



Debattgrunnlag ny kommunelov



Innhold

1. Overordnede vurderinger	6
1.1. Blir det mer selvstyre?	7
1.2. Blir det bedre lokaldemokrati?	9
1.3. Blir kommuneloven enklere og mer tilgjengelig?	10
2. Formålsparagrafen (NOU kap. 3)	11
3. Kommunalt selvstyre (NOU kap. 4)	14
3.1. Lovfeste det kommunale selvstyret og dets rammer (NOU kap. 4.7)	16
3.2. Prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene (NOU kap. 4.9)	17
4. Folkevalgte og folkevalgte organer	22
4.1. Folkevalgte organer (NOU kap. 8.4 og 8.6)	23
4.2. Ordfører (NOU kap. 10)	28
4.3. Fritak, suspensjon o.l. (NOU kap. 12)	29
4.4. Valg av medlemmer til folkevalgte organer (NOU kap. 13)	30
4.5. Godtgjøring og velferdsgoder (NOU kap. 14)	31
4.6. Parlamentarisme (NOU kap. 9)	32
4.7. Utvidet innsynsrett og taushetsplikt (NOU kap. 15)	33
4.8. Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet (NOU kap. 16)	34
4.9. Habilitet (NOU kap. 17)	35
4.10. Delegering og innstillingsrett (NOU kap. 8.7)	36
4.11. Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet (NOU kap. 8.8)	38
5. Informasjon og innbyggerdeltakelse	39
5.1. Informasjonsplikt (NOU kap. 6)	40
5.2. Innbyggerdeltakelse (NOU kap. 7)	41

6. Administrasjonen (NOU kap. 8.5 og 8.6)	43
7. Kommunal økonomi	46
7.1. Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen (NOU kap. 19.4)	47
7.2. Regnskapsplikten og konsernregnskap (NOU kap. 19.5)	48
7.3. Låneopptak og avdrag på lån (NOU kap. 19.8)	50
7.4. Balanse i årsbudsjett og inndekning av merforbruk (NOU kap. 19.6)	51
7.5. Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier (NOU kap. 20)	52
8. Kommunale foretak og interkommunalt samarbeid	53
8.1. Kommunale foretak (NOU kap. 11)	54
8.2. Interkommunalt samarbeid (NOU kap. 18)	56
9. Egenkontroll	58
9.1. Kontroll og tilsyn, kommunestyrets overordnede tilsynsansvar (NOU kap. 23)	60
9.2. Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet (NOU kap. 25)	62
9.3. Revisjon (NOU kap. 26)	64
9.4. Internkontroll (NOU kap. 24)	65
9.5. Kommunen som tilsynsinstans (NOU kap. 28)	68
9.6. Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet (NOU kap. 27)	69
10. Statlig kontroll og tilsyn	70
10.1. Lovlighetskontroll (NOU kap. 29.1)	71
10.2. Statlig kontroll med budsjett og låneopptak – ROBEK (NOU kap. 19.11)	72
10.3. Statlig tilsyn (NOU kap. 29.2)	73



Innledning

Kommunelovutvalget la 10.3.2016 fram NOU 2016:4 Ny kommunelov. Utvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret og fremmer forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte utredningen på høring 6.4. med høringsfrist 6.10.

Dette er et faglig debattgrunnlag for høringsarbeidet i den enkelte kommune/fylkeskommune og KS' egne organer som innspill til Landsstyrets behandling 28.10. Fylkesstyrene og de fylkesvise rådmannsutvalgene bes om å drøfte kommunelovutvalgets forslag og oppsummere medlemsinnspill innen 27.09.

Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Etter utvalgets vurdering ivaretar loven de mest sentrale hensynene på en god måte, samtidig som det på flere områder er behov for endringer og justeringer.

Utvalget mener forslag til endringer i loven samlet sett bidrar til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene inkludert styring og kontroll med virksomheter som utfører oppgaver for kommunen og forenkle reguleringen av kommunesektoren. Utvalgets grunnleggende vurderinger og hensyn:

1. Styrket kommunalt selvstyre
2. Styrket folkevalgt styring i kommunene
3. Effektive, tillitsskapende og bærekraftige kommuner
4. En økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten
5. En god egenkontroll og mer samordnet statlig kontroll og tilsyn
6. Kommuneloven skal bli enklere og mer tilgjengelig for brukerne

Debattgrunnlaget er i hovedsak strukturert etter oppbyggingen av lovforslaget. Etter mandatet skal hensynet til forenkling, oversiktighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet stå sentralt ved utarbeiding av lovt teksten. Dette er det enklere å vurdere ved å følge lovforslagets oppbygging enn oppbyggingen av utredningen. Av hensyn til KMDs ønske om at hørings svarene refererer til kapitlene i kommunelovutvalgets utredning, er disse vist til i parentes bak overskriftene.

Det gjøres rede for utvalgets forslag med vekt på nye forslag/forslag til endringer i dagens kommunelov. Dernest følger en foreløpig vurdering og anbefaling fra administrasjonen i KS samt spørsmål som det er særlig aktuelt å få tilbakemeldinger på før KS' hørings svar utarbeides.

Kommunelovutvalgets forslag og debattgrunnlaget bør ses i sammenheng med forslagene om å etablere en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune og en ny bestemmelse i kommuneloven § 10 b om råd i kommuner og fylkeskommuner for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Se [KS' hørings svar om tvisteløsningsmekanisme](#) og [ny bestemmelse § 10 b](#). Det vises også til uttalelsen fra Landsstyret i KS 26.5.

Kommuner og fylkeskommuner og tilhørende organer er stort sett benevnt i fellesskap som kommune av forenklingshensyn.

Vi håper debattgrunnlaget er til hjelp i høringsarbeidet og ser fram til medlemmenes innspill før KS' endelige hørings svar oversendes KMD etter Landsstyrets behandling 28.10.

KS, juni 2016
Lasse Hansen
Administrerende direktør



1. OVERORDNEDE VURDERINGER

KS har særlig vurdert om lovforslaget gir mer selvstyre, bedre lokaldemokrati og en enklere og mer tilgjengelig kommunelov.

1.1.

Blir det mer selvstyre?

For KS er det helt sentralt at lovforslaget bidrar til å styrke det kommunale selvstyret. Landsstyret i KS (26.5.) ga på dette området en overordnet uttalelse, som gjengis her.

«**En kommunelov for styrket selvstyre og mindre detaljert statlig styring.**

Kommunelovutvalget kommer med viktige forslag for å ivareta det kommunale selvstyret, og KS vil arbeide for at disse realiseres i ny kommunelov. Landsstyret er enig i at bestemmelser om kommunesektoren legges i kommuneloven i stedet for i en rekke særlover. Landsstyret støtter at loven i sitt formål understreker at den «skal fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.

Landsstyret er enig i at en lovfesting av legalitetsprinsippet synliggjør at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen, og bygger opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune. Landsstyret understreker at lovkravet innebærer at statsforvaltningen ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser.

KS mener det er nødvendig å lovfeste noen hovedprinsipper for forholdet mellom kommunesektoren og staten. Det er bred enighet om at rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner. Samtidig er det en utfordring at rammestyringsprinsippet ikke alltid følges i praksis av statsforvaltningen. Loven bør gi en helhetlig beskrivelse av ulike former for statlig styring og tydelig få fram at selvstyret kommer før statlige begrensninger på handlefriheten:

- *Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål*
- *Offentlige oppgaver bør desentraliseres og legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig*
- *Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk*

Landsstyret deler utvalgets oppfatning av at en god egenkontroll er av stor betydning. Landsstyret er enig i at rådmannens ansvar for internkontroll

bør tydeliggjøres i kommuneloven til erstatning for den stadig mer omfattende internkontrollreguleringen i særlovgivningen. Krav til internkontroll hører hjemme i kommuneloven. KS forutsetter samtidig at særlovgivningen blir gjennomgått i en egen prosess med sikte på at lov og forskrift om internkontroll for kommuneplikter kan oppheves slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde.

Landsstyret tar til etterretning av utvalget etter mandatet ikke skulle vurdere de grunnleggende prinsipper og rammer for det statlige tilsynet. Landsstyret støtter samtidig utvalgets forslag om

å styrke samordningen av tilsyn, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommunene. Det er positivt at Fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges konkrete samhandlingsplikter. Det samme gjelder kjennskap til relevante revisjonsrapporter i kommunen og å kunne avlyse planlagte tilsyn dersom kommunen nylig selv har gjennomført kontroll.

Kommunelovutvalgets innstilling er et omfattende dokument. Landsstyret vil til høsten komme tilbake til en mer helhetlig høringsuttalelse.»



1.2.

Blir det bedre lokaldemokrati?

Forslaget til ny kommunelov består av flere viktige elementer som legger til rette for et godt lokaldemokrati, men det er grunn til å vurdere enkelte forhold noe nærmere.

Kommunestyrets rolle er tydeliggjort, blant annet ved at adgangen til å delegerer myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren, øverste administrative leder og andre rettssubjekt er tatt eksplisitt inn i loven. Samtidig er det grunn til å vurdere delegering av fullmaktsrepresentasjon og delegering til andre rettssubjekt.

Innenfor visse rammer gis kommunestyret stor frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene. Det kan like fullt stilles spørsmål ved om kommunestyret er gitt tilstrekkelig frihet til politisk organisering, for eksempel å opprette andre folkevalgte organer enn de som blir tillatt etter kommuneloven og annen lov, om formannskapet også bør kunne opprette arbeidsutvalg, og om det er behov for egne regler om kommunestyrekomitéer.

Det er lagt til rette for at kommunestyret bedre kan ivareta det overordnede ansvaret for kommunen. Kommunestyret får som folkevalgt organ en utvidet innsynsrett i administrasjonens dokumenter, kombinert med en taushetsplikt. Kommunestyret blir også sikret mer styringsinformasjon om en større del av den kommunale virksomheten, blant annet gjennom bestemmelsene om økonomiforvaltning, eierstyring, egenkontroll av selskaper og rapportering til kommunestyret om internkontroll og resultat av statlig tilsyn.

Det er lagt mer vekt på langsiktighet og helhet i økonomiforvaltningen, noe som også tydeliggjør at folkevalgte styrer ressursbruken. Det foreslås en plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre

for kommunens økonomi i årsberetningen. Det foreslås plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Her kan det vurderes om ikke kommunene bør få plikt til å avlegge konsernregnskap når tjenesteproduksjon er lagt til hel- eller deleide virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet.

Forslaget legger grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding.

Minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget øker fra tre til fem. Kontrollutvalget og regnskapsrevisor får et tydeligere ansvar på økonomiområdet. Det lages en samlet plan for revisjon av egen virksomhet og selskaper, basert på risiko- og sårbarhetsvurderinger. Kontrollutvalget og revisor får rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen.

En ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovene legger grunnlag for at internkontroll i større grad er en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring.

Aktiv innbyggerdeltakelse er vektlagt i formålsparagrafen. Innbyggerforslag og folkeavstemninger videreføres. Informasjonsplikten utvides til også å omfatte virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Det er grunn til å vurdere nærmere om loven gir tilstrekkelig gode vilkår for kommunestyret til å involvere innbyggerne eller særskilte grupper i politikkutvikling på ønsket måte.

Lovforslaget legger vekt på å tydeliggjøre rollen til de folkevalgte og til administrasjonen, blant annet ved at organer enten skal være folkevalgte eller administrative og ved å lovfeste at øverste administrative leder har det løpende personalansvar for den enkelte.

1.3.

Blir kommuneloven enklere og mer tilgjengelig?

I tråd med mandatet har det vært sentralt for utvalget å gjøre loven enklere og mer tilgjengelig. Utvalget har forsøkt å oppfylle mandatet om forenklinger dels ved å avklare spørsmål som etter dagens rett er uklare og foreslå språklige og strukturelle forbedringer. Dels er forenkling søkt gjort ved å ta inn i kommuneloven enkelte grunnleggende regler for kommunal virksomhet som i dag følger av særlover og ulovfestet rett:

- Internkontrollregler som bare gjelder kommunene, foreslås flyttet fra særlov til kommunelov
- Fastslå at selvkostprinsippet krever hjemmel i særlov, samt regler for beregning av selvkost
- Nærmere regler om rettsforholdet mellom stat og kommune
- Nærmere angivelse av det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret
- Foreslå prinsipper for regler som også har betydning for utforming av nye lover
- Regulere rettsvirkninger av brudd på rettsregler, blant annet økonomibestemmelser i kommuneloven

Regler som berører generelle sider ved kommunen bør flyttes fra særlov og forskrift til kommuneloven. Å samle mer i kommuneloven vil øke kommunelovens betydning og gjøre det lettere for kommuner og andre som arbeider mot kommunene å orientere seg om én lov fremfor å finne svar i ulike særlover og forskrifter. Det gir et mer samlet grunnlag for utvikling av det kommunale selvstyret og kommuner

som er effektive, tillitsskapende og bærekraftige, i samsvar med lovens formål.

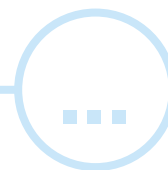
Det er positivt med rettslige avklaringer i loven av spørsmål som er uklare etter gjeldende rett. Mer uttømmende og detaljert lovgivning istedenfor skjønsmessige bestemmelser som det kan være vanskelig å tolke innholdet av vil kunne bidra til forenkling. Språklige og strukturelle forenklinger i lovteksten gjør loven lettere å lese.





2. FORMÅLS- PARAGRAFEN

(NOU KAP. 3)



UTVALGET FORESLÅR

Utvalget foreslår å lovfeste en formålsbestemmelse med følgende elementer: Kommunalt selvstyre og rammer for dette, lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse, samt en tjenesteytende og samfunnsutviklende kommune som er effektiv, tillitsskapende og bærekraftig (§ 1):

«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyre og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.»

I tillegg til å videreføre elementer fra dagens formålsbestemmelse, foreslår utvalget å ta inn at loven skal *«fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret»*. En lovfesting av det kommunale selvstyret er nytt. Etter flertallets oppfatning er det kommunale selvstyret så grunnleggende og sentralt i Norge at det bør fremgå direkte i en formålsbestemmelse. At kommunalt selvstyre uttrykkelig nevnes i formålsbestemmelsen, vil i seg selv kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyret, blant annet gjennom økt bevissthet. Å bruke uttrykket kommunalt selvstyre i formålsbestemmelsen vil også kunne påvirke tolkningene av lovens øvrige bestemmelser.

Utvalget mener bestemmelsen ikke bør bli en opprømsing av alle gode formål. Etikk er tatt ut av formålsbestemmelsen. Utvalget understreker at en høy etisk standard fortsatt er like viktig selv om begrepet *etisk* ikke er eksplisitt brukt i lovteksten. Det er etter utvalgets vurdering nødvendig å ta med dette som et eget formål siden det uansett vil inngå i kravet til tillitsskapende kommune. Kommunens helhetlige samfunnsansvar og oppgaver er beskrevet. Formålsbestemmelsen er viktig for tolkning av de øvrige bestemmelsene i loven.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Formålsbestemmelsen virker god og dekkende for lovens innhold og gir klart uttrykk for hva som er formålet med loven og bestemmelsene i den. Det er positivt at formålet fastslår at loven ikke bare skal legge til rette for, men fremme selvstyret.

3. KOMMUNALT SELVSTYRE

(NOU KAP. 4)





UTVALGET FORESLÅR

Utvalget foreslår å gi det kommunale selvstyret en tydelig rettslig forankring i kommuneloven. Det gjelder både hovedinnholdet i selvstyret, rammene for selvstyret og enkelte prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det kommunale selvstyret. Utvalget mener selvstyret ved dette blir synliggjort og gitt et rettslig vern, og at det sammen med andre forslag¹ vil styrke selvstyret og motvirke en utvikling med mer detaljert statlig styring².



1. Statens egeninitierte lovlighetskontroll krever at «særlige grunner» foreligger. Kommuners klageadgang mv ved pålegg på tilsyn gjort mer reell. Lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen. Styrke fylkesmannens rolle ved samordning av tilsyn.

2. Utvalget peker på at det er forhold utenfor kommuneloven som har størst innvirkning på rammene for det kommunale selvstyret, særlig særlovgivningen og finansieringssystemet.

3.1.

Lovfeste det kommunale selvstyret og dets rammer

(NOU KAP. 4.7)

Med kommunalt selvstyre mener utvalget at kommunene, ved folkevalgte kommunale organer, selv kan styre og ta beslutninger om det kommunen selv ønsker, så lenge annet ikke fremgår av eller i medhold av lov.

