



STORTINGET

Innst. 369 L

(2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om
kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Prop. 46 L (2017–2018)

	Side
1. Sammendrag	1
1.2 Bakgrunnen for proposisjonen	1
1.2.1 Lokaldemokratiets framvekst	1
1.2.2 Bakgrunnen for forslaget til ny lov	2
1.2.3 NOU 2016:4	2
1.2.4 Høringen	2
1.3 Internasjonal og nordisk rett	3
1.3.1 Det europeiske charteret om lokalt selvstyre	3
1.3.2 Nordisk rett	3
1.4 Formål	3
1.4.1 Gjeldende rett	3
1.4.2 Departementets vurdering	3
1.5 Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter	4
1.5.1 Gjeldende rett	4
1.5.2 Departementets vurdering	5
1.6 Virkeområde	7
1.6.1 Gjeldende rett	7
1.6.2 Departementets vurdering	7
1.7 Kommuners informasjonsplikt	7
1.7.1 Gjeldende rett	7
1.7.2 Departementets vurdering	8
1.8 Innbyggerdeltakelse	8
1.8.1 Innbyggerforslag	8
1.8.2 Lokale folkeavstemninger	9
1.9 Folkevalgte organer og administrasjonen	9
1.9.1 Folkevalgte organer	9
1.9.2 Folkevalgte	11
1.9.3 Tittelen på lederen av kommunens administrasjon	12
1.9.4 Roller og oppgaver for administrasjonen	12
1.9.5 Delegering	13
1.9.6 Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet	15
1.10 Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme	17
1.10.1 Videreføring av parlamentarismemodellen	17
1.10.2 Vilkår for innføring av parlamentarisme	17
1.10.3 Åpenhet	18
1.10.4 Saksutredninger	18
1.10.5 Tiltak for å styrke opposisjonens og kommunestyrets rolle i parlamentarisk styrte kommuner	19
1.10.6 Politiske stillinger	19
1.10.7 Støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet	20
1.11 Ordfører	20
1.11.1 Ordførers myndighet og oppgaver	20
1.11.2 Valg av ordfører	21
1.12 Kommunale foretak	22
1.12.1 Gjeldende rett	22
1.12.2 Departementets vurdering	23
1.13 Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon mv.	24
1.13.1 Valgbarhet, ombudsplikt og fritak	24
1.13.2 Suspensjon	26
1.13.3 Rett til fri fra arbeid for personer som er folkevalgte i andre nordiske land	28

	Side
1.14 Valg av medlemmer til folkevalgte organer	28
1.14.1 Innledning	28
1.14.2 Kjønnrepresentasjon.....	28
1.14.3 Adgangen til å rette på stemmesedlene	29
1.14.4 Nærmere om nyvalg og suppleringsvalg	29
1.15 Godtgjøring og velferdsgoder.....	30
1.15.1 Folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv.....	30
1.15.2 Folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder	31
1.16 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte.....	33
1.16.1 Gjeldende rett.....	33
1.16.2 Departementets vurdering	35
1.17 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer	37
1.17.1 Gjeldende rett.....	37
1.17.2 Departementets vurderinger	39
1.18 Særlige regler om inhabilitet for folkevalgte og ansatte i kommunen.....	42
1.18.1 Gjeldende rett.....	42
1.18.2 Departementets vurdering	43
1.19 Interkommunalt samarbeid	44
1.19.1 Innledning	44
1.19.2 Overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid.....	45
1.19.3 Interkommunalt samarbeid med en enkel reguleringsform	45
1.19.4 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd – valgbarhet	47
1.19.5 Klageorgan ved intern klagebehandling	47
1.19.6 Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser.....	47
1.20 Økonomiforvaltning	48
1.20.1 Sentrale hensyn bak økonomibestemmelsene	48
1.20.2 Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen.....	48
1.20.3 Kommunestyrets verktøy for økonomistyring.....	49
1.20.4 Balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk	55
1.20.5 Skillet mellom drift og investering	56
1.20.6 Låneopptak og avdrag på lån	57
1.20.7 Garantier.....	63
1.20.8 Statlig kontroll med budsjett og låneopptak.....	65
1.20.9 KOSTRA og KOR.....	68
1.21 Privatrettslige virkninger av at disposisjoner er i strid med reglene om lån og garantier mv.	68
1.21.1 Gjeldende rett.....	68
1.21.2 Departementets vurdering	69
1.22 Selvkost	72
1.22.1 Gjeldende rett.....	72
1.22.2 Departementets vurdering	72
1.23 Internkontroll	73
1.23.1 Gjeldende rett.....	73
1.23.2 Departementets vurdering	74
1.24 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet.....	81
1.24.1 Antall medlemmer i kontrollutvalget.....	81
1.24.2 Kontrollutvalgets leder.....	81
1.24.3 Valgbarhetsregler.....	81
1.24.4 Høring i regi av kontrollutvalget.....	83
1.24.5 Kontrollutvalgssekretariatets oppgaver	84

	Side
1.24.6 Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget	85
1.24.7 Kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatet	85
1.24.8 Størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet	86
1.25 Revisjon	86
1.25.1 Valg av revisjonsordning. Revisors plikter og myndighet mv.	86
1.25.2 Regnskapsrevisjon	87
1.25.3 Forvaltningsrevisjon.....	89
1.25.4 Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll.....	90
1.26 Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet.....	90
1.26.1 Eierskapsmelding.....	90
1.26.2 Innsynsrett i selskaper og liknende som utfører oppgaver for kommunen.....	91
1.26.3 Kontrollutvalgets selskapskontroll.....	92
1.27 Statlig kontroll og tilsyn mv.	92
1.27.1 Lovlighetskontroll	92
1.27.2 Statlig tilsyn med kommunesektoren	95
1.27.3 Kommunen som tilsynsmyndighet.....	101
1.28 Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregelverket.....	101
1.28.1 Gjeldende rett.....	101
1.28.2 Ulike statsstøtterettslige problemstillinger.....	101
1.28.3 Departementets vurdering	101
1.29 Økonomiske og administrative konsekvenser	101
2. Komiteens merknader	101
2.1 Komiteens generelle merknader.....	102
2.2 Formål	102
2.3 Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter	102
2.4 Virkeområde	102
2.5 Kommuners informasjonsplikt	102
2.6 Innbyggerdeltakelse	103
2.7 Folkevalgte organer og administrasjonen	103
2.8 Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme	106
2.9 Ordfører	108
2.10 Kommunale foretak	108
2.11 Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon mv.	108
2.12 Valg av medlemmer til folkevalgte organer	109
2.13 Godtgjøring og velferdsgoder	110
2.14 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte	111
2.15 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer	111
2.16 Særlige regler om inhabilitet for folkevalgte og ansatte i kommunen	111
2.17 Interkommunalt samarbeid	111
2.18 Økonomiforvaltning	112
2.19 Privatrettslige virkninger av at disposisjoner er i strid med reglene om lån og garantier mv..	114
2.20 Selvkost	114
2.21 Internkontroll	115
2.22 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet	117
2.23 Revisjon	118
2.24 Kommuners styring og kontroll med ekstern virksomhet	118
2.25 Statlig kontroll og tilsyn mv.	119
2.26 Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregelverket	119

	Side
3. Forslag fra mindretall.....	119
4. Komiteens tilråding.....	121
VEDLEGG 1. Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 4. mai 2018.....	161
VEDLEGG 2. Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til Senterpartiets kommunal- og forvaltningsfraksjon, datert 7. mai 2018.....	166
VEDLEGG 3. Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 18. mai 2018.....	168
VEDLEGG 4. Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 24. mai 2018.....	169



STORTINGET

Innst. 369 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 46 L (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til ny kommunelov. Loven skal avløse lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner. Departementet følger med proposisjonen opp NOU 2016:4 Ny kommunelov.

Den nye kommuneloven skal være en rammelov, slik dagens lov er. Også den nye loven skal gi regler om blant annet kommunal og fylkeskommunal organisering, saksbehandling i folkevalgte organer og valg til folkevalgte organer. Den skal også gi regler for kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning, egenkontroll og for statlig kontroll og tilsyn. Selv om reglene nødvendigvis vil legge noen begrensninger på handlingsfriheten til kommunene og fylkeskommunene, har det vært et overordnet mål for departementet i proposisjonsarbeidet at en ny kommunelov skal styrke det kommunale selvstyret.

I forslaget til ny kommunelov foreslår departementet å lovfeste uttrykkelig det kommunale selvstyret, og klarlegger de viktigste elementene som ligger i begrepet. Videre foreslår departementet å lovfeste enkelte prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og det kommunale selvstyret. Dette er nytt og skal bidra til å styrke det kommunale selvstyret.

I den nye kommuneloven videreføres kommunenes vide adgang til selv å bestemme egen organisering. Departementet fremmer (enkelte) forslag som skal tydeliggjøre hvilken myndighet og hvilke oppgaver henholdsvis de folkevalgte og administrasjonen skal ha.

Departementet foreslår flere nye regler som skal legges til rette for en god egenkontroll i kommunene og fylkeskommunene.

Det har vært et mål for departementet å forenkle lovteksten slik at den blir mer oversiktlig, brukervennlig og lettere å lese.

Departementet antar at ulike bestemmelser av loven vil tre i kraft på forskjellig tid. Det er foreslått overgangsregler.

Det vises i proposisjonen til at departementet fram til loven trer i kraft vil utarbeide forskrifter til den nye loven, og gjennomføre informasjons- og opplæringstiltak overfor kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn med flere.

Kommuneloven regulerer både kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. For å forenkle framstillingen bruker departementet i proposisjonen kommuner som felles betegnelse for kommune og fylkeskommune, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. På samme måte omtaler departementet bare kommunale organer, selv om framstillingen også gjelder for tilsvarende fylkeskommunale organer.

1.2 Bakgrunnen for proposisjonen

1.2.1 Lokaldemokratiets framvekst

Grunnlaget for det kommunale selvstyret og kommunen som selvstendig forvaltningsnivå og demokratisk arena ble lagt allerede ved formannskapslovene av 1837. Formannskapslovene la grunnlaget for den kom-

munale grunnstrukturen som vi kjenner i dag, og som senere kommunallovgivning har bygget videre på.

Det gis i proposisjonen pkt. 2.1 en gjennomgang av utviklingen av formannskapslovene, senere kommunelover og dagens kommunelov, som ble vedtatt i 1992 som en felles lov for kommuner og fylkeskommuner. Kommuneloven av 1992 la opp til et mer samordnet og helhetlig rettslig rammeverk for virksomheten i kommunesektoren enn tidligere lover. Loven var i hovedsak en oppdatering og modernisering av den eksisterende styringsmodellen for kommuner og fylkeskommuner slik den var utformet i de eldre lovene. De viktigste overordnede strukturelle grepene var en rendyrking av et enhetlig og samlet ansvar for politiske og administrative oppgaver, med kommunestyret og administrasjonssjefen som ansvarlig for henholdsvis kommunens vedtak og den administrative ledelsen. Loven la også til rette for å styrke kommunenes organisasjonsfrihet.

Loven la videre grunnlaget for en økt grad av lokalt folkestyre.

Det vises i proposisjonen til at prinsippet om det kommunale selvstyre inntil nylig ikke har vært uttrykkelig regulert i kommuneloven eller Grunnloven. Kommunelovenes bestemmelser om kommunale organers eksistens, oppbygging, sammensetning og saksbehandling har imidlertid bygget opp under kommunene som selvstendige organer med beslutningsadgang og selvstendig ansvar. Våren 2016 ble en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre vedtatt av Stortinget. Grunnloven § 49 andre ledd slår nå fast at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggende gjennom lokale folkevalgte organer, men at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivået må fastsettes ved lov. I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er det blant annet understreket at bestemmelsen ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig».

1.2.2 Bakgrunnen for forslaget til ny lov

Ved behandlingen av Prop. 119 L (2011–2012) uttalte en samlet kommunal- og forvaltningskomité i Innst. 128 L (2012–2013) at:

«Komiteen ser behov for ein heilskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrkje det kommunale sjølvstyret, og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigna måte.»

Det pekes i proposisjonen på at komiteens innstilling må ses i lys av at dagens kommunelov da hadde rukket å bli om lag 20 år, og at samfunnsutviklingen tilsa en gjennomgang av loven.

Departementet har foretatt en helhetlig gjennomgang av kommuneloven og legger fram forslag til en ny

kommunelov. I arbeidet har departementet særlig hatt som siktemål at lovforslaget skal kunne styrke det kommunale selvstyret. Departementet mener at denne proposisjonen følger opp Stortingets ønske om en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke og legge til rette for det kommunale selvstyre.

1.2.3 NOU 2016:4

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte kommunelovutvalget ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. I mandatet ble det redegjort for bakgrunnen for oppnevningen. Det ble pekt på at det da var 20 år siden kommuneloven trådte i kraft. Flere trekk ved samfunnsutviklingen har gjort det ønskelig med en samlet gjennomgang av loven. Kommunene og fylkeskommunene har fått flere oppgaver, og organiseringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet og bruken av ulike styringsverktøy har blitt mer kompleks. Internasjonale forpliktelser har fått økt betydning for kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet, uten at det er gjort noen samlet vurdering av disse. Det har videre gjennom årene utviklet seg en betydelig praksis knyttet til lovens bestemmelser, og det kan være grunn til å foreta en samlet gjennomgang av denne praksisen for å avdekke uklarheter i dagens lov, spørsmål som bør reguleres, og spørsmål som bør reguleres på en annen måte enn i dag.

Det ble videre bestemt i mandatet at utvalgets utredning og samlede gjennomgang av kommuneloven skulle danne grunnlag for regjeringens tilbakemelding til Stortinget.

NOU 2016:4 Ny kommunelov ble levert til departementet 10. mars 2016. Utvalget foreslår at grunnstammen i dagens kommunelov videreføres. Utvalget peker på at forslagene til endringer i loven samlet sett skal bidra til å styrke det kommunale selvstyret, forbedre egenkontrollen hos kommunene og forenkle reguleringen av kommunesektoren. Utvalget har også vært oppatt av å avklare spørsmål som etter lov er uklare, å bidra til språklig forenkling samt å ta inn i kommuneloven enkelte grunnleggende regler for kommunal virksomhet som i dag følger av særlover og ulovfestet rett.

1.2.4 Høringen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte NOU 2016:4 på høring 6. april 2016. Høringsfristen var 6. oktober 2016.

Det vises i proposisjonen til at høringen på generelt grunnlag viser at de fleste lovforslagene har til dels bred støtte. Det er få lovforslag som møter betydelig motstand. Et annet generelt og overordnet inntrykk er at utredningen i NOU 2016:4 er grundig og god, og at lovforslagene er i tråd med utvalgets mandat om et styrket kommunalt selvstyre.

En stor andel av høringsinstansene har konkrete kommentarer til enkelte av forslagene, mens de på ge-

nerelt grunnlag gir støtte til de andre lovforslagene. Departementet understreker derfor i proposisjonen at også de høringsuttalelsene som er mer generelle og overordnede i sin støtte til lovforslagene, er vurdert og lagt vekt på i forbindelse med departementets vurderinger og forslag.

1.3 Internasjonal og nordisk rett

1.3.1 Det europeiske charteret om lokalt selvstyre

1.3.1.1 INNLEDNING

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre utgjør en felles europeisk standard for lokalt selvstyre i folkevalgte organer. Charteret trådte i kraft i 1988, og Norge sluttet seg til charteret i 1989. Alle de 47 medlemslandene i Europarådet har signert.

Charteret regulerer først og fremst forholdet mellom parlamentet, statsforvaltningen og lokale myndigheter. I 2009 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll som utdypet innbyggernes rett til deltakelse i lokale myndigheters saker. Tilleggsprotokollen trådte i kraft i juni 2012. Tilleggsprotokollen fastlegger prinsippet om innbyggerdeltakelse som en individuell rettighet og pålegger medlemsstatene å legge til rette for slik deltakelse. Norge sluttet seg til tilleggsprotokollen i 2009 – som det første landet i Europarådet. 14 medlemsland har til nå ratifisert protollen, mens syv har signert.

1.3.1.2 CHARTERETS Plass I NORSK RETT

Charteret åpner for at medlemslandene kan velge hvilke bestemmelser de vil være bundet av, og hvilke lokale og regionale myndigheter som skal være omfattet. Norge har ikke tatt noen forbehold, og Norge er dermed folkerettslig bundet av alle bestemmelsene i charteret.

Da Norge undertegnet charteret, ble norsk rett ansett å være i samsvar med charterets krav til statene. Der som det skulle være motstrid mellom charteret og norsk rett, vil norsk rett gå foran. Charteret kan likevel ha en viss påvirkning som et tolkningsmoment der norsk rett er uklar, og som utgangspunkt gjelder det en presumpsjon for at norsk rett er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

1.3.1.3 INNHOLDET I CHARTERET – HOVEDTREKK

I proposisjonens pkt. 3.1.3 gis en omtale av hovedtrekkene i charteret. Charteret har som klar forutsetning at kommunene skal ha lokal folkevalgt ledelse.

Det slås fast at «prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjøre». I tillegg til selve prinsippet inneholder charteret en rekke regler som skal sikre et reelt selvstyre.

Charteret anerkjenner at statsforvaltningen har en kontrollfunksjon overfor kommunene, men det stiller krav til hvordan kontrollen skal utøves.

Charteret krever at lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet.

Charteret gir bestemmelser om kommunenes økonomiske handlefrihet.

Charterets bestemmelser danner samlet sett en forpliktelse til å ha et internt system for kontroll med at nasjonale myndigheter respekterer det lokale selvstyret.

1.3.2 Nordisk rett

Utvalget har ikke selv foretatt en gjennomgang av nordisk rett. Ingun Sletnes mfl. utarbeidet i 2013, på oppdrag fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet, en rapport der kommunelovene i Norden ble kartlagt og sammenliknet, *Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning*, Ingun Sletnes, Carsten Henrichsen, Olle Lundin og Eija Mäkinen, HiOA Rapport 2013 nr. 13. Denne rapporten ble lagt til grunn for utvalgets arbeid med nordisk rett. I tillegg har utvalget sett på nyere nordisk lovgivning på enkelte punkter.

1.4 Formål

1.4.1 Gjeldende rett

Dagens kommunelov har i § 1 følgende formålsbestemmelse:

«Formålet med denne loven er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

Bestemmelsen bruker begrepet folkestyre og ikke selvstyre. Begge begrepene er imidlertid brukt i forarbeidene. Det er også uttalelser i forarbeidene som indikerer at selvstyre anses inkludert i bestemmelsen, selv om dette kan være noe uklart.

Det er for øvrig tre sentrale hensyn som ligger til grunn for formålsbestemmelsen. Det er hensynet til det lokale demokrati, hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å gi best mulig tjenestetilbud samt hensynet til overordnede nasjonale/statlige interesser.

1.4.2 Departementets vurdering

Det går fram av proposisjonen at departementet mener det er viktig med en formålsbestemmelse som er godt tilpasset den nye loven. Departementet kan i hovedsak slutte seg til utvalgets forslag til ny formålsbestemmelse og begrunnelsen for denne.

Utvalget foreslo å lovfeste en formålsbestemmelse med følgende elementer:

- det kommunale selvstyret og rammer for dette,
- lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse,

- lokalforvaltningen som tjenesteyter og samfunnsutvikler, og
- kommunene som effektive, tillitsskapende og bærekraftige enheter.

Enkelte høringsinstanser og et mindretall på ett medlem i utvalget mener at det er uheldig å ikke ha med begrepet folkestyre.

Departementet mener at det kommunale selvstyre er så grunnleggende og sentralt i Norge at det bør framgå direkte i formålsbestemmelsen. Det kommunale selvstyre ligger også bak og er grunnleggende for svært mange av bestemmelsene i kommuneloven. Høringsinstansenes støtte til at begrepet selvstyre skal stå i formålsbestemmelsen, er dessuten stor.

Å tydeliggjøre og understreke det kommunale selvstyre er også en viktig del av de samlede endringene med loven. At kommunalt selvstyre uttrykkelig nevnes i formålsbestemmelsen, vil i seg selv kunne bidra til å styrke det kommunale selvstyre.

Når det gjelder forskjellen på de to begrepene selvstyre og folkestyre, kan det sies at rent språklig vil folkestyre i større grad inkludere lokaldemokratiet og innbyggernes deltakelse, mens kommunalt selvstyre i større grad sier noe om kommunen som rettssubjekt og dens forhold til staten og innbyggerne. Det vises i proposisjonen til at departementet har vurdert om det kan være aktuelt å ta inn både selvstyre og folkestyre i formålsbestemmelsen, men mener en slik løsning er lite hensiktsmessig. Det er mye overlapp mellom begrepene. Etter departementets vurdering vil begrepet selvstyre i hovedsak dekke det som ligger i folkestyret. Demokratielementet, som kanskje framkommer tydeligere i folkestyrebegrepet, er dessuten godt dekket i forslaget til ny formålsbestemmelse ved at bestemmelsen sier at «loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse».

Som det framkommer av de foreslåtte bestemmelsene om det kommunale selvstyre, må utøvelsen av selvstyre skje innenfor nasjonale rammer fastsatt i lov. Departementet mener at formålet med loven også skal være å legge nødvendige rammer for det kommunale selvstyre.

Departementet er enig med utvalget i at en ny formålsbestemmelse bør gjenspeile kommunenes helhetlige samfunnsansvar, det vil si det samfunnsansvaret som kommer til uttrykk gjennom kommunenes rolle som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. I utvalgets forslag til ny formålsbestemmelse framkommer tre av disse rollene tydelig. Departementet fikk i høringen innspill om at kommunenes rolle som myndighetsutøver bør komme klarere fram i bestemmelsen. Departementet er enig i disse innspillene. Selv om myndighetsrollen framgår av bestemmelsen med forarbeider, bør denne rollen kom-

me like tydelig fram av selve formålsbestemmelsen som de andre rollene. Departementet har derfor presisert myndighetsrollen i lovbestemmelsen. Dette er ingen realitetsendring i forhold til utvalgets forslag, men kun en tydeliggjøring.

Noen høringsinstanser ønsker også å ha ytterligere elementer inn i formålsbestemmelsen, se proposisjonen. Departementet er enig i at elementene som er framhevet av høringsinstansene, er viktige. Departementet mener imidlertid at en ny formålsbestemmelse ikke bør ta sikte på å ha en lang og uttømmende oppramsing av alle gode formål, men at noen få overordnede hensyn bør prioriteres.

1.5 Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter

1.5.1 Gjeldende rett

1.5.1.1 KOMMUNALT SELVSTYRE

Prinsippet om kommunalt selvstyre har inntil nylig ikke vært uttrykkelig regulert i lov eller grunnlov. Våren 2016 ble imidlertid en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre vedtatt av Stortinget, jf. dokument 12:19 (2011–2012). I Grunnloven § 49 andre ledd står det nå:

«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»

I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er det blant annet understreket at bestemmelsen i Grunnloven § 49 andre ledd ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig», se Innst. 182 S (2015–2016) side 7.

Selv om dagens kommunelov ikke bruker begrepet kommunalt selvstyre, framgår det av forarbeidene at et sentralt mål med loven var å styrke det kommunale selvstyre. Kommuneloven § 6 fastslår at kommunestyret er det øverste folkevalgte organet i kommunen, og at det treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak.

Kommunene er egne rettssubjekter og har en negativt avgrenset kompetanse. Som egne rettssubjekter har kommunene en generell myndighet, og det setter skranke for andre instansers myndighet. At kommunene har negativt avgrenset kompetanse, innebærer at kommunene på eget initiativ og ansvar kan påta seg oppgaver og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker, så lenge det ikke følger av lov at oppgavene eksklusivt er lagt til andre eller at det ikke er lov å gjøre det.

Lovverket har en lang rekke bestemmelser som griper inn i det kommunale selvstyre, og som påvirker omfanget av det kommunale selvstyre.

Et annet element som er sentralt for det kommunale selvstyret er kravet om at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å treffe bindende pålegg overfor kommunene, pålegge dem plikter og liknende.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre har flere bestemmelser om kommunalt selvstyre.

1.5.1.2 PRINSIPPER FOR NASJONALE MYNDIGHETERS FORHOLD TIL DET KOMMUNALE SELVSTYRET

Det er etablert flere prinsipper som gir retningslinjer for den statlige styringen av kommunene, men disse er ikke uttrykkelig regulert i norsk lovgivning. Med unntak av prinsippet om lovkrav (legalitetsprinsippet) anses ikke disse prinsippene å være rettslig bindende.

1.5.1.2.1 Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig.

Prinsippet står sterkt politisk og i forvaltningen, men er ikke rettslig bindende.

1.5.1.2.2 Forholdsmessighetsprinsippet (proporsjonalitetsprinsippet)

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta aktuelle mål.

Prinsippet er ikke regulert i lov og er i begrenset grad omtalt som et eget prinsipp i utredninger eller andre sentrale dokumenter.

I både Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel og Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren (2016) sies det at i vurderinger om bruken av statlige styringsvirkemidler må det sikres og synliggjøres gode avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal regulering, og hensynet til kommunal handlefrihet.

1.5.1.2.3 Fullfinansieringsprinsippet

Fullfinansieringsprinsippet innebærer at kommunene skal kompenseres for merutgifter de får i forbindelse med innføring av nye oppgaver for kommunene, endringer i regelverk eller annet som innebærer merutgifter for kommunene.

Dette prinsippet om at staten skal kompensere kommunene for nye lovpålagte oppgaver, er forankret i norsk politikk, men har ikke vært nedfelt i norsk lovgivning.

1.5.2 Departementets vurdering

1.5.2.1 KOMMUNALT SELVSTYRE

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret og ram-

mene for selvstyret i en ny og egen bestemmelse. Departementet slutter seg til utvalgets forslag til ny lovbestemmelse og viser til utvalgets begrunnelse for denne.

Departementet mener det er viktig å styrke det kommunale selvstyret og at en lovfesting vil bidra til en rettslig og reell styrking av selvstyret. Selv om det kommunale selvstyret eksisterer i dag, er det i praksis under press. Å gi det kommunale selvstyret et nærmere rettslig innhold vil etter departementets vurdering tydeliggjøre at det må foretas en avveining mellom nasjonale interesser og det kommunale selvstyret, blant annet ved utarbeiding og endring av lovverk. Dette vil kunne medvirke til at det ikke detaljreguleres mer enn nødvendig.

Det lokale selvstyret har nå fått en bestemmelse i Grunnloven. Grunnloven § 49 andre ledd sier at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Samtidig fastslår den at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov. Departementet mener at de nærmere bestemmelsene det her vises til, bør inkludere en bestemmelse som sier mer om hva som skal ligge i et slikt lokalt selvstyre. Det er således behov for en bestemmelse om det kommunale selvstyret i kommuneloven.

Departementet peker videre på at en lovfesting vil sikre kravet i charteret om lokalt selvstyre om å lovfeste prinsippet om lokalt selvstyre i nasjonal lovgivning.

Departementet vil også vise til at høringsinstansenes støtte til lovfesting av det kommunale selvstyret er stor.

Svært få høringsinstanser er imot forslaget. Unio og Utdanningsforbundet er blant de få som er kritiske til lovfesting av det kommunale selvstyret. Deres kritikk inkluderer lovfesting av både det kommunale selvstyret og prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. De er opptatt av at staten skal kunne fastsette rammebetingelser som sikrer alle innbyggere, uavhengig av bosted, et likeverdig tjenestetilbud. Departementet er ikke enig i deres innvending.

Departementet har vurdert om lovbestemmelsen burde inneholde en definisjon av begrepet kommunalt selvstyre, men er enig med utvalget i at en slik løsning er lite hensiktsmessig. Det er heller ikke naturlig å knytte konkrete plikter eller rettigheter til begrepet.

Departementet støtter videre utvalgets forslag om å presisere i loven at kommunene er selvstendige rettssubjekter, som kan fatte beslutninger på eget initiativ og ansvar. Departementet mener at det også bør lovfestes at det kommunale selvstyret må utøves innenfor nasjonale rammer gitt i lov.

