ha like stor betydning ved behandling av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Generelt kan det tenkes at jo større betydning saken har, jo større vil inngrepet i beslutningens demokratiske legitimitet være. Dette fordi at beslutninger av høyere verdi kan skade kommunekassen i større grad, noe som igjen vil ha konsekvenser for kommunens borgere. Lovbestemmelsen er riktig nok vag, men det bør uansett fremstå som

⁵³ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 134

⁵⁴ NOU 2016:4 s. 125

klart at ordfører ikke kan fatte vedtak i saker av svært stor betydning for kommunen. Sannsynligheten er dermed liten for at ordfører påfører kommunen stor skade dersom han går utenfor denne grensen. Dersom han klart går utenfor grensen, vil det uansett oppstå et spørsmål om hvorvidt kommunen i det hele tatt kan bindes.⁵⁵

4.3 Hastesaker

I tillegg til å behandle saker som ikke er av prinsipiell betydning, kan ordfører etter ny kommunelov § 6-1 fjerde ledd bokstav b) tildeles kompetanse til å treffe vedtak i hastesaker. Det nærmere innhold av hva som er en hastesak beskrives i kommuneloven § 11-8 første ledd. Det fremgår at dette er 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». Denne type kompetanse har ikke tidligere vært lovfestet for ordfører, og bestemmelsen medfører at ordførers kompetansegrense utvides.

Ordlyden kan imidlertid by på flere tolkningsproblemer når ordførers kompetansegrense skal fastslås. Dette fordi ordfører gjennom denne bestemmelsen også gis adgang til å behandle prinsipielle saker så lenge det haster. Dette legger opp til enda flere skjønnsmessige vurderinger når det påstås at ordfører har gått utenfor sin kompetanse, og det i ettertid må tas stilling til om kommunen er bundet. Et spørsmål i denne sammenheng er i hvor stor grad man skal kunne forvente at tredjemann har kjennskap til når vilkårene for hastevedtak er oppfylt. Dette vil blant annet avhenge av hvordan beslutningssystemet i kommunen er organisert, og hvor ofte det kompetente organ møtes.⁵⁶ Dette er forhold man vanskelig kan ha kunnskap om, med mindre man har innsikt i kommunens drift. I tilfeller der ordfører benytter seg av hastekompetansen kan det derfor tenkes at tredjemann stoler på at vedkommende er bemyndiget og at det senere viser seg at vilkårene for hastevedtak ikke var oppfylt.

Til tross for at det tidligere ikke har vært anledning til å tildele ordfører hastekompetanse, er ikke bestemmelsen i seg selv helt ny. I den någjeldende kommunelovens § 13 gis kommunestyret adgang til å delegere hastekompetanse til formannskapet, et fast utvalg og

⁵⁵ Se punkt 3.5

⁵⁶ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s. 6

kommunerådet. Dette er videreført i den nye loven. Ser man bort fra at kompetanse ikke kan delegeres til ordfører, er bestemmelsene i sin ordlyd svært like. En vesentlig forskjell på å delegere kompetanse til ordfører kontra de ovennevnte, er at ordfører er en enkeltperson og ikke et kollegialt organ. Den någjeldende bestemmelsen sikrer dermed at prinsippet om at avgjørelsesmyndighet skal ligge hos flere fortsatt blir ivaretatt, til tross for at det ikke er kommunestyret som tar beslutningen. Etter bestemmelsen er det ikke nok at man ikke kan vente til neste ordinære møte i vedkommende organ, og at saken oppfattes som såpass liten at det fremstår som unødig, upraktisk og tungvint å innkalle til ekstraordinært møte.⁵⁷ Saken vil altså ikke oppfylle lovens krav dersom det rette organet kan innkalles slik at saken behandles i tide.

Kommunelovutvalget har i forarbeidene begrunnet utvidelsen av ordførers myndighet med et ønske om å styrke de folkevalgtes rolle.⁵⁸ Det presiseres at dette bør skje gjennom en utvidet delegeringsadgang, og ikke en lovfesting av spesifikke oppgaver.⁵⁹ Dette vil medføre at hver enkelt kommune selv kan bestemme rammene for ordførers myndighet, noe som vil styrke det kommunale selvstyret. Imidlertid vil det også hvile større ansvar på kommunen som da må klarlegge disse rammene. De faktiske konsekvensene av dette ser det ikke ut til at utvalget har vurdert.

Det kan virke litt betenkelig at lovutvalget har kommet frem til denne løsningen, når de i sin vurdering også skriver at «enkeltpersoner ikke bør kunne avgjøre enkeltsaker som har prinsipiell betydning», og at «Alle saker som har prinsipiell betydning, bør avgjøres av folkevalgte organer, og dette bør fremgå klart av loven».⁶⁰ Bestemmelsen om hastekompetanse setter ingen begrensning som tilsier at sakene som behandles ikke kan være av prinsipiell betydning. Gjennom å innføre slik kompetanse for ordfører, åpner lovutvalget dermed for akkurat den situasjonen de ikke ønsker; nemlig at en enkeltperson kan fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Det virker derfor som at utvalget motsier seg selv.

Departementet påpekte at man i utgangspunktet bør være varsom med å åpne for at enkeltpersoner skal kunne treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning. De stiller seg

⁵⁷ Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, *Kommunalrett*, Oslo 2002, s. 238

⁵⁸ NOU 2016:4 s. 125

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Op.cit. s. 97

likevel bak kommunelovutvalget og sier at det for ordfører vil være en hensiktsmessig løsning. Argumentet for at dette er mindre betenkelig, er at lovens vilkår for å treffe hastedtak må være oppfylt. I tillegg poengterer departementet at kommunestyret må delegere kompetansen, og at de har adgang til å trekke delegasjonen tilbake. Dette fungerer som en sikkerhetsventil.⁶¹ Departementet kommenterte imidlertid ikke at lovens grense er svært skjønsmessig, og at den derfor kan være vanskelig å fastlegge for tredjemann. Dersom dette hadde vært tema, kan det tenkes at bestemmelsen hadde reist flere motforestillinger.

Hastekompetanse for ordfører ble også foreslått ved utarbeidelsen av den någjeldende kommuneloven. Lovutvalget hadde også denne gangen tatt til orde for at ordførers myndighet burde utvides til å også gjelde hastesaker.⁶² Det kan imidlertid virke som at denne bestemmelsen var ment å ha et noe snevrere virkeområde enn bestemmelsen som er inntatt den nye kommuneloven. Da lovutvalget utarbeidet den någjeldende kommuneloven mente de at den alminnelige hovedregel burde være at kommunestyret utpekte én eller flere nemnder som skulle utøve hastekompetanse. Dersom dette ikke var gjort, eller vedkommende nemnd ikke kunne møtes, skulle hastekompetansen legges til ordfører. Hastekompetansen for ordfører ville altså være subsidiær.⁶³ Departementet stilte seg bak at ordfører burde ha slik kompetanse. Det ble imidlertid påpekt at kompetanse etter bestemmelsen måtte brukes med «meget stor varsomhet» og at ordfører helst burde rådføre seg med ledende folkevalgte fra partiene som var representert i vedkommende organ.⁶⁴ Hastekompetanse for ordfører ble likevel ikke med i loven, da kommunal- og miljøvernkomiteen uten begrunnelse valgte å fjerne dette fra lovforslaget.⁶⁵ Dette beskrives som «redaksjonelle endringer».⁶⁶ Selv om det er vanskelig å fastslå hva som ligger bak at bestemmelsen til slutt ble fjernet, kan det i det minste sies at den ikke ble funnet hensiktsmessig.

Forgjengeren til 1992-loven – Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreløven) – hadde en enda strengere hastedbestemmelse. I lovens § 24 første ledd fikk kommunen adgang til å delegere kompetanse til formannskapet. Denne adgangen gjaldt imidlertid ikke alle saker der det hastet å treffe vedtak og hadde spesifikke

⁶¹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 89

⁶² NOU 1990:13 s. 112

⁶³ Op.cit. s. 358

⁶⁴ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 270

⁶⁵ Innst.O. nr. 95 (1991-1992) s. 31

⁶⁶ Op.cit. s. 12

tilfeller hvor dette var utelukket. Blant annet kunne formannskapet ikke avgjøre saker om kjøp, salg og pantsettelse av fast eiendom og heller ikke inngå enkelte typer avtaler som var bindende for kommunen i mer enn fem år. Bestemmelsen står dermed i kontrast til de nye lovene som ikke avgrenser hastekompetansen positivt. Dette viser at det er mulig å avgrense ordførers kompetanse i loven. Videre illustrerer bestemmelsen at lovgiver i løpet av årene i stadig større grad har vektlagt det kommunale selvstyret.

Utvidet myndighet for ordfører har vært prøvd i enkelte kommuner gjennom en rekke forsøk i perioden 2003-2011.⁶⁷ I perioden 2007-2011 hadde deltakerkommunene mulighet til å delegerer hastekompetanse til ordfører. Etter forsøkene viste det seg at denne myndighetsformen var den mest utbredte og hyppigst benyttede i forsøkskommunene. Tretten av de nitten kommunene som deltok i forsøkene hadde delegert slik kompetanse til ordfører.⁶⁸ I løpet av testperioden på fire år, var det imidlertid bare fattet til sammen 25 hastevedtak, der 15 av disse alene var fattet av én deltakerkommune.⁶⁹ Med andre ord hadde de tolv andre kommunene til sammen bare fattet ti hastevedtak i løpet av en fireårsperiode. Det må derfor kunne sies at ordningen i svært liten grad ble benyttet. Etter forsøksperioden ble ordførerne spurt om hvilke myndighetsområder de ønsket seg utvidet myndighet på i fremtiden. Til tross for at det i liten grad ble fattet hastevedtak under forsøksperioden, var hastekompetanse blant de mest populære svarene.⁷⁰

Det fremgår videre av forsøkene at formuleringene i vedtektene førte til uklarhet rundt grensene for hastekompetanse. De fleste kommunene benyttet seg av følgende formulering:

«Kommunestyret kan bestemme at formannskapet, et fast utvalg eller den direkte valgte ordfører skal ha myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette».