Utvalget viser til at kommunalt selvstyre er viktig for innbyggerne, lokalsamfunnet, lokaldemokratiet og Norge som nasjon. Norge er forpliktet til lovfesting etter det europeiske charteret om lokalt selvstyre og er det landet i Norden som har svakest regulering av dette prinsippet. Utvalget mener at det kommunale selvstyret i praksis er under press. Det er på mange områder en stor grad av statlig styring, og lovgivningen synes å bli mer detaljert.

Utvalget mener at *prinsippet om det kommunale selvstyret bør lovfestes i kommuneloven*. En lovfesting av det kommunale selvstyret vil etter utvalgets vurdering kunne føre til at det blir økt fokus på at nasjonale interesser skal avveies mot hensynet til lokaldemokratiet når nye lover vedtas. Dette vil kunne styrke det kommunale selvstyret. Det å gi det kommunale selvstyret et nærmere rettslig innhold vil i seg selv kunne ha en positiv effekt både for ny lovgivning og i anvendelsen av statlige styringsvirkemidler. Det å formulere et lovkrav og nærmere klargjøre innholdet i lovkravet vil også klargjøre kompetanseforholdet mellom statsforvaltningen og kommunene. Utvalget mener derfor at en lovfesting både rettslig og reelt vil kunne styrke det kommunale selvstyret.

Utvalget mener det kommunale selvstyre skal framgå av lovteksten – ikke gjennom en uttrykkelig definisjon, men ved å lovfeste sentrale elementer:

- Kommunen er eget rettssubjekt (og slik ikke underlagt statens hierarkiske organisasjon)
- Kommunen tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar
- Kommuner skal ha både geografiske grenser og demokratiske lokalvalg

For å se helheten i det kommunale selvstyret mener utvalget det bør lovfestes at det kommunale selvstyret må utøves *innenfor nasjonale rammer gitt i lov*. Dette understreker en sentral side ved det kommunale selvstyret, nemlig at selvstyret begrenses av lover fastsatt av Stortinget. Det er opp til Stortinget hva slags og hvor detaljerte lover som fastsettes, og dermed hvor stort handlingsrom kommunene i praksis skal ha for sitt selvstyre.

Utvalget foreslår å lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyre krever hjemmel i lov (*legalitetsprinsippet*). En slik lovfesting vil synliggjøre at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen, og den vil bygge opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune. Lovkravet innebærer at statsforvaltningen ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser. Utvalget påpeker at lovkravet vil bli mer effektivt om kommunen har søksmålsadgang og kan bringe saker om statlig inngripen overfor kommunene inn for rettslig prøving.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Lovfesting av det kommunale selvstyret og legalitetsprinsippet er i samsvar med tidligere innspill fra KS til regjeringen og Stortinget. Utvalgets vurderinger og forslag virker dekkende og tydeliggjør at det kommunale selvstyret vil kunne styrkes særlig overfor statsforvaltningen.

3.2. Prinsipper for forholdet mellom staten og kommunene

(NOU KAP. 4.9)

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere fordeler og ulemper ved å lovfeste prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene for å *utfylle* rammestyringsprinsippet.

Det er stor politisk oppslutning om enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Disse prinsippene blir imidlertid ikke alltid fulgt i praksis. Utvalget mener dette

taler for å lovfeste prinsippene om forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene i kommuneloven. Flertallet mener at en lovfesting vil kunne bidra til å motvirke en utvikling i retning av blant annet stadig større detaljstyring av kommunene.

En lovfesting av prinsippene vil ikke begrense Stortingets og regjeringens/departementenes myndighet til å vedta lover og forskrifter som regulerer

kommunens oppgaver, plikter, geografiske inndeling, mv. Dette gjelder selv om de lover og forskrifter som vedtas ikke er i overensstemmelse med de prinsipper som er foreslått i kommuneloven. Prinsippene oppstiller imidlertid en norm for avveining mellom nasjonale interesser og de hensynene som tilsier lokal handlefrihet. Denne avveiningen bør statsforvaltningen redegjøre for og drøfte når nye lover og forskrifter forberedes, og vil slik gi et bedre beslutningsgrunnlag for både regjeringen og Stortinget. Prinsippene i lovbestemmelsen har dermed karakter av saksbehandlingsregler.

Prinsippene gir samtidig uttrykk for styrings signaler for hvordan nasjonale myndigheter bør opptre i forhold til det kommunale selvstyret. De vil også synliggjøre kommunens plass og rolle i det norske forvaltningssystemet. Utvalgets flertall mener at en lovfesting av slike prinsipper vil gi grunnlag for argumentasjon og bidra til å sikre at de hensynene som prinsippene skal ivareta, i større grad blir vektlagt ved utarbeidelse av lover og i statsforvaltningens myndighetsutøvelse.

Prinsippene vil etter utvalgets vurdering slik også kunne få betydning for innretning og innhold i statsforvaltningens bruk av tilsyn og øvrig kontrollmyndighet, for eksempel ved klagebehandling. Utvalget legger til grunn at prinsippene etter en konkret vurdering vil kunne få betydning ved tolkning av lover og forskrifter.

Prinsippene er ikke absolutte. De gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet. Dette bør etter utvalgets vurdering gjenspeiles i lovteksten ved at det i bestemmelsene benyttes *bør* og ikke *skal*. Da prinsippene er utformet som bør-regler, vil manglende drøftelse av prinsippene ikke gi grunnlag for domstolsprøving for å prøve gyldigheten av lover eller forskrifter.

Utvalget mener at rammefinansieringsprinsippet som eget prinsipp ikke bør lovfestes. Rammestyringsprinsippet bør utfylles med andre prinsipper som er mer konkrete i sitt innhold, og samtidig gir en helhetlig beskrivelse av de ulike formene for statlig styring som påvirker kommunenes handlingsrom.

Forholdsmessighetsprinsippet

Det at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta de aktuelle målene, er sentralt for å ivareta det kommunale selvstyret. Flertallet i utvalget mener det er behov for å styrke praktiseringen av forholdsmessighetsprinsippet. Flertallet mener en lovfesting av prinsippet vil kunne bidra til at prinsippet i større grad blir fulgt, fordi det da blir synliggjort på en klarere måte.

Forholdsmessighetsprinsippet er foreslått slik (§ 2-3, 1. ledd): «*Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.*» Utgangspunktet er at det gjelder et lovkrav, slik at forholdsmessighetsprinsippet særlig er rettet mot Stortingets innskrenkninger i det kommunale selvstyret gjennom lov. Men det kan også få betydning ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve kommunale vedtak. Prinsippet anerkjenner statlig styring og kontroll, men stiller krav til de vurderingene som må gjøres ved innføring og anvendelse av slike styringsmidler.³

Nærhetsprinsippet

Det at ansvaret for oppgaver bør legges så nær innbyggerne som mulig er et prinsipp som er lagt til grunn både i Norge og i det europeiske charteret

3. Lovfestingen er i stor grad en kodifisering av krav i utredningsinstruksen om at det skal utredes ulike alternativer for statlig styring av kommunene, samt retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren fastsatt av KMD.



om lokalt selvstyre. Nærhetsprinsippet er således et anerkjent prinsipp, men som ikke gir noe klart svar på til hvilket beslutningsnivå en konkret oppgave skal legges. Demokrati og deltakelse er en av verdiene som begrunner det kommunale selvstyret. Nærhet bidrar til at innbyggerne kan påvirke hvordan oppgavene blir utført i lokalsamfunnet. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for kommunalt selvstyre. Flertallet i utvalget mener dette taler for å lovfeste prinsippet, og at det krever en nærmere begrunnelse og avveining for å fravike dette.

Nærhetsprinsippet er foreslått slik (§ 2-3, 2. ledd): «*Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig.*» I følge lovmerknadene innebærer dette at offentlige oppgaver bør desentraliseres, at slike oppgaver fortrinnsvis bør legges til kommunene. Samtidig gir forbeholdet *som mulig* en viktig begrensning. Vurderingen av hva som er mulig beror på målet som er satt, og dette målet vil bero på nasjonal politikk.

Finansieringsprinsippet

Uten økonomisk handlefrihet vil kommunenes rettslige handlefrihet ha mindre reell betydning. Gjennom finansieringssystemet kan staten legge til rette

for å styrke det kommunale selvstyret.⁴ Det sentrale er at staten gjennom finansieringssystemet bidrar til at kommuner og fylkeskommuner har et økonomisk handlingsrom som gir muligheter for lokale prioriteringer og initiativ. Forslaget sikter mot å bidra til at de samlede inntektene til den enkelte kommune både dekker lovpålagte oppgaver og gir rom for å utøve lokal politikk og lokale initiativ. Etter utvalgets vurdering vil det være snevert kun å knytte en lovbestemmelse til tilfeller der kommunene har merutgifter som følge av endringer i regelverk eller oppgaver, og til spørsmålet om full kompensasjon (ofte omtalt som fullfinansieringsprinsippet).

Finansieringsprinsippet er foreslått slik (§ 2-3, 3. ledd): «*Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.*» Begrepene *frie* og *økonomisk handlingsrom* sikter til at kommunene i hovedsak bør ha inntekter som kan disponeres fritt. Bestemmelsen fastsetter samtidig at statens finansiering av kommunene må skje innenfor rammene av den nasjonale økonomiske politikken.

4. Utvalgets flertall trekker frem tre forhold fra charterets artikkel 9 om lokale myndigheters økonomiske ressurser: 1. Staten har en sentral oppgave i å sørge for at det er samsvar mellom kommunenes inntekter og oppgaver. Kommunene har i dag ikke adgang til å fastsette et høyere skattøre for den kommunale inntektsskatten enn det Stortinget har fastsatt. Sektoren har ellers begrensede muligheter for å skaffe seg et utvidet inntektsgrunnlag. Nivået på den statlige finansieringen av kommunesektoren er dermed en sentral forutset-

ning for økonomisk handlingsrom lokalt. 2. Økonomisk handlefrihet forutsetter at kommunene gis mulighet til å disponere inntektene ut fra egne lokalpolitiske prioriteringer, noe som innebærer at det ikke gis statlige føringer for hvordan midlene skal benyttes. 3. Finansieringen av kommunesektoren må skje innenfor rammene av statens nasjonaløkonomiske politikk og handlingsrommet i statsfinansene. Etter flertallets vurdering bør alle disse tre sentrale forholdene gjenspeiles i en lovttekst om prinsipper for statlig finansiering av kommunesektoren.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Lovfesting av prinsipper for forholdet mellom stat og kommune er i samsvar med tidligere innspill fra KS. Lovfesting vil kunne bidra til at kommunalt selvstyre blir tatt hensyn til på en bedre måte, og dermed gi større gjennomslagskraft i både lovgivnings- og lovtolkningssammenheng, og slik bidra til større etterlevelse av rammestyringsprinsippet. Ordlyden i prinsippene bør tydelig framheve selvstyret før begrensningene som innskrenker selvstyret.

Forholdsmessighetsprinsippet er spilt inn av KS tidligere, sammen med det lokalpolitiske prinsipp (begrensninger i det kommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er klart behov for sentrale nasjonale føringer) og tydelighetsprinsippet (når kommunene pålegges oppgaver i loven, skal det kommunale selvstyret framheves i loven). Administrasjonen er enig med utvalget i at de hensyn som ligger til grunn for de to siste prinsippene langt på vei blir ivare tatt ved en lovfesting av forholdsmessighetsprinsippet.

Nærhetsprinsippet er også spilt inn av KS tidligere. Selve lovteksten kan virke noe uklar – plasseringen av ordet «fortrinnsvis» i setningen gjør at ordet kan bli oppfattet som en begrensning framfor en prioritering av kommunene, slik det står i lovmerknaden: «*Dette prinsippet innebærer at offentlige oppgaver bør desentraliseres. Dette betyr at slike oppgaver fortrinnsvis bør legges til kommunene.*» Det bør være tilstrekkelig med én begrensning, og begrensningen på selvstyret bør komme etter formålet om desentralisering av oppgaver. Lovteksten bør presisere at det handler om *folkevalgte* organer, for å tydeliggjøre lokaldemokratiet overfor statsforvaltningen. Et alternativ er at «fortrinnsvis» utgår og «folkevalgte» kommer inn i setningen: «*Offentlige oppgaver bør legges til folkevalgte organer som er så nær innbyggerne som mulig.*» Eventuelt med et tillegg: «*..., fortrinnsvis til kommunene.*»

Fullfinansieringsprinsippet og *konneksitetsprinsippet* (samsvar mellom oppgaver og ressurser) er spilt inn av KS tidligere. Utvalgets begrunnelse for å bruke finansieringsprinsippet som et mer dekkende begrep virker hensiktsmessig. Lovteksten kan imidlertid virke noe utydelig, ettersom begrensningene kommer før handlefriheten. Ved å snu setningen kommer selvstyret før begrensningene: «*Kommuner og fylkeskommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.*» Begrepet «frie inntekter» blir ofte relatert til kommunenes inntektssystem (skatt og rammetilskudd) og finansiering av lovpålagte og egeninitierte oppgaver. Begrepet relateres kanskje ikke like tydelig til andre ubundne inntektskilder kommunene kan ha. For å få fram siktemålet tydeligere kan et alternativ være: «*Kommuner og fylkeskommuner bør ha inntekter som kan disponeres fritt, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk.*»



?

SPØRSMÅL

Hvordan bør lovfesting av prinsippene av forholdet mellom stat og kommune utformes?

4. FOLKEVALGTE OG FOLKEVALGTE ORGANER





UTVALGET FORESLÅR

Utvalgets utgangspunkt er at kommunestyret innenfor visse rammer har frihet til å organisere de underordnede folkevalgte organene slik de selv finner hensiktsmessig og ønskelig. Samtidig mener utvalget det er viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse folkevalgte organene skal være. Dette for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner og at visse grunnleggende prinsipper følges.

4.1. Folkevalgte organer

(NOU KAP. 8.4 OG 8.6)

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens regler om folkevalgte organer, men tydeliggjøre hvilke folkevalgte organer som kan opprettes, hvilke regler som gjelder for dem, og hvilke navn som skal brukes om dem – og hvem som er folkevalgte.

Utvalget har vurdert å ta inn en generell definisjon av folkevalgt organ, men har kommet til

at det er tydeligere å liste opp de organer som er folkevalgte organer etter kommuneloven. Utvalget mener at reglene om *folkevalgte organer bør være uttømmende regulert*, enten i kommuneloven eller i særlov, og foreslår at bare organer som er omtalt i lov, skal kunne opprettes. Utvalget mener det bør være klare rammer for å sikre betryggende saks-

behandling, tilfredsstillende valg av medlemmer til organet, åpenhet m.m. Selv om utvalget mener disse rammene bør være klare og tydelige, ønsker utvalget at kommunene skal ha stor organisasjonsfrihet og foreslår derfor at kommunen fortsatt kan opprette en rekke ulike typer organer.

Utvalget mener at det i hovedsak ikke er behov for å endre dagens regler om *kommunestyret*. Kommunestyrets rolle er tydeliggjort i lovforslaget, blant annet ved at adgangen kommunestyret har til å delegerer sin myndighet til andre er tatt eksplisitt inn i loven. Utvalget mener det fortsatt er behov for et organ utover kommunestyret som ivaretar helhetsperspektivet, og foreslår at bestemmelsen om *formannskapet* i hovedsak videreføres.

Utvalget mener regelverket for komiteer og utvalg kan forenkles og tydeliggjøres samtidig som kommunens handlingsrom utvides. Utvalget foreslår å slå sammen komiteer og faste utvalg etter dagens kommunelov § 10 til *utvalg*, jfr lovforslaget § 5-5. Kommunestyret vil ha relativt stor handlingsfrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet og så videre for slike utvalg. Utvalgene kan være faste eller midlertidige, og de kan bli tildelt beslutningsmyndighet, innstillingsrett eller bare utredningsoppgaver. Dagens kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatte utvalg vil være omfattet av de generelle reglene for utvalgene, samtidig som de fortsatt har noen særregler. Utvalg kan opprettes for kommunale formål, for deler av den kommunale virksomheten eller for en geografisk del av kommunen. Saksbehandlingsreglene, inkludert reglene om åpenhet, vil gjelde fullt ut for alle utvalg (og dermed også det som i dag er komiteer). Det innebærer at kommunestyret ikke lenger får adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler og lukke møter for dagens komiteer. Det foreslås at utvalg bare kan opprettes av kommunestyret selv og (til en viss grad) ordfører. Det er nytt.

Utvalgene skal kunne opprette arbeidsutvalg med medlemmer valgt blant medlemmene i utvalget.