1.5.2.2 PRINSIPPER FOR NASJONALE MYNDIGHETERS FORHOLD TIL DET KOMMUNALE SELVSTYRET

Departementet mener at lovfesting av sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret er et godt og viktig forslag. Til

sammen vil de to bestemmelsene om selvstyret og om prinsipper si noe om hva kommuner er, og om rammene for kommuner som selvstendige og selvstyrte organer som samtidig er en sentral del av et nasjonalt system.

Innholdet i prinsippene finnes allerede i dag, og de fungerer i stor grad som retningslinjer som myndighetene tar hensyn til i praksis. Departementet mener at en lovfesting derfor ikke vil innebære noen stor praktisk endring, men likevel være viktig.

Departementet viser også til at høringsinstansene i hovedsak støtter lovfesting. Utvalgets mindretall og enkelte høringsinstanser er skeptiske til det å lovfeste børbestemmelser. Noen få høringsinstanser mener at prinsippene bør lovfestes som skal-bestemmelser. Etter departementets vurdering er det ikke aktuelt å fastsette prinsippene som pliktbestemmelser. Det er ikke meningen eller ønskelig at prinsippene skal være absolutte krav. Bestemmelser i kommuneloven skal ikke begrense Stortingets handlefrihet når det gjelder framtidige lovvedtak og bevilgninger.

Enkelte høringsinstanser mener at siden det er uheldig å lovfeste børbestemmelser, bør ikke prinsippene lovfestes i det hele tatt. Departementet ser at det å lovfeste børbestemmelser ikke er en ordinær type lovregulering. Det finnes imidlertid enkelte slike bestemmelser i lovgivningen, og det kan i noen tilfeller være særskilte grunner til at en slik reguleringsform er riktig. Departementet mener det er ønskelig og viktig å lovfeste slike prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret.

Unio og Utdanningsforbundet er kritiske til lovfesting både av det kommunale selvstyret og prinsippene. De er bekymret for om hensynet til gode og likeverdige tjenester til alle innbyggerne uavhengig av bosted vil bli godt nok ivare tatt med en slik regulering. Departementet mener det ikke er grunn til å tro at det vil bli noen stor endring i dette fra i dag. Ved å lovfeste prinsippet tydeliggjøres det at konkrete avveininger fortsatt vil måtte gjøres i de enkelte saker, og at dette vil være et politisk spørsmål som det er Stortinget som tar stilling til.

Departementet er også enig i utvalgets forslag om hvilke prinsipper som bør lovfestes. Forslaget omfatter prinsipper som er sentrale, anerkjente og i bruk fra før. Departementet vil understreke at en lovfesting av de mest sentrale prinsippene ikke vil endre gyldigheten eller rekkevidden av andre prinsipper som i dag finnes.

Forholdsmessighetsprinsippet

Departementet mener at utvalgets forslag til formulering av forholdsmessighetsprinsippet er hensiktsmessig og dekkende. Det foreslås at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Den nærmere interesseavveiningen, og de ulike hensyn som er relevante, vil kun-

ne variere og må vurderes konkret. Andre kilder, som regjeringens retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, er også relevante og vil i praksis være utfyllende og dermed gi føringer for interesseavveiningene.

Departementet foreslår således i proposisjonen å lovfeste forholdsmessighetsprinsippet på den måten utvalget har foreslått.

Nærhetsprinsippet

Utvalget foreslår å lovfeste at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nær innbyggerne som mulig. Departementet støtter en slik lovfesting. Departementet foreslår imidlertid en liten justering i formuleringen av bestemmelsen slik at det i stedet for organer sies forvaltningsnivåer, dette for å tydeliggjøre hva slags organer det er snakk om. Stat, fylkeskommune og kommune er forvaltningsnivåer i Norge, og prinsippet fastslår således at oppgaver fortrinnsvis bør legges til kommuner, eventuelt fylkeskommuner, i og med at disse er nærmest innbyggerne.

Dette prinsippet er ment å fange opp innholdet i nærhetsprinsippet, slik det i dag er omtalt i punkt 1 og 2 i retningslinjer for oppgavefordeling i NOU 2000:20 og i artikkel 4 nr. 3 i charteret for lokalt selvstyre. Andre prinsipper og retningslinjer for oppgavefordeling vil fortsatt gjelde. Ved plassering av oppgaver må det foretas en helhetlig avveining mellom ulike retningslinjer og hensyn.

KS og flere kommuner foreslår at ordet fortrinnsvis tas ut for å tydeliggjøre viktigheten av prinsippet. Departementet mener at uten begrepet fortrinnsvis blir det mer utydelig at også andre hensyn og prinsipper skal være en del avveiningen, og foreslår derfor å beholde begrepet.

KS og flere kommuner foreslår videre at det i stedet for organer sies folkevalgte organer. Departementet mener den endringen som foreslås i proposisjonen med å bruke begrepet forvaltningsnivå ivaretar dette poenget tilstrekkelig.

Finansieringsprinsippet

Utvalget foreslår å lovfeste at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Departementet støtter en slik lovfesting og formulering.

KS og flere kommuner foreslår å snu om på setningen om finansieringsprinsippet for å få fram kommunenes handlingsfrihet før begrensningene. Etter departementets vurdering er utvalgets forslag til formulering tydeligere.

1.6 Virkeområde

1.6.1 Gjeldende rett

Det framgår av kommuneloven § 2 at loven gjelder for «kommuners og fylkeskommuners virksomhet». Både kommunens folkevalgte organer og kommunens administrasjon er omfattet. Med kommunens administrasjon menes både sentraladministrasjonen og etatene og virksomhetene lenger ut i systemet, som skoler, sykehjem og liknende. Kommuneloven gjelder kommunal virksomhet uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke.

Bestemmelsen presiserer at loven også gjelder for «kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover». Antallet slike særregler er svært begrenset.

Ettersom kommuneloven kun gjelder for kommunal virksomhet, er virksomhet som er organisert etter annen lovgivning, ikke omfattet av loven. Dette gjelder selv om virksomhetene utfører kommunale oppgaver. Hovedskillet går mellom virksomhet som skjer i kommunen som rettssubjekt – som omfattes av kommuneloven, og virksomhet som skjer i selvstendige rettssubjekter utenfor kommunen – som faller utenfor kommunelovens virkeområde.

Kommunale foretak er organisert etter regler i kommuneloven. Det samme gjelder flere former for interkommunalt samarbeid.

At kommuneloven i utgangspunktet kun omfatter kommunen som rettssubjekt, innebærer at aksjeselskaper ikke omfattes av lovens virkeområde.

Viktige hensyn kan imidlertid tilsi at enkelte av kommunelovens regler også bør gjelde for enheter som er organisatorisk fristilt fra kommunen. Enkeltbestemmelser i kommuneloven kan gjøres gjeldende for slike organisasjonsformer.

Eksempler er gitt i proposisjonen.

1.6.2 Departementets vurdering

1.6.2.1 HOVEDREGELEN OM VIRKEOMRÅDET

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende virkeområde. Det vises til at gjeldende bestemmelse synes å fungere godt, og at et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget.

Videre støtter departementet forslaget om å fjerne presiseringen om at kommuneloven også gjelder for kommunal virksomhet i medhold av andre lover. Dette innebærer ingen realitetsendring, men gir en enklere bestemmelse.

Departementet slutter seg videre til at bestemmelsen ikke bør vise til at regler i andre lover kan inneholde krav som kommer i tillegg til kommunelovens regler. Det vises til at norsk lov- og forskriftsverk har en fragmentarisk struktur, og at det ikke er praktisk mulig eller

rettslig nødvendig å lage uttømmende krysshenvisninger til alle andre bestemmelser som kan være relevante.

Departementet følger på denne bakgrunnen opp utvalgets forslag til bestemmelse om virkeområde.

1.6.2.2 VIRKEOMRÅDET OG REGLER FOR SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

De få høringsinstansene som er kritiske til utvalgets forslag, peker på møteoffentlighet, innsyn og folkevalgt kontroll med selvstendige rettssubjekter på områder hvor enkeltbestemmelser i kommuneloven burde vært gitt anvendelse også for selvstendige rettssubjekter.

Departementet presiserer i proposisjonen at dagens virkeområde ikke er til hinder for at enkeltbestemmelser i kommuneloven kommer til anvendelse for selvstendige rettssubjekter, selv om slike virksomheter i utgangspunktet faller utenfor lovens virkeområde. Dette kan i så tilfelle gjøres i den loven som regulerer det selvstendige rettssubjektet. Et klart flertall av høringsinstansene mener en slik regulering er mest hensiktsmessig. Også departementet mener denne formen for regulering er mest hensiktsmessig, og slutter seg til utvalgets vurdering av at en slik utvidelse av virkeområdet overfor andre rettssubjekter enn kommunen selv vanskelig vil kunne innpasses i en innledende bestemmelse om virkeområde.

Når det gjelder aksjeselskaper, slutter departementet seg til at hensynet til andre aksjeeiere tilsier at det bør være likebehandling av alle aksjeeierne og ikke særregler fordi kommunen er involvert.

Departementet viser videre til forslaget om at kommunestyret minst én gang i valgperioden skal behandle en eierskapsmelding om alle kommunale foretak og selskaper som kommunen eier eller har en tilsvarende eierinteresse i. Gjennom behandlingen vil offentligheten få innsyn i deler av kommunens eierstyring av kommunens eksterne virksomheter.

På denne bakgrunnen slutter departementet seg til utvalgets vurdering av at enkeltregler i kommuneloven ikke bør utvides vesentlig for selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver. Departementet slutter seg også til forslaget om at kommunelovens øvrige kapitler skal gjelde på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap og for regionråd, det vil si interkommunale politiske råd som departementet foreslår at regionråd skal hete.

1.7 Kommuners informasjonsplikt

1.7.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 4 stiller krav til for det første å gi aktiv informasjon om sin virksomhet og for det andre å legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen.

1.7.2 Departementets vurdering

1.7.2.1 INFORMASJONSPLIKTE

Utvalget redegjør for sentrale og grunnleggende hensyn som ligger til grunn for forslaget om informasjonsplikt, se NOU 2016:4 side 68. Departementet slutter seg i proposisjonen til dette, og foreslår en bestemmelse om informasjonsplikt.

Utvalget peker på at det i stor grad vil være opp til kommunene selv å avgjøre hva det skal informeres om, hvor mye det skal informeres, og hvordan det skal informeres. Enkelte høringsinstanser mener informasjonsplikten dermed er blitt for vag og uforpliktende. Utvalget mente det fortsatt bør være slik, og pekte på at det er kommunene selv som er nærmest til å avgjøre disse spørsmålene ut fra lokale forhold og lokale utfordringer. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Plikten er imidlertid ikke uten innhold. Det vil fortsatt være i strid med loven om kommunene helt unnlater å informere eller begrenser informasjonsvirksomheten i ekstrem grad, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 264. Departementet slutter seg for øvrig til utvalgets nærmere vurdering av pliktens omfang og avgrensning, og fremmer et lovforslag om informasjonsplikt i tråd med utvalgets forslag.

1.7.2.2 PLIKT TIL Å LEGGE TIL RETTE FOR TILGANG TIL INFORMASJON

Utvalget foreslår at det i bestemmelsen lovfestes en plikt til å legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon. Det vil være opp til kommunen hvordan de ønsker å nå fram til forskjellige målgrupper.

Departementet legger til grunn at forpliktelsen om tilrettelegging innebærer at kommunen skal bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige målgruppene.

Etter gjeldende kommunelov skal kommunene legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn. Utvalget foreslår å fjerne denne oppfordringen, da kravet allerede følger av offentlighetsloven. Departementet slutter seg til dette.

På denne bakgrunnen vil departementet følge opp utvalgets forslag om plikt til å legge til rette for tilgang til informasjon.

1.7.2.3 INFORMASJON OM KOMMUNAL VIRKSOMHET I ANDRE RETTSSUBJEKTER

Utvalgets forslag om at informasjonsplikten også skal omfatte virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner, støttes av et klart flertall av høringsinstansene. Mange av instansene peker i likhet med utvalget på at stadig mer av kommunenes virksomhet i dag utføres av kommunale selskaper, interkommunale samarbeid eller av private. Dette tilsier etter departementets vurdering at informa-

sjonsplikten også bør omfatte kommunal aktivitet i slike virksomheter.

Rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver, bør legge til rette for at kommunene kan oppfylle sin plikt etter loven. Det vil også på dette området være opp til kommunene å fylle informasjonsplikten med innhold.

1.7.2.4 INFORMASJONSSTRATEGI

Departementet slutter seg til utvalgets oppfatning om at kommunene bør utarbeide en informasjonsstrategi, men at det ikke bør lovfestes noen plikt til å ha en slik strategi.

1.8 Innbyggerdeltakelse

1.8.1 Innbyggerforslag

1.8.1.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven § 39 a inneholder regler om innbyggerforslag. § 39 a nr. 1 fastsetter at innbyggerne i kommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens virksomhet. Kommunestyret må selv ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er det alltid tilstrekkelig hvis 300 innbyggere i kommunen eller 500 i fylket står bak det.

§ 39 a nr. 3 inneholder enkelte begrensninger på mulighetene for å fremme innbyggerforslag. Etter denne bestemmelsen kan det i samme valgperiode ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere innbyggerforslag, eller samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret i løpet av valgperioden.

1.8.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet slår i proposisjonen fast at ordningen med innbyggerforslag er viktig. Formålet med den er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen i kommunen. På denne måten blir politiske saker innbyggerne er opptatt av, løftet inn i det representative demokratiet.

Utvalgets forslag om å øke kravet til antall underskrifter til åtte prosent eller 1 000 underskrifter har møtt motbør i høringsrunden. Etter departementets vurdering har disse høringsinstansene trukket fram viktige motforestillinger. Departementet er opptatt av at ordningen med innbyggerforslag skal være en arena for reell medvirkning, både i små og store kommuner. En økning i kravet til antall underskrifter kan svekke de demokratiske hensynene som ordningen bygger på, og gjøre ordningen mindre tilgjengelig. Det ønsker ikke departementet. Videre vil en slik økning også kunne sies å harmonere dårlig med den nye formålsbestemmelsen i § 1-1. Departementet har erfart at innbyggerforslag brukes i større kommuner og i stor grad til å fremme lokale saker i en bydel, et strøk, en gate og liknende. Da kan det være vanskelig å samle så mye som 1 000 under-

skrifter. 300 kan være passelig for å få en sak opp på den kommunale dagsorden, og 500 vil fortsatt kunne være passelig når det gjelder innbyggerforslag i fylkeskommunen.

Departementet er videre usikker på om utvalgets begrunnelse for forslaget er særlig treffende. Utvalgets vurdering er at å øke kravet til antall underskrifter vil kunne føre til at det ikke blir så lett for kommunestyret å avvise forslaget uten en grundig behandling av saken. Departementet mener det er vanskelig å si noe særlig sikkert om innbyggerforslagene får en mer grundig behandling dersom flere står bak dem.

I høringen er det formidlet en bekymring for det representative demokratiet hvis innbyggerforslag forstås som en mulighet for omkamp. Forbud mot omkamp er imidlertid ivaretatt i forslaget til ny § 12-1 tredje ledd.

På denne bakgrunnen vil derfor departementet videreføre dagens bestemmelse om innbyggerforslag. Når det gjelder de øvrige deltakelsesordningene som utvalget redegjør for, slutter departementet seg til utvalgets konklusjon og begrunnelse for ikke å lovfeste noen av disse.

1.8.2 Lokale folkeavstemninger

1.8.2.1 GJELDENE RETT

Det følger av § 39 b nr. 1 at kommunestyret selv kan bestemme at det skal holdes rådgivende lokale folkeavstemninger.

1.8.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre adgangen som kommunene har til å avholde rådgivende folkeavstemninger. Høringsrunden bygger klart opp under en slik konklusjon.

Departementet slutter seg til argumentene for ordningen utvalget peker på. Rådgivende folkeavstemninger er et viktig supplement til det representative demokratiet. Utvalget har riktignok pekt på at prinsippet om representativt demokrati kan bli svekket ved stor bruk av folkeavstemninger. Departementet er enig i det, men legger til grunn at omfanget av folkeavstemninger neppe vil bli så stort at en slik svekkelse vil oppstå.

Videre slutter departementet seg til forslaget om å presisere i lovteksten at virkeområdet for bestemmelsen er begrenset til kommunens virksomhet.

Utvalget kom til at det ikke er ønskelig å innføre bindende folkeavstemninger. Departementet er enig i dette og slutter seg til utvalgets begrunnelse.

Departementet foreslår også å videreføre bestemmelsen som gir kommunene plikt til å rapportere de opplysninger departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale avstemninger.

Oslo kommune ber om en hjemmel i loven som gir adgang til å fastsette forskrift om valgteknisk gjennomføring av folkeavstemninger. Departementet kan ikke se

at en forskrift er en hensiktsmessig måte å regulere lokale folkeavstemninger på. Dette er imidlertid ikke til hinder for at departementet på et tidspunkt utarbeider retningslinjer for det samme.

1.9 Folkevalgte organer og administrasjonen

1.9.1 Folkevalgte organer

1.9.1.1 GJELDENE RETT

I kommuneloven er det regler om hvilke folkevalgte organer en kommune skal og kan ha.

Enkelte organer må kommunen ha. Det gjelder kommunestyre, formannskap (ikke for parlamentarisk styrte kommuner som i stedet har kommuneråd), kontrollutvalg og partssammensatt utvalg/administrasjonsutvalg. Andre organer er frivillige, slik at kommunestyret selv kan velge om det ønsker å opprette dem. Dette gjelder blant annet faste utvalg, kommunestyrekomiteer, kommunedelsutvalg og styre for institusjon. Komiteer er organer som enten kan opprettes av kommunestyret eller av annet folkevalgt organ som har fått myndighet til å opprette dette.

For både de obligatoriske og frivillige organene finnes det ulike regler om hvordan de opprettes og settes sammen, hvilken myndighet de har eller kan få delegert, samt regler for åpenhet og saksbehandling for øvrig. Departementet gir i proposisjonens pkt. 9.1.1 en kort og overordnet beskrivelse av de fleste av de folkevalgte organene.

1.9.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Rammer for opprettelse av organer

Departementet deler i proposisjonen utvalgets utgangspunkt om at kommunene skal ha stor frihet til å etablere de folkevalgte organene de trenger. Videre slutter departementet seg til utvalgets vurdering om at det er viktig at det er noen felles rammer og grunnleggende forutsetninger for hvordan disse folkevalgte organene skal være. Forutsigbarhet, likhet og gjenkjennelighet mellom kommuner er viktig.

I høringsrunden var det om lag 25 høringsinstanser som enten uttaler at de er imot forslaget, eller som ber departementet vurdere om kommunestyret skal kunne opprette også andre organer enn de som er listet opp.

Departementet kan ikke se at det er behov for at kommunestyret skal kunne opprette flere organer enn de som er listet opp. Så lenge de folkevalgte organene som omtales i lov kan organiseres slik at de gir kommunene tilstrekkelig handlingsrom, utgjør forslaget ikke et vesentlig inngrep i utgangspunktet om at kommunene skal ha stor frihet til å etablere de folkevalgte organene de trenger. Departementet vil også peke på at utvalg vil kunne opprettes på flere ulike måter. Dette gir fleksibilitet for kommunene. At en likere og mer oversiktlig

struktur kan gjøre det enklere for innbyggerne å orientere seg, er også en betydelig fordel.

På denne bakgrunnen følger departementet i proposisjonen opp utvalgets forslag om å lovfeste hva som skal regnes som folkevalgte organer etter kommuneloven, ved å liste opp disse organene i loven. Også kommunale organer hjemlet i særlov vil være inkludert i begrepet folkevalgt organ.

Departementet er videre enig med utvalget i at de folkevalgte organene bør være gjenkjennelige fra kommune til kommune, og at det bør være lett å finne lovens regler for de ulike organene. Departementet vil derfor videreføre utvalgets forslag om at de folkevalgte organene skal ha navn som inkluderer lovens betegnelse, og slutter seg til utvalgets vurdering og begrunnelse. Utvalget foreslår at lovkravet om å bruke bestemte betegnelser på organene begrenses til de mest sentrale organene i kommunen.

Kommunestyre

Utvalget mener det i hovedsak ikke er behov for å endre dagens regler om kommunestyret. Departementet er enig i dette. Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering av at det folkevalgte nivået bør styrkes og tydeliggjøres. Når det gjelder kommunestyret, er det særlig forslagene knyttet til delegeringsmyndighet som vil bidra til styrking og tydeliggjøring. For øvrig slutter departementet seg til at dagens regler i kommuneloven § 7 om medlemstallet i kommunestyret videreføres.

Formannskap

Utvalget ønsker å opprettholde formannskapet som et obligatorisk organ. Det viser særlig til behovet for et organ utover kommunestyret som ivaretar helhetsperspektivet – i alle fall når det gjelder økonomien. Departementet er enig i dette og slutter seg til utvalgets øvrige begrunnelse for å opprettholde formannskapet som et obligatorisk organ. Det er heller ingen høringsinstanser som tar til orde for ikke å videreføre formannskapet som et obligatorisk organ. Departementet ser heller ikke tungtveiende grunner til å endre navnet på formannskapet. Også på dette punktet slutter departementet seg til utvalgets vurdering og begrunnelse.

Departementet har merket seg at om lag 25 høringsinstanser går inn for at formannskapet skal kunne opprette arbeidsutvalg, i likhet med utvalgene. Forslaget er ikke nærmere begrunnet. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig at loven åpner for en slik løsning. På samme måte som for utvalg vil det kunne være et praktisk behov for å opprette et slikt arbeidsutvalg. Formannskapet er imidlertid et obligatorisk organ med lovpålagte oppgaver. Derfor bør ikke formannskapet kunne opprette arbeidsutvalg hvis kommunestyret har bestemt noe annet.

Det vil også være i strid med hensynet bak formannskapet som et obligatorisk organ hvis et slikt arbeidsutvalg i praksis tar over rollen til formannskapet. Departementet mener derfor at formannskapet bare bør kunne delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, til et arbeidsutvalg. Kommunestyret vil imidlertid kunne bestemme at arbeidsutvalget ikke skal få noen type beslutningsmyndighet delegert til seg. Departementet mener videre at et arbeidsutvalg må bestå av medlemmer som er valgt blant medlemmene av formannskapet, jf. tilsvarende regel for utvalg. Innenfor disse rammene ser ikke departementet avgjørende betenkeligheter med å åpne for at formannskapet skal kunne opprette arbeidsutvalg.

Utvalg

Utvalget foreslår å slå sammen faste utvalg og komiteer til utvalg. Departementet mener forslaget er godt, og kan slutte seg til utvalgets begrunnelse. Departementet vil særlig understreke at forslaget forenkler og tydeliggjør regelverket samtidig som kommunens handlingsrom utvides. Utvalg vil kunne oppfylle en rekke ulike behov kommunen har for å etablere et folkevalgt organ av denne typen. Det vises her til at utvalg vil kunne være både tidsbegrenset og varig, og det vil kunne tildeles avgjørelsesmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver.

Høringsrunden viser god oppslutning om forslaget. Departementet har også merket seg at ingen høringsinstanser går imot forslaget. Departementet følger etter dette opp utvalgets forslag om å slå sammen faste utvalg og komiteer til utvalg. I det ligger også at forslaget tar opp i seg dagens kommunedelsutvalg, men med enkelte særregler. Tilsvarende vil kontrollutvalg og partssammensatte utvalg være utvalg med visse særregler.

Departementet vil i likhet med utvalget ikke foreslå noen konkret tidsfrist for å velge medlemmer til utvalgene. Det betyr at gjeldende bestemmelse videreføres. Det innebærer at der det ikke blir valgt nye medlemmer til utvalg i det konstituerende møtet, vil medlemmenes funksjonstid forlenges inntil nyvalg foretas. Departementet følger videre opp utvalgets forslag om at utvalgsmedlemmenes funksjonsperiode ikke kan forlenges lenger enn til første årsskifte etter valget. Kommunestyret får dermed i praksis en frist til å velge nye utvalgsmedlemmer. Dersom det ikke blir valgt nye medlemmer, vil utvalgene opphøre. Departementet viser også til at det ikke er kommet innvendinger mot forslaget i høringsrunden. Reglene om utvidet funksjonstid skal gjelde for alle folkevalgte organer, og ikke bare utvalg.

Andre folkevalgte organer

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at kontrollutvalg og partssammensatte utvalg fortsatt skal

være obligatoriske, og at reglene for disse i hovedsak videreføres som i dag.

Når det gjelder partssammensatte utvalg, er det noen få høringsinstanser som sier at det bør vurderes om reglene om ansattes medvirkning bør innskrenkes til å fastslå at slike ordninger skal etableres, og deretter overlate til partene gjennom avtaleverket å avklare hvordan det skal skje. Departementet har ikke indiksjoner på at ordningen med partssammensatte utvalg i kommuneloven § 25 ikke fungerer etter hensikten. Videre vil departementet peke på at høringsinnspillene ikke er nærmere begrunnet.

Noen høringsinstanser sier at bestemmelsen om kommunestyrekomiteer bør oppheves. Det vises i den forbindelsen til at slike organer kan organiseres som utvalg. Kommunestyrekomité er et folkevalgt organ hvor loven allerede legger føringer på sammensetning, avgjørelsesmyndighet og så videre. Den skiller seg fra det nye folkevalgte organet, utvalg, hvor loven legger færre føringer når det gjelder sammensetning, avgjørelsesmyndighet mv. Dette taler for at kommuneloven fortsatt skal ha egne bestemmelser om kommunestyrekomité. Departementet kan heller ikke se at kommunestyrekomiteer uten videre kan organiseres som utvalg. Ordningen bygger på at alle medlemmene i kommunestyret blir delt inn i kommunestyrekomiteer, og at ingen andre enn kommunestyremedlemmer kan velges til en slik komité. Dette er en grunnleggende forskjell fra ordningen med utvalg, hvor kommunestyret står fritt til å velge både kommunestyremedlemmer og andre som medlemmer til utvalget.

Reglement for folkevalgte organer

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at folkevalgte organer skal ha et reglement. Reglementet skal fastsette organets virkeområde og eventuell vedtaksmyndighet, hva slags tidsperiode organet er opprettet for, og eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Departementet mener at et slikt reglement kan være hensiktsmessig, og departementet kan heller ikke se at dette pålegger kommunene en særlig arbeidsbyrde. Det som skal framgå av reglementet, er uansett noe som kommunestyret må ta stilling til. Departementet viser også til at det ikke er noen som har hatt innvendinger mot forslaget i høringen.

Departementet vil likevel foreslå enkelte justeringer i utvalgets forslag.

Det er neppe behov for å innføre krav til et eget reglement for styret i kommunale foretak. Departementet mener det vil være unødvendig og uhensiktsmessig at kommunene i tillegg til å fastsette vedtekter for kommunale foretak, også skal fastsette reglement.

Departementet vil heller ikke kreve at hver kommune fastsetter reglement for representantskap eller andre

styringsorganer i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap. De sentrale bestemmelsene for disse organene må fastsettes i samarbeidsavtalen for organene, se forslag til § 18-4 (interkommunalt politisk råd) og § 19-4 (kommunalt oppgavefellesskap).

1.9.2 Folkevalgte

1.9.2.1 GJELDENE RETT

Kapittel 7 i kommuneloven regulerer de folkevalgtes rettigheter og plikter. § 40 nr. 1 og 2 regulerer møteplikt og stemmeplikt for folkevalgte.

Etter kommuneloven er folkevalgte ikke bare de som er direkte valgt inn i kommunestyret. Også andre personer som kommunestyret eller et annet folkevalgt organ har valgt som medlem i et folkevalgt organ, er folkevalgte. De omtales gjerne som indirekte folkevalgte. Det er ingen rettslig forskjell mellom direkte og indirekte valgte folkevalgte.

1.9.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet er i proposisjonen enig med utvalget i at det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre i loven hvem som er folkevalgte. Det knytter seg enkelte rettigheter og plikter til det å være folkevalgt. Derfor bør det være klart og tydelig hvilke personer som skal være å anse som dette. En definisjon i loven bidrar til dette. Departementet deler også utvalgets vurdering av hvem som skal anses som folkevalgt. Dette skal være medlemmer av kommunestyret og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Dreier det seg imidlertid om medlemmer av organet som er valgt inn av andre enn et folkevalgt organ, som ansattes representanter i partssammensatte utvalg, vil disse ikke være å anse som folkevalgte etter kommuneloven.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser er kritiske til å definere indirekte folkevalgte som folkevalgte i kommunelovens forstand. Departementet kan ikke se at forslaget endrer gjeldende rett eller gir noe mer eller mindre folkevalgt styring av kommunene.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag om å ta inn i loven en definisjon av hvem som er folkevalgte.