Formuleringen er i stor grad den samme som hastebestemmelsen i den nye kommuneloven. Det fremgår videre at uklarheten gikk ut på at det var stor usikkerhet knyttet til hvem som hadde hastekompetanse. I rapporten pekes det på at «klarheten ser ut til å skyldes selve

⁶⁷ NOU 2016:4 s. 122

⁶⁸ Marcus Buck og Tord Willumsen, *Ordførermakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011*, Tromsø 2012, s. 75

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Op.cit. s. 100

formuleringene i regelverket».⁷¹ Det kan da stilles spørsmål ved hvorvidt formuleringen i den nye kommuneloven er den beste. Det er selvsagt mulig at dette bare er et forbigående problem som skyldes at hastekompetanse for ordfører prøves for første gang. Det er likevel bekymringsverdig at den nye bestemmelsen potensielt er så uklar at den vil kunne skape problemer, uten at denne problemstillingen er drøftet i forarbeidene.

En av sakene som skapte problemer, omhandlet en omgjøring av et formannskapsvedtak som nylig var fattet.⁷² Etter at nye opplysninger dukket opp, valgte ordføreren i Lenvik kommune å benytte sin hastekompetanse til å fatte vedtak i strid med det som allerede var besluttet. Det ble senere fastslått at ordfører ikke hadde hastekompetanse, da det ikke forelå et positivt delegasjonsvedtak. I ettertid ble vedtaket fastholdt av kommunestyret, og ordfører ble tildelt hastekompetanse. Det skjedde altså ingen større skade i denne situasjonen. Saken belyser imidlertid at det kan oppstå problemer ved bruk av hastekompetanse. Det er også problematisk at ordfører benyttet sin kompetanse til å fatte vedtak i strid med en beslutning fattet i et kollegialt organ. Dette strider med beslutningens demokratiske legitimitet.

Med unntak av disse problemene, viser rapporten at forsøkskommunene ikke hadde negative erfaringer med at ordføreren fatter hastevedtak.⁷³ Et spørsmål i denne sammenheng er om ordførerne har brukt ordningen i stor nok grad til å oppleve eventuelle problemer. Når det bare ble fattet 25 hastevedtak i løpet av en fireårsperiode, må det kunne sies at sjansen var liten for at det skulle dukke opp situasjoner der legitimasjonsspørsmålet ble satt på spissen. De faktiske konsekvensene av en slik ordning er dermed antakelig ikke avdekket og vil først komme til syne etter hvert som ordførere har benyttet seg av hastekompetanse i større grad.

Etter dette kan det fremstå som at departementets forslag om å innføre hastekompetanse for ordfører ikke er helt gjennomarbeidet. Rapporten viser til noen problemer som ikke er drøftet i forarbeidene. Det påpekes at det er en sikkerhet at lovens vilkår må være oppfylt.⁷⁴ Lovens vilkår utgjør imidlertid ikke noen klar grense. Hvorvidt det er nødvendig å treffe hastevedtak beror i stor grad på en skjønnsmessig vurdering som hviler på ordfører. Dette medfører at det lettere kan oppstå situasjoner der ordfører går utenfor sin kompetanse, men likevel fremstår

⁷¹ Marcus Buck og Tord Willumsen, *Ordførermakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011*, Tromsø 2012, s. 76

⁷² Op.cit. s. 186

⁷³ Op.cit. s. 76

⁷⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 89

som legitimert for tredjemann.

Behovet for bestemmelsen er også omstridt da ordførerne i forsøkskommunene i liten grad benyttet seg av ordningen. I tillegg er konsekvensene av en slik ordning uklare og i liten grad vurdert i lovforslaget. Det poengteres at ordfører må være varsom når hastekompetansen benyttes, noe som tilsier at vi her står overfor en makt som lett kan bli misbrukt. Det er også interessant at en snevrere hastekompetanse for ordfører ikke ble funnet hensiktsmessig i 1992-loven, men at den nå nærmest ukritisk blir inkludert. Spesielt når departementet ved utarbeidelsen av någjeldende lov uttalte at selv denne snevrere bestemmelsen måtte benyttes med meget stor varsomhet.

Den nye bestemmelsen har også en uklar ordlyd som i stor grad legger opp til en skjønnsmessig vurdering når ordfører skal bestemme seg for om vilkårene er oppfylt. Dette vil antakelig øke risikoen for at det oppstår tilfeller der vedkommende går utover sin rett. Som nevnt ovenfor viser forsøket med utvidet kompetanse for ordfører at det var problemer med å forstå utstrekningen av ordførers kompetanse innad i kommunen. Når bestemmelsen som er inntatt i den nye loven har store likhetstrekk med den som ble brukt under forsøkene, er det nærliggende å tenke at dette problemet kan oppstå igjen. Dersom det er problemer med å forstå hvem som har kompetanse innad i kommunen, må det i alle fall kunne tenkes at det vil være vanskelig å forstå dette for tredjemann. Dette vil kunne skape en usikker situasjon for alle parter.

4.4 Utvidelse av den objektive grensen?

Som beskrevet tidligere, er det knyttet usikkerhet til hvorvidt kommunen kan bindes der en representant har gått utover de lovfestede skranker.⁷⁵ Nå fastsetter loven en grense som medfører at ordfører ikke har kompetanse til å fatte vedtak i saker som er av prinsipiell betydning. Hvorvidt han kan binde kommunen utover dette må etter det gjeldende rettskildebildet sies å være usikkert. Dersom loven utgjør en absolutt grense for tilfeller der ordfører kan binde kommunen, kan ikke kommunen etter den någjeldende kommuneloven bindes i saker som er av prinsipiell betydning. Når den nye loven utvider kompetansen,

⁷⁵ Se punkt 3.5

oppstår imidlertid et spørsmål om hvorvidt denne begrensningen fortsatt kan sies å foreligge.⁷⁶ Hastebestemmelsen oppstiller ingen absolutt grense for størrelsen på sakene som ordfører kan behandle.

Dette medfører at skadepotensialet for kommunen er langt større. Forutsettes at kommunen ikke kan bindes utover lovfestede skranker, forhindrer den någjeldende loven at kommunen kan bindes i saker av prinsipiell betydning. Når den nye loven fjerner denne grensen, vil altså ordfører kunne binde kommunen også i mer betydningsfulle saker. Det stilles selvsagt strengere krav til tredjemanns aktsomhet i disse tilfellene, men muligheten vil likevel være tilstede. Dette kan bli problematisk, og var muligens ikke lovgivers intensjon. Det kan særlig virke slik når lovutvalget uttalte at det bør fremgå klart av loven at enkeltpersoner ikke kan fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning.

4.5 Oppsummering

Ordfører kan som utgangspunkt bare tildeles kompetanse til å fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Kvalifiseringen «prinsipiell betydning» legger opp til en skjønnsmessig vurdering som vil variere fra kommune til kommune. Forarbeidene fastsetter noen rammer for vurderingen, og disse gjør innholdet i kompetansegrensen noe tydeligere. Rammene er imidlertid langt fra klare og grensen virker å være ganske vid. Den nye kommuneloven utvider den allerede vage grensen og gir kommunestyret adgang til å tildele ordfører kompetanse i hastesaker. Dette vil innebære at ordfører i saker som haster, også vil kunne fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Dette kan potensielt by på flere utfordringer. Først og fremst legger bestemmelsen som regulerer dette i stor grad opp til en skjønnsmessig vurdering, og det hviler dermed stort ansvar på ordfører når vedkommende skal vurdere om det foreligger et hastetilfelle eller ikke. Et annet problem er at det oppstår større usikkerhet til om ordfører kan binde kommunen i saker av prinsipiell betydning, til tross for at saken i det aktuelle tilfellet ikke oppfylte hastekravene.

Det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha slike vage grenser for ordførers kompetanse. Det har sin fordel ved at det bevarer det lokale selvstyret. Imidlertid har det vist

⁷⁶ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s. 7

seg å oppstå problemer med forståelsen av ordlyden innad i enkelte kommuner når hastekompetanse for ordfører ble forsøkt. Det er derfor nærliggende å tenke at det ikke alltid vil være like enkelt for tredjemann å forstå om ordfører handler innenfor sin rett når det disponeres på kommunens vegne. Dette vil kunne skape situasjoner der tredjemann får en berettiget forventning om at ordfører var bemyndiget og at kommunen dermed bindes av et løfte i strid med tildelt kompetanse. Kompetansegrensen som oppstilles i loven er dermed ikke særlig preventiv.

5 Nærmere om binding

5.1 Problemstillingen

Som vist ovenfor er ordførers kompetansegrense etter loven svært uklar, noe som kan skape situasjoner der legitimasjonsreglene må benyttes for å fastslå om kommunen er bundet av et vedtak. I denne sammenheng er det særlig kombinasjonsfullmakten som vil være aktuell, da tredjemann vil kunne få en berettiget forventning om at representanten var bemyndiget. Dette forutsetter imidlertid god tro, i tillegg til at kommunestyret gjennom uttalelser, handlinger eller unnlatelser har medvirket til forventningene. Dette vil bety at man må se på den konkrete situasjonen for å finne ut hvem som er nærmest å bære risikoen.⁷⁷

Tidligere i oppgaven ble det nevnt at ordfører får tildelt sin kompetanse gjennom vedtak fattet av kommunestyret, jf. kommuneloven § 5-3 tredje ledd. Da kompetansegrensen etter loven er såpass vag, vil dette vedtaket være tredjemanns beste mulighet til å forstå innholdet av ordførers rett. Tilgjengeligheten og innholdet av dette kan dermed ha betydning for hvorvidt kommunen bindes av et løfte en representant avgir utenfor sin rett. Spørsmålet som skal drøftes i det videre er hvorvidt tredjemann har gode muligheter til å gjøre seg kjent med innholdet i kommunestyrets vedtak, og videre om dette vedtaket i så fall bidrar til å klarlegge ordførers kompetansegrense. Aller først er det imidlertid nærliggende å se på hvilke krav som stilles til at tredjemann undersøker kompetanseforholdet innad i kommunen.