Reglene om *k kontrollutvalg*, *partssammensatte utvalg*, *kommunestyre- og fylkestingskomiteer og styre for institusjoner* videreføres i hovedsak. For parlamentarisk styrte kommuner videreføres bestemmelsene om *kommuneråd og styre for kommunerådets ledelse* for særskilte deler av den kommunale virksomheten.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at de folkevalgte organene er gjenkjennelige fra kommune til kommune, og at det er lett å finne lovens regler for de ulike organene. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som fastslår at organene skal ha navn som inkluderer lovens betegnelse. Et kommunestyre skal således hete kommunestyre. For betegnelser som begynner med kommune, kan kommunen i stedet bruke betegnelsen *by* eller *herad*. For eksempel vil *kommunestyre* kunne kalles *bystyre*. Av hensynet til det kommunale selvstyret foreslås det at et slikt lovkrav om å bruke bestemte betegnelser på organene, begrenses til de mest sentrale organene. Flertallet mener et lovkrav om å bruke bestemte betegnelser bør gjelde for kommunestyre, formannskap, kommuneråd, utvalg og kommunestyrekomiteer. Et mindretall foreslår at parlamentarisk styrte kommuner også skal kunne bruke betegnelsen *regjering* i stedet for *råd*.

Utvalget mener det er hensiktsmessig å tydeliggjøre i loven hvem som er folkevalgt. Det foreslås å lovfeste at folkevalgte etter kommuneloven er kommunestyremedlemmer og personer som et folkevalgt organ etter kommuneloven har valgt inn i et folkevalgt organ. Folkevalgte organer som har medlemmer som andre har valgt, for eksempel ansattrepresentanter i partssammensatte utvalg, vil således ha både medlemmer som er folkevalgt og medlemmer som ikke er det.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Administrasjonen er enig i at kommunestyrets oppgaver og ansvar bør omtales noe nærmere i bestemmelsene i kommuneloven. Det bør fortsatt fremgå at kommunestyret er kommunens øverste organ, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak. Det er positivt med en utvidelse av omtalen av delegering i egne ledd i bestemmelsen, men det bør vurderes nærmere om forslaget er tydelig nok (se eget kapittel).⁵

Kommunestyret bør ha stor frihet til å organisere kommunens arbeid. Utvalgets forslag legger langt på vei til rette for dette, men det bør vurderes nærmere om kommunestyret gis tilstrekkelig handlefrihet. Det bør vurderes nærmere om kommunestyret bør ha adgang til å opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i kommuneloven eller annen lov, herunder om det bør være en generell definisjon av folkevalgt organ, og om kommunestyret bør ha adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler for et organ enn det som følger av lov.

Administrasjonen er enig i at bestemmelsene om formannskapet i hovedsak videreføres, men formannskapet bør fortsatt kunne opprette arbeidsutvalg på samme måte som utvalgene.

De foreslåtte forenklingene av regelverket for komiteer og faste utvalg støttes. Av hensyn til å styrke kommunestyret som øverste organ, virker det hensiktsmessig at det bare er kommunestyret som kan opprette utvalg (ordfører gis anledning til å opprette visse utvalg, se kap 5.2), og at kommunestyret gis stor handlefrihet med hensyn til oppgaver, myndighet, varighet osv for slike utvalg. Av hensyn til å tydeliggjøre skillet mellom politikk og administrasjon virker det ryddig at organer enten skal være folkevalgte eller administrative. At utvalgene skal kunne opprette arbeidsutvalg støttes, men det må vurderes nærmere om disse kun skal bestå av utvalgets medlemmer eller om også andre kan velges som medlemmer av arbeidsutvalg.

Administrasjonen kan ikke se at det er behov for å videreføre reglene om kommunestyre- og fylkestingskomiteer særskilt. Reglene om utvalg gir kommu-

5. Også andre lovforslag bidrar til å styrke kommunestyret som kommunens øverste organ, særlig med hensyn til å sikre kommunestyret styringsinformasjon om kommunens samlede virksomhet. Det gjelder ny plikt for kommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Det gjelder forslag som skal legge grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. og krav om rapportering

om internkontroll og statlig tilsyn til kommunestyret. Forslaget om å lovfeste at kommunestyremedlemmer ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak, slik at dobbeltroller og habilitetsproblematikk unngås, handler om å gjøre kommunestyret mer strategisk. Det vises til egne vurderinger av disse forslagene.

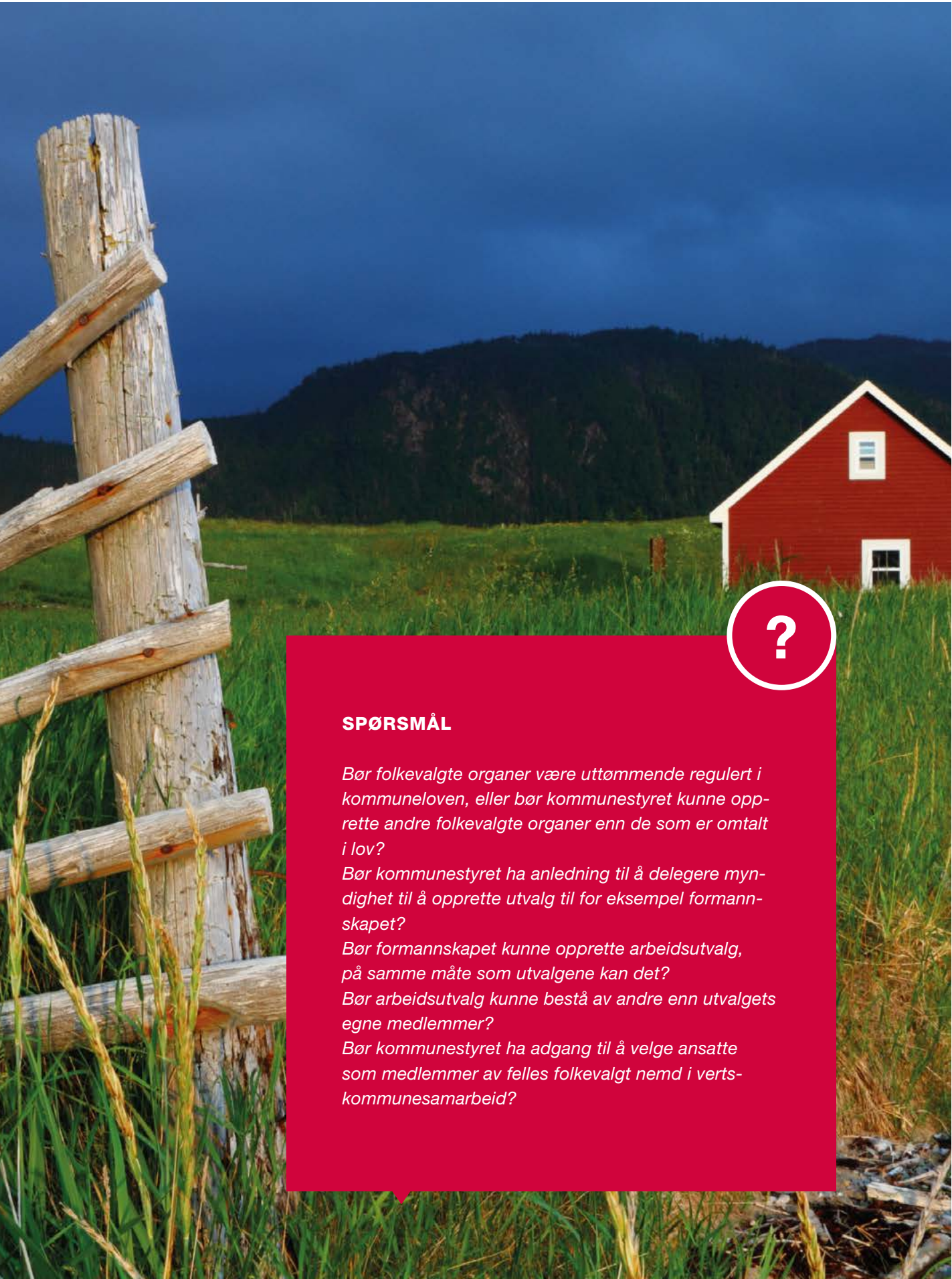
nestyret tilstrekkelig handlefrihet til å opprette utvalg med det innhold som er beskrevet for kommunestyre- og fylkestingskomiteer i § 5-7. Reglene om valg til folkevalgte organer ivaretar kravet til kjønnsrepresentasjon.

En mulig utilsiktet konsekvens av lovforslaget er at kretsen av valgbare i vertskommuner med folkevalgt nemd innsnevres til å gjelde kun folkevalgte. I dag velges ofte administrative medarbeidere inn i denne nemda. De vil i så fall bli definert som folkevalgte, noe som strider mot prinsippet som er lagt til grunn om rene folkevalgte organer. Dette bør vurderes nærmere.

Det virker hensiktsmessig å definere nærmere hvem som er folkevalgt, og at det omfatter både kommunestyremedlemmer (direkte valgt av folket) og personer som et folkevalgt organ etter kommuneloven har valgt inn i et folkevalgt organ (indirekte valgt av folket).

Administrasjonen deler utvalgets vurdering av at det bør være noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan de folkevalgte organene skal være, for å sikre forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner og at visse grunnleggende prinsipper følges, som åpenhet i saksbehandlingen, kjønnsrepresentasjon i sentrale organer og lignende. Samtidig er det grunn til å vurdere nærmere om forslaget gir tilstrekkelig gode vilkår for innbyggerdeltakelse når saksbehandlingsreglene skal gjelde fullt ut og rådmannen har ansvar for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

I forbindelse med kommunesammenslåing er det gode erfaringer, særlig fra Danmark, med å etablere rådgivende utvalg for å utvikle politikkkfelt som går på tvers av de gamle kommunene. I dagens kommunelov er det hjemmel for dette etter §10, pkt 5. I tillegg til politikere kan utvalgene inkludere innbyggere, næringsliv, lag og foreninger, og på den måten kan de også fungere som medvirkningstiltak. Det bør vurderes nærmere om det fortsatt bør være adgang til å opprette en slik type utvalg med enklere saksbehandlingsregler og utvidede valgbarhetsregler slik at innbyggere i andre kommuner også kan velges inn. En mulighet er at slike utvalg reguleres som folkevalgte organer, men at det gis adgang for kommunestyret til visse unntak fra saksbehandlingsregler og valgbarhetsregler. En annen mulighet er særskilt å regulere denne type utvalg som komiteer. Enda en mulighet er å regulere denne type utvalg som medvirkningsorgan under bestemmelser om innbyggerdeltakelse framfor bestemmelsene om folkevalgte organer.



?

SPØRSMÅL

Bør folkevalgte organer være uttømmende regulert i kommuneloven, eller bør kommunestyret kunne opprette andre folkevalgte organer enn de som er omtalt i lov?

Bør kommunestyret ha anledning til å delegerer myndighet til å opprette utvalg til for eksempel formannskapet?

Bør formannskapet kunne opprette arbeidsutvalg, på samme måte som utvalgene kan det?

Bør arbeidsutvalg kunne bestå av andre enn utvalgets egne medlemmer?

Bør kommunestyret ha adgang til å velge ansatte som medlemmer av felles folkevalgt nemd i vertskommunesamarbeid?

4.2. Ordfører

(NOU KAP. 10)

Utvalget foreslår å styrke ordførers rolle ved å gi ordfører forslagsrett (nå bare møte- og talerett) i folkevalgte organer unntatt kontrollutvalget. Det foreslås også at ordfører kan opprette utvalg på eget initiativ, gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning og til å fatte enkelte

hastvedtak. Dersom slik myndighet blir delegert, skal ordføreren rapportere tilbake til kommunestyret om hvordan myndigheten er benyttet. Utvalget foreslår at kommunestyret selv kan bestemme direktevalg av ordfører.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslaget om direkte valg av og utvidet myndighet til ordfører følger opp tidligere forsøk som er gjennomført ved flere lokalvalg. Selv om forsøkene ble vurdert som positive av departementet, ble det aldri fremmet forslag om lovendring. Forslaget gir det enkelte kommunestyre større handlefrihet og innbyggerne større påvirkning ved valg av ordfører. På den annen side påpekes det at hensynet til det kollektivet ansvaret kommunestyret har når det gjelder politisk styring av kommunen på lokalt plan bør veie tyngre. Administrasjonen støtter forslaget som gir økt handlefrihet til kommunestyrene.

Å foreslå at direkte valg av ordfører gjennomføres ved preferansevalg med supplerende stemmegiving kan være en praktisk og god løsning ved at de som stemmer får større innflytelse og at kandidaten får et større flertall bak seg.



SPØRSMÅL

*Bør kommune-
loven åpne for
direkte valg av og
utvidet myndighet
til ordfører?*

4.3. Fritak, suspensjon o.l.

(NOU KAP. 12)

Utvalget foreslår at reglene om uttreden videreføres, men tydeliggjør og forenkler fritaksreglene. Bestemmelsen om at kommunestyret eller fylkestinget kan vedta å suspendere en folkevalgt dersom det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for diverse straffbare forhold foreslås videreført. Som ny bestemmelse foreslår utvalget at ordfører (ikke varaordfører) skal kunne suspenderes (2/3 flertall i kommunestyremøte) hvis ordføreren blir tiltalt for straffbare forhold, og at ordfører skal kunne

få erstatning i enkelte tilfeller. Det foreslås også at en ordfører skal kunne fratras vervet på visse vilkår (9/10 flertall i kommunestyret). Det skal kun skje hvis ordfører blir vurdert som ikke skikket til å ivareta vervet. Et mindretall i utvalget vil ikke lovfeste at kommunestyret skal kunne frata en folkevalgt ordførervervet.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Lovforslaget inneholder ikke kriterier for vurderingen av uskikkethet. Hva som skal til for at ordfører anses uskikket, vil kunne by på tolkningsproblemer. Skal en ordfører fratras vervet, bør reglene tydeliggjøres med hensyn til hva som skal vektlegges ved vurderingen. Dersom en ordfører som suspenderes skal ha krav på tapt arbeidsfortjeneste, vil det tilsi like regler som for ansatte som suspenderes.



SPØRSMÅL

Skal ordfører kunne suspenderes eller fratras vervet, og bør i så fall ordfører og varaordfører behandles likt?

4.4.

Valg av medlemmer til folkevalgte organer

(NOU KAP. 13)

Utvalget viser til at andelen kvinner i så vel formannskap som faste utvalg er rundt 40 pst og over, men tallene varierer mye fra kommune til kommune og er slik i strid med målet med regelverket. Utvalgets flertall mener kravet til kjønnsbalanse ved forholdsvalg også bør knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag, som i dag. Flertallet foreslår at dersom det ene kjønn blir underrepresentert i

organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått *flest* stemmer. Dersom kandidatene fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer, slik det er etter domstolloven, kan de to største partiene i praksis avgjøre hvilket kjønn det minste partiet kan være representert med i organet.

En slik regel vil innebære en viss inngripen i partienes rett til selv å bestemme hvilke personer de ønsker å la seg representere med. På den annen side vil kandidater på listen med *færrest* stemmer ha et mindre tillitsvotum i befolkningen bak seg.

Utvalgets mindretall foreslår å videreføre gjeldende rett. Mindretallet viser til at flertallets forslag vil medføre at noen partier i praksis kan tvinge andre partier til å velge inn en folkevalgt av et bestemt kjønn og at dette utgjør et demokratisk problem. Mindretallet mener at demokratihensyn her må gå foran hensynet til kjønnsbalanse, og viser til at regelen flertallet foreslår vil medføre et ytterligere kompliserende element i allerede utilgjengelige regler.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Flertallets forslag representerer en viss inngripen i lokaldemokratiet. Et absolutt krav til kjønnsbalanse for utvalg som helhet ved forholdstallsvalg kan få negative effekter for samarbeidsklima mellom partier/partigrupper i kommunestyret, fordi det kan åpne for at ett parti/partigrupper valgte representant(er) bestemmes av hvem som velges fra andre lister. I tillegg vil en slik regel ytterligere komplisere gjennomføringen av valg av folkevalgte organer etter forholdstallsprinsippet. Gitt at krav til kjønnsbalanse settes til utvalget som helhet, kan en variant av flertallets forslag være at kandidater fra det underrepresenterte kjønn skal rykke opp fra den listen som har fått færrest stemmer. En slik liste vil ha færre stemmer bak seg i valget, og det kan argumenteres for at dette er en noe mindre inngripen i det lokale demokratiet.



SPØRSMÅL

Bør krav til kjønnsbalanse også knyttes til sammensetningen av organet som helhet, og ikke bare til det enkelte listeforslag, og bør i så fall kandidatene fra det underrepresenterte kjønn rykke opp fra den listen som har fått flest stemmer eller færrest stemmer?