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at folkevalgte har plikt til å møte i organets møter dersom de ikke har gyldig forfall. Også bestemmelsene om stemmeplikt ved deltakelse på møte der en sak tas opp til avstemning, foreslås videreført. Øvrige bestemmelser om folkevalgtes rettigheter og plikter behandles i andre kapitler, se kapittel 18 om inhabilitet og kapittel 15 i proposisjonen.

1.9.3 Tittelen på lederen av kommunens administrasjon

1.9.3.1 GJELDENDE RETT

Øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen er i dag omtalt som administrasjonssjef i kommuneloven § 22. Veldig mange kommuner bruker imidlertid tittelen rådmann. I dagens lov er det ikke krav om bruk av en spesiell tittel, selv om § 22 sier at det i hver kommune skal ansettes en administrasjonssjef. Stortinget mente det var unødvendig å lovfeste krav om en konkret tittel.

1.9.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet mener at utvalgets forslag om å lovfeste kommunedirektør som tittel er godt begrunnet. Det er et mål i seg selv at stillingstitler er kjønnsnøytrale. Det vil også virke klargjørende at lederen av den kommunale administrasjonen har den samme tittelen i alle kommunene.

Det er imidlertid andre hensyn som taler mot forslaget. Å pålegge alle kommuner å bruke en gitt tittel på lederen av administrasjonen innebærer et visst inngrep i det kommunale selvstyret. Høringsrunden viser at det er en ikke ubetydelig motstand mot utvalgets forslag, med forskjellige begrunnelser. Høringsrunden viser også at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvilken tittel som eventuelt bør benyttes. Departementet mener dette understreker at det har en viss verdi at kommunene selv får bestemme denne stillingstittelen, og at lovgiveren bør være varsom med å velge en tittel som alle kommunene må bruke.

Departementet kan ikke se at det har rådet en utbredt misforståelse blant innbyggere og andre om hvem som er den øverste administrative lederen i kommunen. Dette tilsier at det ikke eksisterer et særlig behov for å lovfeste en særskilt tittel.

Departementet vil derfor ikke i proposisjonen følge opp utvalgets forslag om å lovfeste kommunedirektør som en obligatorisk tittel på lederen av administrasjonen. Departementet vil likevel peke på de hensynene som ligger til grunn for utvalgets forslag, og oppfordre kommunene om å bruke den kjønnsnøytrale tittelen som loven selv bruker på denne stillingen.

1.9.4 Roller og oppgaver for administrasjonen

1.9.4.1 GJELDENDE RETT

I kommuneloven kapittel 4 er det bestemmelser om administrasjonen og administrasjonssjefen. Administrasjonssjefens hovedoppgaver er å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at administrasjonen er

gjennstand for betryggende kontroll. Kravet om betryggende kontroll innebærer et krav om internkontroll.

Administrasjonssjefen har møte- og talerett i alle folkevalgte organer bortsett fra kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen kan få «myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker om ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet», jf. kommuneloven § 23 nr. 4.

Etter § 24 nr. 1 kan kommunestyret tildele administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.

1.9.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

I proposisjonen går det fram at utvalget i hovedsak foreslår å videreføre dagens bestemmelser i kommunelovens kapittel 4 om at hver kommune skal ha en administrasjonssjef som leder for administrasjonen, og om oppgaver og myndighet for denne lederen.

Kommunedirektørens ledelsesansvar

Departementet mener det ikke er behov for å gjøre grunnleggende endringer i bestemmelsen om kommunedirektørens ledelsesansvar. Dette er i tråd med utvalgets forslag, som kun innebærer noen språklige presiseringer. Forslaget fra utvalget har også fått betydelig støtte i høringsrunden.

Departementet viser ellers til utvalgets begrunnelse og foreslår i proposisjonen å følge opp forslaget om kommunedirektørens ledelsesansvar.

Forsvarlig utredning og lovlighet

Det vises til i proposisjonen at det er på det rene at en viktig oppgave for kommunedirektøren er å utarbeide saksframlegg for folkevalgte organer for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag.

Departementet vil i likhet med utvalget videreføre plikten kommunedirektøren har til å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Departementet er også enig i forslaget om å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utvalget har pekt på at ved å lovfeste at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Departementet slutter seg til dette.

Departementet har registrert en viss bekymring i høringen når det gjelder uttrykket «faktisk». Departementet er ikke enig i at uttrykket kan forvirre. I den sammenhengen uttrykket brukes her, synes det rimelig klart at med faktiske opplysninger menes faktaopplysninger.

Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesent-

lige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering.

Utvalget foreslår at plikten kommunedirektøren har til å iverksette vedtak, videreføres, men slik at det presiseres at iverksettelsen skal skje uten ugrunnet opphold. Departementet følger i proposisjonen opp dette forslaget til presisering.

Utvalget foreslår også at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket, skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Departementet mener det er viktig at det folkevalgte organet blir gjort oppmerksom på slike spørsmål. Det må være opplysninger som har sentral betydning for gjennomføringen av vedtaket.

Utvalget tar ikke klart stilling til om det innebærer en plikt eller rett til å utsette gjennomføringen av vedtaket hvis spørsmål som har sentral betydning for gjennomføringen, dukker opp. Departementet er enig med utvalget i at dette må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt medfører, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det eventuelt er snakk om, og så videre.

Prinsipielle saker

Utvalget foreslår at kommunestyret kun kan delegere avgjørelsesmyndighet til kommunedirektøren i saker som ikke har prinsipiell betydning. Det er ingen høringsinstanser som konkret kommenterer forslaget. Departementet mener klart at saker av prinsipiell betydning bør behandles av folkevalgte organer.

Personalsaker

Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse for å gi kommunedirektøren et lovfestet ansvar for det løpende personalansvaret for den enkelte. Forslaget vil styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Departementet vil også trekke fram at kommunedirektørens ansvar for administrasjonen tilsier at kommunedirektøren også har ansvaret for de som er ansatt i administrasjonen, og for at de rette personene blir ansatt.

Forslaget har fått bred støtte i høringen. Svært få instanser har hatt innvendinger. Departementet har vurdert betydningen av at forslaget formelt fratar kommunestyret personalansvaret for den enkelte. Selv om forslaget kan sies å gripe inn i det kommunale selvstyret, kan det ikke få avgjørende betydning. Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag.

Åremål

Departementet vil videreføre adgangen for kommunestyret til å bestemme at ledende administrative

stillinger skal være åremålsstillinger, slik også utvalget har foreslått. Forslaget er ikke konkret kommentert i høringen.

1.9.5 Delegering

1.9.5.1 GJELDENDE RETT

Det finnes ingen generelle regler om delegering av offentlig myndighet i Norge. De viktigste rettskildene er juridisk teori, som har utviklet en alminnelig delegeringslære, og enkelte høyesterettsavgjørelser. I juridisk teori er det imidlertid noe uenighet om enkelte punkter i denne læren.

Det følger av den tradisjonelle delegeringslæren at andre organer enn den sentrale statsforvaltningen bare kan delegere myndighet dersom de har hjemmel i lov. Kommuner må derfor ha hjemmel i lov for å kunne delegere den kompetansen som i lov blir lagt til kommunen.

Hvorvidt kommunestyret kan delegere konkret myndighet, og i så fall til hvem, følger av kommuneloven eller særlov. Kommuneloven har også enkelte bestemmelser som pålegger en delegeringssperre. Hvis loven sier at kommunestyret eller et annet organ selv skal gjøre noe, så betyr dette at kommunestyret eller det bestemte organet faktisk må gjøre det selv og ikke kan delegere til andre.

Selv om det finnes enkelte delegeringssperrer i kommuneloven, er det stor adgang for kommunestyret til å delegere til underordnede folkevalgte organer. Også innenfor administrasjonen har administrasjonssjefen vid adgang til å delegere til andre ansatte.

Kommunestyret har med visse unntak en videre adgang til å delegere myndighet til folkevalgte organer enn til enkeltpersoner. Til ordføreren, lederen av faste utvalg, den enkelte kommuneråd og administrasjonssjefen kan det delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Til formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet kan det på sin side delegeres myndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

I flere bestemmelser i kommuneloven sies det at det kan delegeres myndighet til «å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning», se for eksempel §§ 9 og 23. Etter ordlyden er det noe uklart om «ikke er av prinsipiell betydning» i lovens formulering peker tilbake til både «enkeltsaker» og «typer av saker» eller bare «typer av saker».

Kommunestyret har et vidt spillerom til å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 277 er det nærmere angitt hvilke momenter som er relevante i denne vurderingen.

Kommuneloven har videre en bestemmelse i § 39 om at kommunestyret skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett.

1.9.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Delegering internt i kommunen

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at det bør være vid adgang til delegering internt i kommunen. Slik utvalget peker på, er det viktig at kommunene selv kan finne effektive og lokalt tilpassete arbeidsordninger.

Det bør fortsatt skilles mellom hvilken myndighet som kan delegeres til kollegiale folkevalgte organer, og hvilken myndighet som kan delegeres til enkeltpersoner. Departementet vil derfor videreføre den vide adgangen til å delegere myndigheten til å treffe avgjørelser til formannskap, utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet.

Også når det gjelder delegering av myndighet til enkeltpersoner (ordføreren, lederen av utvalg, den enkelte kommuneråden og kommunedirektøren), mener departementet som utvalget at loven både bør endres og tydeliggjøres. Enkeltpersoner bør ikke kunne delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning. Departementet mener det er viktig at prinsipielle saker behandles av folkevalgte organer og at vedtaket i saken treffes der. Kommunestyret kan fortsatt delegere slik myndighet til formannskap og utvalg. Dette gir kommunestyret en tilstrekkelig grad av organisasjonsfrihet når det vurderer og behandler delegeringsreglementet.

Utvalget foreslår at kommunestyret kan gi folkevalgte organer adgang til å videredelegere myndighet til andre folkevalgte organer med mindre det foreligger en delegeringssperre i lov eller forskrift. Ifølge utvalget er dette en videreføring av gjeldende rett. Departementet kan ikke se at en slik delegeringsadgang følger av gjeldende rett. Det er også vanskelig å se at det er behov for en slik regel. Etter departementets vurdering vil det for utvalgs og formansskapets vedkommende være mest aktuelt å delegere myndighet til et eventuelt arbeidsutvalg. I slike tilfeller vil delegeringsadgangen allerede være regulert, se nærmere forslaget til § 5-6 fjerde ledd om dette når det gjelder utvalg.

Departementet mener videre at når kommunestyret først har lagt myndigheten til et konkret folkevalgt organ, kan det ikke være opp til dette organet å frasi seg denne myndigheten og gi den til et organ det ikke har instruksjons- og omgjøringsmyndighet over, det vil si si-deordnete organer.

Delegering til andre rettssubjekter

Utvalget foreslår å lovregulere delegeringsadgangen til rettssubjekter utenfor kommunen. Forslaget innebærer at til disse rettssubjektene kan det bare delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Departementet slutter seg i proposisjonen til dette forslaget.

Det er en del høringsinstanser som mener at forslaget vil gå på bekostning av muligheten til interkommunalt samarbeid eller muligheten til å overlate utførelsen av oppgaver til andre rettssubjekter, for eksempel aksjeselskaper. Departementet presiserer at forslaget ikke handler om adgangen til å overlate utførelsen av oppgaver til noen utenfor kommunen. Forslaget handler om adgangen til å delegere myndighet til å treffe vedtak i saker.

Dette betyr at det fortsatt vil være vid adgang for kommunen til å løse oppgaver gjennom andre rettssubjekter. Departementet har likevel registrert at det for eksempel er bekymring knyttet til kommuners bruk av eiendomsselskaper.

Departementet mener forslaget ikke stenger for at kommunene kan forvalte sin faste eiendom i andre rettssubjekter. Et kommunalt eid aksjeselskap som forvalter kommunens faste eiendom, gjør dette på grunnlag av vedtektene for selskapet. Det er i vedtektene at eieren (kommunen) har tatt stilling til hvilken myndighet som skal ligge til selskapet. Vedtak som selskapet treffer på grunnlag av disse vedtektene, er etter departementets vurdering ikke vedtak som treffes på grunnlag av delegert myndighet.

Videre foreslår utvalget at myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder lovpålagte oppgaver, bare kan delegeres til andre rettssubjekter hvis kommuneloven eller annen lov gir adgang til det. Dette innebærer ifølge utvalget en viss begrensning i adgangen til å delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. På den andre siden kan kommunen der det er hjemmel for det i lov, også delegere myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, til andre rettssubjekter.

Departementet understreker i proposisjonen at forslaget ikke regulerer hvilke oppgaver man kan overlate til andre å utføre.

Forslaget handler om myndighet til å treffe vedtak i saker som gjelder lovpålagte oppgaver. En rekke høringsinstanser går imot forslaget. Slik departementet leser disse høringsuttalelsene, er det ingen som går imot lovfesting av regler på dette området. Motstanden synes å knytte seg mot den delen av forslaget som handler om at delegeringsmyndigheten kun gjelder «hvis denne loven eller en annen lov gir adgang til det». Høringsinstansene mener at delegeringsmyndigheten bør gjelde «så langt dette ikke strider mot lov» eller liknende formuleringer.

Departementet går ikke videre med utvalgets forslag om at delegeringsadgangen bare kan benyttes «hvis denne loven eller annen lov gir adgang til det».

Departementet foreslår i proposisjonen å lovfeste en annen formulering, som sier at delegeringsadgangen

bare kan benyttes «så langt lovgivningen åpner for det». Om det er adgang til delegering i en gitt sak, vil måtte bero på en tolkning av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget. Dette er ikke prinsipielt annerledes enn utvalgets formulering eller høringsinstansenes formulering. Departementets forslag til lovtekst tar sikte på å få fram at det aktuelle hjemmelsgrunnlaget ikke nødvendigvis trenger å være eksplisitt.

Hvordan delegere

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre kommunestyrets plikt til å fastsette reglement for delegering og innstilling. Det bør fortsatt i stor grad være opp til kommunene selv å bestemme innenfor lovens rammer hvordan de fastsetter reglementet og den nærmere innretningen av det. Departementet slutter seg ellers til utvalgets oppfatning om at kommunestyret konkret bør nevne hvilken myndighet som blir delegert, men vil som utvalget ikke lovfeste noe krav om dette.

1.9.6 Disposisjoner foretatt uten fullmakt eller myndighet

1.9.6.1 GJELDENDE RETT

1.9.6.1.1 Innledning

Dersom noen i kommunen fatter et vedtak, inngår en avtale eller foretar en annen disposisjon uten å ha nødvendig fullmakt eller myndighet (personell kompetanse) til dette, oppstår spørsmålet om hvilke konsekvenser det skal ha. Hovedregelen og utgangspunktet etter gjeldende rett er at kommunen ikke er bundet av disposisjonene. For at kommunen skal bli bundet, må det være et rettslig grunnlag eller regelverk som gjør at kommunen blir bundet.

Reglene om hva som skjer hvis noen går utover sin myndighet eller fullmakt i en kommune, vil være ulike avhengig av om det dreier seg om privatrettslige disposisjoner eller offentlig myndighetsutøvelse. Privatrettslige disposisjoner er handlinger som er av en slik art at også en privat part kunne gjort dem. Ved privatrettslige disposisjoner er regler om fullmakt, representasjon og legitimasjon sentralt. Ved offentlig myndighetsutøvelse vil den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren være aktuell. Offentligrettslig myndighetsutøvelse behandles i et eget punkt til slutt.

1.9.6.1.2 Kort om kommunelovens bestemmelser om hvem som kan treffe beslutninger for kommunen

Det er nær sammenheng mellom reglene om hvem som bestemmer hva, og reglene om konsekvensene av om noen går ut over sin myndighet.

Etter kommuneloven § 6 ligger all beslutningsmyndighet i en kommune i utgangspunktet hos kommune-

styret. Skal andre organer eller personer ha beslutningsmyndighet, må dette ha grunnlag i lov eller i delegering.

Kommuneloven har også enkelte bestemmelser som direkte gir fullmakt eller myndighet til andre enn kommunestyret. I slike bestemmelser er det gjerne også trukket opp grenser og rammer for hvor langt myndigheten eller fullmakten rekker.

1.9.6.1.3 Kort om fullmakt i avtaleretten

I avtaleretten er det regler om hvem som kan opptre på vegne av andre. Når kommunen inngår avtaler med grunnlag i forvaltningens private autonomi, altså som enhver annen avtalepart, vil avtaleloven og ulovfestede avtalerettslige regler komme til anvendelse. Dette følger av avtaleloven § 41, som fastslår at bestemmelsene i avtaleloven gjelder på formuerettens område, og av Bremangerdommen (HR-2016-476-A), som sier at dette gjelder også for kommuner. Klargjørende omtale av dette finnes også i to artikler av Markus Hoel Lie i Lov og Rett 09/2016 og i Tidsskrift for rettsvitenskap 05/2017. Se nærmere omtale av både dom og artikler i proposisjonen.

Avtaleloven kapittel 2 har regler om fullmakt. I proposisjonen nevnes kun kort reglene om stillingsfullmakt (§ 10 andre ledd), som innebærer at en person har fullmakt i kraft av sin stilling. Dette vil som oftest være mest aktuelt for disposisjoner som foretas regelmessig og som har et mindre økonomisk omfang.

I tillegg kommer ulovfestede regler framkommet og omtalt i litteratur og rettspraksis. Slike regler om binding uten ordinær fullmakt eller myndighet, gjerne omtalt som kombinasjonsfullmakt, omtales nærmere nedenfor.

1.9.6.1.4 Konsekvenser av å gå utover fullmakt eller myndighet

Konsekvensene av at noen på vegne av en kommune har gått utover sin fullmakt eller myndighet, er i begrenset grad regulert i lovgivningen.

Kommuneloven har ingen generelle regler som direkte regulerer dette. Hvilke konsekvenser det skal ha, må løses med utgangspunkt i andre rettsregler enn de som følger av kommuneloven, som avtalerettslige regler.

For kommunale foretak har imidlertid kommuneloven en særregel (§ 74) som regulerer overskridelse av representasjonsretten (fullmakt eller myndighet).

Bestemmelsen er bygget opp på tilsvarende måte som aksjeloven.

I tillegg til kommuneloven er avtaleloven, og avtaleretten generelt, aktuelle rettskilder ved vurdering av rettslige konsekvenser av privatrettslige disposisjoner dersom noen foretar handlinger på vegne av kommunen uten å ha fullmakt eller myndighet. Hovedregelen er at for at kommunen skal bli bundet, må den som

handler på vegne av kommunen ha fullmakt eller myndighet til den aktuelle disposisjonen. Foreligger ikke slik fullmakt eller myndighet, er utgangspunktet at kommunen ikke blir bundet. Likevel finnes det noen rettslige grunnlag som gjør at kommunen likevel vil kunne bli bundet. Både avtaleloven kapittel 2 og ulovfestede avtalerettslige regler kan komme til anvendelse. Se nærmere omtale i proposisjonen.

Bremangerdommen (HR-2016-476-A) er den nyeste og mest sentrale dommen på dette feltet. Den er klargjørende for innholdet i disse avtalerettslige reglene generelt og for anvendelsen av disse på en kommune. Se proposisjonen 9.6.1.4 for nærmere redegjørelse for dommen og etterfølgende juridisk teori.

Etter Bremangerdommen synes det å være klart at avtalerettslige regler kommer til anvendelse på privatretslige disposisjoner kommunen utfører. En kommune vil kunne bli bundet på grunnlag av disse, selv om noen går utover sin fullmakt eller myndighet. De ulovfestede reglene om kombinasjonsfullmakt eller toleransefullmakt vil kunne komme til anvendelse også for kommuner. I tillegg kan en kommune som ikke er bundet etter slike regler, bli ansvarlig på bakgrunn av passivitet fordi innsigelser er framsatt for sent, slik som i Bremangerdommen. Ordinære erstatningsrettslige regler vil dessuten kunne tilsi at en kommune har et erstatningsrettslig ansvar.

1.9.6.1.5 Utøvelse av offentlig myndighet

Når kommunen utøver offentlig myndighet, kan det oppstå spørsmål om kommunen blir bundet dersom noen går utover sin fullmakt eller myndighet. Dette reiser spørsmål om et vedtak er gyldig til tross for at det er fattet av noen som ikke hadde rettslig kompetanse til å fatte det.

Ved utøvelse av offentlig myndighet reguleres spørsmålet om ugyldighet av den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren. Den forvaltningsrettslige ugyldighetslæren er dels ulovfestet, dels regulert i forvaltningsloven.

Se proposisjonen for nærmere omtale.

1.9.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.9.6.2.1 Privatretslige disposisjoner

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at spørsmålet om konsekvenser dersom noen går utover sin fullmakt eller myndighet, er en vanskelig problemstilling. Det er imidlertid ikke gitt at en lovregulering verken er nødvendig eller tilstrekkelig for å løse de problemstillingene som kan oppstå. Departementet har vurdert spørsmålet grundig på bakgrunn av utvalgets vurderinger og alternative forslag, høringsinnspillene, samt den senere rettsutviklingen, særlig Bremangerdommen og juridisk teori (særlig Markus Hoel Lies artikler i Lov og rett og i Tidsskrift for Rettsvi-

tenskap). På bakgrunn av denne helthetsvurderingen har departementet kommet til at det ikke fremmes noen lovforslag om denne problemstillingen.

Få høringsinstanser har uttalt seg. Klar støtte til lovfesting kommer bl.a. fra Advokatforeningen og Finans Norge, mens klar motstand mot forslaget uttrykkes særlig fra Markus Hoel Lie. Også Justis- og beredskapsdepartementet signaliserer skepsis mot forslaget. Det samlede inntrykket fra høringen er at den ikke gir noen klar retning og at den ikke gir inntrykk av at behovet for nye regler er så stort.

Departementet viser videre til at behovet for en slik regulering av flere grunner synes mindre nå enn da utvalget gjorde sine vurderinger. Rettstilstanden framstår ikke like uklar. Det vises her først og fremst til Bremangerdommen, men også til analyse av dommen og av problemstillingen i Markus Hoel Lies fagartikler. Departementet viser til gjennomgangen av gjeldende rett, hvor det framgår at avtalerettslige regler i stor grad vil gjelde også for kommuner i disse situasjonene, og at ulovfestede regler om legitimasjon eller kombinasjonsfullmakt vil kunne komme til anvendelse og på visse vilkår vil kunne medføre at kommunen kan bli bundet selv om noen har gått utover sin ordinære fullmakt eller myndighet. Bremangerdommen gir god veiledning. Den løser ikke alle problemstillinger, og de konkrete sakene vil ofte være komplekse, men departementet mener likevel at rettstilstanden er blitt atskillig klarere. De omtalte fagartiklene som analyserer dommen og problemstillingen, gir også ytterligere veiledning. En lovbestemmelse på dette området vil uansett ikke kunne gi en klar løsning i alle de ulike tilfeller som kan dukke opp.

Det vises i proposisjonen til at gjeldende rett framstår hensiktsmessig og med en rimelig balanse av de ulike hensynene som utvalget har omtalt. Departementet kan ikke se at det er behov for å innføre nye regler som endrer rettstilstanden i forhold til det som er gjeldende rett. Det er ikke ønskelig med regler som i mindre grad gir legitimasjon enn det gjeldende rett tilsier. Departementet kan ikke se at det er grunn til at kommuner skal ha et eget lovfestet vern som sikrer dem mer enn det som følger av gjeldende rett i slike situasjoner som det her er snakk om. Hensynet til fellesskapets midler og det at det er et folkevalgt organ, er viktig, men kan, etter departementets vurdering, ivaretas på andre måter enn særlige rettsregler her. Også av hensyn til fellesskapet og kommunens egen drift er det viktig at andre i stor grad kan stole på avtaler og andre disposisjoner som kommunen inngår på tilsvarende måte som ellers i samfunnet.

Dersom det skulle lovfestes en regel med samme innhold som det som etter gjeldende rett følger av avtalerettslige regler og rettspraksis, ville det innebære en risiko for at regelen innebærer at andre, nye uklarheter oppstår. Dette fordi en slik lovbestemmelse vil måtte

inneholde elementer av skjønn som alltid er vanskelig, og fordi spørsmålet er sammensatt av en rekke elementer som er vanskelig å lovfeste presist. Et element vil for eksempel være interesseavveiningen mellom hensynet til kommunen og til avtaleparten. Departementet tviler derfor på om en lovbestemmelse på dette området i seg selv skaper en klarere rettstilstand. Hvis det skulle oppstå ulik rettspraksis knyttet til de ulike rettsreglene, vil en uklarhet kunne øke over tid. En lovfesting vil derfor ikke nødvendigvis forenkle reglene, men kan i verste fall, og særlig på sikt, reise nye problemstillinger.

Til slutt nevnes at dersom det hadde vært ønskelig å lovfeste noe om dette, er neppe kommuneloven det mest egnede stedet. Problemstillingen dreier seg i stor grad om avtalerett, og avtaleloven kunne således være et nærliggende sted dersom noe skulle lovfestes. Dersom det skulle være særregler for offentlig virksomhet, så burde det kanskje gjelde for all offentlig virksomhet og ikke bare kommunen. I så fall ville forvaltningsloven vært et mer nærliggende sted for en eventuell regulering.

1.9.6.2.2 Offentlig myndighetsutøvelse.

Departementet støtter utvalgets flertall om at det ikke bør lovfestes noe i kommuneloven om konsekvensene av manglende myndighet eller fullmakt til å fatte vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Det vises til flertallets begrunnelse og særlig det at en regulering av denne problemstillingen heller hører hjemme i forvaltningsloven. Forvaltningsloven er nå gjenstand for revidering, og spørsmålet bør således heller utredes i denne sammenheng.

1.10 Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme

1.10.1 Videreføring av parlamentarismemodellen

1.10.1.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven regulerer to hovedformer for politisk styring av kommunene. Den mest brukte formen er formannskapsmodellen. Den andre hovedformen er parlamentarisk styreform. I denne modellen overtar kommunerådet formannskapets rolle, jf. §§ 18 til 21. I tillegg legges ledelsen av administrasjonen til kommunerådet.

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen etter begge modellene, jf. § 6.

Kommunerådet har ikke avgjørelsesmyndighet direkte etter loven, men kan på samme måte som formannskapet få delegert myndighet av kommunestyret i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

Det enkelte medlemmet av rådet kan få ansvaret for å lede deler av administrasjonen på vegne av rådet, på liknende måte som statsråder i en regjering. Både kommunerådet som kollegium, og de enkelte medlemmene

av rådet, er parlamentarisk ansvarlige overfor kommunestyret, jf. §§ 19 og 19 a.

1.10.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet mener at parlamentarisme som styringsmodell er et godt og hensiktsmessig alternativ for kommuner som ønsker det. Evaluering av modellen tyder også på det.

I likhet med det brede flertallet i utvalget mener departementet at det bør være opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker å styre kommunen etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen. Slik utvalget peker på, tilsier hensynet til det kommunale selvstyret dette. Utvalget vurderte også om det bør stilles krav til antall innbyggere i kommunen for å kunne innføre parlamentarisme, men foreslo ikke dette. Departementet er enig i denne vurderingen.

Departementet vil videre vise til at de kommunene og fylkeskommunene som benytter parlamentarismemodellen, i all hovedsak støtter at ordningen videreføres, og at ingen av disse uttrykker seg konkret mot forslaget.

Departementet kan ikke se at det er kommet innvendinger i høringsrunden som tilsier at denne alternative modellen ikke bør videreføres. Parlamentarisme kan likevel tenkes å ha enkelte negative konsekvenser, slik også noen høringsinstanser peker på. Departementet mener derfor at det er viktig å ha regler for å bøte på disse negative konsekvensene, for eksempel regler som vil legge bedre til rette for bredere politisk deltakelse.