⁷⁷ Se punkt 2.3

5.2 Krav til undersøkelse

I tilfeller der tredjemann har inngått en avtale med ordfører uten å i noen grad undersøke hvorvidt vedkommende har kompetanse, kan det anføres at vedkommende er mindre beskyttelsesverdig.⁷⁸ Dette har sammenheng med kravet til aktsom god tro, og at det vil være mindre sannsynlig at tredjemann oppfyller dette dersom han ikke har foretatt noen undersøkelser. På den annen side kan «et for strengt krav til undersøkelse [...] lede til merarbeid, meromkostninger og overforsiktighet, [og] medføre at kommunen oppfattes som en mindre attraktiv medkontrahent, og kanskje også føre til mindre gunstige kontraktsvilkår for kommunen».⁷⁹ Kravet til undersøkelse bør derfor balanseres slik at disse hensynene blir ivaretatt.

Ved vurderingen av om tredjemann kan sies å være i aktsom god tro uten å ha foretatt undersøkelser, kan vedkommende generelt legge til grunn at representanten har kompetanse.⁸⁰ Vurderingen vil imidlertid variere. Det kan blant annet tenkes at profesjonelle tredjemenn har en strengere undersøkelsesplikt.⁸¹ Videre vil det av alminnelige godtro-betraktninger måtte legges vekt på hvor vanskelig det er å fremskaffe dokumentene.⁸² Dersom delegasjonsvedtaket for eksempel ligger enkelt tilgjengelig på kommunens nettside, kan det ikke sies å være spesielt vanskelig å fremskaffe.

Det kan også tenkes at sakens størrelse vil være av viktighet. Tredjemann bør antakelig foreta større undersøkelser når ordfører inngår en avtale som åpenbart er av stor betydning for kommunen. Dette gjelder særlig under den någjeldende kommuneloven der ordfører utelukkende kan fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette kan imidlertid stille seg noe annerledes når den nye kommuneloven trer i kraft. I saker som haster har ordfører også kompetanse til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Det kan dermed tenkes at en tredjepart vil ha lettere for å tenke at vedkommende er bemyndiget til å inngå avtaler i slike saker.

Et nærliggende sammenligningsgrunnlag er reglene om binding av selskaper utover det

⁷⁸ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 186

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Op.cit. s. 187

⁸¹ Ibid.

⁸² Op.cit. s. 188

generalforsamlingen har tillatt. Dersom for eksempel daglig leder inngår en avtale med tredjemann, som er i strid med den instruks vedkommende har fått fra generalforsamlingen, kan ikke denne instruksen påberopes overfor den som i god tro har inngått avtale med styret, jf. aksjeloven § 6-33. I forhold til medkontrahentens undersøkelsesplikt fremgår det av Rt. 2005 s. 268 at «Aksjeloven bygger på den forutsetning at medkontrahenter i alminnelighet ikke skal ha noen undersøkelsesplikt, og at vedkommende skal kunne legge til grunn at forholdet innad er i orden såfremt det ikke foreligger noen særlig grunn til mistanke».⁸³ Tredjemann trenger altså å bare undersøke de interne forhold når vedkommende har «særlig mistanke» om at representanten handler utenfor sin rett. Terskelen må dermed kunne sies å være høy.

På den annen side kan det anføres at andre hensyn gjør seg gjeldende på selskapsrettens område enn når det er snakk om binding av en kommune. Kommunen vil i tillegg til egne interesser beskytte borgernes, og hensynet til beslutningens demokratiske legitimitet kan derfor tilsi at det bør være en strengere undersøkelsesplikt for tredjemann som inngår avtale med en kommune. Dette vil potensielt kunne svekke kommunen som markedsaktør, og det kan stilles spørsmål ved om det vil være hensiktsmessig å ha en regel som er mye strengere enn den som benyttes i selskapsretten.

Etter dette må det kunne sies å foreligge en viss undersøkelsesplikt for tredjemann som skal inngå avtale med en kommune. Denne bør ikke være særlig streng, men kanskje strekke seg noe lenger enn undersøkelsesplikten på selskapsrettens område. I noen tilfeller, særlig der tredjemann er en profesjonell part, må imidlertid kravet være strengere. Kommunen vil i alle tilfeller gjøre seg selv mer beskyttelsesverdig dersom de har tilgjengeliggjort dokumentene og der innholdet fremstår som klart.

5.3 Delegasjonsvedtakets tilgjengelighet

Den nye kommuneloven oppstiller et krav til at kommunestyret skal fastsette et reglement for delegering, jf. lovens § 5-14. Reglementet må være fastsatt før 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert. Bestemmelsen er en videreføring av den någjeldende

⁸³ Rt. 2005 s. 268 avsnitt 39

kommunelovs § 39 annet ledd som ble vedtatt i 2012. Lovutvalget har begrunnet bestemmelsen med at kommunens virksomhet er svært omfattende, og at en generell delegering vil medføre at kommunestyrets medlemmer i praksis ikke vil ha full oversikt over hvilken myndighet som delegeres.⁸⁴

Lovutvalget har tatt hensyn til at det internt i kommunen skal være mulig å gjøre seg kjent med hvem som har beslutningskompetanse. Verken den någjeldende eller nye kommuneloven stiller imidlertid krav til reglementets tilgjengelighet for tredjemann. Heller ikke der det foreligger enkeltstående delegasjonsvedtak kreves det publisering. I forarbeidene fremgår det at hensynet bak at dette ikke lovfestes, er å sikre kommunal handlefrihet.⁸⁵ Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om et krav til publisering vil være et betydningsfullt inngrep i denne. I forarbeidene drøftes ikke ulempene med en slik løsning. Både regelen om delegasjonsreglement og de manglende reglene om publisering er begrunnet i hensyn som kommer kommunen til gode. De problemene som kan oppstå for tredjemann som en følge av dette, er imidlertid ikke drøftet. Det er disse som til slutt kan skape en tvist. At reglene er begrunnet i hensyn som skal komme kommunen til gode, kan derfor på sikt skape vanskelige situasjoner for kommunen.

Valget om å utelate et krav til publisering av kommunens delegasjonsvedtak fra loven innebærer at kommunen kan holde dette internt, noe som igjen vil medføre at tredjemann må etterspørre dette dersom han skal gjøre seg kjent med de interne forhold. Basert på drøftelsen ovenfor kan det tenkes at tredjemann ikke har en slik undersøkelsesplikt, særlig i tilfeller der vedkommende ikke er en profesjonell part, eller der det er snakk om avtaler av mindre verdi. Det vil være nærliggende å tenke at det ikke foreligger noen delegering i disse tilfellene, og at tredjemann dermed kan stole på at ordfører er bemyndiget. Hensynet til kompetansegrensens synlighet vil i liten grad være ivarettatt dersom enkelte kommuner velger å ikke publisere sitt delegasjonsreglement. Dette tilsier at tredjemann i større grad er beskyttelsesverdige.⁸⁶

Situasjonen vil være lite forutberegnelig. I noen kommuner vil delegasjonsreglementet være publisert med informasjon om hvem som har kompetanse. I andre kommuner kan det tenkes at dette holdes internt. Dette medfører at tredjemann ikke vet hva han kan forvente når han

⁸⁴ NOU 2016:4 s. 97

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Se punkt 2.2

skal inngå avtale med kommunen. Mangelen på system vil dermed kunne skape unødvendig usikkerhet. Videre vil det være vanskeligere å fastslå hvem som står nærmest å bære risikoen. Kommunen overholder det systemet kommuneloven oppstiller, og man kan vanskelig holde den ansvarlig for dette. Tredjemann på sin side blir satt i en svært usikker situasjon.

Kommunalrettens system skiller seg fra det som foreligger på selskapsrettens område. I foretaksregisteret er det blant annet påkrevd at selskaper registrerer «hvem som representerer selskapet utad og tegner dets firma», jf. Lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven) § 3-1 første ledd, punkt 6. Videre fremgår det i lovens § 10-1 at «I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjemanns rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne lov for å ha kommet til tredjemanns kunnskap».

I tilfeller der det foreligger opplysninger om representasjon i foretaksregisteret vil dette ha betydning for tredjemanns gode tro. Det forutsettes at tredjemann har kjennskap til det som er registrert, også der tredjemann ikke har undersøkt dette. Regelen i foretaksregisterloven innebærer likevel ikke at tredjemann skal anses å ha kunnskap om at den enkelte handling er i strid med selskapets formål, selv om vedkommende er kjent med formålet.⁸⁷ Systemet er heller ikke til hinder for at et selskap kan bindes av en representant som ikke er bemyndiget. I Rt. 2011 s. 410 ble Ernst & Young AS bundet av en avtale inngått av daglig leder ved en av deres avdelinger. Vedkommende hadde ikke kompetanse til å inngå avtalen, men selskapet ble likevel bundet med grunnlag i en kombinasjonsfullmakt.