4.5. Godtgjøring og velferdsgoder

(NOU KAP. 14)

Utvalget mener det er viktig med gode økonomiske støtteordninger for personer som er valgt til kommunale tillitsverv. Uten slike ordninger vil rekrutteringen til vervene kunne bli svært skjev. Dagens ordninger er etter utvalgets vurdering tilfredsstillende, og utvalget ser ikke behov for å gjøre vesentlige endringer på dette området.

Utvalget foreslår likevel at folkevalgte i verv på minst halv tid skal ha rett til ettergodtgjøring i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en jobb å gå tilbake til. Annen inntekt som opparbeides i perioden for ettergodtgjøring, skal gå til fradrag i godtgjøringen. Dette skal ikke bare gjelde for lønnsinntekt, men også for næringsinntekt, honorarer, pensjonsinntekt og lignende. Ettergodt-

gjøringen skal etter utvalgets forslag også forkortes med inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

Utvalget mener det er viktig for det representative demokratiet at folkevalgte har de samme rettigheter til ulike velferdsordninger som ansatte i kommunene har. Dette gjelder etter utvalgets vurdering enten det dreier seg om rettigheter etter folketrygdloven, ferieloven eller annen velferdslovgivning. Det lå ikke i utvalgets mandat å foreslå endringer i denne type særlovgivning, men utvalget mener den aktuelle særlovgivningen bør endres slik at folkevalgte med omfattende tillitsverv, det vil si folkevalgte som har et tillitsverv som tilsvarer minst 50 pst stilling, gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte i kommunene.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

I heftet «Økonomiske vilkår for folkevalgte» anbefaler KS at folkevalgte som har det å være folkevalgt som sin *hovedbeskjeftigelse* gis etterlønn i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har en annen jobb å gå tilbake til. Hensikten er at ettergodtgjøring skal sikre inntekt for de som har det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse, uavhengig av hvor mange prosent stilling det tilsvarer. En person som arbeider i tilsvarende 60 pst stilling og er folkevalgt i 40 pst stilling, vil etter utvalgets forslag ikke ha krav på ettergodtgjøring, selv om det å være folkevalgt utgjør godt over halvparten av personens beskjeftigelse. Av hensyn til personer som arbeider i mindre enn 100 pst stilling og rekrutteringen til lokalpolitikken, bør folkevalgte som har et tillitsverv som sin hovedbeskjeftigelse ha rett til ettergodtgjøring og gis de samme rettigheter til ulike velferdsgoder som ansatte.

Forslaget om å gi folkevalgte rettigheter innen velferdslovgivningen støttes, men bør i likhet med ettergodtgjøring knyttes til om den folkevalgte har dette som sin hovedbeskjeftigelse. Dette bør reguleres i kommuneloven, og aktuell særlovgivning bør justeres i henhold til dette.

?

SPØRSMÅL

Er regelverket for godtgjøring tilfredsstillende utformet, og er terskelen på tilsvarende 50 pst stilling riktig satt for å få ettergodtgjøring og gi rett til ulike velferdsordninger?

4.6. Parlamentarisme

(NOU KAP. 9)

Utvalget vil bevare muligheten for å ha parlamentarisk styreform som alternativ til formannskapsmodellen, men stille strengere krav for å kunne innføre parlamentarisme (krav om 2/3 flertall mot simpelt flertall i dag) og beholde simpelt flertall for å gå tilbake til formannskapsmodellen som fortsatt skal være hovedmodellen. Det foreslås av hensyn til åpenhet, at kommunerådet minst én gang i halvåret skal rapportere til kommunestyret om vedtak rådet har truffet i saker som har prinsipiell betydning. Et mindretall i utvalget vil ikke åpne for parlamentarisme.

Flertallet i utvalget vil styrke kommunestyret og opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner, og det foreslås å innføre en rett for kommunestyre-representanter til å fremsette private forslag (som i Oslo). Kommunerådet selv gis rett til å opprette politiske stillinger uten at kommunestyret må godkjenne dette. Det foreslås å innføre et krav om å fratse andre verv for å unngå dobbeltroller.

*

**ADMINISTRASJONENS
FORELØPIGE VURDERING
OG ANBEFALING**

De foreslåtte endringene vil bidra til en sterkere forankring i kommunestyret for å innføre parlamentarisme og styrke kommunestyret og opposisjonen.

?

SPØRSMÅL

Er regelverket om parlamentarisme godt utformet?

4.7.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt

(NOU KAP. 15)

Utvalget foreslår å utvide de folkevalgte organenes rett til innsyn i administrasjonens dokumenter.

Rettsstilstanden på området med henvisning til ulovfestet rett og pålegg om reglement er uklar. Forslaget er ment å være en lovfesting og presisering av gjeldende rett og innebærer at et folkevalgt organ på visse vilkår har en utvidet rett til innsyn i administrasjonens saksdokumenter. Retten strekker seg lengre enn det som følger av de generelle regler om allmennhetens innsyn.

Etter utvalgets forslag skal kommunestyret som organ i utgangspunktet ha innsynsrett i alle dokumenter i kommunen. Andre folkevalgte organer bør etter utvalgets vurdering ikke ha samme innsynsrett. De bør kun ha innsynsrett i dokumenter som organet selv har til behandling, eller dokumenter i andre saker som er nødvendig for å få belyst en sak organet selv har til behandling. Utvalget ønsker at krav om innsyn skal være forankret i saksbehandling i folkevalgte organer, og foreslår derfor ikke regler om utvidet innsynsrett for enkeltmedlemmer av et folkevalgt organ. Den enkelte folkevalgtes innsynsrett vil følge av de generelle reglene i offentlighetsloven og må behandles etter dette regelverket.

Utvalget mener det er viktig at opplysninger som er underlagt taushetsplikt, ikke blir spredt mer enn absolutt nødvendig. For opplysninger som er taushetsbelagte eller unntatt offentlighet, følger det da med en taushetsplikt for de folkevalgte. Kommunestyret vil kunne vedta at dokumenter som administrasjonen har unntatt offentlighet, likevel skal være offentlige. I slike tilfeller vil de folkevalgte ikke ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentene.

Den foreslåtte bestemmelsen om de folkevalgtes taushetsplikt innebærer ikke at de folkevalgte har taushetsplikt om alt som drøftes eller kommer

frem i lukkede møter. En slik taushetsplikt følger heller ikke av dagens regler, og det er ikke hjemmel til å innføre dette gjennom kommunale reglement. Utvalget har heller ikke funnet grunn til å innføre en så vid taushetsplikt i en ny lovbestemmelse om taushetsplikt. Når et organ vedtar at opplysningene i et dokument ikke lenger skal unntas offentlighet, vil de folkevalgte også kunne omtale disse opplysningene utad selv om de har vært gjenstand for forhandlinger i et lukket møte.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Utvalgets vurderinger og forslag støttes.



SPØRSMÅL

Bidrar lovforslaget til en tilfredsstillende klargjøring av folkevalgtes innsynsrett og taushetsplikt?

4.8.

Saksbehandlingsregler og møteoffentlighet

(NOU KAP. 16)

Etter utvalgets oppfatning bør hovedelementene i saksbehandlingsreglene videreføres, men tydeliggjøres og utvides noe, slik at reglene i utgangspunktet skal gjelde for alle folkevalgte organer.

Utvalget mener dagens regler om møteoffentlighet i hovedsak fungerer bra, og at de ulike hensyn avveies på en god måte. Det foreslås at folkevalgt organ kan lukke møter hvor kommunen mottar informasjon fra kommunens advokat og hvor det er forhold ved saken som tilsier at det er grunn for det (§ 11-5, 3. ledd). Dette innebærer en utvidelse av dagens adgang til lukking etter kommuneloven § 31 nr. 5, hvor det stilles strenge vilkår for å kunne lukke, og hvor vilkårene ofte kan være vanskelig å tolke. Utvalget foreslår at det folkevalgte organet kan lukke møter for eksempel hvor det er behov for å motta fortrolig informasjon fra kommunens advokat i en kontraktstvist, hvor kommunen vurderer å heve en kontrakt og har behov for å få informasjon fra sin advokat om sin rettslige stilling uten at medkontrahenten blir kjent med at kommunen vurderer å heve kontrakten. Kommunen kan i slike tilfeller også sladde sakslisten og møteprotokoller (§11-3, 3. ledd og § 11-4, 2. ledd).

Utvalget foreslår at folkevalgte organer kan unnta fra offentlighet saksliste og møteprotokoll fra medarbeidersamtaler med rådmannen (§ 11-3, ledd og § 11-4, 2. ledd). Andre tilfeller hvor folkevalgte organer ut fra personsensitive forhold kan ha behov for å sladde sakslister og møteprotokoller drøftes ikke.

Utvalget drøfter hvorvidt det skal innføres en adgang til å lukke møter i folkevalgte organer i en innledende fase av saksbehandlingen hvor folkevalgte har behov for orientering/opplæring i en

konkret sak. Et flertall mener at det ikke bør gjøres unntak fra kravet om møteoffentlighet ved saksforberedende opplæring og viser til at offentlighet er et bærende element for å sikre demokratiske rettigheter og at en slik regel kan tolkes ulikt og gi grunnlag for misbruk. Et mindretall ønsker en mulighet for å lukke slike møter. Mindretallet viser særlig til at det er viktig å tilrettelegge for læring og gode beslutningsprosesser og gi folkevalgte mulighet til å sette seg inn i et saksområde før man drøfter realiteter og beslutter.

Utvalget foreslår å utvide adgangen til å ha fjernmøter. Forslaget ivaretar innsynsretten for innbyggerne ved at det skal være mulig å følge forhandlingene via sosiale media.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Å utvide adgangen til fjernmøter støttes.



SPØRSMÅL

Bør kommunestyret ha adgang til å fastsette andre saksbehandlingsregler, inklusive regler om åpenhet for et organ enn det som følger av loven?

Er det behov for en hjemmel for å kunne lukke møter hvor kommunen mottar informasjon fra kommunens advokat?

Bør det være adgang til å sladde sakslistene og møteprotokoller ved slike møter?

Er det andre tilfeller hvor kommunen eventuelt kan ha behov for å sladde sakslistene og møteprotokoll?

Bør det være adgang til å lukke møter i en innledende fase av saksbehandlingen hvor folkevalgte har behov for orientering/opplæring i en konkret sak?

4.9. Habilitet

(NOU KAP. 17)

Utvalget har ikke gått inn på noen nærmere vurdering av habilitetsreglene da det ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget mener at det ikke er behov for å gjøre vesentlige endringer i habilitetsreglene i kommuneloven. På enkelte områder kan det imidlertid likevel være behov for enkelte klargjøringer, presiseringer og språklige forbedringer.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslagene støttes.

4.10.

Delegering og innstillingsrett

(NOU KAP. 8.7)

Lovforslagets § 5-2 3.- og 4. ledd inneholder bestemmelser om delegering, hvor 3. ledd omhandler delegering innad i kommunen og 4. ledd omhandler delegering til andre rettssubjekter.

Det foreslås presisert at kommunestyret kan delegerere myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren eller øverste administrative leder innenfor rammen av denne eller annen lov. Der loven sier at kommunestyret selv skal ta en avgjørelse, kan kommunestyret ikke delegerere.

Det fremmes forslag om å lovfeste at kommu-

nestyret kan delegerere sin myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter bare dersom det gjelder saker som ikke har prinsipiell betydning. Myndighet til å treffe vedtak om lovpålagte oppgaver kan bare delegeres til andre rettssubjekter hvis denne loven eller annen lov gir adgang til det.

Kommunestyret står fritt til å organisere innstillingsretten slik det ønsker. Dagens bestemmelse § 39 nr. 2, foreslås videreført i § 5-11, om kommunens reglement for innstillingsrett og delegering av myndighet.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Lovforslaget inneholder ikke en klargjøring av delegering av fullmaktsrepresentasjon, som eksempelvis bestemmelser som klargjør forholdet mellom kommuneloven og aksjeloven. Etter aksjeloven § 5-1(2) har aksjeeier rett til å møte med fullmektig etter eget ønsket. Det vil si at aksjeeier kan utpeke hvem man vil til å representere seg på generalforsamlingen. Spørsmålet er hvordan dette løses for en kommune som aksjeeier. Skal en kommune kunne overlate til eksempelvis ordfører i en annen kommune å representere seg på generalforsamlingen, eller skal en kommune være bundet til å la seg representere av egen ordfører eller den han eller hun utpeker innenfor egen kommune? Hvis det siste er løsningen, innebærer dette en innskrenkning av den retten som følger av aksjeloven som sier at aksjeeier kan velge selv hvem som skal representere seg på generalforsamlingen. Hvis en kommune ikke kan delegerere fullmakten til noen utenfor egen kommune, innebærer dette en begrensning som private aksjeeiere ikke har.

Det kan være praktiske grunner til at to eller flere kommuner ønsker å gi fullmakt til en og samme person i et selskap der de alle er aksjeeiere. Det kan også være hensiktsmessig av andre grunner enn de rent praktiske at en slik løsning er ønskelig. Av den grunn bør kommunen som aksjeeier ha større frihet med hensyn til delegering enn det lovforslaget åpner opp for. Kommunen bør kunne overlate fullmaktsrepresentasjon til ordfører eller annen folkevalgt også i en annen kommune. Dette vil samsvare med aksjelovens regler og stille

en kommune mer på lik linje med private aksjeeiere. Verken lovforslaget § 5-2, 3. ledd eller andre bestemmelser i lovforslaget løser dette spørsmålet.

I lovforslaget § 5-2, 4. ledd er inntatt en bestemmelse om delegering til andre rettssubjekter. Med andre rettssubjekter inngår også selskaper, både selskaper kommunen selv eier eller sammen med andre, samt selskaper der kommunen ikke har noe eierskap. Det vil si at bestemmelsen omhandler hvilke oppgaver kommunen kan overlate til et selskap. Det skilles ikke mellom selskaper kommunen eier selv og selskaper eid av andre. Dette er ikke vurdert av utvalget. Etter ordlyden i første punktum skal det kunne delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker av ikke prinsipiell betydning. Det er ikke fullt ut klargjort hva som menes med vedtak – om dette omfatter alle avgjørelser, herunder privatrettslige avgjørelser kommunen treffer.

Ordlyden i § 5-2, 4. ledd, første punktum tilsier en innskrenkning av gjeldende rett. I dag kan en kommune overlate oppgaver også av prinsipiell karakter til et selskap som kommunen enten eier alene eller sammen med andre. For eksempel legges avgjørelser knyttet til fast eiendom som kommunen eier ofte til et eiendomsselskap kommunen eier. Dette gjøres både av praktiske og økonomiske grunner. Forslaget om å begrense delegeringsadgangen til saker av ikke prinsipiell karakter vil innskrenke kommunens selvstyre og legge begrensninger på hva som kan overlates til et selskap. På den annen side kan det argumenteres for at denne begrensningen fører til at alle prinsipielle avgjørelser fattes av folkevalgte, noe som kan sies å styrke selvstyret. Det er usikkert om dette er tilsiktet fra utvalgets side, og det bes om synspunkter på dette.

Ordlyden i § 5-2, 4. ledd, andre punktum innebærer også en innskrenkning av gjeldende rett. Her foreslås at lovpålagte oppgaver bare skal kunne overlates til et eget rettssubjekt dersom «denne eller annen lov tillater det». I dag er det motsatt. Etter gjeldende rett kan kommunen overlate lovpålagte oppgaver til et annet rettssubjekt så langt dette ikke strider mot lov. Lovforslaget vil innebære en innskrenkning av kommunens frihet til å overlate lovpålagte oppgaver til egne selskaper eller til andre rettssubjekter den driver sammen med andre, enten det er sammen med andre kommuner eller private. En slik innskrenkning begrenser mulighetene til interkommunalt samarbeid. Det er ikke behov for en slik innskrenkning og gjeldende rett bør videreføres. Dette vil harmonisere bedre med utvalgets hovedformål om å styrke kommunens selvstyre.



SPØRSMÅL

Bør en kommune fortsatt kunne overlate oppgaver også av prinsipiell karakter til et selskap?





4.11. Disposisjoner uten fullmakt eller myndighet

(NOU KAP. 8.8)

Utvalget omtaler tre alternative forslag til konsekvenser for kommunen dersom en ansatt eller folkevalgt går ut over sin myndighet eller fullmakt.

