

Kommunestyret har det øverste ansvar for all virksomhet i kommunen

Kommunal Rapport 09.12.2025, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Politikerne krever at alle nye lederstillinger skal godkjennes av formannskapet. Er det i tråd med kommuneloven?

SPØRSMÅL: Kommunestyret har nylig behandlet delegasjonsreglement. I dette er det følgende bestemmelse om «personalsaker»:
«Innenfor vedtatt budsjett og økonomiplan har kommunedirektøren myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og foreta administrativ omorganisering.

Opprettelse av nye stillinger på leder- og mellomledernivå skal likevel forelegges formannskapet for politisk behandling og godkjenning før stillingen opprettes. Med leder- og mellomledernivå menes stillinger som inngår i rådmannens ledergruppe, virksomhetsledere, avdelingsledere og tilsvarende nivåer med direkte personal- eller budsjettansvar».

I praksis betyr det at alle nye stillinger på ledelsesnivå, for eksempel hvis det gjøres endringer som en del av en omorganisering, skal godkjennes av formannskapet. Er dette i tråd med intensjonen i kommuneloven?

SVAR: Utgangspunktet er her bestemmelsen i [kommuneloven § 5–3](#) der fastslås at «Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen [...] hvis ikke noe annet følger av lov». Andre kommunale organer kan som alminnelig regel bare treffe vedtak hvis kommunestyret har delegert «myndighet til å treffe vedtak» til organet. Slik delegert myndighet utøves da på vegne av kommunestyret, og kan når som helst begrenses eller tilbake kalles.

I [kommuneloven § 13–1](#) finner vi to unntak fra denne hovedregelen:

Det ene er bestemmelsen i siste avsnitt om at «Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner». Dette gjelder altså bare utøving av arbeidsgivermyndighet overfor den enkelte tilsatte i den stilling hen er tilsatt i. Her har kommunestyret verken instruksjons- eller overprøvingsmyndighet overfor kommunedirektøren. Dette følger direkte av loven, og er dermed ikke noe tema for et delegeringsreglement.

Det andre unntaket er § 13–1 andre avsnitt, der det fastslås at «Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen». Også dette følger av loven, og er ikke tema i et delegeringsreglement. Ledelsesansvar omfatter også organisering og fordeling av arbeidsoppgaver innen administrasjonen. Kommunedirektøren kan uten særlig delegering i utgangspunktet treffe vedtak, f.eks. om stillingsstruktur, bemanning eller endring i tilsettingsvilkår, så lenge dette kan skje innenfor de økonomiske rammene som er satt for personalforvaltningen i årsbudsjettet. Men dette lederansvaret må også utøves «innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret [...] gir». Denne instruksjonsmyndigheten for kommunestyret gjelder da også den interne organiseringen av kommunens administrative apparat, og hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan dette skal skje, men ikke den interne fordelingen av arbeidsoppgaver i administrasjonen innenfor disse rammene.

I bestemmelsen i delegeringsreglementet som er referert her, legges det så en begrensning på kommunedirektørens frihet til å endre på den interne organiseringen av administrasjonen, også der dette kan skje innenfor vedtatt budsjett og økonomiplan. Her delegeres det til formannskapet å ta stilling til og eventuelt godkjenne «Opprettelse av nye stillinger på leder- og mellomledernivå». Spørsmålet blir om dette er en lovlig begrensning av kommunedirektørens ledelsesansvar.

Her er det nok grunn til å tro at noen vil hevde at dette vil innebære politisk overstyring av en viktig del av kommunedirektørens faglige ledelsesansvar.

Det alminnelige utgangspunkt er jo at «kommunestyret kjenner bare kommunedirektøren» og de som handler på hans vegne. Mot dette står så at i praksis vil utformingen av strukturen på ledelsesnivået kunne gi viktige føringer for rammene for administrasjonens arbeid med utredning og saksforberedelse, og dermed kunne gi føringer for vedtak og saksbehandling både i administrasjonen og i folkevalgte organer.

Jeg vil mene at her må prinsippet om at kommunestyret har det øverste ansvar for all virksomhet i kommunen, være avgjørende. Kommunedirektøren må akseptere at kommunestyret legger slike begrensninger på hans ledelsesmyndighet når det gjelder den interne organisering av administrasjonen. Hvordan saksbehandlingen organiseres, kan ha store konsekvenser for både saksbehandlingen og for hvilke vedtak som treffes. Dette må det være legitimt for kommunestyret å gi føringer for.