Reglene til publisering på selskapsrettens område utgjør ingen stor forskjell fra de som gjelder for kommuner. Det kan fortsatt oppstå situasjoner der en representant binder prinsipalen til tross for manglende kompetanse. Likevel kan de selskapsrettslige legitimasjonsreglene sies å i større grad oppfordre til å undersøke kompetanseforholdene, på grunn av regelen om at det som er registrert i foretaksregisteret forutsettes kjent av tredjemann. Dersom kommunen ikke publiserer viktig informasjon står den nærmere å bære risikoen. Dette skaper større sikkerhet for begge parter.

⁸⁷ NOU 1992:29 s. 142

5.4 Delegasjonsvedtakets innhold

Dersom man forutsetter at kommunens delegasjonsreglement ligger lett tilgjengelig for tredjemann, bør det være enkelt å fastslå hvem som har fått tildelt kompetanse til å fatte vedtak. Det kan likevel oppstå problemer dersom grensen for kompetansen fremstår som uklar. Ovenfor ble det gjort rede for ordførers kompetansegrense etter loven, og påpekt at denne fremstår som vag. Kommunestyret kan delegere kompetanse i saker som ikke er av prinsipiell betydning og i saker der det er nødvendig å fatte vedtak raskt, uten at det er redegjort nærmere for det konkrete innhold av dette. Utgangspunktet er dermed at det kan fremstå som uklart for tredjemann om ordfører handler innenfor eller utenfor sin rett.

Kommunestyret har av lovutvalget blitt tildelt vidt spillerom til å selv fastsette grensene for ordførers kompetanse. Dette inngår i vurderingen der utvalget påpeker at hensynet til kommunal handlefrihet tilsier at det ikke lovfestes noe på dette området.⁸⁸ I denne sammenheng sies imidlertid at kommunens virksomhet er omfattende og at en generell delegering dermed vil kunne medføre at kommunestyret mister oversikt over hvilken myndighet de delegerer.⁸⁹ Derfor blir det foreslått at lovbestemmelsen om krav til delegasjonsreglement videreføres, samtidig som det foreslås at «det delegerende organet bør nevne konkret hvilken myndighet som blir delegert, ved for eksempel å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen skal omfatte».⁹⁰ Sistnevnte er dog bare et ønske fra utvalget og er ikke påkrevd.

Kommunestyret har ikke anledning til å delegere hastekompetanse til ordfører etter den någjeldende kommunelov, men kan gi kompetanse i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Et eksempel på at slik kompetanse er delegert, fremgår av delegasjonsreglementet til Steinkjer kommune.⁹¹ Her står det at ordfører gis kompetanse til å fatte vedtak «i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning jf. kommuneloven § 9 nr. 5». Innledningsvis i reglementet presiseres at «Delegert myndighet utøves innenfor rammene av vedkommende særlov og kommuneloven [...]».⁹² Delegasjonsreglementet viser altså til kommuneloven når det skal avgjøres hvorvidt saken er prinsipiell eller ikke. De

⁸⁸ NOU 2016:4 s. 97

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Op.cit. s. 97-98

⁹¹ Steinkjer kommunes delegasjonsreglement av 21.09.2016 på s. 10

⁹² Op.cit. s. 3

eneste momentene som her kan legges til grunn er de som fremgår av forarbeidene. Som vist ovenfor byr disse i stor grad opp til en skjønnsmessig vurdering. Dersom delegasjonsreglementer ikke nærmere klargjør det faktiske innhold av ordførers kompetansegrense, vil denne fortsatt være svært uklar. Både den någjeldende og nye kommuneloven legger opp til at denne løsningen kan velges.

Når den nye kommuneloven utvider ordførers kompetansegrense blir ikke saken enklere. Man kan anta at kommunene også ved delegering av hastekompetanse vil benytte seg av muligheten til å vise til den aktuelle lovbestemmelse, uten å presisere innholdet nærmere. Som nevnt ovenfor er det også dette som anbefales av lovutvalget. En slik løsning kan by på mange nye problemstillinger, særlig fordi hastekompetansen ikke lenger begrenser ordførers kompetansegrense til å gjelde saker som ikke er av prinsipiell betydning. Siden det vil være vanskelig for tredjemann å forstå om vilkårene for hastekompetanse er oppfylt, kan det oppstå tvister der kommunen står nærmest å bære risikoen og dermed blir bundet av ordførers disposisjon. Dette kan ha store konsekvenser når kommunen også kan bindes i saker av prinsipiell betydning.

Kommunen gis stort spillerom til å selv bestemme innholdet i delegasjonsvedtaket, noe som medfører at hensynet til kompetansegrensens synlighet i liten grad ivaretas. Dersom kommunen velger å vise direkte til lovbestemmelsen som ovenfor, vil det være enkelt å se at ordfører har kompetanse i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Den nærmere tolkning av ordlyden er imidlertid skjønnsmessig. Dette kan by på store utfordringer for tredjemann som ønsker å gjøre seg kjent med kompetansegrensen. En slik uklarhet vil forutsette at tredjemann klarer å sette seg inn i hva kommunen har tenkt vil falle innenfor og utenfor ordførers kompetanseområde. Dette vil være svært vanskelig. Enda mindre synlighet foreligger der kommunen ikke spesifikt har angitt hvilken kompetanse som er delegert. Loven åpner for dette ved å ikke stille krav til hvordan delegeringen skal gjennomføres, selv om forarbeidene oppstiller en ønsket modell der kommunen viser til lovbestemmelsen som regulerer delegasjonen. Dersom tredjemann før avtaleinngåelse forsøker å undersøke rekkevidden av kompetansegrensen, vil ikke vedkommende kunne utlede særlig mye av delegasjonsreglementet. I disse situasjonene er ikke kommunen særlig beskyttelsesverdig.

Det kan også tenkes at mangelen på krav til innholdet i delegasjonsvedtaket i liten grad vil ivareta hensynet til notoritet. Kommunen er ikke påkrevd å fastsette tydelige grenser, og dette

vil gå på bekostning av etterprøvnbarhet. Dersom kommunen har faktiske beviser på hvor grensen for kompetansen gikk, taler dette til dens fordel. I motsatt tilfelle vil den imidlertid være mindre beskyttelsesverdig. Det vil være en enkel utvei å hevde at ordfører ikke var bemyndiget når det passer for kommunen selv. Dette vil også være svært ugunstig for tredjemann som skal forholde seg til en så uoversiktlig måte å inngå avtaler på.

Det kan oppstå flere problemer når kommunen får stor frihet til å velge hvilke saker som faller innenfor og utenfor dens delegasjonsvedtak, samtidig som overskridelse av denne grensen skal medføre at disposisjonen er ugyldig.⁹³ Videre vil det være et problem dersom man i ettertid ikke har mulighet til å etterprøve hvor grensen gikk. I et slikt system vil kommunen begunstiges overfor andre markedsaktører, og dersom den fortsatt skal beskyttes vil dette kunne påvirke dens stilling på markedet. Kommunen vil få handlefrihet og lokalt selvstyre, samtidig som tredjemann får en mer usikker situasjon. Dersom andre markedsaktører er kjent med at kommunen kan slippe unna med en slik vag angivelse av ordførers kompetansegrense, vil det kunne skape usikkerhet tilknyttet avtaleinngåelse kommunen.

Etter dette kan det virke som den nye kommuneloven ikke oppfyller lovutvalgets ønske om at kommunen og andre aktører skal vite at kommunen er som andre aktører på markedet. På grunn av det naturlige skillet mellom kommunen og andre aktører vil det være vanskelig å oppfylle dette helt. Slik reglene er utformet, vil det imidlertid være risikofylt for tredjemann å inngå en avtale med kommunen. Målet om at kommunen skal være som andre markedsaktører virker nærmest glemt, og det ser i stedet ut til at handlefrihet har blitt tillagt størst vekt.

5.5 Oppsummering

Det kan sies at lovgivningen i stor grad prioriterer kommunens behov for en effektiv, hensiktsmessig og forsvarlig beslutningsstruktur, foran hensynet til en forutberegnelig og synlig kompetansegrense. Hensynet til notoritet har også i mindre grad blitt vektlagt. Gjennom lovgivningen gis kommunen stor frihet til å selv bestemme hvordan

⁹³ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s 7

vedtaksmyndighet delegeres, tilgjengeligheten av vedtaket, og det nærmere innhold av vedtaket. Dette kan skape en usikker situasjon for tredjemann som skal inngå avtale med kommunen. Der kommunen hevder seg ubundet av avtalen gjelder vanlige avtalerettslige regler. Dersom tredjemann er i aktsom god tro, kan det tenkes at kommunen gjennom sine frie tøyler har laget en lite synlig kompetansegrense som har medvirket til den gode troen. Da kan kommunen bli bundet gjennom en kombinasjonsfullmakt. Siden den nye loven gjennom hastekompetansen utvider ordførers kompetanse til å også gjelde saker av prinsipiell betydning, kan kommunen potensielt bli bundet også i denne type saker. Dersom ordfører gjennom delegasjonsreglementet eller på andre måter fremstod som legitimert, må det vurderes om det er kommunen eller tredjemann som står nærmest å bære risikoen for dette.

Det kan stilles spørsmål ved om reglene den nye loven oppstiller er tilstrekkelig preventive. Etter dette hensynet skal reglene i det lengste utformes slik at konflikt unngås.⁹⁴ Loven stiller få krav til at kommunen skal fastsette en tilgjengelig og tydelig kompetansegrense. Det kan tenkes at tredjemann i slike tilfeller vil stole på at kommunens representant er legitimert, og dette kan skape konflikter når vedkommende ikke er det. Som vist ovenfor har eksempelvis selskapsretten strengere krav til at selskaper skal tilgjengeliggjøre og klarlegge dette innholdet. Det kan dermed tenkes at også kommunalretten kunne hatt regler som i større grad forhindret konflikter. Dette hadde imidlertid gått på bekostning av det lokale selvstyret.