- Ingen legitimasjonsvirkning (kommunen blir ikke bundet)
- Legitimasjonsvirkning kun for avtaler om dagligdagse forhold
- Legitimasjonsvirkning (kommunen blir bundet)

Etter at NOU'en ble skrevet, har Høyesterett i sak HR 2016-476- A drøftet om det gjelder en alminnelig legitimasjonsregel for kommuner. Saken gjaldt et forhold der administrasjonssjefen i en kommune hadde, i strid med kommunens finansreglement, inngått avtaler med en bank om finansielle instrumenter. Avtalene påførte kommunen en betydelig finansiell risiko. Høyesterett kom i motsetning til de tidligere instanser til at avtalene var bindende for kommunen, og frifant banken. Kommunens passivitet gjennom lengre tid etter at det var klarlagt at finansreglementet var overtrådt, medførte at kommunen var bundet.

Høyesterett konkluderer med at det ikke

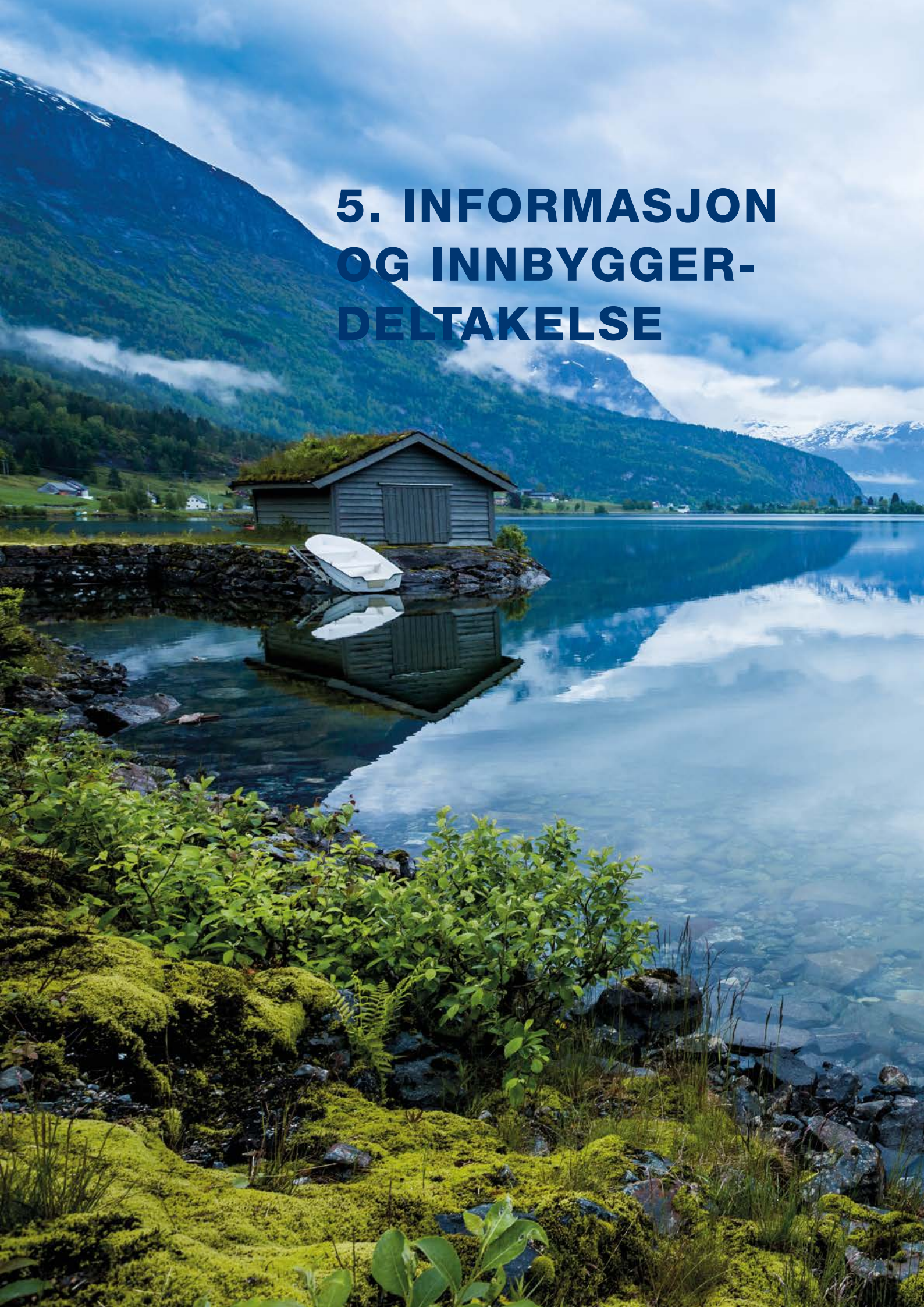
gjelder en alminnelig legitimasjonsregel for kommunene, heller ikke for privatrettslige disposisjoner. Høyesterett begrunner dette blant annet med at det følger av at kommuneloven § 6 uttrykker at beslutningskompetansen i kommunen ligger til kommunestyret, eller den kommunestyret delegerer til. Derfor kommer de alminnelige legitimasjonsreglene i avtaleloven ikke til anvendelse. Derimot kan det foreligge særlige situasjoner, som redegjort av Høyesterett, som likevel kan begrunne et ansvar for kommunen.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Gjeldende rett videreføres slik det fremkommer av avgjørelsen i den nevnte høyesterettsdommen.

5. INFORMASJON OG INNBYGGER- DELTAKEELSE



5.1. Informasjonsplikt

(NOU KAP. 6)

Etter utvalgets vurdering bør det i den nye kommuneloven legges vekt på at det skal være enkelt å få tilgang til informasjon om kommunens virksomhet. Utvalget foreslår at den generelle informasjonsplikten presiseres som en plikt for kommunene til å legge til rette for at alle kan få tilgang til den informasjonen kommunene gir om virksomheten sin (§4-1, 1. ledd, andre punktum).

Utvalget foreslår å utvide kommunenes plikt til å informere (§4-1, 1. ledd, første punktum). Kommunene skal ikke bare informere om virksomhet som skjer i kommunene, men også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene.

Stadig mer av kommunenes tradisjonelle virksomhet utføres i dag av kommunale selskaper, interkommunale samarbeid eller private. Det sentrale i informasjonsplikten vil etter utvalgets vurdering være å informere om aktiviteter og lignende som har direkte innvirkning på innbyggerne i kommunen.

Utvalget er opptatt av at kommunene i størst mulig grad praktiserer meroffentlighet. Utvalget mener likevel at det ikke er behov for å ha en oppfordring om å utvise meroffentlighet etter offentlighetsloven i kommuneloven. Det vil innebære en dobbeltregulering, da dette allerede følger av offentlighetsloven.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Undersøkelser viser at spesielt åpenhet, informasjon og innsyn oppleves som viktig for tilfredsheten med den lokaldemokratiske styringen. Særlig sterk er effekten av informasjonsarbeid: Kommuner som driver aktivt og bredt informasjonsarbeid skårer bedre på alle dimensjoner ved godt demokratisk styre. Å legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon vil bidra til at de som blir berørt, men ikke selv oppsøker informasjonen, får informasjon om de ulike tjenester kommunen yter og saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen. Forslaget gir tilstrekkelig frihet til å vurdere nærmere, ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser, hvilke konkrete forhold det skal informeres om, hvor mye det skal informeres, hvordan det skal informeres og til hvem. Plikten til å informere også om virksomhet som andre rettssubjekter utfører for kommunene bør ses i sammenheng med forslagene som skal gi kommunestyret styringsinformasjon om mer enn virksomheten som skjer i kommunen.



SPØRSMÅL

Virker utvalgets forslag til utvidet informasjonsplikt rimelig?

5.2. Innbyggerdeltakelse

(NOU KAP. 7)

Utvalget legger til grunn at det representative lokaldemokratiet skal utgjøre kjernen i styringssystemet i den nye kommuneloven, og at innbyggerdeltakelse vil utgjøre et viktig supplement. Utvalget mener kommunene bør ha stor frihet til selv å avgjøre hvordan og i hvor stor grad de ønsker å legge til rette for innbyggerdeltakelse. Utvalget foreslår at reglene om innbyggerdeltakelse og folkeavstemninger i all hovedsak videreføres. Det foreslås ikke noen ytterligere regulering av andre deltakelsesformer. Utvalget vil heller ikke lovfeste noen generell

bestemmelse om deltakelse utover det som ligger i formålsbestemmelsen.

Formålet med *innbyggerforslag* er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen. Utvalget mener ordningen med innbyggerforslag bør videreføres, men foreslår en økning i kravet til antall underskrifter fra to til åtte prosent for å skape økt relevans for bruken av ordningen (§12-1). 1000 underskrifter er likevel alltid tilstrekkelig, også i en fylkeskommune.

Etter utvalgets vurdering bør ikke den nye kommuneloven legge særlige begrensninger på kommunenes frihet til å gjennomføre lokale *folkeavstemminger* (§12-2). Det bør imidlertid fremgå av selve lovbestemmelsen at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset til kommunens virksomhet.

Utvalget foreslår ikke at det innføres en adgang til å kunne gjennomføre bindende lokale folkeavstemminger, eller at et bestemt antall innbyggerne i en kommune skal kunne kreve at en sak blir lagt ut til en rådgivende folkeavstemming.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Antallet kanaler for innbyggerdeltakelse synes å bety lite i både små og store kommuner for vurdering av lokaldemokratiet. Det som betyr noe er hvordan kanalene brukes – at de brukes aktivt og at innspill som kommer gjennom disse kanalene brukes inn i beslutningsprosesser. Det taler for at kommunestyrene har stor handlefrihet på området.

Lovforslaget omfatter innbyggerforslag og folkeavstemming. Disse to ordningene har preg av å være sikringsbestemmelser. Samtidig må dette ses sammen med blant annet informasjonplikten og [KS' høring](#) om hensynet til at kommunene skal ha stort handlingsrom på området.



SPØRSMÅL

Er terskelen for innbyggerforslag for høy?

Er utvalgets forslag om folkeavstemming dekkende?

Bør det være en generalbestemmelse om innbyggerdeltakelse?

Bør det lovfestes medvirkningsordninger for innbyggerne generelt eller særskilte grupper?

Bør slike medvirkningsordninger i tilfelle reguleres som folkevalgte organer eller som innbyggerdeltakelse?

6. ADMINISTRASJONEN

(NOU KAP. 8.5 OG 8.6)



Utvalget legger til grunn at det er behov for en sterk og tydelig folkevalgt styring av kommunen av hensyn til lokaldemokratiet og kommunens legitimitet. En god administrasjon vil kunne bidra til å løfte det folkevalgte nivået i kommunen. Tittelen kommunedirektør foreslås for øverste administrative leder. Utvalget understreker at de folkevalgte og administrasjonen med sine ulike roller og oppgaver er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal kunne drives på en demokratisk og faglig god måte og at et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er avgjørende. Utvalget mener det er behov for å tydeliggjøre folkevalgtes og administrasjonens ulike roller og oppgaver og foreslår følgende:

- Ledelsesansvaret til øverste administrative leder presiseres til å gjelde *«innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir»* (§13-1, 2. ledd).
- Øverste administrative leder tillegges et presisert ansvar for forsvarlig utredning av saker til folkevalgte organer: *«Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak»* (§ 13-1, 3. ledd).
- Øverste administrative leder gis et selvstendig ansvar for å gjøre folkevalgte organ oppmerksom på særskilte iverksettingsutfordringer: *«Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske og rettslige spørsmål som har sentral betydning for iverksettelsen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på det på en egnet måte.»*, (jf. § 13-1, 4. ledd)
- Øverste administrative leder får lovfestet ansvar for løpende personalansvar for den enkelte. Utvalget nevner ansettelse, oppsigelse og

tjenestlig reaksjon som eksempler på dette (§13-1, 7. ledd).

- Kommunestyret har fortsatt ansvar for ansettelse av øverste administrative leder samt et overordnet ansvar for kommunens arbeidsgiverpolitikk.
- Organer (utvalg, arbeidsgrupper mm) skal enten være folkevalgte eller administrative (og følge ulike organers regelsett).



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

KS har både gjennom Folkevalgt-programmet og «Skodd for framtida», som er et verktøy for utvikling av lokale arbeidsgiverstrategier, understreket behovet for et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjonen. En tydelig avklaring av roller, samt aksept og respekt for disse, er viktig for å skape et godt samspill.

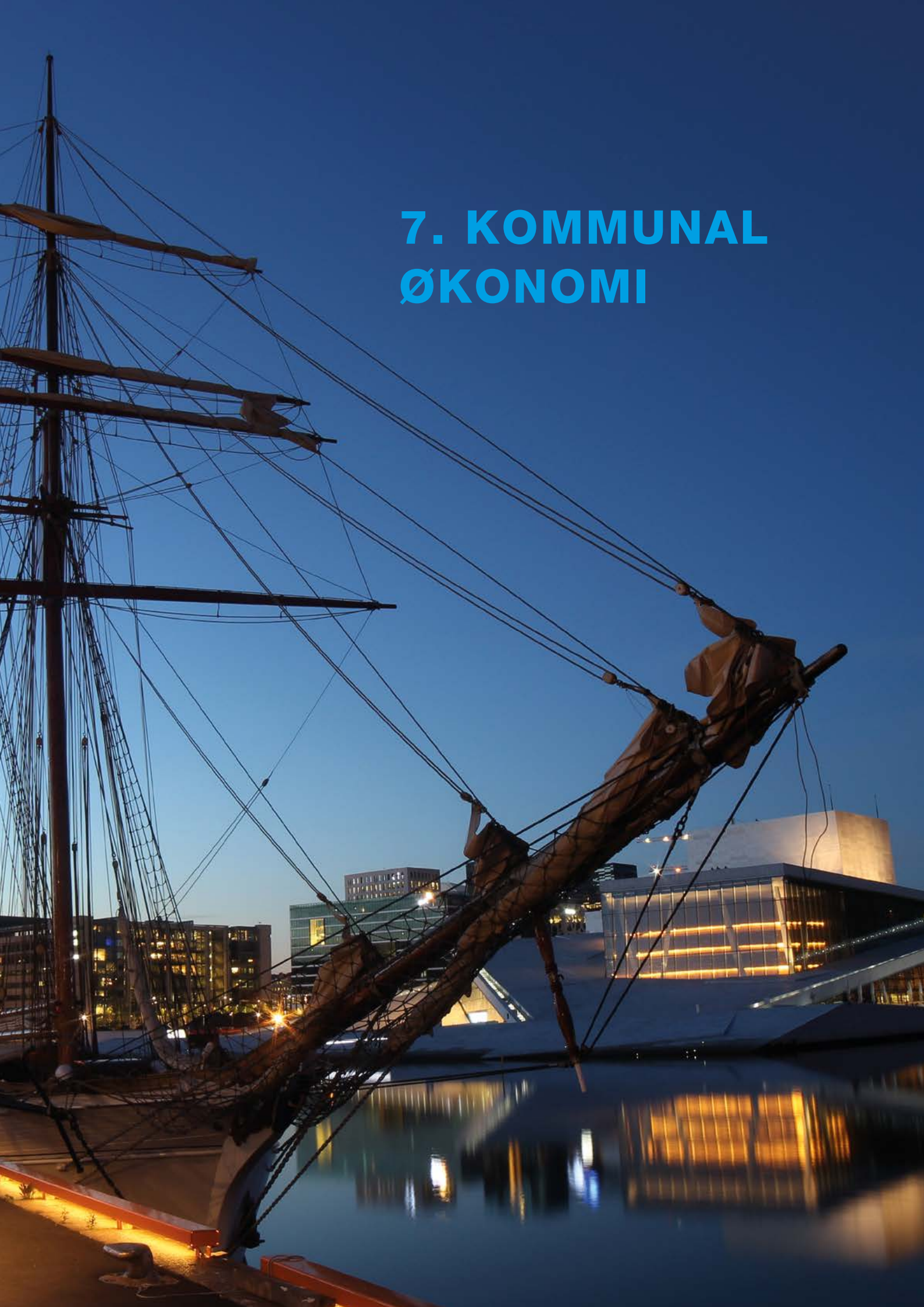
?

SPØRSMÅL

*Bidrar presiseringene i lovforslaget i tilstrekkelig grad til en tydeliggjøring av folkevalgte og administrasjonens ulike roller?
Hva bør være tittelen på øverste administrative leder?*



7. KOMMUNAL ØKONOMI





UTVALGET FORESLÅR

Utvalget mener kommuneloven skal legge et godt grunnlag for en økonomiforvaltning som bygger opp under selvstyret og den lokale handlefriheten.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Administrasjonen mener at utvalget i all hovedsak har foretatt gode avveininger og ikke satt unødvendige begrensninger for det lokale selvstyret gjennom økonomireglene.

7.1.

Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

(NOU KAP. 19.4)

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse som legger til grunn at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og at kommunene ikke skal ta vesentlig finansiell risiko. Dette løfter idealet om langsiktig økonomiforvaltning sterkere frem i loven, samtidig som det presiseres at den ikke er ment å være grunnlag for lovlighetskontroll.

Utvalget følger opp formålsbestemmelsen med å foreslå en lovfestet plikt til å benytte finansielle måltall som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunens økonomi, med tilhørende utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen. Åpenhet og transparens er viktig for det lokale selvstyret, og bruken av finansielle måltall kan bidra til å synliggjøre økonomiske prioriteringer på en enkel og lettfattelig måte. Ikke minst i årsmeldingen hvor konsekvenser av mer kortsiktige økonomiske prioriteringer kan synliggjøres opp mot de nye måltallene.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Langsiktig økonomisk handlefrihet bidrar til å skape tillit til det lokale selvstyret slik at ressursene forvaltes på beste måte også for kommende generasjoners innbyggere. Forslagene støttes.

7.2.

Regnskapsplikten og konsernregnskap

(NOU KAP. 19.5)

Utvalget foreslår en ny plikt for kommunene til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet, dvs. et samlet regnskap for kommunekasse, kommunale foretak og eventuelle andre virksomheter som er en del av kommunen. Målet er å gi både kommunestyret og innbyggerne bedre oversikt over kommunens samlede økonomiske utvikling og stilling. Utvalget foreslår at kommunen ikke bør pålegges en plikt til

å utarbeide konsernregnskap som omfatter både kommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter (selskaper) som kommunen er hel- eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). Utvalget begrunner dette bl.a. med at det er tvil- somt om nytteverdien av slik regnskapsinformasjon forsvarer kostnadene ved å innføre en konsernregnskapsplikt.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Administrasjonen støtter forslaget om at kommunen får plikt til å utarbeide et samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Samtidig viser en FoU-rapport som BDO og AgendaKaupang har utarbeidet på oppdrag fra KS at alle kommuner er deltagere i interkommunale selskaper, og i gjennomsnitt deltar en kommune i 4-5 interkommunale selskaper. FoU-rapporten viser at det i kommunens styringsdokumenter er lite fokus på tjenesteproduksjon og økonomi i denne type virksomheter. Konserntall som produseres gjennom SSB-Kostra kvalitetssikres i liten grad av kommunene, også der de benyttes i sammenligningen med andre. BDO og AgendaKaupang viser til at behovet for konsoliderte regnskaper i kommunal sektor ikke primært er av finansiell karakter, men av styringskarakter. Det handler om å gi et bilde av den samlede tjenesteproduksjonen levert av den enkelte kommune. Dette tilsier at kommunene bør få plikt til å utarbeide konsernregnskaper der

tjenesteproduksjon er lagt til virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet, men at dette kan innføres gradvis. Konsernregnskapsplikt vil kunne medføre økte kostnader for kommunene i en overgangsperiode.

Hovedprinsippene for skille mellom drift og investeringer foreslås videreført. Dette innebærer at det fortsatt vil være slik at tilskudd til andres investeringer vil måtte finansieres av løpende inntekter og ikke av kapitalinntekter. Dette må ses i sammenheng med at formuesbevaring er et sentralt prinsipp i den kommunale økonomiforvaltningen. En åpning for å bruke kapitalinntekter til tilskudd til andres investeringer ville åpnet for en overføring av større formuesverdier fra kommunen, og en svekking av kommunenes formue og fremtidige generasjoners økonomiske handlefrihet. Tilskudd til kommunalt eide virksomheters investeringer vil ikke føre til tilsvarende svekkelse av formuen, men utvalget foreslår likevel ingen unntaksregel for slike tilskudd og viser bl.a. til at dette kan føre til høyere opplåning for kommunenes egne investeringer. Et konsernregnskap vil gi kommunestyrene en samlet oversikt over virksomheten, også den som drives utenfor kommunen, og innvendingene mot bruk av kapitalinntekter til finansiering av investeringer i kommunalt eide virksomheter bør da være mindre.



SPØRSMÅL

Bør kommunene få plikt til å avlegge konsernregnskap når tjenesteproduksjon er lagt til hel- eller del-eide virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet?

7.3.

Låneopptak og avdrag på lån

(NOU KAP. 19.8)

Adgangen til lånefinansiering av investeringer foreslås utvidet til kjøp av aksjer i bestemte typer eidselskaper og en tydeliggjøring av at låneadgangen også gjelder andre særskilte formål fastsatt i lov. Dette innebærer at en kommune fortsatt ikke vil kunne lånefinansiere investeringer i selskaper (kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og lignende). Dette vil kunne virke begrensende på kommunenes muligheter til å velge mest hensiktsmessige finansieringsform for virksomhet kommunen mener det er mest hensiktsmessig å organisere utenfor kommunens egen organisasjon.

Når det gjelder låneopptak for videre utlån, foreslår utvalget en videreføring av dagens prinsipper, dvs. at mottaker ikke driver næringsvirksomhet, og at midlene skal nyttes til investeringer.

Dette betyr at kommunene ikke kan ta opp lån for videreutlån til andre kommuner eller fylkeskommuner. Dette vil kunne virke begrensende på rollen som samfunnsutvikler, men med utvidet låneadgang kan kommunen komme under press for å bidra i finansieringen av investeringsoppgaver andre enn kommunen har ansvaret for å prioritere og å gjennomføre. En slik utvidelse av låneadgangen vil også kunne føre til begrensninger i kommunenes økonomiske handlingsrom, herunder det finansielle grunnlaget for rollen som tjenesteyter.

Det foreslås en ny beregningsmetode for beregning av minimumsavdrag på lån, som sikrer at avdragene følger kapitalslitet for investeringene, og slik at lån er nedbetalt når investeringens økonomiske levetid er utløpt.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Administrasjonen støtter utvalget i at dagens prinsipper for låneopptak for videre utlån videreføres. Ny metode for beregning av minimumsavdrag på lån er en forbedring sammenlignet med dagens modell hvor minimumsavdragene kan være så lave at restgjelden for en investering over tid er høyere enn bokført verdi av investeringen. Kommunen vil også kunne sitte igjen med restgjeld knyttet til en investering når investeringens økonomiske levetid er utløpt. Utvalget har gjort et grovt anslag som indikerer at 110 – 120 kommuner vil få økte minimumsavdrag med det nye forslaget, og at dette samlet vil utgjøre i størrelsesorden $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ mrd. kroner. Dette vil bety at enkelte kommuner på kort sikt vil få redusert økonomisk handlingsrom ved den nye modellen, men samtidig innebærer dagens modell et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp (den som har nytten av et tiltak skal også bære kostnadene ved det) som ikke bør videreføres i ny kommunelov.



SPØRSMÅL

Er det behov for en adgang til lånefinansiering av investeringer i selskaper?

7.4.

Balanse i årsbudsjett og inndekning av merforbruk

(NOU KAP. 19.6)

Utvalget foreslår nye regler for inndekning av regnskapsmessig merforbruk. Med gjeldende regler kan kommunene skyve inndekning av regnskapsmessig merforbruk til kommende års budsjett, selv om kommunen har tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Utvalget foreslår en endring i dette ved at eventuelt merforbruk skal så langt det er mulig dekkes av tilgjengelige midler på disposisjonsfond før regnskapet avsluttes. Tilsvarende skal et regnskapsmessig mindreforbruk avsettes til disposisjon før regnskapet avsluttes.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Den nye tilnærmingen vil gjøre det enklere for bl.a. folkevalgte å se hvilket handlingsrom som ligger i kommunens regnskap. Forslagene støttes.

7.5.

Disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier

(NOU KAP. 20)

Utvalget mener at rettsvirkningene av brudd på økonomibestemmelsene bør klargjøres. Utvalget foreslår å lovfeste regler for privatrettslig ansvar dersom det skjer disposisjoner i strid med økonomibestemmelsene i kommuneloven. Forslaget bygger på prinsippet om at brudd på kommunelovens regler i alminnelighet bare skal lede til privatrettslig ugyldighet i tilfeller der rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktsmotpart. En slik regulering gir begge parter grunner til å forsøke å unngå brudd på reglene, og gir etter utvalgets syn en rimelig risikovurdering.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslaget innebærer en klargjøring av rettsvirkningene og vil bidra til forutsigbarhet for kommunene og deres kontraktsmotparter. Det kan samtidig ikke ses bort fra at regler om privatrettslig ugyldighet kan innebære økte dokumentasjonskrav fra kommunens kontraktsmotparter, f.eks. i forbindelse med inngåelse av låneavtaler. Forslaget støttes.



8. KOMMUNALE FORETAK OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID

8.1. Kommunale foretak

(NOU KAP. 11)

Kommunale foretak er en del av kommunen, og skal styres etter de samme prinsipper som de øvrige delene av kommunen. Kommunale foretak ledes av et styre som står ansvarlig overfor kommunestyret. Det foreslås å videreføre organisasjonsmodellen, men med noen endringer (kap. 9 i lovforslaget).

Utvalget foreslår å innføre et krav om at kommunestyret skal utarbeide en eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskaper (AS, IKS, samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap (dagens interkommunalt samarbeid etter § 27), vertskommunesamarbeid) minst en gang i valgperioden. Eierskapsmeldingen skal også omfatte kommunale foretak. Eierskapsmeldingen skal inneholde (§ 27-1) prinsippene for eierstyringen, oversikt over selskaper og foretak og formålet med selskapene og foretakene.

Utvalget mener det kan oppstå utfordringer hvor medlemmer av styret i kommunale foretak også er medlemmer av kommunestyret. Utvalget

mener en slik rollekombinasjon kan svekke allmenhetens tillit til forvaltningen og foreslår noen valgbarhetsbegrensninger ved at medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget eller daglig leder ikke kan være medlemmer av styret (§ 9-5). De ordinære valgbarhetsreglene om hvem som er valgbar og hvem som er utelukket fra valg skal også gjelde (§§ 7-2 og 7-3).

Utvalget foreslår at kommunestyret i parlamentarisk styrte kommuner gis en generell adgang til å delegere sin myndighet etter bestemmelsene om kommunale foretak til kommunerådet. Forslaget innebærer at kommunerådet overtar kommunestyrets rolle overfor kommunale foretak. Myndighet til å opprette eller nedlegge kommunale foretak kan likevel ikke delegeres. Utvalgets forslag er i tråd med et forsøk gjennomført i Oslo kommune og som er evaluert av Agenda Kaupang. Evalueringen konkluderer med at forsøket har gitt positive resultater.





ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslaget om eierskapsmelding er i tråd med KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll og tilråding fra PwC i rapporten «Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar».

Styret i et kommunalt foretak er etter gjeldende rett ikke å regne som et folkevalgt organ. Dette er foreslått videreført. En kombinasjon av folkevalgte og andre i styret, eller et styre bestående av bare folkevalgte kan medføre tvil om styret da er å regne som et folkevalgt organ. Administrasjonen foreslår at det presiseres at styret i et kommunalt foretak ikke er et folkevalgt organ, uavhengig av sammensetningen av styret.

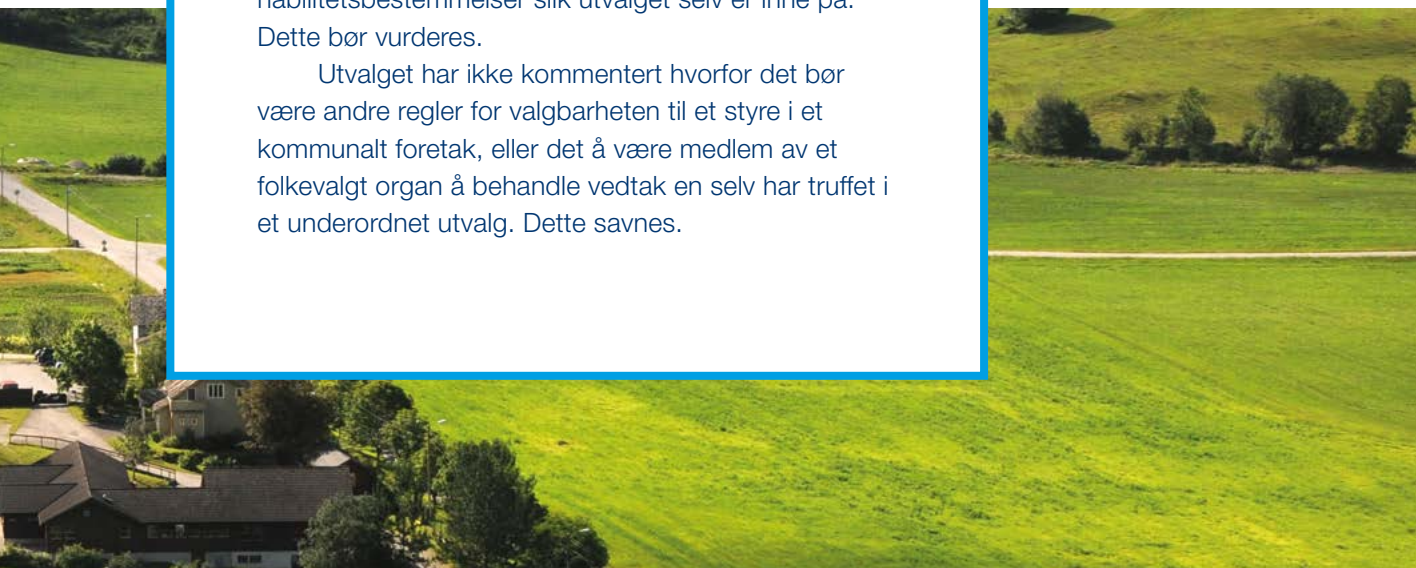
Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt. Det kan synes unødvendig å lovfeste at kommunestyremedlemmer og medlemmer i toppledergruppen ikke har adgang til å bli valgt til styret i kommunale foretak (§ 9-5, 2 ledd). Forslaget betyr at kommunen får mindre handlingsrom enn eiere av et aksjeselskap. Aksjeloven hindrer ikke eier i å sitte i styret. Dette innebærer også en innskrenkning av det kommunale selvstyret som foreslås lovfestet i formålsparagrafen (§ 1). Et alternativ kan være å innføre habilitetsbestemmelser slik utvalget selv er inne på. Dette bør vurderes.

Utvalget har ikke kommentert hvorfor det bør være andre regler for valgbarheten til et styre i et kommunalt foretak, eller det å være medlem av et folkevalgt organ å behandle vedtak en selv har truffet i et underordnet utvalg. Dette savnes.



SPØRSMÅL

*Bør kommune-
styremedlemmer
og medlemmer i
toppledergruppen
ikke lenger ha
adgang til å velges
til styret i kommu-
nale foretak?*



8.2. Interkommunalt samarbeid

(NOU KAP. 18)

Utvalget mener den nye kommuneloven bør inneholde en bestemmelse som fastslår at kommuner kan samarbeide med hverandre for å løse felles oppgaver. Utvalget foreslår også å ta inn i loven en opplisting av de vanligste samarbeidsformene samt at kommunene kan samarbeide også på andre måter, men at de da kun kan benytte samarbeidsformer de har rettslig adgang til å benytte.

Utvalget foreslår å ta bort dagens regel i § 27 som gir kommunene adgang til å opprette et styre til å løse felles oppgaver. I stedet foreslås en regionrådsmodell og kommunalt oppgavefelleskap.

Utvalget foreslår at oppgavefelleskapet skal organiseres med et representantskap der alle deltagerne i oppgavefelleskapet skal være representert.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Det bør vurderes om begrepet kommunesamarbeid bør erstatte interkommunalt samarbeid (§17-1). Det handler om samarbeid mellom kommuner for å utføre felles oppgaver. Ordet interkommunalt brukes ikke i de konkrete ordningene. Derimot brukes vertskommunesamarbeid.

Forslaget om regionråd støttes.

Forslaget om kommunalt oppgavefelleskap støttes derimot ikke fullt ut, fordi det innebærer en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. I dagens regel heter det at en eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner «kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver». Det stilles ikke krav om at alle deltagerne skal være representert i styret eller til antall deltagere. Det er opp til deltagerne å bestemme både styrets sammensetning og størrelse. Dette gir stor fleksibilitet for kommunene. Det kan være positivt at alle deltagerne er representert, men dette framstår som unødvendig formalistisk. Hvorvidt alle må være representert i samarbeidsorganet bør være opp til deltagerne å bestemme og kan være avhengig av type oppgaver som ønskes løst. Det bør ikke være nødvendig å pålegge et representantskap med deltagelse fra alle. Et styre der kommunene selv bestemmer antall og hvem som skal sitte i styret slik som i dag, bør være tilstrekkelig.