1.10.2 Vilkår for innføring av parlamentarisme

1.10.2.1 GJELDENE RETT

Opprinnelig var det et krav om tilslutning fra 2/3 av kommunestyrets medlemmer for å innføre parlamentarisk styreform. Fra 1. juli 1999 er det tilstrekkelig med tilslutning fra minst halvparten av kommunestyrets medlemmer.

1.10.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Utvalget foreslo å innføre et krav om 2/3-flertall av de avgitte stemmene i kommunestyret for å innføre parlamentarisme. Det bør likevel ikke gjelde et slikt krav til kvalifisert flertall når et kommunestyre skal stemme over å gå tilbake til formannskapsmodellen. I disse tilfellene er det ikke et særskilt behov for å beskytte mindretallet.

Det vises i proposisjonen til at det i utgangspunktet skal mye til for å innføre unntak fra lovens hovedregel om at vedtak treffes med alminnelig flertall. Som et utgangspunkt er departementet enig med utvalget når det peker på at et forslag om kvalifisert flertall kan være betenkelig, siden det gir så stor myndighet til et forholdsvis lite mindretall i kommunestyret.

Forslaget har imidlertid fått stor støtte i høringen blant de som har uttalt seg konkret om det. Det kan tyde på at de argumentene som utvalget har tillagt avgjørende vekt, har støtte. Departementet kan også slutte seg til disse argumentene. Særlig vil departementet peke på hensynet til å beskytte mindretallet. Dette fordi modellen i stor grad legger opp til å rendyrke flertallsstyret. Departementet er også enig med utvalget i at hensynet til parlamentarismemodellens legitimitet tilsier at et bredt flertall i kommunestyret slutter opp om modellen.

Departementet vil på denne bakgrunnen følge opp utvalgets forslag om å innføre krav om 2/3-flertall for å innføre parlamentarisme som styringsform.

1.10.3 Åpenhet

1.10.3.1 GJELDENE RETT

Møter i folkevalgte organer skal som hovedregel gå for åpne dører, jf. kommuneloven § 31 nr. 1. I parlamentarisk styrte kommuner gjelder det en særregel for kommunerådets vedkommende. § 31 a nr. 3 sier at kommunerådet bestemmer selv om deres møter skal være åpne, såfremt ikke § 31 pålegger rådet å lukke møtet.

1.10.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at utvalget påpeker i kapittel 16 at hovedregelen om at møter i folkevalgte organer skal være åpne, bør videreføres i den nye kommuneloven.

Utvalget trekker fram noen grunnleggende forskjeller mellom formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets begrunnelse for å videreføre bestemmelsen om at kommunerådet selv bestemmer om møter i rådet skal være åpne. Særlig vil departementet peke på at kommunerådet står i en spesiell stilling, siden det både er et folkevalgt organ og leder av administrasjonen. Det gjør at kommunerådet har et annet og sterkere behov for å kunne lukke møtene enn andre folkevalgte organ, jf. også Prop. 152 L (2009–2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet) side 36.

At kommunerådet selv skal kunne bestemme om møtene skal være åpne eller lukkede, er et inngrep i prinsippet om åpenhet. Departementet mener at kommuneloven i stor grad skal legge til rette for en åpen og gjennomsiktig kommune. Hensynene som taler for at kommunerådet selv må få bestemme over dette, veier imidlertid tyngre enn hensynene som taler for åpenhet. Departementet mener det er vanskelig å se for seg at et parlamentarisk styresett kan fungere godt dersom kommunerådet ikke tillates selv å bestemme om møtene skal være åpne eller lukkede.

Departementet vil på denne bakgrunnen videreføre bestemmelsen om at kommunerådet selv bestemmer om møter i rådet skal være åpne.

1.10.4 Saksutredninger

1.10.4.1 GJELDENE RETT

Kommunerådet har ansvaret for at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. § 20 nr. 2.

Det innebærer at utredningen skal være faglig forsvarlig. Forhold må utredes på en objektiv måte. Videre må de rettslige sidene av sakene utredes. I praksis vil det likevel kunne være vanskelig å avgjøre hva som skal til for at en utredning er å anse som forsvarlig. Det vil primært være opp til organet selv å vurdere dette.

Selv om saker skal være forsvarlig utredet, trenger ikke kommunerådet å innstille på den løsningen som ut fra utredningen fortoner seg som den faglig beste løsningen. Kommunerådet er ikke bare et «faglig» administrativt organ. Det må som et politisk organ kunne utøve politikk i sine vurderinger og foreta de valgene som er mest i samsvar med den politikken rådet står for. Kravet til forsvarlig saksbehandling gjelder likevel også i disse tilfellene.

1.10.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at det er viktig at kvaliteten på en saksutredning er forsvarlig. Saksutredningen skal gi det folkevalgte organet et godt grunnlag for å treffe en avgjørelse. En faglig forsvarlig saksutredning vil også bidra til å fremme tilliten til den kommunale saksbehandlingen og beslutningsprosessen.

Departementet mener det er grunnlag for å videreføre en regel i kommuneloven som stiller krav til saksutredningen. Reglene i forvaltningsloven gjelder kun når det skal treffes enkeltvedtak. En bestemmelse i kommuneloven vil forankre kravene til utredning i lov også for andre saker enn enkeltvedtak. Dels vil en slik regel også ha en pedagogisk verdi når det gjelder å synliggjøre hvilke krav som stilles til den kommunale administrasjonen.

Departementet deler utvalgets vurdering av at det verken er mulig eller hensiktsmessig å lage en lovbestemmelse som uttømmende og detaljert regulerer kravet til saksutredning. Det er likevel mulig og hensiktsmessig å gjøre noen tilføyelser til dagens bestemmelse for på den måten å presisere kravet om at sakene skal være forsvarlig utredet.

Det går fram av proposisjonen at departementet på denne bakgrunnen vil følge opp utvalgets forslag når det gjelder kommunerådets ansvar for saksutredningen.

1.10.5 Tiltak for å styrke opposisjonen og kommunestyrets rolle i parlamentarisk styrte kommuner

1.10.5.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven regulerer i dag ikke spørsmålene som omtales i dette punktet.

1.10.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Rapporteringsplikt for kommunerådet

Det vises i proposisjonen til at utvalget foreslo å innføre en plikt for kommunerådet til minst én gang i halvåret å rapportere til kommunestyret om avgjørelser det har truffet i saker som har prinsipiell betydning.

Departementet mener det er gode argumenter som både taler for og mot forslaget om rapporteringsplikt. Selv om et stort flertall i høringen har støttet forslaget, har de høringsinstansene som har gått imot forslaget, trukket fram relevante motargumenter.

Departementet ser forslaget om rapporteringsplikt og forslaget om rett til å fremme private forslag i sammenheng, i den forstand at forslagene skal legge bedre til rette for bredere politisk deltakelse og innsyn i parlamentarisk styrte kommuner. Departementet ser positivt på tiltak som kan bidra til dette.

Utvalget har pekt på at det er behov for en tettere og mer direkte kontakt mellom kommunerådet og kommunestyret. Særlig gjelder dette i saker som har prinsipiell betydning. Departementet er enig i dette. Videre er departementet enig med utvalget i at en rapporteringsplikt kan bidra til å øke kommunestyrets kunnskap om rådets virksomhet, og tydeliggjøre kommunestyrets overordningsforhold overfor rådet. Det vil kunne bygge opp kommunestyret som det viktigste folkevalgte organet i kommunen. Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering om at rapporteringsplikt vil kunne være viktig i kommunestyrets kontroll med hvordan kommunerådet utøver sin delegerte myndighet.

Noen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget. Det er blant annet pekt på at kommunestyret vil få en rolle som overordnet politisk kontrollutvalg og at delegert myndighet vil bli endret stykkevis og delt. Et hensyn bak forslaget er å styrke kommunestyrets mulighet til å føre kontroll med rådet. Departementet har ikke grunnlag for å vurdere om noen kommunestyrer vil endre den delegerte myndigheten som følge av dette forslaget, men kan uansett ikke se at en slik eventuell følge taler imot forslaget.

Departementet er enig med Oslo kommune i at det er uheldig hvis rapporteringsplikten feilaktig skaper forventninger hos partene eller andre om at rapporteringsplikten gir grunnlag for «omkamp». Det er likevel liten grunn til å tro at dette vil skje i stor grad.

Departementet har også merket seg bekymringen for at ordningen kan framstå som unødvendig byråkra-

tisk, slik Oslo kommune peker på. Lovbestemmelsen skal ikke stille særlige krav til rapporteringen, utover at den må skje minst én gang i halvåret. Departementet understreker også at det bare er vedtak i saker som har prinsipiell betydning, som vil omfattes av regelen. Som utvalget peker på, kan typen saker som anses som prinsipielle variere i ulike kommuner. Det vil derfor kunne være hensiktsmessig at kommunestyret gir retningslinjer om hvilke saker det ønskes rapportert på.

Det går fram av proposisjonen at departementet etter dette vil følge opp utvalgets forslag om at kommunerådet minst én gang i halvåret skal rapportere til kommunestyret om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

Private forslag

Departementet deler utvalgets oppfatning av at en rett for kommunestyremedlemmer til å fremme forslag for kommunestyret vil kunne styrke og vitalisere kommunestyret generelt, og særskilt opposisjonen. Dette vil også kunne bidra til at viktige saker blir satt på dagsordenen. Departementet har merket seg at ingen høringsinstanser har gått imot forslaget, og at for eksempel Oslo kommune og Bergen kommune, som begge har parlamentarisk styreform, har støttet forslaget.

Departementet vil derfor videreføre forslaget fra utvalget om å gi forslagsrett til kommunestyremedlemmer.

1.10.6 Politiske stillinger

1.10.6.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven regulerer i dag ikke spørsmålet om det er adgang til å ansette personer i politiske stillinger knyttet til kommunerådet eller dets medlemmer.

1.10.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at det er uheldig at spørsmålet om det er adgang til å ansette personer i politiske stillinger, ikke er regulert i kommuneloven. Departementet har merket seg Fagforbundets høringsuttalelse om at personer som ikke er demokratisk valgt, vil kunne påvirke kommunens politikk. Etter departementets vurdering er dette ikke et avgjørende argument mot den foreslåtte ordningen. Det er flere måter personer som ikke er demokratisk valgt, kan påvirke kommunens politikk på. Slik påvirkning vil også kunne skje på partimøter, i forbindelse med innbyggerforslag etter § 12-1, og så videre. For øvrig mener departementet at kommunerådet eller kommunerådene kan ha et legitimt behov for assistanse i form av politiske stillinger.

Når det gjelder spørsmålet om slike stillinger bør godkjennes av kommunestyret eller ikke, kan ikke departementet se at det foreligger tungtveiende grunner for å stille et slikt krav. Mindretallet i utvalget har pekt

på at det vil kunne føre til stor vekst i antallet politiske rådgivere hvis kommunerådet selv skal kunne opprette slike stillinger. Departementet er ikke overbevist om at slik vekst vil være konsekvensen, og mener uansett at kommuneloven ikke bør inneholde regler som særlig tar sikte på å demme opp for dette. For øvrig vil departementet peke på at kommunestyret indirekte vil kunne øve innflytelse på antall stillinger knyttet til kommunerådet når årsbudsjettet skal vedtas.

Departementet er også enig med utvalget i at de som ansettes i politiske stillinger, må fratre øvrige folkevalgte verv, og viser til utvalgets begrunnelse. Departementet har merket seg at det ikke var noen innvendinger mot forslaget i høringen. Det synes derfor å være bred oppslutning om forslaget.

Departementet fremmer i proposisjonen forslag når det gjelder politiske stillinger knyttet til kommunerådet, i tråd med forslaget fra utvalget.

1.10.7 Støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet

1.10.7.1 GJELDENDE RETT

Kommuneloven § 21 bestemmer at grupper av kommunestyremedlemmer som ikke deltar i kommunerådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse. Det er opp til kommunestyret å fastsette nærmere regler.

1.10.7.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at ordningen med støtte til grupper av kommunestyremedlemmer som ikke deltar i kommunerådet, er viktig for å sikre at opposisjonen i kommunestyret skal kunne fungere som et korrektiv og en kontrollinstans overfor kommunerådet. Høringen har ikke avdekket argumenter mot ordningen, og det er heller ingen høringsinstanser som har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om støtte til grupper som ikke er med i kommunerådet. I likhet med utvalget legger departementet ikke opp til noen nærmere regulering av retten til slik støtte, det vil være opp til kommunestyret å fastsette nærmere regler.

1.11 Ordfører

1.11.1 Ordførers myndighet og oppgaver

1.11.1.1 GJELDENDE RETT

Kommuneloven gir ordføreren begrenset formell myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne. Ordføreren er med og treffer vedtak sammen med andre folkevalgte i kollegiale organer, men ellers er ordførers formelle rolle i hovedsak å være ordstyrer, sette dagsordenen og være rettslig representant for kommunen.

Reglene om ordførers myndighet og oppgaver følger av kommuneloven § 9 samt til dels av enkelte saksbehandlingsregler i kapittel 6.

Kommunestyret kan gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. § 9 nr. 5. Hva som er av «prinsipiell betydning», er i stor grad opp til kommunestyret selv å vurdere.

Kommuneloven § 9 nr. 3 bestemmer at ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet. Dermed kommunestyret vil treffe vedtak i en sak som ikke er nevnt i innkallingen, vil ordføreren etter § 34 kunne motsette seg dette.

Ordføreren er rettslig representant for kommunen og underskriver på vegne av kommunen i alle tilfeller hvor ikke myndigheten er tildelt andre, jf. § 9 nr. 3.

Ordføreren har videre møte- og talerett i alle kommunale organer, unntatt kommunerådet og organer under det. Stemme- og forslagsrett har ordføreren kun der han eller hun er valgt inn som medlem.

Forsøk

I perioden 1999–2011 ble det gjennomført flere forsøk med direkte valg og utvidet myndighet for ordførere.

1.11.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det framgår av proposisjonen at departementet mener at utvalgets generelle drøftelse av spørsmålet om å utvide ordførers myndighet og oppgaver er fornuftig og balansert, og kan i det vesentlige slutte seg til denne. Departementet mener at tiltak som kan styrke både ordførerrollen og de folkevalgtes rolle, er positive. At ordføreren kan få tildelt noe mer myndighet og oppgaver, kan bidra til dette. Departementet ønsker likevel ikke at ordføreren får eller kan få så vidt mye myndighet at det går utover andre folkevalgte eller de folkevalgte organenes mulighet til å skjønne sine oppgaver.

Et klart flertall av de relativt få høringsinstanser som har gjort seg opp en mening om forslagene, er positive til dem.

Opprette utvalg på eget initiativ

Forslaget om at ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg, er det enkeltforslaget som vekker størst motstand i høringen. Det er likevel bare åtte høringsinstanser som eksplisitt går imot dette forslaget, i tillegg til de tre som går imot alle forslagene. Det har heller ikke kommet fram argumenter i høringen som taler avgjørende imot å åpne opp for dette. Departementet mener at det enkelte kommunestyret er godt egnet til selv å vurdere om det ønsker å gi ordføreren en slik myndighet. At utvalgene kun skal kunne forberede saker som ikke har prinsipiell betydning, og at disse utvalgene ikke kan få avgjørelsesmyndighet, er departementet enig i.

dighet, tilsier at kommunestyrets eller andre folkevalgte organers myndighet ikke svekkes. Departementet fremmer i proposisjonen forslag om at ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg.

Forslagsrett i folkevalgte organer der ordføreren ikke selv er medlem

Utvalget har videre foreslått å lovfeste forslagsrett for ordføreren i folkevalgte organer der ordføreren ikke er medlem. Departementet deler utvalgets begrunnelse for forslaget, om at ordføreren gjerne kjenner sakene godt og vil kunne være sentral i å bidra konstruktivt. Riktignok ville det kunne være uheldig med en situasjon hvor en ordfører i svært stor grad benytter forslagsretten på en måte som faktisk svekker de andre medlemmenes ønske og vilje til å benytte sin tale- og forslagsrett. Departementet antar imidlertid at dette ikke vil være en særlig praktisk problemstilling.

Departementet er i tvil om en slik forslagsrett bør lovfestes, eller om det bør overlates til kommunestyret å vurdere om det ønsker å delegere forslagsrett til ordføreren. Hensynet til lovens systematikk tilsier at forslagsretten lovfestes. Departementet mener også at dette er en formalisering av ordførerens mulighet til å fremme forslag. Det gir mer ryddighet når man vet at det faktisk er ordføreren som står bak et forslag.

Departementet fremmer i proposisjonen forslag om at ordførerens forslagsrett blir fastsatt i lov.

Treffe vedtak i hastesaker

Utvalget har videre foreslått at ordføreren skal kunne få tildelt myndighet til å treffe vedtak i hastesaker. Departementet mener at man i utgangspunktet bør være varsom med å åpne for at enkeltpersoner skal kunne treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning. Departementet er likevel enig med utvalget i at dette forslaget vil kunne utgjøre en praktisk og hensiktsmessig ordning. At lovens vilkår for å treffe hastevedtak må være oppfylt, er med på å gjøre ordningen mindre betenkelig. Det at kommunestyret eventuelt må delegere denne myndigheten, og har adgang til å trekke den delegerte myndigheten tilbake, er også en sikkerhetsventil mot at ordføreren treffer vedtak i større grad enn det som er ønskelig og nødvendig. Departementet fremmer etter dette forslag i proposisjonen om at ordføreren skal kunne få tildelt myndighet til å treffe vedtak i hastesaker.

Treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning

Forslaget om å videreføre adgangen til å delegere myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning, har fått liten oppmerksomhet i høringen. Departementet er enig med utvalget i at denne delegeringsadgangen bør videreføres.

Rapportering

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at ordføreren bør pålegges en plikt til å rapportere til kommunestyret om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet. Departementet viser til at ingen høringsinstanser har reist noen innvendinger. I likhet med utvalget understreker departementet at det må være opp til kommunestyret å fastsette nærmere retningslinjer for rapporteringen.

1.11.2 Valg av ordfører

1.11.2.1 GJELDENDE RETT

Det følger av kommuneloven § 9 nr. 1 at ordføreren velges av kommunestyret og blant formannskapetets medlemmer. Den som har vært ordfører eller varaordfører de siste fire årene, kan nekte valg til begge vervene.

Valget av ordfører skal etter kommuneloven § 17 nr. 2 gjøres på kommunestyrets konstituerende møte. Kommunestyret velger ordføreren ved et alminnelig flertallsvalg, og ved eventuell stemmelikhet blir valget avgjort ved loddtrekning, jf. § 38.

Varaordfører velges på samme måte som ordføreren.

Ved parlamentarisk styreform, hvor det ikke er noe formannskap, velges ordføreren og varaordføreren blant kommunestyrets medlemmer, jf. § 9 nr. 1 annet ledd. For øvrig gjelder de samme reglene for valg av ordfører og varaordfører.

Kommuneloven åpner ikke for direkte valg av ordfører. Det har imidlertid vært gjennomført forsøk i flere kommuner med slikt direkte valg.

1.11.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

De ordinære bestemmelsene om valg av ordfører

Utvalget har foreslått i hovedsak å videreføre reglene om valg av ordfører, men at ordføreren skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Departementet konstaterer at forslaget er svært lite kommentert i høringsrunden.

Utvalget viser til at den foreslåtte ordningen er enklere og bedre å gjennomføre valgteknisk. Den andre delen av begrunnelsen er at ordningen vil kunne forhindre enkelte prinsipielle uheldige konsekvenser av utvalgets forslag til nye regler om kjønnsbalanse ved forholdsvalg.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om nye regler ved kjønnsbalanse ved forholdsvalg. Det er derfor ikke nødvendig å ta hensyn til dette momentet ved vurderingen av de ordinære bestemmelsene om valg av ordfører.

Videre er departementet usikker på om utvalgets forslag er enklere og bedre å gjennomføre valgteknisk. Så langt departementet er kjent med, har det ikke oppstått nevneverdige problemer med dagens ordning hvor

kommunestyret først velger formannskap og deretter velger ordføreren blant formannskapets medlemmer. Ved å videreføre dagens ordning vil det ikke være behov for særregler for å sikre at ordføreren får plass i formannskapet.

Det går fram av proposisjonen at departementet på denne bakgrunnen ikke vil følge opp utvalgets forslag om at ordføreren skal velges blant kommunestyrets medlemmer, men videreføre gjeldende rett.

Utvalget foreslår at det tas inn en generell bestemmelse om at den som ikke på forhånd har samtykket til å stille til valg, ikke skal kunne velges. Departementet slutter seg i proposisjonen både til forslaget og utvalgets begrunnelse for dette.

Direkte valg av ordfører som alternativ valgordning

Utvalget har foreslått direkte valg av ordfører. Det vises i proposisjonen til at departementet mener utvalget har foretatt en grundig drøftelse av spørsmålet. Departementet registrerer at høringsinstansene er delt, men at det er noen flere som gir sin støtte til forslaget enn de som går imot. Både for- og motargumentene som høringsinstansene har benyttet, er i all hovedsak de samme som utvalget peker på.

På den ene siden er departementet enig i at hensynet til det kommunale selvstyret og den kommunale handlingsfriheten isolert sett taler i retning av å videreføre utvalgets forslag.

På den andre siden mener departementet at argumentene som handler om økt interesse for lokalpolitikk og liknende, ikke kan tillegges stor vekt. Departementet viser til utvalgets oppsummering av evalueringen av forsøkene med direkte valg. Der peker utvalget på at det ble registrert en viss økt interesse for og engasjement i valgkampen i forsøkskommunene og for lokale saker generelt. Likevel viste evalueringen at valgdeltakelsen ikke økte, og at deltakelsen til ordførervalget var noe lavere enn til kommunestyrevalget. Departementet mener også, i likhet med flere høringsinstanser, at det vil være uheldig hvis det velges en ordfører som har svak støtte i kommunestyret. Videre vil departementet vise til at en ordfører som har kommunestyrets flertall bak seg, også kan ha større legitimitet blant innbyggerne. Dette vil også kunne gi mer oversiktlige styringsforhold for innbyggerne.

Det framgår av proposisjonen at departementet etter dette ikke vil følge opp forslaget fra utvalget om direkte valg av ordfører.

1.12 Kommunale foretak

1.12.1 Gjeldende rett

Kommunale foretak er en del av kommunen som juridisk person og drives dermed som en del av kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 61.

1.12.1.1 FORETAKETS LEDELSE

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder, jf. kommuneloven § 64. Kommunestyret velger styremedlemmene. Styret er direkte underordnet kommunestyret, og daglig leder er direkte underordnet styret. For daglig leder innebærer dette at vedkommende ikke står i noe underordningsforhold til kommunens administrasjonssjef. Styret har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, innenfor rammen av det formålet kommunestyret har fastsatt i vedtektene. Myndigheten vil imidlertid være begrenset av de budsjettfullmaktene kommunestyret gir. Kommunestyret kan også begrense styrets myndighet gjennom sin generelle instruksjonsmyndighet. Administrasjonssjefen kan på sin side instruere foretakets ledelse om å utsette iverksettelsen av en sak til kommunestyret har behandlet saken, jf. kommuneloven § 72.

1.12.1.2 ØKONOMIFORVALTNINGEN

Kommunelovens regler om økonomiforvaltning gjelder for foretaket. Det er ikke noe skille mellom foretakets og kommunens økonomi.

Kommunale foretak skal i utgangspunktet følge de samme budsjett- og regnskapsregler som den øvrige kommunale virksomheten. Foretak som driver næringsvirksomhet, har adgang til å følge regnskapslovens regler.

1.12.1.3 FORHOLDET TIL FORVALTNINGSLOVEN, OFFENTLIGHETSLOVEN OG KOMMUNELOVEN FOR ØVRIG

Foretaket vil som en del av kommunen være omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Også de andre reglene i kommuneloven gjelder for foretaket. Kapittel 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer gjelder likevel ikke for foretak, med unntak av enkelte bestemmelser.

Særlig viktig her er at reglene om møteoffentlighet også gjelder for foretak.

1.12.1.4 HABILITETSREGELEN I FORVALTNINGSLOVEN § 6 FØRSTE LEDD BOKSTAV E

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, jf. § 10, inneholder en bestemmelse om automatisk inhabilitet for tjenestemann eller folkevalgt som også har en ledende stilling eller er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et selskap, når saker hvor selskapet er part, skal behandles i et folkevalgt organ eller i administrasjonen i kommunen. Det er i samme bestemmelse tilsvarende inhabilitetsregel for samme rollekombinasjon i et samvirkeforetak, en forening, en sparebank eller en stiftelse.

Bestemmelsen gjelder ikke for styremedlemmer eller personer i ledende stillinger i kommunale foretak. Kommunale foretak er ikke selvstendige rettssubjekter og er ikke omfattet av selskapsbegrepet.

1.12.1.5 PARLAMENTARISK STYRTE KOMMUNER

Det gjelder enkelte særregler for kommunale foretak i kommuner med parlamentarisk styreform. Kommuneloven § 62 nr. 2, som trådte i kraft 1. juli 2016, gir kommunestyret en generell adgang til å delegerer sin myndighet etter bestemmelsene i kapitlet om kommunale foretak til kommunerådet. Myndighet til å opprette eller nedlegge et kommunalt foretak kan likevel ikke delegeres. Kommunerådet kan videredelegere myndigheten sin til enkeltmedlemmer av rådet, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet. Videre kan det i vedtektene fastsettes at daglig leder skal ansettes av kommunerådet, jf. § 70.

1.12.2 Departementets vurdering

1.12.2.1 GENERELT OM KOMMUNALE FORETAK

Departementet viser i proposisjonen til at IRIS-rapporten Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati (2012) viste at foretaksformen var etterspurt og velfungerende og at utvalget har foreslått i hovedsak å videreføre gjeldende regulering. Det vises videre til at et klart flertall av høringsinstansene har avgitt høringsuttalelser som baserer seg på at adgangen til å benytte kommunale foretak for å løse kommunale oppgaver opprettholdes. Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurderinger av at foretaksformen bør videreføres i ny lov.

1.12.2.2 ROLLEKOMBINASJONEN STYREMEDLEM I KOMMUNALT FORETAK OG FOLKEVALGT ELLER TJENESTEMANN I KOMMUNEN

Et flertall av høringsinstansene er imot utvalgets forslag om å innføre valgbarhetsbegrensinger, men mange av disse instansene synes å legge til grunn at dobbeltrollen kan være problematisk, og argumenterer for at det isteden bør innføres habilitetsregler.

Vurderingen av hvorvidt dobbeltrollen framstår som problematisk eller ikke, avhenger av hvordan man ser på kommunale foretak i den kommunale organiseringen. På den ene siden kan slike foretak sammenliknes med kommunens faste utvalg.

Departementet mener imidlertid at kommunale foretak har mer til felles med selskaper som er egne rettssubjekter.

Departementet mener at dersom et kommunestyremedlem også sitter i styret i et kommunalt foretak, vil det kunne være en fare for at de øvrige kommunestyremedlemmer ikke engasjerer seg i saker som gjelder foretaket. Valgbarhetsbegrensingen vil derfor kunne bidra til at et bredere utvalg av de folkevalgte involverer seg i styringen av foretaket framfor at slike saker bare engasjerer det kommunestyremedlemmet som sitter i foretakets styre. Som kartleggingen av kommunale foretak påpeker, kan et kommunestyremedlem som også er sty-

remedlem i et kommunalt foretak, bli mistenkt for å løpe foretakets ærend. Dette er egnet til både å svekke tilliten til kommunestyremedlemmet og den politiske styringen av det kommunale foretaket generelt.

En del høringsinstanser mener at det er bedre å håndtere kommunestyremedlemmers dobbeltrolle ved å innføre habilitetsregler. Det innebærer at kommunestyremedlemmer fortsatt kan være styremedlem i et kommunalt foretak, men at de må fratre når kommunestyret behandler saker hvor foretaket er part. Departementet mener at valgbarhetsregler er mer hensiktsmessige enn habilitetsregler. Vervet som styremedlem i det kommunale foretaket er av underordnet betydning og som regel avledet av vervet som kommunestyremedlem, altså at vervet som styremedlem skyldes at personen sitter i kommunestyret. Det er derfor uheldig at kommunestyremedlemmet må fratre det sentrale vervet som folkevalgt.