6 Binding i kommuneloven ellers

6.1 Reglene om økonomiforvaltning

Som vist er det store uklarheter tilknyttet overskridelse av ordførers kompetansegrense i den nye kommuneloven. På andre områder i kommuneloven er det imidlertid langt mer klarhet knyttet til overskridelse av personell kompetanse.⁹⁵ Et eksempel er regelen om at en kommune ikke kan stille økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv, dersom garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet, jf. den nye kommuneloven § 14-19. Bestemmelsen er en videreføring av

⁹⁴ Se punkt 2.2

⁹⁵ Markus Hoel Lie, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019, s 7

någjeldende kommunelovs § 51, men vilkåret om at garantien ikke kan innebære en vesentlig økonomisk risiko er nytt. Videre fremgår det av § 14-19 første ledd andre setning, at garanti som stilles for andre enn kommunen selv, bare er gyldig hvis garantivedtaket er godkjent av departementet. Loven gir departementet påbud om å bare godkjenne vedtak som er i samsvar med lovbestemmelsens første ledd. Dette innebærer således at departementet ikke skal godkjenne vedtak som innebærer en vesentlig økonomisk risiko. I bestemmelsens første ledd, siste setning påpekes imidlertid at der departementet har godkjent vedtaket, til tross for at det er i strid med første ledd, er det likevel ikke å anse som ugyldig. Dette er en gjeninnføring av kommunestyreloven av 1954 § 2 siste ledd, som ikke var med i den någjeldende kommuneloven.

Regelen gir tredjemann stor grad av forutberegnelighet ved spørsmål om denne type tilsagn er gyldig, til tross for at det må foretas en skjønnsmessig vurdering av om garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko. Denne vurderingen foretas primært av kommunen selv, men skal også kontrolleres av departementet. Dette skaper sikkerhet. Videre skapes klarhet når det oppstilles en regel for de tilfeller der departementet har godkjent et vedtak som etter loven ikke skulle vært godkjent. I forarbeidene begrunnes dette med at «Den begunstigede etter garantien kan sikre sine interesser ved å kontrollere at det er gitt nødvendig statlig godkjenning».⁹⁶ Tredjemann vil dermed gjennom enkle undersøkelser være sikker på om vedtaket er gyldig eller ikke.

I bestemmelsens andre ledd finnes et unntak fra regelen om at departementet må godkjenne garantien, dersom det er snakk om garantier for «små beløp». Her oppstilles det imidlertid en legitimasjonsregel om at garantitilsagn for små beløp ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde forstått at garantien var gitt i strid med vilkårene i første ledd. Grensen for hva som er små beløp fastsettes i forskrift, jf. den nye kommunelovens § 14-19 tredje ledd.

Legitimasjonsregelen som oppstilles for garantier for små beløp er mer utydelig, noe som kan skape større usikkerhet rundt gyldighetsspørsmålet. Det skapes imidlertid en større trygghet ved at beløpsgrensen fastsettes i forskrift, som er noe tredjemann enkelt kan undersøke. Et annet poeng er at garantier for små beløp, innebærer et mindre tapspotensial for kommunen.

⁹⁶ Prop. 46 L. (2017-2018) s. 245

Dersom garantitilsagnet anses som gyldig, vil dette ha mindre betydning for kommunen enn dersom det er snakk om en garanti for større beløp. Legitimasjonsregelen i dette tilfellet kan derfor være mindre streng. Det er likevel ikke selvsagt at garantier for små beløp ikke kan utgjøre en vesentlig økonomisk risiko. Kommunen kan eksempelvis stille flere små garantier, som sammen kan ha store konsekvenser for kommunen. Sannsynligheten for at dette skal skape problemer, er imidlertid mindre.

Den nye kommunelovens § 14-19 ivaretar tredjemanns interesser, samtidig som kommunen i stor grad sikres mot å fatte vedtak som kan være skadelige for kommunekassen.

Bestemmelsen gjør imidlertid et inngrep i kommunens handlefrihet, da den begrenser kommunens muligheter til å stille økonomiske garantier. Dette gjelder uansett bare der det er snakk om større beløper, og man ser dermed at handlefriheten har gått på bekostning av økonomisk sikkerhet.

Et annet eksempel på at den nye kommuneloven skaper klarhet ved overskridelse, er i forbindelse med låneavtaler. Det fremgår av den nye kommunelovens § 14-14 at en avtale om lån ikke er gyldig dersom kommunens långiver forsto eller burde forstått at den var i strid med vilkårene som oppstilles i loven. Det nærmere innhold i aktsomhetskravet er behandlet i forarbeidene.⁹⁷ Bestemmelsen viderefører den någjeldende kommunelovens § 50, der det ikke oppstilles noen form for legitimasjonsregel. Lovutvalget begrunner innføringen med at konsekvensene av overskridelse på dette området er lite drøftet i forarbeidene, at det er ulike syn i juridisk teori, og at rettskildebildet totalt sett er uklart.⁹⁸

Departementet skriver i sin vurdering at det i utgangspunktet er kommunens ansvar å følge kommunelovens regler om lovlig låneformål.⁹⁹ Med bakgrunn i dette ble det foreslått at kommunen skal ha dokumentasjonsplikt overfor långiver. Dette har kommet til uttrykk i lovens § 14-14 fjerde ledd. Det fremgår videre at dersom kommunen dokumenterer at vilkårene i loven er oppfylt, bør långiver i utgangspunktet kunne legge opplysningene til grunn, uten å foreta nærmere undersøkelser. Dersom opplysningene fremstår mangelfulle må långiver undersøke omstendighetene nærmere. Bestemmelsen gir uansett en klar regulering av hva som skal dokumenteres, slik at tredjemann enklere kan reagere dersom han føler

⁹⁷ NOU 2016:4 s. 278

⁹⁸ Op.cit. s. 276

⁹⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 249

informasjonen er mangelfull.

Under lovutvalgets behandling av hvorvidt brudd på kommunelovens økonomiregler skal medføre privatrettslig ugyldighet, påpekte de at flere bestemmelser i den någjeldende loven ikke har regler om dette. Dette beskrives som «uheldig».¹⁰⁰ Videre fremgår det at «klargjøring av rettsvirkningene vil bidra til forutberegnelighet for kommunene og deres medkontrahenter [...]». Utvalget påpekte at «regulering [også kan] virke preventivt ved å stimulere partene til å forhindre at det blir inngått avtaler i strid med loven» og at «klare regler [også kan] begrense antallet konflikter».¹⁰¹ Det er altså tydelig gjennom utarbeidelsen at lovutvalget i stor grad vektla klarhet for begge parter, og at dette har kommet til uttrykk i loven.

Utvalget pekte videre på at tre hensyn står sentralt ved deres utarbeidelse: det kommunale selvstyret, reglens preventive virkning og en rimelig risikofordeling mellom kommunen og tredjemann.¹⁰² Hva angår risikofordelingen skrives at et grunnleggende utgangspunkt i kontraktsretten er at avtaler skal holdes, og at regler som gir kommunen myndighet til å unnlate å oppfylle sine forpliktelser vil svekke tilliten til kommunen. Dette vil kunne få negative konsekvenser for kommunens posisjon i markedet. Lovutvalget har også tatt stilling til at det vil kunne være vanskelig for tredjemann å forstå hvorvidt disposisjonen er i strid med kommunelovens regler. Det vises herunder til forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko og utformingen av denne bestemmelsen. Utvalget skriver at «å legge risikoen for ikke synlige regelbrudd på kommunens kontraktsmotpart vil også kunne svekke tilliten til kommunene og deres omdømme».¹⁰³ Vurderingen virker dermed å ta stilling til det som ovenfor har blitt beskrevet som problematisk med delegasjon til ordfører.

6.2 Sammenligning med delegasjonsreglene

De strenge reglene om garantistillelse begrunnes av lovutvalget med at kommuneloven må ha egne regler om garantier som sørger for at kommunale garantier kun stilles når dette er økonomisk forsvarlig, til tross for at slike regler griper inn i hvilke typer formål kommuner

¹⁰⁰ NOU 2016:4 s. 275

¹⁰¹ Op.cit. s. 276

¹⁰² Op.cit. s. 277

¹⁰³ Ibid.

kan garantere for.¹⁰⁴ Her er det tydelig at utvalget har ansett det som hensiktsmessig å foreta et inngrep i kommunens handlefrihet for å ivareta kommunekassen. Dette skiller seg fra de hensyn som ble vektlagt ved utarbeidelsen av reglene om delegering til ordfører, der det primært er kommunens handlefrihet og selvstyre som har fått gjennomslag. Tidligere kunne et argument mot dette vært at garantistillelse kan omhandle større verdier enn vedtak knyttet til saker som ikke er av prinsipiell betydning. Garantistillelse ville dermed innebære en mye større risiko, og ha et større behov for streng regulering. Når den nye kommuneloven innfører muligheten til å delegerer hastekompetanse som også omfatter saker av prinsipiell betydning, er sannsynligheten større for at også ordfører fatter vedtak i saker som er økonomisk uforsvarlig. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det også på dette området burde vært fastsatt strengere regler.

Da lovutvalget utarbeidet reglene om personelle kompetansebrudd i kommunen, påpekte de at også dette bør lovreguleres.¹⁰⁵ Utvalget pekte videre på at «en regulering vil gi bedre forutberegnelighet for de som ønsker å handle med kommunen».¹⁰⁶ Videre at «Å regulere dette spørsmålet i kommuneloven vil gi en mer helhetlig lov [...]». Denne vurderingen bygger således i stor grad på de samme argumentene som da utvalget fastslo reglene for økonomiforvaltning. Som nevnt ovenfor ble det imidlertid ikke fastsatt noen legitimasjonsregel som regulerer personelle kompetansebrudd ved delegasjon, da departementet mente behovet ikke var like stort etter Bremangerdommen. Basert på hensynene som presenteres under behandlingen av reglene om økonomiforvaltning og av departementet under behandling av personelle kompetansebrudd, kan det uansett virke som det ville vært hensiktsmessig med en form for lovfestet legitimasjonsregel på dette området, enten i kommuneloven eller avtaleloven.