En klargjøring av det økonomiske ansvaret (§ 19-2) og at det kreves at det tas stiling til om oppgavefelleskapet skal være eget rettssubjekt eller ikke (§ 19-4, 4. ledd bokstav b), er positivt og vil hindre fremtidig tolkningstvil.

Det er også positivt å lovfeste krav om eget regnskap for både regionråd og kommunale oppgavefelleskap (§ 14-8). Dette gjelder uavhengig av om det kommunale oppgavefelleskapet er eget rettssubjekt eller ikke. Dette vil blant annet bidra til å hindre mistanke om kryss-subsidiering og sikre tilliten til kommunenes virksomhet.

?

SPØRSMÅL

*Er det riktig å stille krav om representantskap som forutsetter at alle deltagerne er representert?
Bør begrepet interkommunalt samarbeid erstattes med begrepet kommunesamarbeid?*

9. EGENKONTROLL







UTVALGET FORESLÅR

Egenkontrollen er viktig for den folkevalgte styringen av kommunen og for å forebygge misligheter og styrke tilliten til kommunene både blant innbyggerne og hos nasjonale myndigheter. En styrket egenkontroll vil bygge opp under det kommunale selvstyret og legge til rette for redusert statlig tilsyn med kommunene.

9.1.

Kontroll og tilsyn, kommunestyrets overordnede tilsynsansvar

(NOU KAP. 23)

Utvalget viderefører at det er kommunestyret som har det overordnede ansvaret for all kommunal virksomhet. Ansvaret omfatter både virksomhetens lovlighet og prioriteringene innenfor lovens ramme. Kommunestyret skal oppnevne et kontrollutvalg til å føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne. I tillegg har øverste administrative leder et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet (internkontroll). Utvalget mener en god egenkontroll er av stor betydning og

forslår å styrke både den administrative og folkevalgte delen av egenkontrollen. Utvalget mener det er viktig at all egenkontroll innrettes slik at det er mulig å lære mest mulig av egenkontrollen, for i neste omgang å legge til rette for bedre folkevalgt styring og kontroll og for at feil som er begått, ikke blir gjentatt.

Utvalget mener offentlige organer skal være underlagt *ekstern kontroll*, blant annet for å sikre rettighetene til svake parter.⁶ Utvalget mener at

6. Domstolskontroll og Sivilombudsmannens kontroll er de to hovedsporene for kontroll med kommunal virksomhet i *uavhengige organer*. I tillegg er det etablert omfattende ordninger for at *statsforvaltningen* kan føre tilsyn med og kontrollere kommunal virksomhet. Statsforvaltningens organer skal sørge for at forvaltningsvirksomheten innenfor eget ansvarsområde drives lovlig og ivareta føringer fra overordnet nivå innenfor lovens ramme.

måten tilsyn og kontroll fungerer på, har stor betydning for det kommunale selvstyret, og har vurdert elementer i *statsforvaltningens* tilsyn og kontroll med kommunene. Utvalget er opptatt av at statsforvaltningskontrollen skal innrettes i respekt for at kommunene er selvstendige rettssubjekter. De inngår ikke i statsforvaltningshierarkiet, og de kan ikke instrueres uten at det er gitt særskilt hjemmel for det.

Utvalget peker på en ubalanse i forholdet mellom statsforvaltningens styring og det kommunale selvstyret som det bør rettes opp i. Utvalget mener kommunene bør gis mulighet til å bringe lovligheten av statsforvaltningens overprøving inn for rettslig prøving i et uavhengig organ.

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for å sørge for at kommunen er organisert og drives slik at lover og forskrifter blir overholdt, samt at målene for virksomheten blir oppfylt. Utvalget foreslår å videreføre kommunestyrets øverste og generelle ansvar for kontrollen med kommunen virksomhet (§ 22-1). Kommunestyrets rett til å få seg forelagt enhver sak til orientering eller avgjørelse videreføres. Det samme gjelder kommunestyrets rett til å gjøre om vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller administrasjonen. Denne retten gjelder bare i samme utstrekning som andre folkevalgte organer eller administrasjonen selv kunne ha gjort om vedtaket.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

I tillegg til egenkontrollen og ekstern kontroll i uavhengige organer, er det grunn til å understreke innbyggernes kontroll gjennom den demokratiske styringskjeden der folkevalgte står til ansvar overfor innbyggerne i valg, og der innbyggerne kan kontrollere også mellom valg.

God egenkontroll er viktig for et godt lokaldemokrati og bør også redusere grunnlaget for statlig styring og kontroll. Flere undersøkelser understreker utvalgets vurdering av at måten statsforvaltningens kontroll og tilsyn utøves på har betydning for det kommunale selvstyret.

Selve lovforslaget viderefører bestemmelsen om lovlighetstilsyn og forsterker samordningskravene. Det er i samsvar med KS' politikk om at tilsynet må være klart avgrenset som lovlighetstilsyn og samordnes bedre nasjonalt og regionalt.

I utredningen påpekes betydningen av at tilsyn og kontroll bidrar til læring. Lovlighets- tilsynet ligger fast, men tilsynet må *innrettes* slik at det i større grad medvirker til læring. Samtidig er det grunn til å understreke at det er andre og bedre kilder til læring enn tilsyn. Det vises til NIBR-rapporten «Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det kommunale selvstyret» og PwC-rapporten «Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar», begge på oppdrag fra KS. Begge rapportene viser at statlige tilsyn i varierende grad ser ut til å ha læringseffekt.

9.2.

Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

(NOU KAP. 25)

Utvalget viderefører kommunestyrets plikt til selv å velge et kontrollutvalg (§ 23-1), inkl. leder og nestleder, og at minst ett medlem også er medlem i kommunestyret. For å styrke kontrollutvalgets arbeid og legitimitet økes minimumskravet til antall medlemmer i kontrollutvalget fra tre til fem. Det foreslås ikke særlige regler for hvem som skal kunne velges som leder av kontrollutvalget. Utvalget viderefører reglene om hvem som ikke kan velges samt foreslår å utelukke personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale eller fylkeskommunale selskaper og personer som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt samarbeid.

Etter forslaget vil det fortsatt være opp til den enkelte kommune å fastsette lokale reglement for gjennomføring av høringer i regi av kontrollutvalget. Kravene om at kontrollutvalgets sekretariat skal være uavhengig videreføres, og det innføres ikke kompetansekrav til dette. Et mindretall mener revisjonen bør kunne utføre sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget.

Kontrollutvalgets plikt til å rapportere resultatene av sin kontroll til kommunestyret videreføres. I kontrollsaker som skal oversendes til kommunestyret presiseres øverste administrative leders uttalelsesrett før kontrollutvalget behandler saken (§ 23-5).



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

I «Kommunestyrets overordnede tilsynsansvar» anbefaler PwC at kontrollutvalget består av flere enn minimumskravet om tre medlemmer (de vurderer ikke spørsmålet om lovfesting). De mener et kontrollutvalg med fem medlemmer er et mindre sårbart organ der man får en bedre debatt og bredere kompetanse. PwC anbefaler også kommunestyrene å vurdere om mer enn ett kommunestyremedlem bør sitte i kontrollutvalget. Bakgrunnen er at det er vanskelig for de «eksterne» medlemmene i kontrollutvalget å være tilstrekkelig orientert om kommunens virksomhet. God kjennskap til samspillet mellom folkevalgte, administrasjon og den kommunale forvaltningen generelt er en viktig forutsetning for å gjøre en god jobb i kontrollutvalget. Deltagelse i kommunestyret vil trolig styrke denne forståelsen og gjøre kontrollutvalgsmedlemmet bedre rustet for kontrollutvalgsrollen. Det er imidlertid pekt på det prinsipielt uheldige i kombinasjonen av verv i både kommunestyret og kontrollutvalget. Argumentasjonen er at kommunestyret er øverste beslutningsorgan i kommunen og at kontrollutvalget bør være uavhengig av beslutningsprosessen.

?

SPØRSMÅL

Bør minimumskravet øke fra tre til fem medlemmer, og bør det lovfestest at mer enn ett kommunestyremedlem sitter i kontrollutvalget?

9.3. Revisjon

(NOU KAP. 26)

Utvalget foreslår endringer for å klargjøre innholdet i *regnskapsrevisjon* og regnskapsrevisors rolle. Utvalget foreslår at regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen utvides noe (§ 24-6), slik at regnskapsrevisor, som en del av den finansielle revisjonen, også skal utføre enkle kontroller med om bruken av kommunenes midler, det vil si disposisjonene i regnskapet, har hjemmel i kommunestyrets budsjettbevilgning. Utvalget foreslår at det innføres en lovpålagt forenklet revisorkontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak i økonomiforvaltningen. For regnskapsrevisor innebærer forslaget et utvidet ansvar for å vurdere risikoen og se etter vesentlige feil og mangler, ved både oppfølgingen av kommunestyrets budsjettvedtak og økonomiforvaltningen. Regnskapsrevisor får med dette et tydeligere ansvar for å ta tak i svakheter på økonomiområdet og rapportere slike til kontrollutvalget. For kontrollutvalget betyr lovforslaget en tydeliggjøring av ansvaret for å føre tilsyn med økonomiforvaltningen.

Utvalget understreker at *forvaltningsrevisjon* er en av bærebjelkene i kommunenes egenkontroll. I hovedsak videreføres gjeldende regler om forvaltningsrevisjon. Definisjonen (§ 23-3) utvides slik at den dekker praksis med at forvaltningsrevisjon også innebærer vurderinger av om lov og forskrift eller kommunens reglement følges (regeletterlevelse). Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å stille konkrete krav til hvor mange forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres hvert år. Etter utvalgets vurdering er det heller ikke et krav om at det skal utføres årlige forvaltningsrevisjoner et treffende virkemiddel med tanke på å oppnå bedre

og målrettet forvaltningsrevisjon. Utvalget foreslår at gjeldende krav i kontrollutvalgsforskriften § 9 om årlige forvaltningsrevisjoner ikke videreføres. Utvalget foreslår at loven i stedet fastslår at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko og vesentlighetsvurdering, og den skal sikre at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon i et omfang i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko.

Utvalgets flertall legger til grunn at *adgangen til å konkurranseutsette* kommunal revisjon videreføres (§ 24-1), mens mindretallet vil oppheve denne adgangen. Det foreslås etablert en nasjonal ordning for *kvalitetskontroll med revisorer* i kommunesektoren, men det er ikke utarbeidet et lovforslag til dette. Utvalget har kommet til at det ikke bør etableres en statlig sertifiserings- og tilsynsordning for kommunal revisjon.



SPØRSMÅL

Bør adgangen til å inngå avtale med annen revisor oppheves?



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Administrasjonen støtter at regnskapsrevisors oppgaver på økonomiområdet utvides noe for å styrke den folkevalgte kontrollen med økonomiforvaltningen.

Det er naturlig at definisjonen av forvaltningsrevisjon utvides til å dekke praksis med etterlevelsesrevisjon. Det støttes, som foreslått, at kommunestyret skal vedta en plan for hver valgperiode etter innstilling fra kontrollutvalget om hvilke områder som skal/bør undergis forvaltningsrevisjoner, basert på risiko- og vesentlighetsvurdering, framfor at det stilles krav om årlige forvaltningsrevisjoner. Dette er også langt på vei i samsvar med tilrådingene fra PwC om hvordan kommunestyret kan styrke sitt overordnede tilsynsansvar: De tilrår at kommunestyret utarbeider et «årshjul» for hvordan de kan utøve kontroll- og tilsynsrollen gjennom hele valgperioden, og at kommunestyret i større grad involveres i arbeid med overordnet analyse og planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for å få bedre kjennskap til risikobildet i kommunen. PwC tilrår også at kommunestyrets ansvar og plikter på dette område presiseres i kommuneloven.

9.4 Internkontroll

(NOU KAP. 24)

I dag er krav til internkontroll kort regulert i kommuneloven og med stadig mer omfattende bestemmelser i særlovgivningen. Utvalget foreslår å lovfeste en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll til erstatning for internkontrollregulering i særlovgivningen (§25-1). Utvalget mener krav til internkontroll hører hjemme i kommuneloven. En samlet bestemmelse i kommuneloven til erstatning for særlovgivningen vil gjøre reguleringen mer samordnet, helhetlig og enklere å forholde seg til for

kommunene. Særlovgivningen foreslås gjennomgått i en egen prosess med sikte på at lovbestemmelser og tilhørende forskrifter om internkontroll for kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) kan oppheves slik at kun kommunelovens internkontrollbestemmelse skal gjelde.

Hovedbestemmelsen fastslår at øverste administrative leder skal føre systematisk kontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Med dette

fastslås at kommunen skal ha en internkontroll, og at øverste administrative leder skal være ansvarlig. Internkontroll gjelder alle deler av administrasjonens virksomhet, men ikke de folkevalgte og folkevalgte organer. Internkontrollen må være systematisk, dvs at arbeidet må være planmessig og metodisk, ikke tilfeldig og spontant. Hensikten er å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Det innebærer at internkontrollen gjennomgående innrettes slik at den sørger for etterlevelse både av generelle regler i lover og forskrifter og av konkrete folkevalgte og administrative vedtak. Utvalget mener det ikke er behov for å ha en uttømmende regulering av *formål* og *hensyn* med en god internkontroll.

I mange av dagens bestemmelser om internkontroll er det relativt detaljert listet opp *elementer som skal inngå* i en internkontroll. Utvalget mener en så detaljert regulering er unødvendig og har lagt vekt på å være tydelig på de overordnede, og sentrale elementene og vurderingene i internkontrollen. Utvalget foreslår å videreføre mange av enkeltelementene fra sektorreguleringen i ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven. Den foreslåtte bestemmelsen angir hva som minimum må gjøres av internkontroll etter kommuneloven (§25-1, 2. ledd): Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens oppgaver, mål og organisering; tilpasse virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold; følge opp avvik og risiko for avvik som er avdekket gjennom internkontrollen; dokumentere i den form og det omfang som er nødvendig og formålstjenlig; evaluere og forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Dette innebærer at visse

enkeltelementer fra særlovgivningen ikke videreføres. Utvalget mener dette kan være gode enkeltelementer å ha med i en internkontroll, men at det bør stilles lovkrav om kun det sentrale ved internkontroll og at andre forhold kan være godt egnet for omtale i veiledere og annet pedagogisk materiell. Utvalget foreslår ingen forskriftshjemmel om internkontroll i kommuneloven. Detaljeringsgraden må også ses i lys av forslaget om tilsynshjemmel for internkontrollen.

Utvalget foreslår *en hjemmel for å føre statlig tilsyn* med at kravet til internkontroll etter internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er oppfylt (§ 25-3). En slik bestemmelse er ny i kommuneloven, men innebærer i hovedsak å videreføre ordninger som allerede finnes i særlovgivningen. For at statlig tilsyn ikke skal utvides som følge av å flytte internkontrollreglene fra særlovene til kommuneloven, foreslår utvalget at statlig tilsyn er begrenset til internkontroll som gjelder kommuneplikter. Det innebærer blant annet at statlige myndigheter ikke kan føre tilsyn med etablert internkontroll på at administrasjonen følger opp kommunestyrets vedtak. I grove trekk kan det sies at det statlige tilsynet kan kontrollere at kravene til internkontroll faktisk er fulgt opp, men at kontrollen ikke inkluderer hvordan kommunene velger å gjennomføre dette innenfor lovens rammer.

Utvalget foreslår å *lovfeste krav om rapportering* (§ 25-2) om internkontroll (videreføring, men ikke krav til å rapportere i årsberetningen) og tilsyn (nytt) til kommunestyret.



SPØRSMÅL

Er bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven til erstatning for internkontrollreglene i særlovene godt nok utformet?

Bør det stilles krav om at rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og tilsyn gjøres i årsberetningen?



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslagene om et mer samordnet regelverk om internkontrollen, samlet i kommuneloven til erstatning for særlovene og med mindre detaljrikdom enn dagens regelverk, er i tråd med tidligere innspill fra KS. Også Riksrevisjonen har gitt uttrykk for et behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for internkontroll. Administrasjonen er enig i at internkontrollbestemmelsene hører hjemme i kommuneloven. Blant annet understrekes det i KS idehefte om rådmannens internkontroll at internkontrollen i større grad må være en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring. Administrasjonen deler utvalgets syn på at det er de overordnede og sentrale elementene og vurderingene i internkontrollen som lovfestes, selv om flere elementer vil kunne inngå i internkontrollen. En relativt smal bestemmelse er viktig også fordi det foreslås hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollbestemmelsen. Det bør da være tilsyn med at kravene til internkontroll faktisk er fulgt opp, ikke *hvordan* kommunene velger å følge opp lovkravet.