Ettersom kommunale foretak er i samme rettssubjekt som kommunen og en del av kommunens kjernevirksomhet, vil dobbeltrollen kunne oppstå langt oftere enn når et kommunestyremedlem sitter i styret for andre foretak. Habilitetsregler vil derfor kunne svekke kommunestyrets eierfunksjon. Departementet mener det er viktig at et valgt kommunestyremedlem kan delta når kommunestyret som er eierorgan behandler saker som dreier seg om det kommunale foretaket.

Relativt mange høringsinstanser uttrykker motstand mot forslaget og peker på hensynet til kompetanse og kunnskapsflyt. Departementet mener at forsvarlig saksutredning og større oppmerksomhet på eierstyring, herunder forslaget om en årlig eierskapsmelding, vil kunne heve kommunestyrets kompetanse og sikre nødvendig kunnskapsflyt. Departementet mener det heller ikke er avgjørende at valgbarhetsbegrensningen gir mindre handlingsrom for kommunale foretak enn for aksjeselskaper. At det kommunale foretaket er en del av kommunen, innebærer at foretaket er tettere knyttet til kommunen enn et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap. Departementet fremmer etter dette forslag om valgbarhetsbegrensinger for kommunestyremedlemmer.

Departementet slutter seg videre til utvalgets konklusjon om at det ikke bør innføres tilsvarende valgbarhetsbegrensninger for andre folkevalgte enn kommunestyremedlemmer. Begrunnelsen for dette er at det er kommunestyret som har eierstyringen av det kommunale foretaket, oppretter foretaket, velger styre og fastsetter vedtekter og de økonomiske rammene for foretaket. Når det gjelder parlamentarisk styrte kommuner, er det, som utvalget påpeker, ikke mulig å være medlem av styret i et foretak og samtidig være medlem av kommunerådet.

Etter gjeldende rett er administrasjonssjefen i kommunen og dennes stedfortreder avskåret fra å sitte i sty-

ret i et kommunalt foretak. Det samme gjelder den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt foretak. Departementet slutter seg til utvalgets konklusjon om at disse reglene bør videreføres.

1.12.2.3 PARLAMENTARISK STYRTE KOMMUNER

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets konklusjon om at gjeldende modell for eierstyring av kommunale foretak i parlamentarisk styrte kommuner bør videreføres i ny kommunelov.

Bestemmelsen er parallell med bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for tilsvarende rapportering til kommunestyret.

1.13 Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon mv.

1.13.1 Valgbarhet, ombudsplikt og fritak

1.13.1.1 GJELDENE RETT

Valgbarhet

Valgbarhet til kommunestyret blir regulert av valgloven § 3-3, mens valgbarhet til andre folkevalgte organer i kommunen følger av kommuneloven § 14. Med andre folkevalgte organer menes for eksempel formannskap, faste valg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Reglene er i hovedsak de samme i begge lovene. Se omtale i proposisjonen.

Ombudsplikt

Ombudsplikten innebærer både en plikt til å stille til valg dersom man blir ført opp på en liste, og en plikt til å ta på seg vervet og fungere i vervet ut valgperioden dersom man blir valgt. Kommuneloven § 14 nr. 1 regulerer ombudsplikten ved valg til de mest sentrale av de øvrige folkevalgte organene i kommunen.

Fritak

Rett til fritak etter at man er valgt inn i et folkevalgt organ, følger av kommuneloven § 15 nr. 2.

1.13.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Valgbarhet

Departementet foreslår i proposisjonen i likhet med utvalget å videreføre hovedregelen om at den som har stemmerett ved kommunestyrevalg og som er bosatt i kommunen på tidspunktet for valget, er valgbar til kommunale folkevalgte organer. Det er et viktig demokratisk prinsipp at færrest mulig bør utelukkes fra valg til disse organene, og at politisk deltakelse i utgangspunktet bør være åpent for alle. Departementet foreslår å videreføre regelen om at alle som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbar til folkevalgte organer i kommunen. Personer som er under stemme-

rettsalder vil imidlertid ikke være pliktige til å ta imot valg.

Personer som besitter enkelte funksjoner, er ikke valgbar. Begrunnelsen for dette er at det er viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner. For å sikre bred representasjon er det imidlertid viktig å sikre at de stillingskategoriene som utelukkes fra valg, ikke blir for omfattende. Departementet støtter utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre de stillingskategoriene som utelukkes fra valg til kommunale organer. Det gjelder fylkesmann, assisterende fylkesmann, kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen og hans eller hennes stedfortreder, sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget, den som har ansvar for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen, den som foretar revisjon av kommunen eller fylkeskommunen, lederen av sekretariatet for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen og ansatte i sekretariatet i kommunerådet eller fylkesrådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Utvalget foreslår at lederen av sekretariatet for kontrollutvalget skal være utelukket fra valg til kommunale folkevalgte organer. Forslaget er nytt i forhold til gjeldende rett. Forum for kontroll og tilsyn støtter i sin høringsuttalelse forslaget, men mener det bør utredes hvorvidt også andre ansatte i sekretariatet bør utelukkes fra valg. Departementet er enig i at de hensyn som gjør seg gjeldende for lederen av sekretariatet for kontrollutvalget, også gjør seg gjeldende for andre ansatte i sekretariatet. Departementet er videre enig i at sekretariatet for kontrollutvalget og revisor i denne sammenhengen har sammenliknbare roller. Departementet mener det er viktig å beholde prinsippet om at færrest mulig bør utelukkes fra valg. Samtidig har kontrollutvalget en spesiell rolle, og det er viktig å sikre tillit til at kontrollutvalget er uavhengig.

Departementet foreslår i proposisjonen at ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget skal utelukkes fra valg til kommunale folkevalgte organer. Reglene gjelder uavhengig av hvordan kontrollutvalgssekretariatet er organisert.

Også «leder av forvaltningsgren i kommunen» omfattes av de stillingene som er utelukket fra valg. Hvilke stillingskategorier som omfattes av betegnelsen leder av forvaltningsgren, har vært uklart i dagens kommunelov. Departementet støtter utvalgets forslag om å endre betegnelsen til «kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå». At begrensningen gjelder for ledere på tilsvarende nivå, innebærer at det må gjøres en konkret vurdering i den enkelte kommune ut fra hvordan administrasjonen er organisert. Ledere av enkeltstående virksomheter vil som hovedregel være valgbar, hvilket er en videreføring av gjeldende rett. Dette vil typisk dreie seg om rektorer ved skoler og ledere for sykehjem og barnehager. Det vil også kunne oppstå rollekonflik-

ter for slike ledere, men departementet er enig i utvalgets vurdering av at virksomhetsledere ikke er en så sentral del av ledelsen i kommunen at det tilsier at de ikke bør være valgbar. Dersom det skulle oppstå rollekonflikter knyttet til disse ledernes deltakelse i folkevalgte organer, bør det være tilstrekkelig å falle tilbake på habilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven. Departementet foreslår å videreføre at en folkevalgt ikke taper sin valgbarhet dersom vedkommende konstitueres i en stillingskategori som ville gjort at vedkommende normalt ville tapt valgbarheten.

Valgloven § 3-3 regulerer valgbarhet til kommunestyret. Departementet mener ordlyden i de to bestemmelsene, som er begrunnet i de samme hensynene, bør være lik. Departementet foreslår derfor at valgloven § 3-3 tredje ledd bokstav b, som regulerer utelukkelse fra valg til kommunestyret for «leder av forvaltningsgren», også endres, slik at betegnelsene blir like i de to lovene.

Kandidater som er oppført på valgliste ved kommunestyre-, fylkestings- eller stortingsvalg, kan ikke velges til stemmestyret i den aktuelle kommunen. Departementet foreslår i likhet med utvalget at regelen videreføres, men med en justering i ordlyden slik at loven viser til valgdistrikt.

De folkevalgte organene som etter gjeldende rett omfattes av bestemmelsene om valgbarhet mv., er formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og kommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover. Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å videreføre at valgbarhetsreglene skal gjelde for disse organene. Departementet foreslår imidlertid at formannskap ikke nevnes konkret i bestemmelsen. Medlemmene i formannskapet velges blant medlemmene i kommunestyret, og valgbarhet og ombudspunkt er regulert gjennom valgloven.

Det går fram av proposisjonen at departementet støtter utvalgets forslag om å gjøre reglene om valgbarhet og ombudspunkt gjeldende for flere folkevalgte organer enn de som omfattes av bestemmelsene i dag. Styrer i for eksempelvis kommunale foretak er folkevalgte organer, selv om verv i enkelte av disse organene kanskje kan sies å være mindre politiske enn andre folkevalgte verv. Det avgjørende må likevel være at organet er folkevalgt. Etter dagens regler kan for eksempel fylkesmann, administrasjonssjef eller etatsledere være valgbar til slike styrer. Departementet er enig med utvalget i at det er viktig å ha et tydelig skille mellom folkevalgte og administrasjon, og mener det bør gjenspeiles for flere typer folkevalgte organer enn i dag. Det foreslås derfor at reglene om valgbarhet i tillegg skal gjelde for følgende organer

- felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- styre for institusjon
- styrer som kommunerådet oppretter for å lede deler av den kommunale virksomheten

- styringsorgan for et interkommunalt politisk råd
- representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefellesskap
- styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

Departementet foreslår i proposisjonen at kravet om å være bosatt i kommunen likevel ikke skal gjelde for styre for en institusjon, styre etter § 10-8, styringsorgan for kommunalt oppgavefellesskap med unntak av representantskapet, og styre for kommunalt foretak. Bakgrunnen er at disse organene har et mindre politisk preg.

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd foreslås det at alle kan velges, også de uten stemmerett, og at bostedskravet ikke skal gjelde. Det stilles likevel krav til at kandidaten skriftlig har samtykket. Departementet foreslår videre et unntak ved at kommunedirektøren, dennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå skal kunne være valgbar til underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefellesskap.

Departementet foreslår å videreføre reguleringen av valg til kommunedelsutvalg der kommunestyret kan vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunedelen, er valgbar til kommunedelsutvalg.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at valgbarhetsreglene for kontrollutvalget videreføres. Reglene for valgbarhet til kontrollutvalget følger av lovforslaget § 23-1. Minst ett av kontrollutvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer. Det følger av lovforslaget § 7-3 andre ledd at den som er medlem av kontrollutvalget ikke kan velges til verv som for eksempel ordfører, varaordfører, medlem eller varamedlem av formannskap mv.

Det foreslås også å videreføre reglene om at den som er ansvarlig for regnskapet i kommunalt foretak ikke er valgbar til styret i foretaket. Den som er ansvarlig for regnskapet eller foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap, skal heller ikke være valgbar til representantskapet eller andre styringsorganer for virksomheten.

Departementet foreslår også å videreføre regelen om at den som er kandidat ved kommunestyrevalg ikke er valgbar til stemmestyret etter valgloven.

Departementet foreslår også å videreføre regelen om at en kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, likevel er valgbar hvis han eller hun har fratrådt stillingen når organet trer i funksjon.

Ombudspunkt

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre ombudspunktet for valg til kommunale organer i lov-

forslaget § 7-2 tredje ledd, som sier at den som er valgbar, også plikter å ta imot valg.

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å endre reglene om ombudsplikt i kommuneloven. Departementet følger opp OSSEs anmodning om å gjennomgå reguleringen av ombudsplikten også for valg til kommunale folkevalgte organer. Departementet foreslår at det skal innhentes samtykke for at en kandidat skal være valgbar og forpliktet til å ta imot valg til folkevalgt organ som nevnt i lovforslaget § 7-2. Noen få høringsinstanser kommenterer, og de fleste understreker at det fortsatt bør være en streng ombudsplikt.

Ved kommunestyrevalg som reguleres av valgloven, blir kandidatene tilskrevet av valgstyret og gitt en frist for eventuelt å erklære at vedkommende ikke ønsker å stille til valg. Dersom denne eller en liknende ordning skal innføres for valg til alle øvrige folkevalgte organer som kan opprettes i løpet av hele kommunestyreperioden, vil det kunne kreve en del administrativt arbeid. Departementet er enig med utvalget i at å pålegge forslagsstilleren å innhente slikt samtykke er en enklere måte å sikre at den som velges, ønsker vervet.

Uttreden

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre kravet om at en folkevalgt må oppfylle valgbarhetskriteriene gjennom hele valgperioden. Den som ikke lenger oppfylder kravene til valgbarhet, trer endelig ut av organet. Et eksempel vil være der en folkevalgt flytter ut av kommunen. Departementet foreslår å videreføre gjeldende særregel om at en folkevalgt som er registrert som utflyttet fra kommunen og derfor ikke lenger er valgbar, likevel kan tre inn igjen i vervet hvis han eller hun flytter tilbake innen to år.

Fritak

Det vises i proposisjonen til at plikten til å stå i vervet når man først er valgt, er en viktig side av ombudsplikten. Departementet legger til grunn at deltakelse er en borgerplikt og at alle har et ansvar for å bidra til at fellesskapet fungerer hensiktsmessig. Ombudsplikten bidrar både til rekruttering til folkevalgte verv og til å gi velgerne et bredt utvalg av kandidater å velge mellom. Dette er viktige forhold i et representativt demokrati. Dersom folkevalgte fritt kan si fra seg vervet, vil det kunne føre til store utskiftninger av medlemmer i organet. En slik utvikling vil være negativt for kontinuiteten i organet. Det vil også kunne medføre problemer med å besette alle vervene. Av respekt for velgerne er det også viktig at de som er valgt til kommunestyret, som den klare hovedregel står i vervet hele perioden.

At det i enkelte tilfeller likevel er mulig å få fritak er viktig for å balansere plikten til å stå i vervet. Dersom det er svært vanskelig å få fritak fra et folkevalgt verv etter at man er valgt, kan dette føre til at personer som i ut-

gangspunktet er motiverte til å ta på seg verv, likevel ikke ønsker å stille til valg.

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre reglene for å få fritak fra folkevalgte verv. Dagens regler gir en god avveining mellom den plikt enhver har til å bidra til fellesskapet og muligheten til å få fritak dersom den folkevalgte kommer i en situasjon som gjør det belastende å fortsette i vervet. Forslaget innebærer at en folkevalgt kan søke om fritak fra vervet sitt dersom det fører til «vesentlig ulempe» for ham eller henne. Med vesentlig ulempe legges listen for fritak fortsatt høyt. Det er først og fremst søkerens arbeidsforhold, sykdom og andre sterke velferdsgrunner bestemmelsen fortsatt vil sikte til. Det vil måtte gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Ulempen må være for den folkevalgte.

Departementet støtter også utvalgets forslag om at det skal legges vekt på om grunnlaget for søknaden om fritak var kjent på det tidspunktet den folkevalgte samtykket i å bli valgt. Selv om et forhold er kjent, kan en vesentlig endring i situasjonen innebære at forholdet allikevel kan kvalifisere som fritaksgrunn.

Mindreårige er valgbare til folkevalgte organer. Departementet støtter også utvalgets forslag om at mindreårige som velges inn i folkevalgte verv, skal ha krav på fritak hvis han eller hun søker om det.

Departementet foreslår i proposisjonen at kommunestyret skal kunne frita for vervet midlertidig eller for resten av valgperioden. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Departementet støtter forslaget fra utvalget og mener at hensynet til arbeidet i organet og hensynet til forutberegnelighet tilsier at den folkevalgte som har midlertidig fritak for en bestemt periode ikke skal ha rett til å tre inn i vervet igjen før permisjonstiden er utløpt.

1.13.2 Suspensjon

1.13.2.1 GJELDENE RETT

Suspensjon

Dersom det er utferdiget siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for enkelte straffbare forhold, kan kommunestyret etter kommuneloven § 15 nr. 3 vedta å suspendere en folkevalgt fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. For at siktelsen eller tiltalen skal kunne føre til suspensjon fra vervet, må forholdet være knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen. Dette tilknytningskravet gjelder imidlertid ikke for overtredelser etter straffeloven §§ 151 til 154 (straffbare handlinger i tilknytning til valg).

Det er kommunestyret selv som kan suspendere en folkevalgt fram til saken er rettskraftig avgjort. Retten kan når straffesaken er til behandling eventuelt frata den folkevalgte retten til å utøve vervet ved å idømme rettighetstap, jf. straffeloven § 56.

Frata en person vervet som folkevalgt

Vi har i Norge i dag ingen bestemmelser som åpner for at kommunestyret kan frata en folkevalgt vervet. Det er kun domstolene, jf. straffeloven § 56 og 58, som kan fradømme en folkevalgt vervet i forbindelse med en straffesak.

Kommuneloven åpner i en viss grad for å omorganisere eller nedlegge folkevalgte organer, se for eksempel § 10 nr. 6.

1.13.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Suspensjon

Det vises i proposisjonen til at ombudsplikten er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Den lovforankrede beskyttelsen av ombudsplikten videreføres i forslaget til ny kommunelov, jf. lovforslaget § 7-2. Den adgangen kommunestyret har til å suspendere en folkevalgt er et unntak fra ombudsplikten. I enkelte tilfeller kan det svekke tilliten til kommunen som sådan dersom den folkevalgte får fortsette i vervet. Adgangen til å suspendere gjelder kun i perioden fra det er tatt ut siktelse eller tiltale i en straffesak og fram til retten har avsagt rettskraftig dom om eventuelt å frata en folkevalgt vervet. Straffeloven har bestemmelser om rettighetstap i §§ 56 og 58, der det blant annet framgår at verv som medlem av kommunestyre, fylkesting eller Stortinget kun kan fratas for valgperioden.

Departementet foreslår i proposisjonen i likhet med utvalget at dagens regel for suspensjon av folkevalgte videreføres. Bestemmelsen gir kommunestyret selv myndighet til å suspendere en folkevalgt som er siktet eller tiltalt for enkelte straffbare forhold i tilknytning til vervet.

En folkevalgt kan bare suspenderes dersom det er tatt ut siktelse eller tiltale mot vedkommende for et eller flere av de konkret angitte straffbare forholdene som er nevnt i lovforslaget § 7-11, og forholdet er knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste. Departementet foreslår, i likhet med utvalget, å videreføre de straffebestemmelsene som i dag følger av kommunelovens bestemmelse om suspensjon. I tillegg foreslås det å inkludere straffeloven §§ 209 og 210, som gjelder brudd på taushetsplikt og grovt brudd på taushetsplikt. Fram til 2015 var straffebestemmelsene om brudd på taushetsplikten blant de bestemmelsene som kunne gi grunnlag for suspensjon. Disse falt imidlertid bort da kommuneloven ble endret som følge av ny straffelov. Departementet mener denne endringen ikke var tilsiktet.

Departementet foreslår i likhet med utvalgets flertall at loven får en bestemmelse som utvider adgangen til å suspendere ordfører, og at dette skal omfatte alvorlige straffbare forhold som ikke er i tilknytning til vervet som folkevalgt. Folkevalgte har rett og plikt til å stå i vervet ut valgperioden, og departementet er enig i at dette

hensynet fortsatt skal ha en sterk beskyttelse. Manglende tillit til ordfører vil imidlertid bidra til svekket tillit til kommunen som sådan.

Departementet mener denne adgangen til å suspendere ordfører skal være snever, og at grunnlaget må omhandle alvorlige straffbare forhold. Det må være et forhold med en strafferamme på fengsel i mer enn tre år. Adgangen bør begrenses til der det er tatt ut tiltale. Det foreslås videre som vilkår at et suspensjonsvedtak må få 2/3 av de avgitte stemmene i kommunestyret. De høringsinstansene som støtter forslaget, sier seg enige i vilkårene for å kunne suspendere ordfører.

Det vil kun være i spesielle og alvorlige tilfeller det vil være aktuelt å benytte adgangen til å suspendere ordfører. Der ordfører selv ser at han eller hun ikke kan ivareta sitt verv, kan vedkommende selv be om fritak.

Flere høringsinstanser mener varaordføreren bør kunne suspenderes på samme måte som ordføreren. Det er den spesielle posisjonen ordføreren har som begrunner at det skal være en utvidet adgang til å suspendere vedkommende. Dersom ordføreren trer midlertidig ut av sitt verv, vil varaordføreren etter kommuneloven være å anse som ordfører, og vedkommende trer inn i den rollen som er lagt til ordføreren. Departementet mener en varaordfører som har trådt inn i ordførers sted, da vil kunne suspenderes etter reglene for suspensjon av ordfører. Det vil etter departementets syn derfor ikke være tungtveiende hensyn som taler for at varaordføreren bør kunne suspenderes fra sitt verv som varaordfører.

Frata ordfører vervet som folkevalgt

Departementet slutter seg i proposisjonen også til forslaget fra flertallet i utvalget om at 90 prosent av kommunestyrets medlemmer kan vedta å frata ordføreren vervet som ordfører, dersom vedkommende er uskikket til å ivareta dette vervet. Et flertall av de høringsinstansene (om lag 25 av om lag 45) som uttaler seg spesifikt om bestemmelsen, støtter forslaget. Ordførere må selvsagt kunne innta upopulære standpunkter uten å risikere å bli fratatt vervet, og partipolitiske hensyn må ikke kunne ligge til grunn for et ønske om å fjerne en ordfører. Det må derfor være en snever adgang til å frata ordføreren sitt verv.

Det foreslås at vilkårene for å frata ordfører vervet skal være at vedkommende ved sin oppførsel viser at vedkommende er uskikket til å ivareta vervet.

Flere høringsinstanser, blant annet KS, mener begrepet uskikket framstår som et lite presist og skjønnsmessig vilkår. Departementet mener ordlyden må ta høyde for mange ulike årsaker til at ordføreren ikke har kommunestyrets tillit. Selve begrepet uskikket er et strengt kriterium. Selve begrepet uskikket brukes også i straffeloven § 56 om tap av retten til å ha en stilling. Departementet mener at domstolenes praksis for hva som

anses som uskikket til å inneha en stilling, kan ha relevans når kommunestyret skal vurdere i den enkelte sak hvorvidt en ordfører er uskikket til å inneha stillingen. Terskelen for å frata en ordfører stillingen skal ligge høyt, og det er kun i helt spesielle tilfeller der ordfører ikke kan fungere i sitt verv, det kan være aktuelt å frata ordfører vervet. Der ordfører selv ser at han eller hun ikke kan ivareta sitt verv, kan vedkommende selv be om fritak.

Klage og lovlighetskontroll

Departementet foreslår i proposisjonen at et vedtak om suspensjon og et vedtak om å frata ordførervervet skal være enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Eventuelle vedtak om suspensjon eller om å frata verv kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

Godtgjøring

Departementet støtter også i proposisjonen utvalgets forslag om å lovfeste at en folkevalgt som er suspendert, har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter reglene i lovforslaget §§ 8-4, 8-5 og 8-6 i inntil ett år. Høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet støtter forslaget. Regelen vil kun gjelde dersom den folkevalgte er frikjøpt fra sitt ordinære arbeid tilsvarende minimum en 20 prosent stilling.

Dersom en ordfører blir fratatt verv etter § 7-11 fjerde ledd, vil reglene om ettergodtgjøring etter § 8-6 komme til anvendelse.

1.13.3 Rett til fri fra arbeid for personer som er folkevalgte i andre nordiske land

1.13.3.1 GJELDENE RETT

Det følger av kommuneloven § 40 nr. 1 andre ledd at en arbeidstaker har krav på fri fra arbeidet for å ivareta møteplikten i kommunale folkevalgte organer. Bestemmelsen gjelder kun for folkevalgte organer i Norge. En person som jobber i Norge, og som sitter i kommunestyret i Sverige, har derfor ikke krav på å få fri eller permisjon fra arbeidet etter denne bestemmelsen.

1.13.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at retten til å få fri fra arbeidet også bør gjelde for arbeidstakere som har møteplikt i kommunale folkevalgte organer i de andre nordiske landene, og begrunnelse for dette.

1.14 Valg av medlemmer til folkevalgte organer

1.14.1 Innledning

Det går fram av proposisjonen at medlemmene til kommunestyret velges etter reglene i valgloven, og er ikke nærmere omtalt i kapitlet i proposisjonen.

Valg av medlemmer til andre folkevalgte organer enn kommunestyret skjer enten ved forholdsvalg eller avtalevalg, jf. kommuneloven § 35 nr. 4. Utover to endringsforslag som omtales i proposisjonen, har utvalget i all hovedsak foreslått å videreføre gjeldende regler om forholdsvalg og avtalevalg når et folkevalgt organ velger medlemmer til andre organer. Ved ansettelse foreslår utvalget at avstemningen skal følge de vanlige reglene for avgjørelser i § 11-9, og ikke reglene om flertallsvalg i § 7-8, slik det er i dag.

Bestemmelsene gjelder bare ved valg til folkevalgte organer etter kommuneloven. De gjelder dermed ikke for valg til andre kommunale tillitsverv som for eksempel representantskapet i et interkommunalt selskap.

1.14.2 Kjønnrepresentasjon

1.14.2.1 GJELDENE RETT

Forholdsvalg

Forholdsvalg skal gjennomføres etter kommuneloven §§ 36 og 37. Ved forholdsvalg skjer valg av medlemmer på grunnlag av lister som partiene eller gruppene setter fram. Kravet til kjønnsmessig balanse gjelder for de enkelte listeforslagene.

Når det skal velges medlemmer til formannskap og arbeidsutvalg, gjelder denne regelen så langt det er mulig, jf. § 36 nr. 2.

Selve valgoppgjøret reguleres av § 37. Denne paragrafen har også regler om opprykk på den aktuelle listen av kandidater fra det underrepresenterte kjønnnet hvis kjønnsbalansen blir annerledes enn det som følger av kravet til balanse på listeforslaget, jf. § 36 nr. 2.

Avtalevalg

Hvis ingen av medlemmene i det velgende organet krever at valget skal skje som forholdsvalg, framgår det av § 35 nr. 4 at valget skal gjennomføres som et avtalevalg, jf. § 38 a. Ved avtalevalg legges det fram en innstilling for kommunestyret med forslag til medlemmer til organet som skal velges. Innstillingen legges vanligvis fram etter arbeid i en valgnemnd nedsatt av kommunestyret, men loven sier ingenting om hvem som skal legge fram innstillingen. En slik innstilling vil basere seg på en avtale mellom gruppene i kommunestyret. Utgangspunktet for fordelingen av medlemmer til de enkelte partiene er hvordan fordelingen ville blitt dersom valget hadde blitt gjennomført som forholdsvalg. Når man ser organet under ett, skal det være kjønnsmessig balanse blant medlemmene som blir valgt inn i organet.

1.14.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at utvalgets flertall foreslår at det også ved forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer skal gjelde krav til kjønnsbalansen i organet som helhet, og ikke bare til den enkelte listen. Hø-

ringen viser at høringsinstansene ønsker regler som bidrar til kjønnsbalanse i folkevalgte organer, men også at utvalgets forslag har en del problematiske sider.

Dagens regelverk stiller krav til kjønnsbalanse ved forholdsvalg til folkevalgte organer. Utvalget foreslår dette kravet videreført.

Departementet er i proposisjonen enig i at det er viktig med kjønnsbalanse, og at dagens regler i det minste bør videreføres. Spørsmålet er om det skal oppstilles ytterligere regler for å sikre kjønnsbalansen i organet samlet sett, og ikke bare for de enkelte listene. Departementet mener en løsning hvor gruppene ikke fritt kan foreslå sine kandidater, innenfor dagens regler om krav til kjønnsbalanse på listene, vil kunne påvirke lokaldemokratiet og kunne få negative konsekvenser.

Departementet er skeptisk til å innføre en ordning hvor hvem et parti eller en gruppe får valgt inn i organet, kan bli påvirket av hvem andre partier eller grupper velger inn.

Departement har på denne bakgrunnen kommet til at det ikke er ønskelig å endre dagens regelverk ved å innføre krav til kjønnsbalanse i folkevalgte organer som helhet, der organet blir valgt ved forholdsvalg.