Reglene om økonomiforvaltning skiller seg også fra delegasjonsreglene i sin utforming. Garantibestemmelsen bygger på skjønnsmessige vurderinger, men skaper sikkerhet ved at departementet må kontrollere lovligheten av de mest betydningsfulle garantistillelsene. Ved lån skapes det klarhet gjennom bestemmelsens regler om opplysningsplikt. Lovverket på dette området virker å skape bedre forutsetninger for at tredjemann skal bli kjent med lovligheten av avtalen. Samtidig sikres kommunekassen gjennom de strengere reglene. Til

¹⁰⁴ NOU 2016:4 s. 259

¹⁰⁵ Op.cit. s. 98

¹⁰⁶ Op.cit. s. 103

sammenligning er delegasjonsbestemmelsene skjønnsmessige og skaper lite klarhet. Kommunen er ikke pliktig å gi tredjemann opplysninger, og dette forsterkes gjennom at det ikke stilles krav til delegasjonsvedtakets tilgjengelighet eller innhold.

Lovutvalget fremmet en mening om at det ikke ville være en god løsning med klarere kompetansegrenser og tilgjengelig delegasjonsvedtak da dette ville redusere det kommunale selvstyret og det grunnleggende prinsippet i kommuneloven om at all makt skal ligge hos kommunestyret.¹⁰⁷ Likevel har de gjort inngrep i selvstyret ved reglene om økonomiforvaltning. Slik problemstillingene presenteres, virker det som at forarbeidene trekker i retning av at strengere delegasjonsregler, vil være et sterkere inngrep i det kommunale selvstyret enn strenge regler om økonomiforvaltning. Det kan også tenkes at de mener skaderisikoen er større ved eksempelvis garantistillelse. Dette er som nevnt ikke like klart når hastekompetanse innføres.

Ved utarbeidelsen av økonomiforvaltningsreglene ble det spesifisert at ett av tre viktige hensyn var reglenes preventive virkning. Ved utarbeidelsen av delegasjonsreglene ser vi på den annen side at lovutvalget var inne på behovet for å lovregulere virkningen av at noen går utenfor fullmakt. Dette har imidlertid ikke blitt med i loven. Foruten dette er det klart at reglenes preventive virkning ikke ble vurdert i særlig grad. Det er ikke nevnt i forarbeidene at dette er et sentralt hensyn, noe som vises tydelig når utvalget påpeker at klarere kompetansegrenser og tilgjengelig delegasjonsvedtak ikke er ønskelig. Det kan virke litt merkelig at utarbeidelsen av loven ikke har en gjennomgående rød tråd når det gjelder hvilke hensyn som blir vektlagt og hvorfor. I stedet fremstår det nesten som tilfeldig, særlig når det ikke begrunnes hvorfor det prioriteres ulikt.

6.3 Oppsummering

Den nye kommuneloven har et skille hva angår legitimasjonsregler i de ulike kapitlene. Der reguleringen av brudd på økonomireglene synes å være balansert i forholdet mellom kommunen og tredjemann, virker det som at hensynet til kommunen har fått størst gjennomslagskraft ved reguleringen av delegasjon. Enkelte steder i kommuneloven har det

¹⁰⁷ NOU 2016:4 s. 103

altså blitt funnet hensiktsmessig med strenge krav som griper inn i det kommunale selvstyret, mens delegasjonsreglene fortsatt er vage og mangler en lovfestet legitimasjonsregel. Dersom det særlig skal vektlegges at garantistillelse kan innebære stor økonomisk risiko og dermed bør reguleres strengt, fremstår det som litt merkelig at loven ikke tar stilling til den økte økonomiske risikoen ved ordførers utvidede kompetanse. Dette er i liten grad problematisert i forarbeidene.

7 Erstatningsansvar ved personelle kompetansebrudd

7.1 Problemstilling

Dersom tredjemann innretter seg etter kommunens ugyldige disposisjon, risikerer han å lide økonomisk tap. Spørsmålet som skal drøftes videre, er hvorvidt kommunen kan være erstatningsansvarlig der ordfører har overskredet sin personelle kompetanse, men hvor kommunen ikke er bundet av avtalen. Dette innebærer at drøftelsen tar utgangspunkt i at tredjemann har innrettet seg etter den ugyldige disposisjonen. Det avgrenses i denne sammenheng mot representantens personlige ansvar, slik at det utelukkende drøftes hvorvidt kommunen kan bli erstatningsansvarlig.

Erstatningsansvar avhenger av at tre kumulative vilkår er oppfylt. Skadelidte må være påført et økonomisk tap, det må foreligge et ansvarsgrunnlag, og det må være sammenheng mellom tapet og ansvarsgrunnlaget. Det mest nærliggende ansvarsgrunnlaget i denne sammenheng er arbeidsgiveransvaret, som fremgår av Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven – heretter skl) § 2-1. Bestemmelsen åpner for at en arbeidsgiver kan bli erstatningsansvarlig der en representant forsettlig eller uaktsomt har påført tredjemann tap. I det videre er det kun erstatning med grunnlag i arbeidsgiveransvaret som vil drøftes.

7.2 Nærmere om arbeidsgiveransvaret

Det fremgår av skl. § 2-1 annet ledd at også kommunen kan bli bundet når en arbeidstaker har påført tredjemann tap. Forutsetningen er som nevnt at skaden er påført forsettlig eller uaktsomt. I tillegg kreves at skaden er påført under arbeidstakers «utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiver» jf. skl. § 2-1 første setning. Videre skal det tas hensyn til om de krav

skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvar vil ikke gjøre seg gjeldende dersom arbeidstaker har gått utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet, jf skl. § 2-1 første ledd, siste setning. Oppsummert vil altså arbeidsgiveransvaret bero på en helhetsvurdering der både hensynet til arbeidsgiver og tredjemann ivaretas.

7.3 Kommunens erstatningsansvar

Hvorvidt kommunen kan bindes ved overskridelse av fullmakt, er mer spesifikt et spørsmål om avtalelovens fullmaktsregler og reglene om toleranse- og kombinasjonsfullmakt fullt ut regulerer den avveiningen som må gjøres mellom kommunen og tredjemann.¹⁰⁸ Hvis ikke vil reglene om arbeidsgiveransvaret kunne supplere disse reglene, slik at tredjemann også kan være beskyttet der en disposisjon er ugyldig. I forarbeidene til avtaleloven påpekes helt kort at «Spørsmålet om fuldmagtsgiveren har noget ansvar for fuldmægtigen (jfr. NL 3-21-2) har utkastet ikke berørt».¹⁰⁹ Dette verken bekrefter eller avkrefter om kommunen kan holdes erstatningsansvarlig hvis fullmaktsreglene ikke fører til binding. I forarbeidene til skadeerstatningsloven sies følgende om forholdet til kontraktsretten: «Som nevnt av komiteen gjelder NL-3-21-2 også i kontraktsforhold. Men her vil arbeidsgiveren ha ansvar for sine arbeidstakere også på annet grunnlag – enten som følge av uttrykkelig avtale eller i kraft av alminnelige obligasjonsrettslige regler. Dette ansvar går vanligvis lenger enn arbeidsgiveransvaret utenfor kontraktsforhold».¹¹⁰

Dette kan forstås slik at ved kontraktsforhold går vernet av tredjemann lenger enn dersom kontraktsforhold ikke foreligger.¹¹¹ Videre heller uttalelsene i retning av at arbeidsgiveransvaret ikke skal anvendes sammen med fullmaktsreglene.¹¹² Det er imidlertid ingen eksplisitt uttalelse om at erstatningsreglene utenfor kontraktsforhold ikke kan komme til anvendelse sammen med fullmaktsreglene. Høyesterett har i Rt. 1992 s. 1642 (Gamvik) idømt en kommune erstatningsansvar der ordfører hadde gått utover sin myndighet og inngått avtale på vegne av kommunen. Ansvar ble halvert som følge av skadelidtes medvirkning, jf. skl. §

¹⁰⁸ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 264

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 63 (1917) Spesielle motiver s. 42

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 48 (1965-1966) s. 82

¹¹¹ Se f.eks. Markus Hoel Lie, «Kombinasjonsfullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2017, s. 433-489, på s. 483-488

¹¹² Ibid.

5-1. Det er imidlertid usikkert om dommen bekrefter at arbeidsgiveransvaret kan brukes sammen med fullmaktsreglene. Saken gjaldt et «offentligrettslig forhold»¹¹³, og dreide seg dermed om utøvelse av offentlig myndighet. På dette området er det lite rom for å binde kommunen av legitimasjonsregler, og det er dermed behov for erstatningsreglene som ekstra sikkerhet.¹¹⁴

I Rt. 1995 s. 1688 omhandlet saken overskridelse av kompetanse fra et kommunalt organ ved disposisjon over formuesgoder. Fylkesutvalget i Finnmark fylkeskommune hadde angivelig inngått en avtale som egentlig skulle vært avgjort av fylkestinget. Høyesterett kom til at det verken forelå kompetanse eller legitimasjon, og fylkeskommunen ble derfor ikke bundet. Om spørsmål tilknyttet erstatning uttalte førstvoterende at erstatning for kompetanseoverskridelser vil kunne innebære en uthuling av kompetansereglene.¹¹⁵ Det ble herunder vist til lovens kompetanseregler, og fremhevet at det var «helt klart» etter bestemmelsene at fylkestinget traff den type avgjørelser. Videre uttaler førstvoterende at det ikke kan være plass for erstatningsansvar ved slike «klare overskridelser av kompetansereglene».