Administrasjonen understreker betydningen av at en ny og mer omfattende bestemmelse i kommuneloven faktisk er til erstatning for, og ikke i tillegg til internkontrollregulering i særlovgivningen. Det vises i den sammenheng til gjennomgangen av særlovshjemmelen for tilsyn, der samtlige departementer etter egenvurdering konkluderte med at tilsynshjemlene skulle bestå.

Administrasjonen støtter kravet om årlig rapportering til kommunestyret om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn. For at kommunestyret skal følge opp tilsyns- og kontrollaktivitetene bedre, tilrår PwC at kommunene bør sørge for å ha en tertial- og årsrapportering som inkluderer god og tilstrekkelig informasjon om egenkontroll og statlig tilsyn. Det er grunn til å vurdere nærmere om kravet til rapportering bør legges til årsberetningen, ut fra samme hensyn som utvalget viser til for å innføre utvidet krav til å redegjøre for kommunens økonomi i årsberetningen.

Det kan være aktuelt å forenkle tilsynshjemmelen på internkontroll rent språklig. For å få fram formålet om etterlevelse tydeligere og dempe inntrykket av kontroll med administrasjonen, kan det være et alternativ å endre foreslått setning slik (§25-1, 1. ledd): «*Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen skal føre systematisk kontroll for å sikre at lover, forskrifter og vedtak følges i administrasjonens virksomhet.*»

9.5. Kommunen som tilsynsinstans

(NOU KAP. 28)

Kommunene er på enkelte områder tilsynsinstans og fører tilsyn med kommunale tjenester og vedtak. Dette er ordninger som er hjemlet i særlovgivningen, og som i praksis skal erstatte, eventuelt supplere, det statlige tilsynet på disse konkrete områdene. Utvalget tar ikke stilling til om og når tilsyn bør organiseres på denne måten, men foreslår at der kommunen skal gjennomføre lovpålagt tilsyn med egen virksomhet eller eiendom, skal kommunen legge til rette for at likebehandling sikres, og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig. Utvalget er imidlertid delt i synet på om det bør innføres særlige regler om dette i kommuneloven, og i tilfelle hvilke krav som bør innføres.

Flertallet mener kommuneloven bør inneholde en bestemmelse om gjennomføring av kommunalt tilsyn (§26-1). Flertallet mener det vil innebære en generell styrking av tilliten til kommunene som tilsynsmyndighet. En generell regulering i kommuneloven vil kunne bidra til mer objektive tilsyn med større integritet og tillit. En slik bestemmelse vil kunne gjelde generelt for alle sektorer og egner seg således for regulering i kommuneloven. Særlovgivning som i dag har bestemmelser med samme formål, bør i så fall gjennomgås. Det vil ikke være hensiktsmessig med bestemmelser i særlovgivningen som er tilsvarende bestemmelsen i kommuneloven. En bestemmelse i kommuneloven vil kunne utformes på ulikt vis og ha ulik effekt. Flertallet mener en bestemmelse med krav om uavhengighet og likebehandling er den beste reguleringsmåten. Blant flertallet er det et mindretall som mener at det også bør være et krav om dokumentasjon.

Et mindretall i utvalget mener kommuneloven ikke bør regulere dette spørsmålet. Mindretallet viser til at det gjelder et alminnelig forbud mot *usaklig*

forskjellsbehandling i forvaltningsretten. De mener flertallets lovforslag ikke synes å medføre noe annet enn en kodifisering av dette forbudet. Mindretallet antar at en lovfesting av et alminnelig prinsipp på ett særskilt område lett vil skape uklarhet og usikkerhet knyttet til kravets innhold og rekkevidde, og ønsker derfor ikke å gi en slik lovregulering. Mindretallet er enig i at tilsynet bør være så *uavhengig som mulig*. De forstår lovforslaget slik at det hverken gir en plikt til en bestemt organisering av kommunen eller en begrensning i den alminnelige instruksjonsmyndigheten, og det reelle innholdet begrenses da til å representere en idealnorm eller gi et politisk styringssignal. Slik mindretallet ser det, har en slik bestemmelse begrenset positiv effekt. Samtidig vil en slik ny lovbestemmelse lett kunne skape usikkerhet og uklarhet knyttet til hvordan uavhengighetskravet skal forstås.



SPØRSMÅL

Bør kommuneloven inneholde en bestemmelse om gjennomføring av kommunalt tilsyn? I tilfelle: Er prinsippene om likebehandling, uavhengighet og dokumentasjon gode?



9.6. Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

(NOU KAP. 27)

Utvalget mener det eksisterende regelverket for selskapskontroll i kommuneloven fungerer etter hensikten, men vil tydeliggjøre at eierskapskontroll er en oppgave for revisjonen (og ikke kontrollutvalgssekretariatene). Utvalget vil legge grunnlag for bedre styring og kontroll med selskaper mv. ved å innføre krav om at kommunen skal utarbeide eierskapsmelding (§27-1), og ved å lovfeste at revisor og kontrollutvalget har rett til innsyn i den delen av ekstern virksomhet som utfører tjenester for kommunen (23-6). Utvalget foreslår at kontrollutvalget skal lage en samlet plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i kommunene og i selskapene (§23-3, 2. ledd) og viderefører kontrollutvalgets plikt til å utarbeide en egen plan for eierskapskontroll (§23-4).



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

I KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll anbefales utarbeidelse av eierskapsmelding. Også PwC fremhever at kommunestyret, for å styrke sin tilsynsrolle, bør påse at KS anbefalinger om eierskap følges opp, med utarbeidelse av eierstrategier og Eiermeldinger. Forslagene støttes.

10. STATLIG KONTROLL OG TILSYN



UTVALGET FORESLÅR

Utvalget vil videreføre hovedtrekkene i kommunelovens regler om lovlighetskontroll og statlig tilsyn, men effektivisere tilsynet ved bedre samordning av tilsyn rettet mot kommunesektoren.

10.1. Lovlighetskontroll

(NOU KAP. 29.1)

Utvalget mener det er viktig å kunne få prøvd om kommunale vedtak er lovlige. Utvalget foreslår at hovedstammen i regelverket for lovlighetskontroll blir videreført, men at det er behov for enkelte innholdsmessige endringer og tydeliggjøringer i regelverket for lovlighetskontroll: Det må foreligge *særlige* grunner for at departementet *på eget tiltak* skal kunne ta opp et vedtak til lovlighetskontroll. Utvalget foreslår at det framgår direkte av loven at det kun er endelige vedtak og den offentligrettslige siden av et vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslagene støttes.

10.2.

Statlig kontroll med budsjett og låneopptak – ROBEK

(NOU KAP. 19.11)

ROBEK-bestemmelsene i utvalgets forslag er i hovedtrekk en videreføring av dagens ordning. Etter utvalgets vurdering er det likevel en svakhet ved gjeldende lov at kommuner som opparbeider seg et større merforbruk, i enkelte tilfeller ikke vil komme inn under ROBEK-ordningen før på et senere tidspunkt. Ut fra dette foreslås det at kommuner som ved avleggelsen av årsregnskapet har et akkumulert merforbruk på tre prosent av driftsinntektene eller mer, skal omfattes av ROBEK-ordningen.

Når det gjelder kommunene i ROBEK-registeret forslår utvalget en tiltakspålykt, det vil si utarbeide og nedfelle konkrete tiltak for å gjenvinne økonomisk kontroll og balanse. Dette er et nytt krav for

kommunene, men lovforslaget stiller ikke krav til tiltaksplanens utforming. Hensiktsmessigheten av de prioriteringer som kommunestyret gjør, er ikke gjenstand for lovlighetskontroll. Fundamentet for det lokale selvstyret vurderes gjennom dette å være ivaretatt. For kommuner i ROBEK-registeret innebærer utvalgets forslag at fylkesmannens godkjenning av låneopptak også omfatter myndighet til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som kan gjennomføres. Dette må ses i sammenheng med at ett låneopptak og én investering ha helt andre økonomiske konsekvenser enn andre låneopptak og investeringer.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslagene støttes.



10.3. Statlig tilsyn

(NOU KAP. 29.2)

Utvalget skulle etter mandatet ikke vurdere de grunnleggende prinsipper og rammer for det statlige tilsynet. Utvalget viderefører bestemmelsen om *lovlighetstilsyn* (§31-2). Det samme gjelder bestemmelsen om *innsyn og undersøkelser* (§31-3). Det innebærer at fylkesmannen kan kreve at kommunen gir de opplysninger og meldinger om enkeltsaker eller sider av kommunens virksomhet som fylkesmannen mener er nødvendige for å gjennomføre tilsyn. Fylkesmannen kan også foreta de undersøkelsene som fylkesmannen mener er nødvendige.

Utvalget mener kommunene bør ha fulle *partsrettigheter* i hele tilsynsprosessen, slik at bestemmelser om forhåndsvarsling og klagerett

gjelder fullt ut ved statlig tilsyn generelt og ikke bare ved saker om pålegg (§31-5). Ordningen i kommuneloven med en særskilt rettefrist før pålegg benyttes, foreslås tatt ut (§31-4), slik at de alminnelige reglene i forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel om pålegg vil gjelde. Utvalget legger til grunn at den samlede tilsynsprosessen normalt vil ta kortere tid enn i dag og at kommunene vil ha reell klagemulighet ved uenighet om fylkesmannens vurderinger.

Utvalget foreslår å styrke *samordningen av tilsyn* som utføres av ulike tilsynsmyndigheter, slik at tilsynet blir bedre og mer effektivt både for tilsynsorganene og for kommunene, og slik at belastnin-



gen på enkeltkommuner ikke blir unødvendig stor. Fylkesmannen og de statlige tilsynsmyndighetene pålegges konkrete samhandlingsplikter (§31-6). Det er planlagt tilsyn som skal samordnes, ikke hendelsesbasert tilsyn. Samordningsplikten gjelder statlig tilsyn generelt og ikke kun praktiske sider og bruk av reaksjoner som i dag. Samordningsplikten skal omfatte både planlegging, prioriteringer og gjennomføring av tilsyn.

Utvalget viderefører plikten for alle tilsynsmyndigheter til å underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner. Nytt er det at fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt fylkesmannen for at tilsyn kan gjennomføres det aktuelle året.

Utvalget foreslår at fylkesmannen skal vurdere det samlede omfanget av tilsyn med den enkelte kommune. Denne vurderingen skal de ulike tilsynsmyndigheter bruke når tilsynsvirksomhet planlegges. Fylkesmannen skal også kunne pålegge øvrige tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget blir større enn forsvarlig.

Fylkesmannen gis plikt til å drøfte prioriteringer

og gjennomføring av planlagt tilsyn og tilsynsplaner med kommuner (§31-7, 2. ledd). Bestemmelsen om at tilsynsmyndigheten skal ha *dialog* med kommunen før pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen vedtas, videreføres.

Utvalget ønsker å styrke *samordningen av tilsynsvirksomheten med kommuner og fylkeskommuner* (§31-7). Utvalget foreslår en ny bestemmelse som pålegger tilsynsmyndighetene å ta hensyn til kommunens og fylkeskommunens egen interne kontrollvirksomhet og det samlede statlige tilsynet som berører den aktuelle kommunen, når tilsynsmyndigheten planlegger, prioriterer og gjennomfører tilsyn. Tilsynsmyndighetene skal kjenne til relevante revisjonsrapporter i kommunen og eventuelt vurdere å utsette eller avlyse planlagte tilsyn dersom kommunen nylig selv har gjennomført kontroll med det samme temaet.

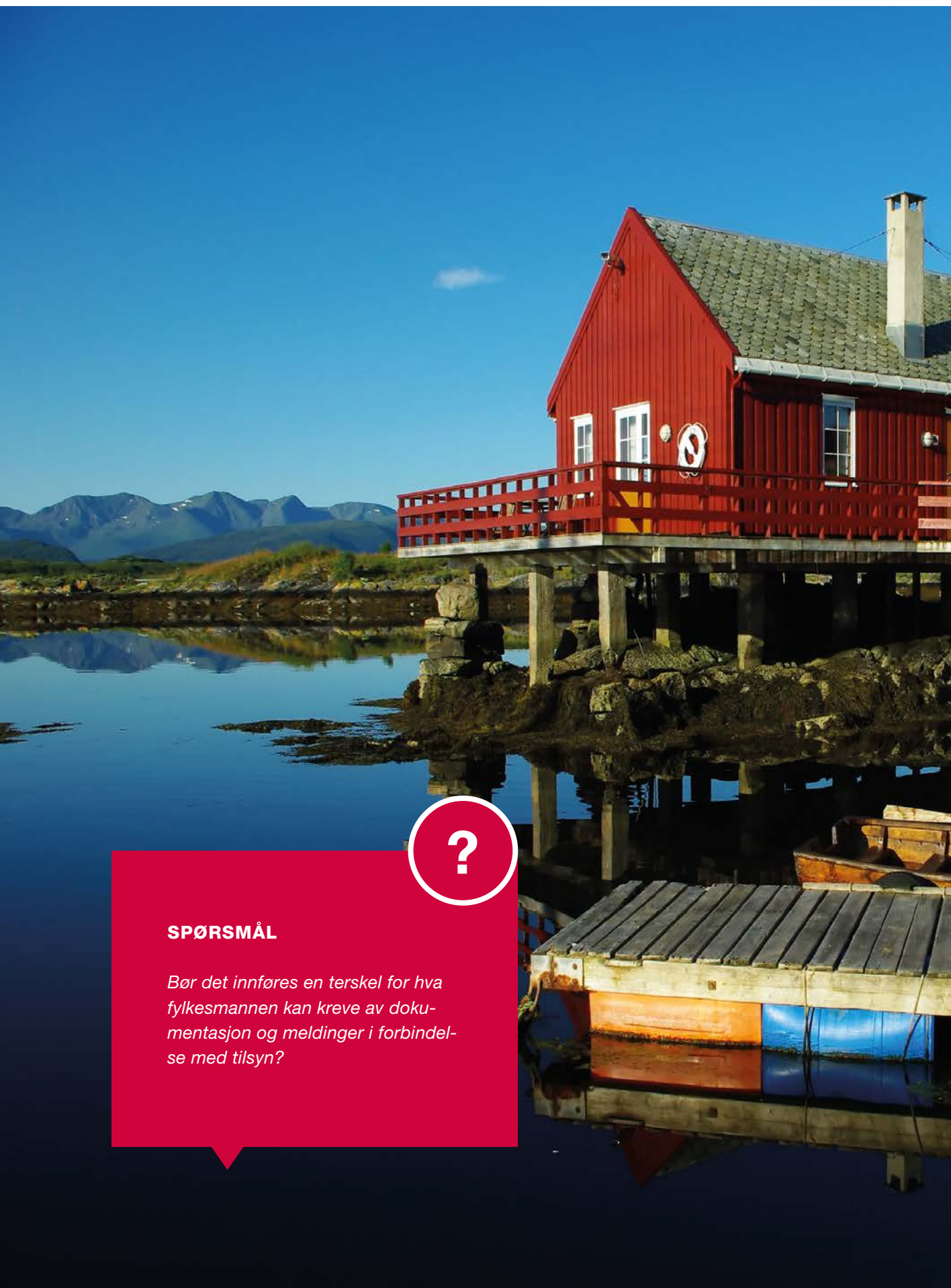
Dagens kommunelov åpner ikke for at tilsynsmyndigheten kan ilegge tvangsmulkt, men det er enkelte hjemler for å ilegge tvangsmulkt i særlovgivningen. Utvalget mener tvangsmulkt ikke er et godt styringsmiddel overfor kommunene, og ønsker ikke å innføre en slik hjemmel i kommuneloven.



ADMINISTRASJONENS FORELØPIGE VURDERING OG ANBEFALING

Forslagene om å videreføre lovlighetstilsyn, ha mer dialog med kommunene i forkant av tilsyn, mer samordning av statlige tilsynsmyndigheter og mer samordning av tilsynsvirksomhet med kommunenes egne interne kontrollvirksomhet er i samsvar med tidligere innspill fra KS til regjering og Storting. Rapporten fra PwC om kommunestyrets overordnede tilsynsansvar viser at det er manglende kommunikasjon mellom tilsynsmyndigheten og kommunene. Som et minimumskrav for forbedring foreslår de å opprette systematiske kontaktpunkter mellom kommunene og fylkesmannen.

De konkrete lovbestemmelsene virker langt på vei dekkende. Det kan imidlertid vurderes nærmere om det bør settes en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av opplysninger i forbindelse med tilsyn.



?

SPØRSMÅL

Bør det innføres en terskel for hva fylkesmannen kan kreve av dokumentasjon og meldinger i forbindelse med tilsyn?

Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