Utover dette er departementet i all hovedsak enig med utvalgets vurderinger og forslag knyttet til reglene om valg av medlemmer til folkevalgte organer. Departementet foreslår imidlertid en liten endring enkelte steder i §§ 7-5, 7-6 og 7-7 når det gjelder valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer. Utvalget foreslår at reglene om kjønnsbalanse skal gjelde «hvis det er mulig». Her mener departementet dagens formulering «så langt det er mulig» er mer dekkende og presis. Det er ikke slik at man kan se bort fra reglene dersom det ikke er mulig å følge reglene helt.

1.14.3 Adgangen til å rette på stemmesedlene

1.14.3.1 GJELDENDE RETT

Ved forholdsvalg kan forslaget til valgliste inneholde inntil dobbelt så mange forskjellige navn som det skal velges medlemmer, se § 36 nr. 1. Når det er avgjort hvor mange medlemmer en liste vil få, teller man opp antall stemmer den enkelte kandidaten har fått. Hvis noen kandidater får like mange stemmer, er det kandidaten som står først i rekkefølgen på listen som anses valgt.

Ved opptellingen ser man bort fra navn på kandidater fra andre lister. Bortsett fra dette forbudet har paragrafene ingen andre bestemmelser som direkte regulerer adgangen til å endre på stemmesedlene.

1.14.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Utvalget fremmer forslag om at kandidatkåringen skal skje i henhold til rekkefølgen på det innleverte listeforslaget.

Det vises i proposisjonen til at forslaget framstår som godt begrunnet og har fått generelt god støtte i høringen. Det sikrer at valg av kandidater til utvalg og komiteer mv. skjer etter den rekkefølgen den demokratiske prosessen internt i partiet har bestemt. Høringsinstansene framhever respekten for lokaldemokratiet og partienes mulighet til selv å velge sine kandidater. Departementet fremmer derfor i proposisjonen forslag til ny lovbestemmelse i tråd med utvalgets forslag.

1.14.4 Nærmere om nyvalg og suppleringsvalg

Det vises i proposisjonen til at etter dagens regelverk og utvalgets forslag er det slik at ved suppleringsvalg og valg av nye medlemmer til andre organer enn kommunestyret og kommunestyrekomite i løpet av valgperioden, vil det være gruppen selv som foreslår «hvem som skal rykke inn på den ledige plassen», jf. kommuneloven § 16 nr. 6 og utvalgets forslag til § 7-10 syvende ledd.

Når det velges nye faste medlemmer, er det åpenbart at de trer inn i den ledige plassen i organet. Når det gjelder valg av nye varamedlemmer til et organ, har departementet i lang tid tolket reglene om suppleringsvalg av varamedlemmer etter § 16 nr. 5 slik at det nyvalgte varamedlemmet kommer bakerst på listen med varamedlemmer.

Utvalget har ikke foreslått noen endringer i dette regelverket. Dette er ikke kommentert av høringsinstansene.

I den senere tiden har departementet blitt gjort kjent med tilfeller som gjør at det kan være behov for å se nærmere på reglene for valg av nye varamedlemmer og suppleringsvalg. Dagens praksis har i noen tilfeller ført til skjevheter i den politiske sammensetningen på listen over varamedlemmer og vanskeligheter med å opprettholde en politisk avtalt rekkefølge på listen.

Det pekes i proposisjonen på at et alternativ for å unngå slike forhold er å innføre samme regler ved varamedlemmers uttreden som for faste medlemmers uttreden. Dette vil gjelde andre organer enn kommunestyret og kommunestyrekomiteer. Det blir da like regler for medlemmer og varamedlemmer, og det blir tydeligere at det nyvalgte varamedlemmet tar plassen til det konkrete varamedlemmet som trer endelig ut.

Et annet alternativ kan være å endre tolkningen og åpne for at ordene «den ledige plassen» i dagens § 16 nr. 6 og forslaget § 7-10 syvende ledd må tolkes mer bokstavelig enn tidligere. Det innebærer at dersom den som er på tredje plass i en liste på seks varamedlemmer trer endelig ut, kan det velges en ny person på den ledige tredje plassen.

På samme måte som det første alternativet vil ikke de øvrige på listen få noen endring i hvilken plass de har, og departementet legger derfor i proposisjonen til grunn at dette ikke vil være et inngrep i deres rettigheter og plikter som folkevalgte. Nytt valg av varamedlem er mest aktuelt i de tilfellene gruppen ønsker å opprettholde en politisk balanse på listen. Gruppen selv velger hvem som skal velges som nytt varamedlem, og selve valggjennomføringen vil ikke være omfattende.

Det går fram av proposisjonen at departementet har kommet til at det første alternativet framstår som den mest hensiktsmessige løsningen, og vil derfor foreslå en endring i § 7-10 fjerde ledd som gir kommunestyret plikt til å velge nye varamedlemmer ved varamedlemmers endelige uttrede. Departementets forslag er videre at § 7-10 sjette ledd beholdes uforandret og vil da regulere de tilfellene der man ønsker å fylle på listen med varamedlemmer og altså øke antallet varamedlemmer. I slike tilfeller skal de nyvalgte medlemmene fremdeles plasseres nederst på listen. Departementet mener adgangen til å supplere listen fremdeles er hensiktsmessig i de tilfellene hvor det viser seg at det totale antallet varamedlemmer ikke er tilstrekkelig. Det er da mer riktig at disse nye varamedlemmene plasseres nederst. Departementet foreslår derfor en endring i § 7-10 syvende ledd for å tydeliggjøre plasseringen av nye varamedlemmer som velges etter § 7-10 sjette ledd.

1.15 Godtgjøring og velferdsgoder

1.15.1 Folkevalgtes rett til godtgjøring og dekning av utgifter mv.

1.15.1.1 GJELDENDE RETT

1.15.1.1.1 Arbeidsgodtgjøring

Det følger av kommuneloven § 42 at «den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv» har krav på godtgjøring for sitt arbeid. De nærmere reglene fastsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dette kan ikke delegeres til andre organer.

Godtgjøringen for arbeidet som tillitsvalgt kommer i tillegg til erstatning for tap av inntekt etter kommuneloven § 41 nr. 2 og skal derfor ikke reduseres dersom den folkevalgte får lønn fra egen arbeidsgiver eller erstatning for tapt arbeidsinntekt etter § 41 nr. 2.

Det er blitt vanlig å omtale en form for godtgjøring som frikjøp av politikere. Dette innebærer at den folkevalgte tar seg fri fra sitt ordinære arbeid, og i slike tilfeller fastsetter kommunene ofte en fast årlig godtgjøring som dekker både arbeidsgodtgjørelse etter § 42 og erstatning for tapt arbeidsinntekt etter § 41 nr. 2.

1.15.1.1.2 Dekning av utgifter og økonomisk tap

Dekning av skyss, kost og overnatting

Personer med tillitsverv har etter kommuneloven § 41 nr. 1 krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjø-

ring i forbindelse med vervet. Kommunestyret fastsetter selv nærmere regler om dette.

Det er i utgangspunktet ingen begrensninger på retten til å få dekket reiseutgifter. Departementet har tidligere uttalt at selv om loven ikke generelt kan sies å sette et øvre tak på hvor store reiseutgifter som kan dekkes, vil det i enkelte tilfeller og ut fra en konkret vurdering være grunn til å trekke en annen konklusjon.

Erstatning for tap av inntekt og påførte utgifter

Personer som må ta seg fri fra arbeidet eller andre gjøremål for å utføre vervet som tillitsvalgt, kan påføres et økonomisk tap ved at de blir trukket i lønn. Utførelsen kan også påføre dem utgifter. Etter kommuneloven § 41 nr. 2 har de i så fall krav på at tap av inntekt og påførte utgifter som følge av vervet erstattes opp til et visst beløp per dag. Beløpene fastsettes av kommunestyret selv.

Ettersom det ikke alltid er like lett å dokumentere hvor stort tapet har vært, åpner loven for at erstatning kan gis for både legitimerede og ulegitimerede tap.

Lovens bruk av begrepet inntekt betyr ikke bare lønnsinntekt i ordinære ansettelsesforhold. Folkevalgte som er uten fast lønnet arbeid, som for eksempel hjemmeverende, pensjonister og studenter, kan ha krav på erstatning for tapt inntekt. I slike tilfeller er det krav om at tapet må være sannsynliggjort.

Etter kommuneloven § 41 nr. 2 kan det videre være aktuelt å få dekket påførte utgifter som følge av vervet, som utgifter til barnepass, stedfortreder, stell av syke og eldre og liknende.

Pensjon

Det følger av kommuneloven § 43 nr. 1 at kommunestyret selv kan vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen.

1.15.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Det vises i proposisjonen til at utvalgets forslag i stor grad er videreføring av gjeldende rett. Departementet slutter seg i proposisjonen til de vurderingene utvalget har gjort når det kommer til de ulike godtgjøringsreglene og reglene om dekning av utgifter. Dagens bestemmelser fungerer stort sett bra og gir kommunene tilstrekkelig frihet til selv å vedta reglementer ut fra lokale ønsker og lokale forhold. De nye bestemmelsene om frikjøp og ettergodtgjøring, som i stor grad er en lovfesting av en vanlig praksis i flere kommuner, framstår som hensiktsmessige og velbegrunnede. Særlig forslagene om regulering av ettergodtgjøring har også fått støtte av høringsinstansene. Departementet vil derfor i hovedsak videreføre utvalgets forslag.

Frikjøp

Utvalgets forslag til bestemmelser om frikjøp vil i all hovedsak være å lovregulere en ordning flere kommuner allerede praktiserer. Det framgår av proposisjonen at departementet ser at det kan være en fordelaktig løsning for den enkelte folkevalgte å motta en samlet utbetaling.

Ettergodtgjøring

Det framgår av proposisjonen at departementet er enig med KS og andre høringsinstanser i at det kan være mer hensiktsmessig å skille mellom hvorvidt folkevalgte har vervet som sin hovedbeskjeftigelse eller ikke når det gjelder retten til ettergodtgjøring. Det er også denne avgrensningen som er benyttet i KS' veileder om økonomiske vilkår for folkevalgte. Kommunene er derfor i stor grad kjent med vurderingene som må gjøres. Dette er et bedre innslagspunkt for ettergodtgjøring enn «verv på minst halv tid», slik utvalget foreslo. Det vil være opp til kommunen selv å vurdere om vervet er den folkevalgtes hovedbeskjeftigelse eller ikke. Dette kan føre til noen flere skjønnsmessige vurderinger, men vil også være en mer fleksibel løsning som kan føre til at ordningen trefter bedre. Departementet anser videre at det er liten risiko for uenigheter om hvorvidt den enkelte folkevalgte har hatt vervet som sin hovedbeskjeftigelse eller ikke.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å lovregulere retten til å søke om ettergodtgjøring ved fratredelse av vervet som folkevalgt. Noen folkevalgte vil ikke ha en stilling å gå tilbake til, og for enkelte folkevalgte kan det være vanskelig å finne arbeid dersom man raskt og brått ikke lenger har inntektsbringende verv som folkevalgt. Flere kommuner har i høringen fremmet et ønske om å kunne utbetale godtgjøring i mer enn tre måneder, og har foreslått at den folkevalgte skal kunne søke om ettergodtgjøring for inntil seks måneder fra de fratrer vervet. Det vil fremdeles være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvor lenge det er mulig å søke om ettergodtgjøring for, og kommunene kan selv sette en grense på tre måneder eller ulik grense for ulike folkevalgte. Departementet mener det ikke bør settes for strenge grenser for ettergodtgjøringen, og foreslår å endre lovteksten sammenliknet med utvalgets forslag. Reglene om avkorting vil selvsagt gjelde for hele denne perioden.

Departementet er videre enig med utvalget i at ettergodtgjøringen bør avkortes dersom den tidligere folkevalgte frivillig avstår fra inntekt, men at denne regelen ikke bør være for absolutt. Departementet mener det må skilles mellom avståelse fra å søke om ytelser vedkommende har rett til eller er kvalifisert for, og det å takke nei til forespørsler om for eksempel å holde foredrag eller påta seg lønnete styreverv. Det er kun den førstnevnte typen avståelse som bør avkortes i ettergodtgjøringen.

Pensjonsreformen fra 2011 åpner opp for fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden fra fylte 62 år, under forutsetning av tilstrekkelig opptjeningsgrunnlag. Alderspensjon fra folketrygden kan fritt kombineres med arbeid uten avkorting av pensjonen. Personer som tar ut alderspensjon kombinert med godtgjøring som folkevalgt, får et betydelig fall i samlet inntekt når godtgjøringen bortfaller, selv om uttaket av alderspensjon opprettholdes. Det vil også være personer i alderen 62–66 år som har for lav pensjonsopptjening til å ha rett til alderspensjon, og som dermed ved fratredelse av vervet som folkevalgt ikke har alderspensjon som et mulig inntektsalternativ.

Det vises i proposisjonen til at det vil være administrativt krevende å gjøre avkortingen av ettergodtgjøringen avhengig av om den enkelte har rett til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. På bakgrunn av dette mener departementet at personer i alderen 62–66 år i utgangspunktet bør ha samme rett som personer under 62 år til ettergodtgjøring, forutsatt at vedkommende aktivt søker arbeid. Fra fylte 67 år har alle rett til å ta ut alderspensjon, og retten til å søke om ytelser som AAP, uføretrygd og dagpenger under arbeidsløshet faller bort fra fylte 67 år.

1.15.2 Folkevalgtes rett til ulike velferdsgoder

1.15.2.1 GJELDENDE RETT

1.15.2.1.1 Folkevalgtes status som arbeidstakere eller frilansere

Kommuneloven har ingen egne bestemmelser som sier noe om folkevalgtes velferdsgoder. De kan likevel ha rettigheter til enkelte velferdsgoder i kraft av vervet. Hvilke ytelser en person har etter velferdslovene, vil i mange tilfeller avhenge av om vedkommende skal anses som arbeidstaker eller frilanser. Spørsmålet har derfor vært om folkevalgte er å anse som arbeidstakere etter de ulike lovene.

Høyesterett hadde i 2016 spørsmålet om en ordfører var arbeidstaker eller frilanser etter folketrygdloven til behandling. I dommen sier Høyesterett at en ordfører ikke regnes for å være ansatt i kommunen. Forarbeidene ga ikke grunnlag for at en ordfører skulle anses for å være arbeidstaker etter folketrygdloven § 1-8, og ordføreren måtte dermed anses som frilanser, jf. loven § 1-9. Dette innebar blant annet at kommunen ikke kunne kreve refusjon fra Nav for godtgjøringen de hadde utbetalt i perioden han var sykemeldt og hadde rett til sykepenger, jf. folketrygdloven § 22-3. Statusen som frilanser innebærer også at ordføreren selv må sende sykemelding til Nav, og at utbetalingen skjer fra Nav. En arbeidstaker ville kunne sende sykemeldingen til arbeidsgiver og også få sykepengene utbetalt fra arbeidsgiveren.

1.15.2.1.2 *Rettigheter etter folketrygdloven, arbeidsmiljøloven og ferieloven*

Folketrygdloven regulerer blant annet retten til sykepenger, omsorgspenger ved barns- og eller barnepas-sers sykdom, ytelser ved yrkesskade, foreldrepenger og pensjon. Hvilke ytelser og i hvor stort omfang en person har rett til de ulike ytelsene, avhenger ofte av om vedkommende er å anse som arbeidstaker eller frilanser i lovens forstand.

Reglene om foreldrepermisjon etter arbeidsmiljøloven gjelder i utgangspunktet kun for ansatte og dermed ikke folkevalgte. Folkevalgte som blir foreldre, gis imidlertid i praksis samme rett til permisjon, og departementet legger til grunn at det gjøres gjennom fritaks-reglene eller andre ordninger som kommunene har nedfelt i sine reglementer.

Ferieloven gjelder bare for arbeidstakere, jf. ferieloven § 2.

1.15.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet mener det er nær sammenheng mellom retten til godtgjøring for vervet som folkevalgt, og retten til ulike økonomiske velferdsrettigheter på linje med arbeidstakere. Derfor er departementet i utgangspunktet enig med utvalget i at enkelte folkevalgte bør ha noen av de samme rettighetene som arbeidstakere i kommunen.

Departementet mener derfor det bør være folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, som skal ha visse velferdsrettigheter. De utvalgte velferdsrettighetene vil da særlig gjelde for ordførere og eventuelt andre heltidspolitikere, men også deltidspolitikere. Departementets avgrensing fraviker fra utvalgets forslag, men er i samsvar med hva flere av høringsinstansene foreslår.

Departementet mener det ikke er aktuelt å likestille folkevalgte med arbeidstakere i alle sammenhenger.

Når det gjelder hvilke velferdsrettigheter disse folkevalgte skal ha, mener departementet det er særlig aktuelt med økonomiske velferdsrettigheter som knytter seg til sykdom og til permisjoner. Dette er noe flere kommuner selv har regulert i dag, og er noe KS har anbefalt kommunene i sin veileder om økonomiske vilkår for folkevalgte.

Det sentrale for departementet har vært å sikre at de folkevalgte stilles økonomisk likt som ansatte, og at det er summen på den totale utbetalingen som det er viktigst å sikre. Departementet vil komme med noen konkrete lovforslag som bidrar til at folkevalgte delvis har samme rettigheter som ansatte. En lovfesting vil sikre at alle folkevalgte blant annet gis full godtgjøring i sykeperioden og foreldrepermisjon. Å klargjøre rettighetene i loven vil være en fordel for de folkevalgte.

For det første foreslår departementet å lovfeste at folkevalgte med vervet som sin hovedbeskjeftigelse skal

motta full godtgjøring de første 16 dagene av en sykemelding, altså i den såkalte arbeidsgiverperioden. Dette er noe kommunene selv utbetaler, og pålegget er at kommunene må ta inn en slik rettighet i sine egne reglementer om økonomiske vilkår for de folkevalgte. Etter denne perioden må den folkevalgte kreve sykepenger fra Nav, slik ordningen er i dag. Den folkevalgte kan ikke kreve mer enn 6G i sykepenger fra Nav, og for mange ordførere og andre heltidspolitikere vil det være et sprik mellom det nivået man får dekket av Nav og det vedkommende hadde i godtgjøring før sykemeldingen. Departementet vil derfor lovfeste at kommunene skal sørge for at folkevalgte som blir sykemeldte utover arbeidsgiverperioden, skal ha full dekning. Det innebærer at kommunene skal utbetale differansen.

Høyesterett har i høyesterettsdommen (HR-2016-589-A) avklart at utbetaling av folkevalgtes sykepenger etter arbeidsgiverperioden følger reglene for frilansere. Kommunene har dermed ikke krav på refusjon fra Nav. Dommen har ført til misnøye hos enkelte kommuner, og i høringsssvarene er det flere som ønsker en lovendring, som sikrer at kommunene skal kunne utbetale godtgjøring i hele sykeperioden og kunne kreve refusjon fra Nav for det den folkevalgte har krav på etter folketrygden.

Innføringen av en kommunal refusjonsrett for utbetaling til folkevalgte som en særskilt gruppe frilansere krever en endring av folketrygdloven § 22-3. Departementet ser at det ville vært en fordel for de folkevalgte om det kun var én utbetaling fra kommunen som omfattet det den folkevalgte ville fått i sykepenger fra Nav og eventuell godtgjøring fra kommunen. Departementet har likevel ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en slik endring i folketrygdloven. Endringene vil føre til at folkevalgte, som ikke er ansatte, men en type frilansere, ikke likestilles med øvrige frilansere. Dette vil innebære en forskjellsbehandling sammenliknet med andre frilansere.

Dette innebærer at folkevalgte skal motta sykepengene etter folketrygdloven fra Nav. De folkevalgte hadde uansett måttet fylle ut sykemeldingsskjema. Departementet legger mindre vekt på at skjemaet må sendes til Nav framfor at den sendes til kommunen, slik det er for ansatte. Departementet er videre kjent med at det arbeides med nye løsninger som vil gjøre kontakten med Nav enklere.

En annen ytelse som kan være relevant for folkevalgte, er rettighetene som følger med en yrkesskade. En ordfører som blir skadet i forbindelse med utførelsen av vervet, vil ikke automatisk ha rettigheter ved yrkesskade etter folketrygdloven. Dette er som følge av ordførers rettslige status som frilanser. Enkelte kommuner betaler i dag en yrkesskadeforsikring for ordføreren, og departementet mener det bør være klart og sikkert at den folkevalgte har en god yrkesskadedekning.

Det går fram av proposisjonen at departementet derfor vil foreslå en regel om at en folkevalgt med vervet som sin hovedbeskjeftigelse skal ha rett til ytelser ved yrkesskade tilsvarende en ansatt i kommunen. Dette vil være tilsvarende som for stortingsrepresentanter, jf. stortingsgodtgjørelsesloven § 19 fjerde ledd, og er noe kommunene selv må sørge for gjennom frivillig yrkesskadetrygd og egne tilleggsforsikringer.

Utvalget vurderte også spørsmålet om folkevalgte bør gis tilsvarende rettigheter som arbeidstakere etter for eksempel ferieloven og arbeidsmiljøloven. Departementet er enig med utvalget at det ikke er like naturlig at folkevalgte skal gis alle de rettighetene som følger med å være arbeidstaker etter disse lovene. I stor grad vil det trolig heller ikke by på særlige praktiske problemer ved at folkevalgte ikke likestilles med arbeidstakere etter disse lovene.

For å understreke viktigheten av gode ordninger ved foreldrepermisjoner, har departementet kommet til at det bør lovfestes i kommuneloven at folkevalgte har rett til permisjon fra sitt verv i stort sett samme utstrekning som ansatte, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 12. Forslaget framkommer av § 8-11.

Departementet mener at det ikke er alle permisjonsreglene i arbeidsmiljøloven som passer like godt til vervet som folkevalgt. For eksempel bør det ikke være særlig aktuelt å gi folkevalgte rett til utdanningspermisjon etter arbeidsmiljøloven § 12-11. Permisjon bør kun være aktuelt ved sykdom og i forbindelse med fødsel og omsorg.

Ettersom kommunestyrene selv vedtar nærmere regler for folkevalgtes godtgjøring og økonomiske vilkår, mener departementet det er kommunestyrene selv som må vedta permisjonsregler for sine folkevalgte. Kommuneloven vil således inneholde en plikt for kommunene til å vedta regler som sikrer de folkevalgte rett til den typen permisjon som er nevnt i loven. Kommunene kan som utgangspunkt utvide hvilke permisjoner en folkevalgt har krav på, men departementet minner om ombudsplikten og de strenge fritaksvilkårene.

Det går fram av proposisjonen at departementet ikke vil gi nærmere regler om permisjonsreglene, herunder hvem som skal avgjøre permisjonssøknadene, men mener det er hensiktsmessig at det er kommunestyret selv som avgjør spørsmålet.

1.16 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

1.16.1 Gjeldende rett

1.16.1.1 FOLKEVALGTES INNSYNSRETT

Kommuneloven

Kommuneloven har noen særregler om folkevalgte organers innsynsrett. For å ivareta kommunestyrets tilsynsansvar og rolle som øverste myndighet i kommu-

nen gir kommuneloven § 76 kommunestyret en rett til å forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Medlemmets innsynsrett reguleres av de alminnelige innsynsreglene i offentlighetsloven eller kommunens reglement i medhold av § 40 nr. 5.

I forarbeidene til dagens kommunelov ble det lagt til grunn som sikker, men ulovfestet rett, at den enkelte folkevalgte har en innsynsrett som går utover det som fulgte av offentlighetsloven fra 1970. Det ble likevel presisert at det var noe uklart hvor langt denne innsynsretten gikk, og om den gjaldt for den enkelte folkevalgte eller for et folkevalgt organ som sådan. Reglementene kommunene ble pålagt å utarbeide i den någjeldende kommuneloven § 40 nr. 5, skulle ikke begrense den innsynsretten folkevalgte har etter øvrige regler. Tanken var at den skulle regulere en videre innsynsrett for et folkevalgt organ og for den enkelte folkevalgte. Daværende Kommunal- og regionaldepartementet ga i 2004 ut et veiledende normalreglement som kommunene kunne benytte seg av.

Det har vært ansett som litt uklart i hvilken grad det folkevalgte organet har rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Retten til innsyn må vurderes konkret ut fra de alminnelige reglene om taushetsplikt. Det innebærer at kommunen skal sørge for ikke å spre taushetsbelagte opplysninger mer enn nødvendig. Dette kan innebære at kommunestyret bør søke å utøve sin kontroll og overprøving på bakgrunn av generelle eller anonymiserte saksframlegg hvis det er tale om en sak med taushetsbelagte opplysninger. De vil likevel i siste instans kunne kreve innsyn i de taushetsbelagte opplysningene, og da følger også ansvaret etter reglene om taushetsplikt med.

Kontrollutvalgets og revisjonens innsynsrett er særskilt regulert i henholdsvis § 77 nr. 7 og § 78 nr. 6. Her framgår det klart at utvalget eller revisor, uavhengig av taushetsplikten, kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelserne som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Det er utvalget eller revisor selv som i utgangspunktet avgjør om det er nødvendig å innhente opplysningene.

Offentlighetsloven

Offentlighetsloven og Grunnloven regulerer allmennhetens innsynsrett. Folkevalgte organer og den enkelte folkevalgte har samme innsynsrett som alle andre etter disse generelle reglene. Kommunale reglementer om folkevalgtes innsynsrett kan ikke innskrenke den innsynsretten den enkelte folkevalgte etter offentlighetsloven har som vanlig borger.

Etter offentlighetsloven § 3 skal det gis innsyn i alle saksdokumenter så lenge ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Unntakshjemler følger i all hovedsak av lovens kapittel 3, hvor de viktigste er § 13

om innsyn i taushetsbelagte opplysninger og §§ 14 og 15 om organinterne dokumenter og dokumenter innhentet fra eksterne til intern saksbehandling.

I tillegg er offentlighetsloven § 16 viktig for kommunal virksomhet. Den gir §§ 14 og 15 begrenset rekkevidde for dokumenter som går mellom ulike enheter i kommunen. For eksempel gjelder ikke § 14 for saksframlegg med vedlegg som sendes fra administrasjonen til folkevalgte organer og saksliste til møter i folkevalgte organ. Dokumentene eller opplysninger i slike dokumenter skal eller kan likevel i enkelte tilfeller unntas etter andre unntakshjemler i kapittel 3.

De fleste unntakshjemlene gir forvaltningen kun en adgang til å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet på bakgrunn av sitt innhold eller karakter. Selv om forvaltningen kommer til at det er adgang til å unnta fra innsyn, plikter organet å vurdere meroffentlighet i hele eller deler av dokumentet, jf. § 11. Departementet har tidligere uttalt at det kan være særlig grunn til å praktisere meroffentlighet når det er en enkelt folkevalgt som ber om innsyn.

1.16.1.2 TAUSHETSPLIKT

Kommuneloven har ingen egne regler om taushetsplikt for folkevalgte eller ansatte. Taushetsplikten følger av forvaltningsloven. Den alminnelige regelen om taushetsplikten er forvaltningsloven § 13 første ledd.

I tillegg til forvaltningslovens regler om taushetsplikt finnes det også taushetspliktbestemmelser i særlover som sikkerhetsloven og barnevernloven.

Den folkevalgtes taushetsplikt gjelder alt av taushetsbelagte opplysninger han eller hun får kjennskap til i forbindelse med tjenesten eller arbeidet som folkevalgt. Folkevalgte har en aktiv handlingsplikt som taler for at de bør være ekstra oppmerksomme på hvordan dokumenter håndteres og når og hvordan man snakker om saken. Et utslag av denne plikten er at møter hvor det foreligger lovbestemt taushetsplikt, skal lukkes, jf. kommuneloven § 31 nr. 2. Opplysninger som kommer fram i lukkede møter, men som ikke er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, vil de folkevalgte ikke ha taushetsplikt om.

Forvaltningsloven gir flere unntak fra taushetsplikten og åpner således opp for at opplysninger kan gis videre og brukes av andre. Blant annet vil §§ 13 a og 13 b være relevante for folkevalgtes innsynsrett og tilgang til og bruk av taushetsbelagte opplysninger. Etter § 13 b nr. 2 kan taushetsbelagte opplysninger brukes for å oppnå de formålene de er gitt eller innhentet for, og dette vil typisk være i forbindelse med saksforberedelsen og avgjørelsen i en konkret sak.