Etter dette virker det som erstatning ved brudd på fullmaktsreglene er mindre aktuelt dersom det er snakk om klare overskridelser av kompetansereglene. Høyesterett begrunner ikke nærmere hvorfor denne regelen oppstilles, men det kan tenkes at meningen var at representanten i slike tilfeller har disponert utenfor det som er «rimelig å regne med», jf. skl. § 2-1.¹¹⁶ Drøftelsen ovenfor om ordførers kompetansegrense viser imidlertid at denne umulig kan sies å fremstå som klar. Dommen ovenfor bygger på fylkeskommuneloven av 1961¹¹⁷. Lovens § 26 nr. 2 bestemte at det ikke kunne delegeres avgjørelsesmyndighet til fylkesutvalg i «saker om nye tiltak eller om betydelig utviding av eldre». Videre i bestemmelsens nr. 3 at det ikke kunne delegeres myndighet til å ta opp lån. Bestemmelsen gav altså en klar angivelse av at de aktuelle avtalene ikke kunne inngås av fylkesutvalget. Delegasjonsreglene i den nye kommuneloven som omhandler ordførers kompetanse, er imidlertid ikke av en slik art.

¹¹³ Viggo Hagstrøm, «Arbeidsgiveransvaret ved overskridelse av fullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1996 s. 1-20 på s. 8

¹¹⁴ Se f.eks. Markus Hoel Lie, «Kombinasjonsfullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2017, s. 433-489, på s. 483-488

¹¹⁵ Rt. 1995 s. 1688 på s. 1696

¹¹⁶ Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s. 267

¹¹⁷ Lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner (fylkeskommuneloven)

Dette gjelder særlig når den nye kommuneloven åpner for at hastekompetanse kan delegeres til ordfører. Når denne trer i kraft vil det være flere muligheter for at ordfører går utover sin kompetanse enn tidligere. Kompetansegrensen er uklar fordi tredjemann må vurdere både hvilke saker som ikke er av prinsipiell betydning og hvilke saker som oppfyller vilkårene i hastebestemmelsen. Vilkårene for erstatning etter skl. § 2-1 vil dermed i større grad kunne være oppfylt. Representanten kan vanskelig sies å ha handlet utenfor det som er rimelig å regne med, når lovteksten ikke fastsetter en tydelig grense. Situasjonen vil være annerledes dersom delegasjonsreglementet har nærmere angivelse av kompetansegrensen, samtidig som dette er enkelt tilgjengelig. I disse situasjonene vil tredjemann kunne undersøke delegasjonsvedtaket, og dermed få et innblikk i hvilken myndighet ordfører er tildelt. Dersom kommunen har gjennomført en slik spesifisering og tredjemann ikke har foretatt undersøkelser, vil det antakelig være aktuelt med redusert erstatning etter skl. § 5-1 fordi vedkommende ikke har vært aktsom nok.

I Rt. 2015 s. 276 (Bori) har Høyesterett behandlet sak om arbeidsgiveransvar grunnet brudd på offentligrettslige plikter etter plan- og bygningsloven i et tilfelle som ble regulert av reglene om direktekrav i kontrakt. Også her oppstod spørsmål om erstatning utenfor kontrakt (deliktansvaret) kom til anvendelse. Dommen ble avsagt under dissens 3-2. Flertallet fastslo at feilen ikke bare hadde offentligrettslige konsekvenser, men at den også kunne medføre ansvar på privatrettslig grunnlag for tredjemanns tap, jf. skl. § 2-1. Etter dette kan det sies at dommen er et prejudikat for at deliktansvaret er anvendelig parallelt med de kontraktsrettslige reglene om direktekrav ved brudd på plan- og bygningslovens regler.¹¹⁸

I ettertid har dette imidlertid blitt noe justert. I HR-2017-1834-A behandlet Høyesterett en lignende sak, som gjaldt krav om erstatning mot kontrollansvarlig etter plan- og bygningsloven. Dommen tok særlig for seg spørsmålet om erstatningsvernet når dette bygger på reglene om erstatning utenfor kontrakt. Saken gjaldt oppføring av en enebolig med hybelleilighet, der denne måtte oppfylle kravene til såkalte «brannceller» etter plan- og bygningsloven. Kontrollansvarlig – en tømrer – gjorde endringer på de opprinnelige planene etter endringsønsker fra oppdragsgiver. Disse ønskene medførte imidlertid at boligen ikke oppfylte kravene til brannceller. Tømreren gikk likevel god for at det ikke var avdekket «feil

¹¹⁸ Jens Edvin A. Skoghøy, «Forholdet mellom ansvar overfor kommunen etter plan- og bygningsloven og ansvar overfor private i og utenfor kontrakt», *Jussens Venner*, 2016, s. 189-211 på s. 209

og mangler ved fagområder som hindrer ferdigattest». Boligen ble solgt ved to anledninger, og siste kjøper oppdaget en rekke feil og mangler ved huset. Forsikringsselskapet utbetalte dette, og fremmet deretter erstatningskrav mot tømmeren.

Høyesteretts konklusjon bygger i stor grad på Bori-dommen. Det slås fast at denne dommen fastsetter to utgangspunkter. Først at selv om plan- og bygningsloven primært gjelder overfor tiltakshaver og det offentlige, kan feil som den ansvarlige begår gi grunnlag for erstatning overfor tredjemann. Videre at den ansvarlige etter plan- og bygningsloven kan ha erstatningsansvar for slike feil etter reglene om erstatning utenfor kontrakt, også der skadelidte kan ha mulighet til å gjøre krav gjeldende overfor sin kontraktspart etter kontraktsrettslige regler. Høyesterett fastslår at dette er å anse som gjeldende rett. Tømmeren ble imidlertid frikjent for erstatningsansvar etter en bred helhetsvurdering. Retten begrunnet dette med at forholdene skilte seg fra Bori-saken der eiendommen var ubeboelig. I Bori-dommen var den mangelfulle ferdigattesten relativt ny, mens det her var snakk om en fire år gammel attest. Kjøperne kunne dermed ikke forvente at ferdigattesten beskrev husets nåværende tilstand. Dommen illustrerer dermed at reglene om deliktansvar kan brukes parallelt med kontraktrettslige regler, men at det stilles strenge krav dersom slik erstatning skal gis.

Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt dette har overføringsverdi til deliktansvar ved brudd på fullmakt. Ingen av dommene klargjør hvorvidt disse reglene kan anvendes parallelt. Det kan imidlertid være et argument for at rettskildebildet har endret seg, og at det nå kan åpnes for å anvende deliktansvar også ved overskridelse av fullmakt. Dette er imidlertid ikke helt sikkert, og dommene må trolig forbeholdes det tilfelle der det foreligger brudd på plan- og bygningsloven. Som hovedregel må det derfor fortsatt kunne sies at arbeidsgiveransvaret ikke kan anvendes parallelt med reglene om overskridelse av fullmakt.¹¹⁹

7.4 Oppsummering

Hovedregelen virker å være at deliktansvaret i utgangspunktet supplerer fullmaktsreglene. Muligens må det gjøres unntak fra denne regelen ved brudd på plan- og bygningsloven, samt

¹¹⁹ Se f.eks. Markus Hoel Lie, «Kombinasjonsfullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2017, s. 433-489, på s. 483-488

innenfor kommunalretten. Gamvik-dommen omhandlet imidlertid utøvelse av offentlig myndighet, og det er derfor usikkert om resultatet hadde vært det samme på formuerettens område.

Dersom kommunen kan bli erstatningsansvarlig ved brudd på fullmaktsreglene på formuerettens område, avhenger dette antakelig av kompetansegrensens synlighet. Dersom denne er helt klar, taler dette mot erstatningsansvar. Dette kan umulig sies å være tilfelle for ordførers kompetansegrense etter den nye kommuneloven. Videre kan redusert erstatning som følge av tredjemanns medvirkning være aktuelt. Dette vil i mindre grad skape en uthuling av kompetansereglene. Samtidig ivaretar det hensynet til at tredjemann får dekket noe av tapet han lider ved å ha innrettet seg etter en ugyldig avtale.

8 Konklusjon og rettspolitisk drøftelse

8.1 Konklusjon

Innledningsvis ble det presisert at masteroppgaven søkte å besvare spørsmålet om på hvilket grunnlag kommunen kan forpliktes der ordfører har gått utover sin myndighet. Drøftelsen ovenfor viser at ordfører kan binde kommunen etter avtalerettens regler, og da særlig gjennom den ulovfestede kombinasjonsfullmakten. Spørsmålet som må besvares er hvem som står nærmest å bære risikoen etter en avveining av de hensyn som gjør seg gjeldende på området. Loven gir en vag angivelse av ordførers kompetansegrense, og dette forsterkes når den nye kommuneloven utvider adgangen til å delegerer myndighet til ordfører. Spesielt problematisk vil det kunne bli at ordfører gjennom hastekompetanse kan gis mulighet til å binde kommunen i saker som er av prinsipiell betydning. Tapspotensialet for kommunen er altså større enn tidligere.

Heller ikke kravene som stilles til kommunens publisering og utforming av delegasjonsvedtaket, bidrar til å tydeliggjøre det nærmere innholdet i kompetansegrensen. Kommunen gis relativt frie tøyler, og dette kan gjøre det vanskelig for tredjemann å forstå hvorvidt ordfører er bemyndiget eller ikke. Når det foreligger et vedtak kommunen hevder seg ubundet av, er det ingen klar løsning på hvem som skal bære risikoen for dette. Dette skiller seg fra løsningene som er benyttet andre steder i den nye kommuneloven, der det foreligger

langt mer klarhet.