1.16.1.3 FOLKEVALGTES TAUSHETSPLIKT OM OPPLYSNINGER I DOKUMENTER DET GIS INNSYN I

Forslaget til utvidet innsynsrett for folkevalgte organer skal særlig bidra til å styrke den folkevalgte styringen i kommunen.

Opplysninger som er taushetsbelagte med hjemmel i lov, forblir taushetsbelagte når de gis til en folkevalgt. For dokumenter eller opplysninger som er eller kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven, vil de folkevalgte ikke ha den samme taushetsplikten. Verken kommunens administrasjon eller kommunestyret har instruksmyndighet over folkevalgte på samme måte som for ansatte, og kan dermed ikke pålegge en taushetsplikt. Grunnlaget for å hindre spredning av opplysninger faller derfor bort.

Utvalget foreslår at det innføres en lovhjemmel som pålegger de folkevalgte taushetsplikt om opplysninger i dokumenter som er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven. Dette gjelder bare dokumenter de får tilsendt etter bestemmelsen om utvidet innsynsrett. Hvis de folkevalgte får innsyn i dokumenter som kan skade kommunen dersom de blir offentlige, bør de folkevalgte også ha taushetsplikt om innholdet.

Når det aktuelle dokumentet oversendes fra administrasjonen, vil det være påført en unntakshjemmel slik at administrasjonens vurdering av innsynsspørsmålet framkommer der. Utvalget viser til at kommunestyret, som øverste myndighet i kommunen, kan endre administrasjonens vurdering av offentlighet og dermed beslutte at dokumentene skal være offentlige. I de tilfellene vil ikke medlemmene lenger ha taushetsplikt om opplysningene i dokumentene. Øvrige folkevalgte organer vil i utgangspunktet ikke ha samme adgang til å overprøve administrasjonens offentlighetsvurderinger, men kan gis slik myndighet gjennom delegering av myndighet fra kommunestyret.

Ytringsfriheten er vernet av Grunnloven § 100 og internasjonale konvensjoner. Taushetsplikt for folkevalgte må derfor holdes innenfor skrankene som følger av disse bestemmelsene. Utvalget har vurdert at innføringen av lovbestemt taushetsplikt for opplysninger i dokumenter som folkevalgte får med grunnlag i en utvidet innsynsrett, vil være innenfor ytringsfrihetens rammer. Innsynsretten må vurderes fra sak til sak, og taushetsplikt vil bero på kommunens praktisering av offentlighetsloven og meroffentlighet. Offentlighetsloven gir kommunene en mulighet til å unnta dokumenter fra innsyn, og utvalget mener hensynene bak de aktuelle unntaksbestemmelsene også gjør seg gjeldende selv om dokumentet er gitt til en folkevalgt.

Utvalget viser også til at en enkelt folkevalgt kan fremme en egen innsynsbegjæring til kommunen, og eventuelt påklage et avslag til Fylkesmannen. Da vil kommunen og eventuelt fylkesmannen måtte foreta en vurdering av innsynsspørsmålet og vurdere om det fore-

ligger hjemmel for å unnta dokumentet fra innsyn. Denne behandlingen vil skje uavhengig av om kommunestyret eller et annet folkevalgt organ har vurdert om dokumentet skal unntas innsyn etter offentlighetsloven. Hvis kommunen eller fylkesmannen kommer til at det ikke er hjemmel for å unnta dokumentet etter offentlighetsloven, betyr dette at de folkevalgte heller ikke har taushetsplikt om innholdet i dokumentet.

Brudd på den foreslåtte taushetspliktbestemmelsen i kommuneloven vil være omfattet av straffebestemmelsen i straffeloven § 209 første ledd.

1.16.1.4 TAUSHETSPLIKT VED LUKKETE MØTER

Den foreslåtte bestemmelsen om taushetsplikt for folkevalgte innebærer ikke at de folkevalgte har taushetsplikt om alt som drøftes eller kommer fram i et lukket møte.

Utvalgets forslag til ny taushetspliktsbestemmelse vil likevel utvide taushetsplikten for drøftinger i lukkede møter i forhold til dagens bestemmelse. Etter dagens regelverk har de folkevalgte kun taushetsplikt om opplysninger som er taushetsbelagt med hjemmel i lov. Etter den nye bestemmelsen vil de folkevalgte også ha taushetsplikt for opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven og står i et dokument de har fått oversendt etter bestemmelsen om utvidet innsynsrett. De folkevalgte vil også ha taushetsplikt for opplysninger dersom de blir drøftet i lukkede møter.

1.16.1.5 REGLEMENT OM FOLKEVALGTES INNSYNSRETT OG TAUSHETSPLIKT

Utvalget foreslår ikke å videreføre bestemmelsen om at kommunene skal ha et reglement om folkevalgtes innsynsrett. En slik bestemmelse er det ikke behov for siden utvalget foreslår å lovfeste de overordnede reglene om innsynsrett og taushetsplikt. Kommunene har likevel mulighet til å vedta et eget reglement.

1.16.2 *Departementets vurdering*

1.16.2.1 FOLKEVALGTE ORGANERS INNSYNSRETT OG FOLKEVALGTES TAUSHETSPLIKT

1.16.2.1.1 *Bestemmelsens plassering*

Utvalgets forslag til regler om innsynsrett gir et folkevalgt organ rett til innsyn. Den gir ikke den enkelte folkevalgte en utvidet rett til innsyn. For å synliggjøre dette momentet vil departementet derfor foreslå at bestemmelsen flyttes fra kapittel 8 om rettigheter og plikter for folkevalgte til lovens kapittel 11 om saksbehandling i folkevalgte organer. Som det framgår under, vil ikke departementet foreslå en utvidet taushetsplikt, og bestemmelsen vil dermed ikke lenger gi noen rettigheter eller plikter til den enkelte folkevalgte.

1.16.2.1.2 *Innsynsretten*

Departementet er i proposisjonen enig med utvalget og de aller fleste høringsvarene om at det er gode grunner for å regulere folkevalgte organers innsynsrett. Utvalgets vurderinger og høringsvarenes tilslutning til forslaget viser at det er behov for et klargjørende regelverk om folkevalgte organers innsynsrett i administrasjonens dokumenter.

Det er innledningsvis verdt å påpeke forholdet mellom forslaget til den utvidete innsynsretten og forslaget til § 13-1 om kommunedirektørens oppgaver. Etter lovforslagets § 13-1 tredje ledd har kommunedirektøren ansvar for at saker som legges fram for et folkevalgt organ «er forsvarlig utredet» og at utredningen gir «et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». Dette innebærer at det i de aller fleste tilfellene vil være slik at organet har de dokumentene og opplysningene som er nødvendige for å behandle en sak.

Det går fram av proposisjonen at departementet i all hovedsak kan slutte seg til utvalgets vurderinger og konkrete forslag til reguleringen av innsynsretten. Utvalget foreslår at kommunestyret som organ i utgangspunktet skal ha innsynsrett i alle dokumenter i kommunen.

Utvalget mener videre at andre folkevalgte organer ikke bør ha en like vid innsynsrett, men at den bør begrenses til saker de har til behandling.

Den foreslåtte bestemmelsen regulerer kun de tilfellene organet krever innsyn i ytterligere dokumenter enn hva organet allerede har fått tilsendt. Dersom kommunedirektøren selv finner at organet har behov for taushetsbelagte opplysninger eller dokumenter unntatt offentlighet i forbindelse med behandlingen av en sak, skal kommunedirektøren selv vurdere om dokumentene skal oversendes organet. Når det gjelder innsyn i dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, vil normalt også disse oversendes det folkevalgte organet som saksframlegg fra administrasjonen dersom organet har behov for dokumentene.

Utvalget foreslår å lovfeste at organets utvidete innsynsrett først inntreffer når saken er sendt til behandling i organet. For saker som skal avgjøres i administrasjonen oppstår innsynsretten når saken er ferdigbehandlet der. Utvalget mener det er viktig at administrasjonen skal kunne arbeide seg fram til en endelig avgjørelse eller innstilling før innsynsretten inntreffer.

Utvalget mener at interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandlingen av et utkast til dokumentet bør kunne unntas fra den utvidete innsynsretten. Innsynsretten skal etter utvalgets vurderinger derfor bare gjelde for dokumenter som er ferdigstilt i administrasjonen.

Utvalget framhever at et enkeltmedlem av organet selvsagt vil kunne be om innsyn etter offentlighetsloven

på et tidligere tidspunkt enn nevnt ovenfor. Vedkommende vil da ha samme innsynsrett som allmennheten.

Det vises i proposisjonen til at det er hensiktsmessig at det oppstilles ulike krav til folkevalgte organers innsynsrett i henholdsvis taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som er unntatt etter offentlighetsloven. Når det gjelder førstnevnte typen opplysninger må det, som utvalget peker på, både være en hjemmel i forvaltningsloven som åpner for at organet skal kunne få tilgang til opplysningene, og organet må eksplisitt vurdere nødvendigheten av å få de taushetsbelagte opplysningene.

Det vises i proposisjonen til at det også er riktig og fornuftig at innsyn i taushetsbelagte opplysninger krever flertallsavgjørelse. Innsyn i dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven er av en annen art, og har et lavere beskyttelsesbehov mot spredning. Det er derfor kurant at det kun er tilstrekkelig med tre stemmer for at organet skal få innsyn i denne typen dokumenter.

Når det folkevalgte organet ber om innsyn i dokumenter unntatt offentlighet som kan unntas etter offentlighetsloven, skal administrasjonen vurdere meroffentlighet etter lovens § 11. Det kan føre til at dokumenter blir offentlige. Utvalget mener det likevel er behov for en egen regel som sikrer et folkevalgt organ innsyn i opplysninger som ikke blir offentlige etter en meroffentlighetsvurdering.

Utvalget foreslår også å innføre en regel i offentlighetsloven § 16 som sikrer at §§ 14 og 15 kan benyttes som unntakshjemmel når dokumenter som kan unntas etter disse bestemmelsene, sendes til et folkevalgt organ etter de nye foreslåtte reglene i kommuneloven om utvidet innsynsrett.

Departementet er videre enig med utvalgets vurderinger og forslag når det gjelder de særlige bestemmelsene for parlamentarisk styrte kommuner. Utvalget foreslår et unntak fra innsynsretten for dokumenter knyttet til kommunerådets saksbehandling. Innsynsretten skal ikke gjelde notater fra den enkelte kommuneråd til kommunerådet og notater mellom kommunerådene. Dette vil i stor grad være notater med interne politiske vurderinger som andre partier ikke bør få innsyn i, og kan sammenliknes med at ulike partier ikke har krav på innsyn i interne vurderinger som foretas i andre partiers gruppemøter og liknende. Videre foreslår utvalget at kommunerådet kan unnta dokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for kommunerådet til bruk for kommunerådets eller de enkelte kommunerådenes egne forberedende vurderinger. Innsynsretten skal heller ikke gjelde saklisten eller møtebok fra forberedende møter i kommunerådet hvor rådet ikke treffer vedtak eller legger fram innstillinger.

Selv om det innføres en egen unntaksbestemmelse for parlamentarisk styrte kommuner, understreker ut-

valget at det vil være grunn til å praktisere meroffentlighet.

Departementet er videre enig med utvalget i at det på bakgrunn av forslaget til lovregulering av innsynsretten, ikke er behov for å videreføre dagens bestemmelse om at kommunestyret skal fastsette reglement for de folkevalgtes innsynsrett.

1.16.2.1.3 Forholdet til den enkelte folkevalgtes selvstendige innsynsrett

Bestemmelsen gir ingen rettigheter til den enkelte folkevalgte. Selv om enkelte høringssvar har foreslått utvidelse til partigrupper eller en enkelt folkevalgt, har ikke departementet funnet tilstrekkelig grunn til å utvide kretsen av hvem som gis innsynsrett i taushetsbelagte opplysninger eller dokumenter unntatt offentlighet. Ettersom det er tilstrekkelig med kun tre medlemmer for å kreve innsyn, anser departementet at den enkelte folkevalgtes mulighet til å kreve innsyn er tilstrekkelig ivaretatt.

Departementet foreslår i proposisjonen ikke å videreføre forslaget om taushetsplikt, hvilket også taler for å stille visse krav til når de folkevalgte kan kreve innsyn i dokumenter unntatt offentlighet. Selv om den folkevalgte har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, bør det ikke åpnes for at en enkelt folkevalgt kan kreve innsyn i slike opplysninger. Denne retten bør ligge til et folkevalgt organ som sådan.

Den enkelte folkevalgte har rett til å be om innsyn etter offentlighetsloven, og denne retten påvirkes ikke av bestemmelsen om organers innsynsrett. Administrasjonen må da vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumenter fra innsyn. Når administrasjonen skal vurdere et innsynskrav fra en eller flere enkelte folkevalgte, må det også vurderes merinnsyn, og den vurderingen kan føre til at vedkommende gis innsyn.

1.16.2.1.4 Utvidelse av folkevalgtes taushetsplikt

Det vises i proposisjonen til at det er en sammenheng mellom en rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger og dokumenter unntatt offentlighet og en tilhørende plikt til å hindre at slike opplysninger og innholdet i slike dokumenter tilfaller offentligheten.

Forslaget om å utvide de folkevalgtes taushetsplikt har fått stor støtte fra kommunene, men høringssvarene har også pekt på vesentlige problematiske sider ved forslaget.

Utvalget foreslår at de folkevalgte skal få taushetsplikt om innholdet i dokumenter unntatt offentlighet som de får tilsendt etter å krevd innsyn med hjemmel i § 11-13.

Et hensyn som taler for å lovregulere taushetsplikten, er at folkevalgte, i motsetning til ansatte, ikke kan pålegges taushetsplikt gjennom instruks, reglement eller vedtak i enkeltsaker.

Opplysninger i dokumenter som er unntatt etter kan-bestemmelsene i offentlighetsloven, er ikke taushetsbelagte opplysninger. Folkevalgte kan derfor fritt fortelle andre om innholdet i dokumentene. Dersom det ikke innføres en lovbestemt taushetsplikt for de folkevalgte, er det ingen muligheter til å sikre at folkevalgte ikke sprer opplysninger som kan skade kommunen eller påføre en folkevalgt en form for sanksjon hvis opplysningene tilfaller offentligheten.

Debatten om utvalgets forslag i media og uttalelser i enkelte høringssvar synes å vise at både politikere og befolkningen anser at kommunalt folkevalgte kun har en lojalitetsplikt overfor borgerne. Dette innebærer at de må stå friere enn ansatte til å kunne dele opplysninger og fortelle om saker, debatter og vurderinger som behandles i de folkevalgte organer så lenge de ikke gir ut taushetsbelagte opplysninger. Departementet kan være enig i at det er en forskjell mellom ansatte og folkevalgte, og at dette også bør få betydning for en eventuell begrensning av ytringsfriheten.

Se proposisjonen pkt. 16.4.1 for en drøftelse av konsekvenser av innføring av slik taushetsplikt.

Departementet mener hensynene bak forslaget er viktige, men at de i stor grad kan søkes ivaretatt på andre måter enn å innføre en straffbar taushetsplikt om opplysninger som ikke er taushetsbelagte.

De foreslåtte endringene i offentlighetsloven § 16 vil også føre til at alle dokumenter som ville vært omfattet av taushetsplikten, fremdeles vil kunne unntas offentlighet. Dersom det i tillegg blir mer tydelig at opplysninger den folkevalgte sitter med, er unntatt offentlighet, mener departementet at denne økte kunnskapen og bevisstheten kan bidra til å forhindre at vedkommende rent faktisk sprer opplysningene. Selv om de ikke pålegges en taushetsplikt, antas det at terskelen for å videreformidle innholdet i dokumentene heves jo mer bevisst den folkevalgte er på at dokumentene er unntatt offentlighet, også etter at det er sendt til det folkevalgte organet.

Etter dette har departementet kommet til at argumentene mot å innføre en lovbestemt taushetsplikt veier tyngre enn argumentene for. Det framgår av proposisjonen at departementet derfor ikke vil videreføre den delen av utvalgets forslag. Det vises særlig til at behovene for en slik taushetsplikt ikke synes særlig framtreddende, trolig vil omfatte noen få dokumenter, samtidig som det vil være et vesentlig inngrep i de folkevalgtes ytringsfrihet og begrense deres ombudsrolle og muligheten for å drive politisk virksomhet.

1.16.2.2 ENDRINGENE I OFFENTLIGHETSLOVEN § 16

Det går fram av proposisjonen at departementet synes utvalgets forslag om tilpasninger i offentlighetsloven som følge av bestemmelsen i kommuneloven er godt begrunnet. Departementet kan i stor grad slutte

seg til utvalgets vurderinger. Det er få høringssvar på dette konkrete endringsforslaget, og med tanke på den generelle støtten utvalgets vurderinger i NOU-ens kapittel 15 har fått, synes det være en ønsket bestemmelse.

Dokumentene vil i større grad enn i dag være påført en unntakshjemmel, som tydelig fastslår at dokumentene er unntatt offentlighet. Som Justis- og beredskapsdepartementet viser til, vil det at disse dokumentene fremdeles kan unntas offentlighet etter §§ 14 og 15, bidra til at de folkevalgte ikke sprer opplysningene uten at det er nødvendig med en taushetsplikt. Så lenge de er unntatt offentlighet, vil de folkevalgte være mer bevisste i hvordan opplysningene håndteres og hvilket personlig ansvar de har for at de ikke spres til uvedkommende. Adgangen til å unnta denne typen dokumenter fra offentlighet selv om de oversendes et folkevalgt organ, kan også bidra til at de folkevalgte ber om flere dokumenter. Dermed kan sakene organet har til behandling, bli bedre belyst, og det folkevalgte organet treffer bedre avgjørelser.

Det vises i proposisjonen til at endringene innebærer at interne dokumenter administrasjonen må oversende etter krav fra det folkevalgte organet, fremdeles skal kunne regnes som organinterne dokumenter.

Det folkevalgte organet kan naturligvis selv ta stilling til innsynsspørsmålet når de får oversendt dokumenter fra administrasjonen. Dette innebærer at kommunestyret, eller et annet organ som har fått delegert myndighet, kan vedta at et dokument som administrasjonen legger opp til skal unntas etter for eksempel § 14, likevel skal være offentlig.

1.17 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer

1.17.1 Gjeldende rett

1.17.1.1 REGLENES VIRKEOMRÅDE

På samme måte på som for administrasjonen i kommunen, gjelder de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene når folkevalgte organer behandler saker og treffer vedtak. I tillegg gjelder offentlighetslovens regler om innsyn. For folkevalgte organer inneholder kommuneloven enkelte særskilte saksbehandlingsregler, og disse tar hensyn til at saksbehandling skjer i folkevalgte kollegiale organ. Det er også gitt noen egne regler om offentliggjøring av dokumenter knyttet til møter i folkevalgte organer.

I kommuneloven § 29 er det fastsatt hvilke organer kommunelovens kapittel 6 om saksbehandlingsregler gjelder for.

1.17.1.2 MØTEPRINSIPPET

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 1 at folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe vedtak i for-

melle møter. I møteprinsippet ligger det at folkevalgtes saksbehandling skal foregå i møter og ikke andre steder.

I § 30 nr. 2 finnes det enkelte særregler og unntak fra møteprinsippet.

I tillegg til adgangen til fjernmøter eller skriftlig saksbehandling er det bestemmelser i kommuneloven § 13 om hastevedtak i andre situasjoner.

1.17.1.3 INNKALLING TIL MØTER, SAKSLISTE, KUNNGJØRING OG VEDTAK MED MER

Det folkevalgte organets møter skal holdes når organet selv eller kommunestyret beslutter det, når organets leder finner det påkrevd eller når minst 1/3 av medlemmene krever det, jf. § 32 nr. 1. Møtene ledes av organets leder eller nestleder. Ved forfall fra begge disse velges en møteleder ved flertallsvalg.

Innkalling til møte skal sendes med høvelig varsel og skal inneholde en oversikt over sakene som skal behandles.

Møter skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte.

Selv om en sak er satt på sakslisten, kan et flertall vedta å utsette behandlingen av en sak, jf. § 34 første ledd. Det følger av samme ledd at organet også kan vedta å behandle en sak som ikke er påført saklisten, dersom verken møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.

Det følger av § 33 at et folkevalgt organ kan treffe vedtak når minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene, og avgitt stemme i den aktuelle saken. Vedtak treffes normalt med alminnelig flertall av de stemmene som avgis, se § 35 nr. 1. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende. I § 35 nr. 2 er det gitt egne særregler for behandling av økonomiplan og årsbudsjett.

Kommuneloven § 30 nr. 3 og 4 inneholder krav om at det skal føres møtebok over forhandlingene i folkevalgt organ.

1.17.1.4 MØTEOFFENTLIGHET

Kommuneloven § 31 nr. 1 gir enhver rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Den klare hovedregelen er derfor at møter skal holdes for åpne dører.

Bestemmelsene om møteoffentlighet er en saksbehandlingsregel, og kommer derfor bare til anvendelse når det folkevalgte organet driver saksbehandling. Medlemmene av et folkevalgt organ kan møtes uten at reglene om møteoffentlighet eller de andre saksbehandlingsreglene kommer til anvendelse. Dette er kun dersom møtet ikke anses å være en del av kommunens beslutningsprosess. Dette kan for eksempel være møter hvor medlemmene får generell opplæring om et tema. Det samme vil antakelig gjelde rene orienteringsmøter.

Som følge av møteprinsippet er utgangspunktet at når det folkevalgte organet behandler saker eller treffer vedtak, er det saksbehandling og dermed også et møte i

kommunelovens forstand. Da gjelder reglene om møteoffentlighet.

Sivilombudsmannen har behandlet flere saker som gjelder spørsmålet om en sammenkomst skal anses som et møte i kommunelovens forstand.

I etterfølgende saker har Sivilombudsmannen også blant annet uttalt seg om rekkevidden av møteoffentlighetsreglene anvendt på opplærings- og budsjettseminarer.

Etter hovedregelen skal møter holdes for åpne dører. Det kan likevel være situasjoner hvor det er en plikt eller mulighet til å lukke hele eller deler av et møte. Bestemmelsene om dette følger av § 31 nr. 2 til 5.

Prosedyrene for å lukke møtet følger av § 31 a. Utgangspunktet er at debatten om lukking eller ikke skal foregå for åpne dører, og det selv om møtet vil bli lukket ved behandlingen av den underliggende saken.

Bestemmelsene om møteoffentlighet gjelder som hovedregel også for parlamentarisk styrte kommuner. For kommunerådet er det imidlertid fastsatt egne regler om møteoffentlighet i § 31 a nr. 3. Etter denne bestemmelsen bestemmer kommunerådet selv om deres møter skal være åpne, med mindre dørene må lukkes etter § 31.

1.17.1.5 REGLEMENT OG ARKIV

Etter kommuneloven § 39 skal kommunestyret selv fastsette nærmere reglement for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Videre følger det at kommunestyret selv skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet.

Det følger av § 39 nr. 3 at departementet kan gi nærmere forskrifter om behandling, oppbevaring av og tilsyn med kommunens arkiver.

1.17.1.6 VIRKNINGENE VED BRUDD PÅ SAKSBEHANDLINGSREGLENE

Kommuneloven selv inneholder ingen regler om hvilke konsekvenser brudd på saksbehandlingsreglene i kapittel 6 kan ha. Hva som skjer, vil derfor måtte avgjøres etter en tolkning av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Virkningen av eventuelle brudd på saksbehandlingsreglene kan bli relevant for fylkesmannens lovlighetskontroll og spørsmål om et vedtak er ugyldig.

Dersom reglene i forvaltningsloven og tilhørende forskrifter ikke er overholdt ved det folkevalgte organets behandling av et enkeltvedtak, har forvaltningsloven § 41 en regel om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid ikke direkte ved brudd på saksbehandlingsreglene i kommuneloven. Det er imidlertid antatt i juridisk teori og praksis at tilsvarende prinsipp gjelder for brudd på andre saksbehandlingsregler ved andre typer avgjørelser.

Dersom ikke annet følger av en tolkning av den aktuelle bestemmelsen, vil den alminnelige ugyldighetslæren få anvendelse ved brudd på reglene i kommuneloven kapittel 6.

1.17.2 Departementets vurderinger

1.17.2.1 VIRKEOMRÅDE

Departementet er i proposisjonen enig med utvalget i at bestemmelsenes virkeområde bør gjelde alle folkevalgte organer slik de er opplistet i § 5-1 andre ledd. Regler om virkeområdet har en sammenheng med forslaget om folkevalgte organer og møteprinsippet. Sammen fører disse reglene til at de folkevalgte alltid skal behandle sine saker i organer opprettet etter kommuneloven eller særlover, og at alle disse organene vil være omfattet av saksbehandlingsreglene, blant annet kunngjøringsplikten og møteoffentlighetsreglene.

I motsetning til i dag vil det ikke lenger være adgang til å opprette organer hvor man vedtar at enkelte av saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde. Departementet ser ikke behov for en slik unntaksregel.

Departementet ser at det kan være behov for sammenkomster hvor for eksempel alle gruppelederne og eventuelle nestledere deltar for å drøfte politiske spørsmål før saken kommer opp i kommunestyret, eller har andre former for sammenkomster hvor de folkevalgte drøfter saker. Dersom kommunen ønsker å åpne for slike sammenkomster, må denne formen for sammenkomster opprettes som et særskilt organ på lovlig måte med den følge at alle saksbehandlingsreglene gjelder. Hensynet til at allmennheten får vite om møtet og hva som diskuteres, er viktig.

Når det i proposisjonen foreslås en liste i § 5-1 over hva som er folkevalgte organer i kommuneloven, vil det ikke være tvil om når saksbehandlingsreglene gjelder for ulike former for sammenkomster.

Kontrollutvalg skal etter forslaget være omfattet av alle saksbehandlingsreglene så langt det ikke står noe eksplisitt i bestemmelsene om kontrollutvalg.

Utvalget foreslår videre at saksbehandlingsreglene skal gjelde fullt ut for styrene i de nye kommunale oppgavefelleskapene og regionrådene.

For styret i kommunale foretak foreslår utvalget i hovedsak å videreføre hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. For å styrke offentligheten foreslår utvalget at også møter i styret skal kunngjøres, og at sakslisten skal være tilgjengelig for allmennheten. Dette er i tråd med endringene i gjeldende kommunelov, som trådte i kraft 1. juli 2016.

Utvalget foreslår at folkevalgte organer som opprettes etter særlovgivningen som utgangspunkt skal være omfattet av saksbehandlingsreglene i kommuneloven med mindre noe annet uttrykkelig er uttalt i særlovgivningen.

Utvalget foreslår å videreføre at bestemmelsene ikke skal gjelde for organer i selskaper etablert i medhold av lov om interkommunale selskap, da slike organer ikke anses som folkevalgte organer i kommunelovens forstand.

Enkelte høringsinstanser ønsker å utvide virkeområdet til å gjelde for blant annet interkommunale selskap etter IKS-loven. En slik utvidelse av virkeområdet vil kreve endringer i IKS-loven. Det framgår av proposisjonen at departementet vil vurdere innspillene, og eventuelt endre IKS-loven.

1.17.2.2 MØTEPRINSIPPET

Flere høringsinstanser har i forbindelse med møteprinsippet foreslått at loven bør inneholde en definisjon av hva som skal være et møte i et folkevalgt organ i kommunelovens forstand. Det vises i proposisjonen til at departementet ser at en lovfestet definisjon kan ha visse fordeler, men at de endringene som foreslås når det gjelder saksbehandlingsreglenes virkeområde, gjør at behovet for lovfesting av hva som er et møte etter kommuneloven, ikke anses nødvendig. Videre vil definisjonen, slik den framgår av Prop. 152 L (2009–2010) side 44, fremdeles være departementets syn på gjeldende rett, og den vil være retningsgivende for hvordan de folkevalgte skal behandle saker. Departementet kan ikke utelukke at noen også i framtiden arrangerer sammenkomster hvor en gruppe folkevalgte møtes for drøfte ulike saker uten at man i forkant har fulgt saksbehandlingsreglene. I de tilfellene må det fremdeles vurderes om det faktisk er et møte i et folkevalgt organ, herunder hvilket organ som eventuelt avholder møtet.