Dette har betydning for det neste spørsmålet oppgaven søkte å besvare; hvorvidt den nye lovens regler om binding av kommunen ved personelle kompetansebrudd er i samsvar med de hensyn som gjør seg gjeldende på området. Ved utformingen av reglene kan det virke som både lovutvalget og departementet i størst grad har vektlagt hensynet til kommunen. Lokalt selvstyre, kommunal handlefrihet, og utvidet myndighet for ordfører, har blitt tillagt større vekt enn hensynet til at tredjemann skal få innsikt i ordførers kompetansegrense. Disse hensynene er ment å komme kommunen til gode, men det kan stilles spørsmålet ved om dette vil være tilfelle når det oppstår en konflikt. Da kan nettopp uklarheten som loven legger opp til, være det som medfører at kommunen må bære risikoen. Slik loven er utformet nå, fremstår den som lite preventiv og forutberegnelig hva gjelder virkningen av ordførers kompetanseoverskridelse.

8.2 Forslag til de personelle kompetansereglene

Selv om den nye kommuneloven er utformet på en måte som øker faren for konflikter, kan det tenkes at små endringer vil skape en mer preventiv rettstilstand. Videre ønsker jeg å presentere noen alternative modeller for hvordan denne type spørsmål kan løses. Disse vil være basert på de funnene jeg har gjort underveis i arbeidet.¹²⁰

Roten til problemet synes å ligge i lovtekstens formulering. Denne byr opp til en skjønnsmessig vurdering, og fastsetter ingen klare rammer. Dersom vi ser tilbake til kommunestyreloven av 1954, ser vi at det er mulig å positivt avgrense kompetanse i loven. Dette kunne særlig vært aktuelt i forhold til hastekompetansen som – slik bestemmelsen er utformet nå – legger opp til at ordfører også kan fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. En positiv avgrensning ville selvfølgelig ikke løst alle problemer, og det ville fortsatt vært mulig at kommunen havnet i en situasjon der det forelå personelle kompetansebrudd. Skadepotensialet hadde imidlertid vært lavere. Videre er det sjeldent behov for at ordfører skal fatte hastedtak i saker av prinsipiell betydning, og det hadde tvilsomt hatt store konsekvenser dersom denne muligheten ble fjernet. En avgrensning av kompetansen vil

¹²⁰ Se også Markus Hoel Lie, *Kommunalrettslig representasjon*, Oslo 2011, s 291-296, der flere av de samme synspunktene kommer frem.

innebære et inngrep i det kommunale selvstyret, men etter mitt syn bør dette vike for å skape en mer preventiv lovgivning. I alle fall når inngrepet ikke er særlig betydningsfullt. Forøvrig kan det nevnes at hvorvidt det er hensiktsmessig med en løsning som positivt avgrenser hastekompetansen, vil avhenge av hvorvidt det vil være adgang til å binde kommunen utover de lovfestede skranker. Dette er uklart etter gjeldende rett.¹²¹

En annen mulig løsning er å stille strengere krav til kommunens publisering og utforming av delegasjonsvedtaket. Dette vil kunne løse flere av tredjemannsproblemene. En løsning lik den som gjelder for selskaper i foretaksregisterloven § 10-1 kan for eksempel være aktuell. Da ville alle delegasjonsvedtak blitt publisert, og det ville vært anledning til å angi at det som er publisert anses å være kjent for tredjemann. Dersom et vedtak ikke er publisert kan det heller ikke forventes at tredjemann kjenner til dette. Et krav til publisering er et inngrep i kommunens handlefrihet og selvstyre, men dette må kunne sies å være svært beskjedent. Imidlertid kan det knyttes noe usikkerhet til hvor stor klarhet et slikt register vil skape. Dersom angivelsen av kompetansen innebærer en henvisning til loven, vil utstrekningen av denne fortsatt være uklar. Det er uansett positivt at tredjemann kan få kjennskap til om ordfører har kompetanse eller ikke, og i så fall hvilken kompetanse det er snakk om.

En mindre inngripende løsning er å stille krav til offentliggjøring av delegasjonsvedtak, eksempelvis på kommunens hjemmeside. Dette er en løsning mange kommuner allerede benytter seg av, til tross for at dette ikke er et krav. Som nevnt i drøftelsen ovenfor, vil disse kommunene være mer beskyttelsesverdige enn de som har valgt å ikke publisere vedtak. Dersom det stilles krav til publisering vil dette muligens øke bevisstheten rundt temaet, og dermed medføre at flere kommuner publiserer delegasjonsvedtak på sine hjemmesider. De ovennevnte problemene vil imidlertid også gjøre seg gjeldende her. Kompetansegrensen vil fortsatt være vag, med mindre denne angis nærmere. En annen ulempe kan være at det hviler større ansvar på kommunen til å publisere ethvert delegasjonsvedtak. Dersom loven oppstiller krav til publisering, vil kommunen være enda mindre beskyttelsesverdig dersom de ikke har oppfylt dette. Det må imidlertid kunne forventes at kommunen får et visst ansvar dersom den også skal ha en stor grad av handlefrihet.

Videre kan det stilles nærmere krav til hvordan kommunen delegerer kompetansen. Den nye

¹²¹ Se punkt 3.5

kommuneloven gir også her kommunen vidt spillerom, sett bort fra at delegasjonsreglementet skal inneholde en angivelse av at det er delegert myndighet. Her kan det tenkes at det bør stilles nærmere krav til hvordan dette gjøres for å skape mer tydelighet for tredjemann. Dette vil også begunstige kommunen, da risikoen for å bli bundet av en avtale gjennom kombinasjonsfullmakten reduseres. Imidlertid vil det kunne være vanskelig for kommunen å nærmere angi hvilke saker ordfører skal ha myndighet til å fatte vedtak i. Det vil ikke være et like stort inngrep i selvstyret som å fastsette strengere grenser i loven, men det vil hvile mye større ansvar på de kommunene som ikke velger å avgrense ordførers myndighet. Dersom kommunens angivelse av delegasjonen er vag, vil de stå nærmere å bære risikoen ved en slik løsning.

Det er vanskelig å si hvilken av disse løsningene som i størst grad balanserer hensynet til tredjemann og hensynet til kommunen. Alle har sine fordeler og ulemper. Et gjennomgående problem er imidlertid at ordførers kompetansegrense er vag, og særlig etter utvidelsen i den nye loven. For å minske kommunens risiko for hvilke saker den kan bli bundet i, bør det derfor etter mitt syn foretas en avgrensning av hastekompetansen mot saker av prinsipiell betydning. Lovutvalget er tydelig på at enkeltpersoner ikke bør ha kompetanse til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning, og jeg er derfor usikker på om intensjonen var at den nye loven skal åpne for dette. En slik løsning strider mot beslutningens demokratiske legitimitet, og dette må særlig gjøre seg gjeldende når det er snakk om vedtak av større verdi. Videre bør kompetansen avgrenses nærmere, slik at tredjemann kan få mer innsikt i ordførers myndighetsområde, og hva som faller utenfor. Kombinerer man dette med et strengere krav til publisering, tror jeg man vil forhindre mange potensielle tredjemannskonflikter for kommunen.

9 Kildeliste

9.1 Lov

Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer

Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreloven)

Lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning

Lov 4. juni 1976 nr. 59 om aksjeselskaper

Lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner

Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

9.2 Forarbeider

Ot.prp. nr. 63 (1917)

Ot.prp. nr. 48 (1965-1966)

NOU 1990:13

Ot.prp. nr. 42 (1991-1992)

Innst.O. nr. 95 (1991-1992)

NOU 1992:29

NOU 2016:4

Prop. 46 L (2017-2018)

9.3 Rettspraksis

Rt. 1933 s. 385

Rt. 1971 s. 228

Rt. 1975 s. 882

Rt. 1992 s. 1642

Rt. 1995 s. 1688

Rt. 2005 s. 268

Rt. 2011 s. 410

Rt. 2015 s. 276

Rt. 2015 s. 600

HR-2016-476-A

HR-2017-1834-A

9.4 Litteratur

Lassen, Birger Stuevold, *Kontraksrettslig representasjon*, 2. utgave (Oslo 1992)

Hagstrøm, Viggo, «Arbeidsgiveransvaret ved overskridelse av fullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1996 s. 1-20

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove, *Kommunalrett*, 4. utgave (Oslo 2002)

Hov, Jo og Alf Petter Høgberg, *Alminnelig avtalerett* (Oslo 2009)

Hoel Lie, Markus, *Kommunalrettslig representasjon* (Oslo 2011)

Buck, Marcus og Tord Willumsen, *Ordførerermakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011* (Tromsø 2012)

Giertsen, Johan, *Avtaler*, 3. utgave (Oslo 2014)

Hoel Lie, Markus, «Gyldig avtale på tross av personelle kompetansebrudd i kommunen», *Lov og rett*, vol. 55, 09/2016.

Wold Sund, Eirik, «Overtredelse av myndighet eksklusivt tillagt et selskapsorgan ved lov», *NTS nr. 2/3*, 2016

Skoghøy, Jens Edvin A., «Forholdet mellom ansvar overfor kommunen etter plan- og bygningsloven og ansvar overfor private i og utenfor kontrakt», *Jussens Venner*, 2016 s. 189-211

Hoel Lie, Markus, «Kombinasjonsfullmakt», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2017 s. 433-489

Hoel Lie, Markus, «Rett og legitimasjon i ny kommunelov – og noen tanker om det rettspolitiske engasjement», *upublisert artikkel, kommer i Festskrift til Hege Brækhus*, Fagbokforlaget 2019

9.5 Andre kilder

Steinkjer kommunes delegasjonsreglement av 21.09.2016