Møteprinsippet og hva som er et møte i lovens forstand, må som nevnt sees i sammenheng med den endrete reguleringen av folkevalgte organer som sådan i § 5-1. Her foreslår departementet en liste over folkevalgte organer, og som følge av det mener departementet det ikke lenger vil være like aktuelt med ulike typer ad hoc møter i nye organer hvor for eksempel alle gruppelederne eller formannskapet pluss noen andre folkevalgte møtes for drøfte konkrete saker. Denne typen uformelle sammenkomster vil per definisjon være ulovlige.

All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i formelle møter. Det er ingenting i veien for å opprette organer, men de må følge reglene både for oppnevning og saksbehandling.

1.17.2.3 MØTEAVVIKLING, SPØRSMÅL, VEDTAKSFØRHET OG AVSTEMNINGER

Det vises i proposisjonen til at når det gjelder utvalgets forslag om møter i § 11-2, innkalling og saksliste i § 11-3 og vedtaksførhet og avstemninger i § 11-9, er dette i all hovedsak videreføring av gjeldende rett.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at ethvert medlem kan stille spørsmål til lederen av et folkevalgt organ, også om saker som ikke står på sakslisten, se § 11-2 fjerde ledd. Departementet vil videreføre forslaget, men vil komme med en presisering om behandlingen av spørsmål i folkevalgte organer.

Departementet er kjent med at en rekke kommuner har vedtatt ordninger med at medlemmer kan fremme interpellasjoner. Forslag som fremmes sammen med interpellasjonen i forkant av møtet, eller i forbindelse med organets behandling av interpellasjonen, skal etter departementets syn anses som en sak etter § 11-3, og ikke som et spørsmål etter § 11-2 fjerde ledd. Det innebærer at framsatte interpellasjoner, som inneholder konkrete forslag organet skal ta stilling til, må behandles etter reglene om å få en sak på sakslisten.

En interpellasjon, som bare inneholder spørsmål og ønske om et svar, og som sendes til møtelederen på forhånd, vil være omfattet av § 11-2 fjerde ledd, og skal behandles som spørsmål. Spørsmål etter denne bestemmelsen kan stilles både på forhånd, og under selve møtet. Interpellasjonen skal derfor påføres sakslisten, og kan bare nektes behandlet etter reglene i § 11-3 fjerde ledd. Det vil ikke være opp til organets leder å avgjøre om saken skal på sakslisten eller ikke. Det er derfor viktig at både den som fremmer saken og organets leder er klare og tydelige på hva som er en interpellasjon og hva som er et ønske om å få sak (som krever votering) på sakslisten.

Når det gjelder forslaget i § 11-3 om saksliste, mener departementet at det er behov for å presisere utvalgets forslag. I bestemmelsen om sakslister foreslår departementet å synliggjøre at regelen i § 11-2 annet ledd bokstav c om at minst 1/3 av organets medlemmer kan kreve å avholde et møte, også gir en rett til å få en sak på sakslisten til neste møte.

Utvalget har i all hovedsak foreslått å videreføre innholdet i dagens bestemmelser om vedtaksførhet og avstemninger i §§ 33 og 35. Forslaget har fått liten omtale i høringsvarene, og departementet mener de språklige endringene er gode. Det går fram av proposisjonen at med ett unntak fremmes utvalgets forslag. I utvalgets forslag til § 11-9 andre ledd vises det blant annet til valgloven § 9-2 andre ledd. Denne henvisningen foreslår departementet i proposisjonen fjernet da bestemmelsen i valgloven ikke lenger inneholder noen særregler om avstemninger.

Utvalget foreslår også en endring i reglene om kunngjøring av møter. Det skal være klart at alle møter skal kunngjøres, også selv om de antas vil bli holdt for lukkede dører. Dette er i tråd med endringene i kommuneloven, som trådte i kraft 1. juli 2016.

1.17.2.4 MØTEOFFENTLIGHET

I likhet med utvalget og de aller fleste høringsinstansene mener departementet i proposisjonen at dagens bestemmelser om møteoffentlighet i all hovedsak fungerer godt, og at det ikke er behov for særlige endringer. Regelverket foreslås derfor i stor grad videreført.

Utvalget har foreslått en ny lukkingshjemmel. Selv om utvalget anser det som en presisering av gjeldende rett, mener departementet at utvalgets forslag om å lukke møtet hvis hensynet til saken tilsier det, og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, i realiteten framstår som en utvidet lukkingshjemmel som kan gi hjemmel for flere lukkede møter enn i dag. Dette er også oppfatningen hos flere av høringsinstansene.

Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at det er vanskelig å tenke seg en sak som vil kunne være omfattet av den foreslåtte lukkingshjemmelen, men som ikke vil være dekket av de andre lukkingsgrunnlagene i loven. Ut fra dette mener departementet at de tilfellene utvalget søker å dekke med den nye lukkingshjemmelen, allerede er godt nok fanget opp av de øvrige hjemlene.

Det framgår av proposisjonen at departementet er enig med utvalgets flertall om at det ikke bør innføres en hjemmel til å lukke møtet når det gis saksforberedende opplæring. Som flertallet og enkelte høringsinstanser viser til, vil det være vanskelig å skille mellom ren opplæring og saksbehandling. Det er en reell mulighet for at det vil bli foretatt vurderinger og drøftelser i slike møter. Et ytterligere moment er at saksforberedende opplæring om en sak organet senere skal behandle i et åpent møte, vil være av interesse for allmennheten, som senere kan overvære organets realitetsbehandling.

1.17.2.5 GENERELT OM MØTEBOKEN

Departementet vil videreføre utvalgets forslag om at loven selv bør inneholde visse krav til innholdet i møteboken og også hvilke opplysninger som alltid skal framgå av boken. Det er særlig viktig at avstemningsresultatet kommer fram. Både utfallet av avstemningen og hvilke partier som stemte på hvilke forslag til vedtak, skal framgå av møteboken. Se proposisjonen for øvrig omtale av hvilke opplysninger møteboken skal inneholde. Departementet vil foreslå at prinsippet om at møteboken skal være tilgjengelig for allmennheten, lovfestes. Bestemmelsen vil være tilsvarende som for sakslisten, og det vil da også framgå at det kan være deler av møteboken som ikke vil være offentlig.

Det går fram av proposisjonen at departementet ikke vil foreslå bestemte lovkrav om hvordan møteboken skal godkjennes, og at det derfor fremdeles vil være opp til kommunene selv å avgjøre framgangsmåten for godkjenning.

1.17.2.6 NÆRMERE OM INNHOLDET I SAKSLISTEN OG MØTEBOKEN

Utvalget har foreslått likelydende bestemmelser som regulerer innholdet i sakslisten og møteboken. Forslaget er at disse dokumentene ikke skal omtale saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Utvalget foreslår også at saker som kan behandles i lukkede dører fordi hensynet til saken tilsier det og organet skal motta informasjon fra kommunens advokat, kan sladdes i den offentlige sakslisten og møteboken. Departementet har kommet til at det ikke bør innføres slike bestemmelser.

Departementet legger i proposisjonen til grunn til at det er mulig å utarbeide sakslisten og møteboken på en slik måte at den ikke røper taushetsbelagte opplysninger eller andre opplysninger unntatt offentlighet.

Selv om det gjelder saker hvor dørene trolig vil lukkes og dokumentene vil være unntatt offentlighet, er det en verdi i seg selv at offentligheten får kjennskap til hvilke saker som skal behandles.

Det framgår ikke eksplisitt av verken dagens bestemmelser eller utvalgets forslag, men det er klart at den offentlige versjonen av sakslisten og møteboken ikke vil gi et fullstendig bilde av alle sakene et folkevalgt organ skal behandle eller har behandlet.

Dette henger sammen med at møteboken også skal være en protokoll for intern bruk i kommunen og grunnlaget for oppfølging fra administrasjonen. Det vises i proposisjonen til at det i den sammenhengen er viktig at protokollen er så fullstendig og detaljert som nødvendig uten at opplysninger blir offentlige når det foreligger hjemmel for unntak. Tilsvarende gjelder for sakslisten og innkallingen som sendes til organets medlemmer.

1.17.2.7 LYD- OG BILLEDOPPTAK

Utvalgets forslag er en videreføring av gjeldende rett, men med enkelte språklige endringer. Det framgår av proposisjonen at departementet mener forslagets ordlyd er en forbedring. Siden det nå vil stå at møtelederen skal gi tillatelse, er meningen å synliggjøre at det ikke er opp til møtelederens skjønn å tillate opptak eller overføring dersom det er noen som ber om det. Som i dag vil det avgjørende være hvorvidt opptakene er forstyrrende på gjennomføringen av møtet, og ikke hva den enkelte synes er ubehagelig.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at møtelederen, organet eller kommunen i et reglement vedtar at lyd og bilde fra alle åpne møter i kommunestyret og andre folkevalgte organer skal sendes på kommunens hjemmesider eller ligge som opptak. Bestemmelsen i § 11-6 vil derfor kun gjelde hvor andre ber om lyd- og billedopptak, og det er kun i de tilfellene at møtelederen skal måtte gi tillatelse.

Departementet kan ikke se at Datatilsynets uttalelser gir grunn til å endre på reglene om lyd- og billed-

opptak. Hensynet til at noen ønsker å være anonyme, kan ikke være avgjørende. Kommunene selv har et ansvar for å skjerme den enkelte fra unødvendig filming, og departementet antar at det i liten grad vil være filming av publikum i slike møter.

1.17.2.8 FJERNMØTER

Det går fram av proposisjonen at i likhet med utvalget og en rekke høringsinstanser mener departementet det er gode grunner for at folkevalgte organer i større grad enn i dag vil ha fjernmøter. Dagens teknologi gir gode og sikre løsninger for å gjennomføre møter hvor alle kan se og høre hverandre. Å åpne for fjernmøter innebærer også at enkelte folkevalgte som har lang reisevei, eller av ulike årsaker ikke har anledning til reise til møtelokalet, likevel kan delta på møtet. Forslaget vil derfor kunne bidra til å redusere forfallet blant de faste medlemmene.

Utvalget viser til at det er en grunnleggende forutsetning for å avholde et fjernmøte at møtet avholdes på en god og effektiv måte, og at saksbehandlingsreglene overholdes. Medlemmene bør kunne se, høre og kommunisere med hverandre. At de hører og kan kommunisere i sanntid, er helt nødvendig. Utvalget mener hovedregelen bør være at medlemmene må kunne se hverandre, men her må det kunne åpnes for unntak i særlige tilfeller. Dette kan for eksempel være hvis et medlem ikke har mulighet for bilde, eller teknikken svikter i løpet av møtet. Åpne møter må også gjennomføres på en tilfredsstillende måte som sikrer allmennheten tilgang til møtet gjennom for eksempel skjermoverføring eller overføring av møtet på internett. Nærmere regler om krav til fjernmøte kan også fastsettes i forskrift.

Utvalget foreslår at også kommunestyret skal kunne avholde fjernmøter, hvilket det ikke er adgang til i dag. I tillegg foreslår utvalget at fjernmøter skal kunne avholdes uavhengig om det gjelder en hastesak eller ikke. Det avgjørende for om et møte skal være fjernmøte, bør være at kommunen og det aktuelle organet ønsker det, og i tillegg oppfyller lovens krav. Kommunen må videre kunne sikre at møtene fungerer slik at saker kan behandles og beslutninger fattes. Det betyr blant annet å avgi stemmer på en tilfredsstillende måte og sikre at kravene til møteoffentlighet praktiseres.

Det framgår av proposisjonen at departementet har vurdert om det er for strengt å skjerpe reglene slik at ingen lukkede møter skal kunne behandles som fjernmøter, slik utvalget foreslår. Hensynene bak forslaget om å hindre spredning av opplysninger, som utvalget synes å ha lagt vekt på, gjør seg mest gjeldende når opplysninger er taushetsbelagte eller gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold. Derfor skal slike møter, hvor det er plikt til å lukke møtet, ikke kunne avholdes som fjernmøter.

Skadepotensialet må imidlertid anses lavere for dokumenter knyttet til det offentliges forhandlingsposisjon eller om andre ikke-taushetsbelagte opplysninger mot formodning skulle komme ut, enn om uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger om en persons helsetilstand. Departementet mener at faren for at uvedkommende får tilgang til slike opplysninger fordi de behandles i et lukket fjernmøte, sammenholdt med konsekvensene dersom de kommer til offentligheten, ikke veier opp for ulempene det kan medføre at man ikke kan ha fjernmøter om slike saker. Dette taler for at saker som lukkes etter § 11-5 tredje ledd bokstav b, på grunn av tungtveiende offentlige interesser og hjemmel i offentlighetsloven, bør kunne holdes som fjernmøter.

Fjernmøter i lukkede møter etter § 11-5 tredje ledd bokstav b bør unngås, men departementet vil ikke love et forbud mot denne typen saksbehandling så lenge kommunene sørger for tiltak som sikrer at ikke uvedkommende har tilgang til forhandlingene.

I tråd med utvalgets generelle forslag og høringsinstansenes støtte til økt mulighet for fjernmøte, mener departementet i proposisjonen at også styremøtene i kommunale og fylkeskommunale foretak bør kunne gjennomføres som fjernmøter. Departementet vil derfor føye til § 11-7 til listen i § 11-1 andre ledd. Dette innebærer at kommunestyret kan vedta at styret i det kommunale foretaket kan avholde fjernmøter.

1.17.2.9 HASTESAKER

Det framgår av proposisjonen at departementet mener at utvalgets vurderinger og forslag til videreføring av adgangen til å gi andre organer myndighet til å treffe vedtak i hastesaker er gode. Videre gir lovforslaget gode vurderingskriterier og prosessuelle regler for når en sak kan behandles skriftlig eller ved hastefjernmøte. Se proposisjonen pkt. 17.2.6.

Utvidet myndighet i hastesaker skal også kunne benyttes der hvor lovgivningen gir kompetansen til for eksempel kommunestyret eller fylkestinget selv. Det er særlig i denne typen saker at det vil være behov for at for eksempel formannskapet gis hastefullmakt til å kunne avgjøre visse saker raskt. Det framgår av proposisjonen at departementet vil understreke at det skal noe til før en hastefullmakt kan benyttes. Adgangen må sees i sammenheng med bestemmelsen om fjernmøte i det organet som i utgangspunktet har fullmakt til å treffe den aktuelle avgjørelsen. Kommunene bør i størst mulig grad vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte framfor at saken behandles etter bestemmelsen om hastesaker.

Det følger av lovforslaget § 6-1 fjerde ledd bokstav b, som handler om ordførernes myndighet og oppgaver, at ordføreren også kan gis en slik hastekompetanse. Departementet mener det er en fordel at denne deleger-

ingsadgangen også framgår av § 11-8, selv om den står et annet sted i loven.

Det framgår av proposisjonen at departementet ikke ønsker å foreslå en adgang til å gi kommunedirektøren en hastekompetanse slik Fylkesmannen i Rogaland foreslår.

1.17.2.10 REGLEMENTER OG ARKIV

Det vises i proposisjonen til at departementet er enig med utvalget i at det er positivt med reglement som gir nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i folkevalgte organer. Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre dagens § 39 nr. 1 i forslaget § 11-12. Det er også riktig at kompetansen til å vedta reglementene ligger hos kommunestyret selv.

Med hjemmel i arkivloven er det gitt en forholdsvis detaljert forskrift som regulerer kommunale arkiver. Etersom gjeldende kommunelov § 39 nr. 3 i tillegg var ment å være midlertidig fram til en eventuell arkivlov ble vedtatt, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 139, anser departementet at det ikke er behov for å videreføre denne bestemmelsen.

1.18 Særlige regler om inhabilitet for folkevalgte og ansatte i kommunen

1.18.1 Gjeldende rett

1.18.1.1 FORVALTNINGSLOVEN

Forvaltningsloven §§ 6 til 10 inneholder bestemmelser om inhabilitet som gjelder for både ansatte og folkevalgte i kommunen. I forvaltningsloven § 6 første ledd oppstilles det en rekke situasjoner som alltid gjør en folkevalgt eller ansatt inhabil. Videre vil en folkevalgt eller ansatt i kommunen være inhabil når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 andre ledd. Hvordan habilitetsavgjørelsene skal avgjøres følger av loven § 8, og særlig viktig for folkevalgte organer er § 8 andre ledd som fastslår at det er organet som avgjør om et av medlemmene er inhabil eller ikke.

1.18.1.2 KOMMUNELOVEN

Det følger av kommuneloven § 40 nr. 3 at forvaltningsloven kapittel II kommer til anvendelse både for folkevalgte og for ansatte. I tillegg har kommuneloven egne bestemmelser om habilitet.

En folkevalgt kan delta i behandlingen av saker som gjelder valg til offentlige stillingsverv og fastsetting av godtgjøring og liknende for slike verv, jf. § 40 nr. 3 bokstav a. Dette gjelder selv om den folkevalgte blir berørt av avgjørelsen som tas.

Derimot kan ikke en folkevalgt, som i kraft av å være ansatt har medvirket i forberedelsen eller selve avgjørelsen av en sak, etter § 40 nr. 3 bokstav b delta ved behandlingen av samme sak som en folkevalgt. Her er

kommuneloven strengere enn forvaltningsloven. Hensynet bak bestemmelsen er å hindre at ansatte skal kunne overprøve egen og eventuelt overordnetes saksforberedelse og avgjørelse ved å behandle saken som folkevalgt. Et slikt klart skille mellom administrasjon og folkevalgte er satt for å unngå rolleblanding, og bidrar til å sikre tilliten til kommunens saksbehandling og avgjørelser.

Den absolutte inhabilitetsregelen i § 40 nr. 3 bokstav b gjelder ikke ved et folkevalgt organs behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan eller regional plan. Slike saker er mer overordnede, og hver enkelt ansatt har gjerne bare bidratt med litt arbeid.

Ved intern klagebehandling i kommunen, følger det av § 40 nr. 3 bokstav c at ansatte eller folkevalgte som har deltatt i saksforberedelsen eller avgjørelsen av et vedtak, er inhabile til å delta i saksforberedelsen eller avgjørelsen av klagesaken. Man vil ikke være inhabil til å behandle klagen som underinstans før videresending til endelig klagebehandling, jf. forvaltningsloven § 33. En ansatt som er direkte underordnet en som er inhabil etter denne bestemmelsen, vil heller ikke kunne delta ved saksforberedelsen av klagesaken for klageinstansen.

Det finnes også et forhold som ikke direkte gjelder inhabilitet i § 40 nr. 4. Dersom en folkevalgt ikke er inhabil, eller det foreligger vanskelige grensetilfeller, kan personlige grunner likevel tilsi at det er belastende å delta i behandlingen av en sak. Organet kan da etter søknad fritta medlemmet fra behandlingen av saken dersom det finner at det foreligger vektige personlige grunner til dette.

1.18.2 Departementets vurdering

1.18.2.1 INHABILITET FOR FOLKEVALGTE

Departementet støtter i proposisjonen forslaget om å splitte dagens bestemmelse og lage en egen bestemmelse om inhabilitet for folkevalgte som plasseres i kapitlet om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Departementet er enig med utvalget i at dagens regulering av inhabilitet i kommunesektoren i stor grad fungerer godt, og kan i hovedsak slutte seg til utvalgets vurderinger og forslag.

Departementet ønsker å opprettholde reglene om at inhabilitet ikke skal komme til anvendelse ved valg av personer til offentlige tillitsverv eller når det fastsettes godtgjøring og liknende for slike verv. Dette gjelder også ved fastsettingen av godtgjøring for vervet som ordfører, varaordfører og så videre. Det vil føre til praktiske vanskeligheter med for eksempel å vedta reglement for møtegodtgjørelse dersom alle som kan få godtgjørelse, vil være inhabile. Dersom det gjelder godtgjøring eller lønn for et konkret arbeid eller en annen form for individuell fastsetting for en enkelt folkevalgt, mener departemen-

tet man er utenfor bestemmelsen. Den folkevalgte vil i disse tilfellene være inhabil.

Bestemmelsen om at en folkevalgt som har vært med på å avgjøre eller forberede en sak som ansatt i kommunen, ikke kan behandle samme saken som folkevalgt, bør også videreføres slik utvalget foreslår. Det er bare hvis den folkevalgte har behandlet saken som ansatt at vedkommende blir inhabil, og det er altså mulig å behandle samme sak som folkevalgt i flere ulike organer, som f.eks. formannskapet og kommunestyret. Hva som kreves for at vedkommende har vært med på å avgjøre eller forberede vedtaket i en sak som ansatt, vil bero på en konkret vurdering, og vil i stor grad være de samme vurderingene som etter § 13-3 for hva som skal til for at ansatte kan bli inhabile. Praksis etter den bestemmelsen vil derfor være relevant her. Det er ikke enhver befatning med saken som medfører inhabilitet, men det skal nokså lite til før den folkevalgte blir inhabil dersom man har bidratt til saken og den endelige avgjørelsen skal behandles av det folkevalgte organet. Som i dag bør denne regelen ikke gjelde ved folkevalgte organers behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi eller regional plan.

Utvalget synes ikke eksplisitt å ha vurdert hvilke inhabilitetsbestemmelser som skal gjelde for medlemmer av styret i et kommunalt foretak. Departementet anser at gjeldende rett om habilitet for disse bør videreføres, og at kommunelovens spesielle habilitetsregler bør gjelde for medlemmene av dette folkevalgte organet. Departementet vil derfor i § 11-1 andre ledd føye til §§ 11-10 og 11-11 til listen over hvilke bestemmelser i kapittel 11 som skal gjelde for styrene i kommunale foretak. Ansatte i kommunale foretak er ansatte i kommunen og vil derfor automatisk være omfattet av § 13-3.

Dagens kommunelov § 40 nr. 3 er i lov om interkommunale selskaper § 15 gjort gjeldende for selskaps ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer. Det framgår av proposisjonen at departementet ikke ser at det er behov for å endre på dette, og derfor vil foreslå endringer i lov om interkommunale selskaper for å videreføre gjeldende rett.

1.18.2.2 ANSATTES INHABILITET

Departementet foreslår også i proposisjonen en hjemmel om inhabilitet for folkevalgte ved intern klagebehandling i kommunen.

Departementet mener at utvalgets forslag om å flytte bestemmelsen om inhabilitet for folkevalgte til kapitlet om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer framstår som et hensiktsmessig grep og synliggjør på en bedre måte at det er egne bestemmelser for ansatte som kommer i tillegg til bestemmelsene i forvaltningsloven.

Som Sivilombudsmannen og enkelte andre høringsinstanser har pekt på, har det vært enkelte utfor-

dringer knyttet til praktiseringen av kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c om inhabilitet for ansatte ved intern klagebehandling. Etter departementets vurdering vil utvalgets forslag om henholdsvis én paragraf for folkevalgte og én for ansatte i tillegg til klargjørende språk bidra til at bestemmelsene om inhabilitet ved intern klagebehandling blir bedre kjent og etterlevd i kommunene. Det er også en fordel at regelen som gjelder for ansatte i administrasjonen, nå kommer i kapitlet om kommunens administrasjon og ikke i en bestemmelse om folkevalgtes rettigheter og plikter.

Noen høringsinstanser har også pekt på at det kan være vanskelig å vurdere hva som skal til av medvirkning i et vedtak for at man er inhabil til å delta i klagebehandlingen av samme vedtak. Departementet er enig med utvalget i at det må være en reell medvirkning for at man blir inhabil. Likevel skal det ikke mye til før man blir inhabil. Dette er også i tråd med tidligere uttalelser fra departementet.

I forslaget § 13-3 andre ledd står det klart at en ansatt ikke kan delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Den ansatte kan etter loven behandle klagen som underinstans, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, og dermed forberede og avgjøre saken når underinstansen skal ta stilling til om vedtaket skal oppheves, endres eller opprettholdes og videresendes til klageinstansen.

1.18.2.3 FRITAK I EN ENKELTSAK AV PERSONLIGE GRUNNER

Departementet er i proposisjonen videre enig med utvalget i å videreføre adgangen til å gi fritak av personlige grunner i en enkeltsak og skille ut dette som en egen bestemmelse. For å kunne få fritak i en enkeltsak etter § 11-11 kreves det at det foreligger vektige personlige grunner for fritak i den enkelte saken, og at vedkommende selv ber om fritak. Det er det folkevalgte organet selv som avgjør om en folkevalgt skal få fritak. Departementet mener dette er en beslutning som skal behandles på samme måte som inhabilitet. Det vil si at den aktuelle folkevalgte ikke selv kan delta i organets behandling av søknaden.

Bestemmelsen skal ikke benyttes av bekvemmelighetshensyn for den enkelte folkevalgte som ikke ønsker å ta stilling til en sak, eller av motstandere for å «inhabilisere» en folkevalgt i situasjoner hvor det ikke foreligger inhabilitet etter loven. Det skal derfor foreligge gode grunner for å fravike denne retten og plikten i en enkeltsak.

Avgjørelsen om å gi fritak skal ikke anses som en prosessledende avgjørelse.

Dersom en folkevalgt gis fritak av personlige grunner etter denne bestemmelsen, mener departementet hensynet til notoritet og tillit til avgjørelsen taler for at dette også skal føres inn i møteboken. Dette er i propo-

sisjonen presisert i bestemmelsen om krav til innholdet i møteboken.

1.19 Interkommunalt samarbeid

1.19.1 Innledning

Samarbeid mellom kommuner opptrer i mange ulike former. Disse kan deles inn i to hovedtyper: For det første samarbeid uten noen lovregulert organisatorisk overbygning. For det andre samarbeid hvor virksomheten er organisert etter regelverket for en lovfestet samarbeidsform.

Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsordninger. Det er interkommunalt styre etter § 27, vertskommunesamarbeid etter kapittel 5 A og samkommunesamarbeid etter kapittel 5 B.

Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle deler av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift), er det stor organisasjonsfrihet.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, har ikke kommunene samme grad av frihet til å velge hvilken organisasjonsform de kan benytte. Kommunene må da i praksis benytte vertskommunemodellen.

I proposisjonen gis en omtale av utvalgets overordnede vurdering av interkommunalt samarbeid.

1.19.1.1 DEPARTEMENTETS OVERORDNETE VURDERING

Basert på de kartleggingene som har vært gjort, legger departementet til grunn at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og at det har vært økende de seneste tiårene.

Interkommunalt samarbeid har både positive og negative sider. Interkommunalt samarbeid vil blant annet kunne bidra til bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler og bedre tilgang til nødvendig kompetanse for å sikre gode tjenester. Interkommunalt samarbeid reiser imidlertid også noen problemstillinger. Dette er blant annet praktiske utfordringer knyttet til å kunne sette ressursbruken i samarbeidene opp mot ressursbruken i den kommunale virksomheten for øvrig. Det er også utfordringer med å koordinere tjenestene som blir produsert i det interkommunale samarbeidet, med andre kommunale tjenester. Det er også mer prinsipielle innvendinger knyttet til lengre og mer indirekte styringslinjer fra kommunestyrene til samarbeidene samt økt avstand fra velgerne til samarbeidene.

Disse svakhetene innebærer etter departementets vurdering at kommunesammenslåing i mange tilfeller vil være et bedre alternativ enn et omfattende interkommunalt samarbeid på mange ulike områder. Departementet mener at interkommunalt samarbeid, til tross for de utfordringene som knytter seg til det, likevel kan være en aktuell ordning.

Kommunene bør derfor tilbys gode organisasjonsformer som gjør det mulig å samarbeide og ta ut de fordelene som knytter seg til interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid viktig at kommunene er bevisst de ulempene som tross alt knytter seg til interkommunalt samarbeid. Et grep er å ha en aktiv og bevisst styring av samarbeidene. Kommunene bør sørge for å få regelmessig informasjon fra samarbeidene om virksomheten i samarbeidene, og kommunestyrene bør behandle sentrale saker som skal behandles i det øverste organet i samarbeidene.

1.19.2 Overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid

1.19.2.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven inneholder i dag ingen overordnet bestemmelse som angir hvilke typer interkommunalt samarbeid kommunene kan delta i.

1.19.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viderefører utvalgets forslag om en overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid i kommuneloven. En slik bestemmelse vil fastslå prinsippet om at kommunene har anledning til å samarbeide om utførelsen av felles oppgaver. Å ta inn en oversikt over de vanligste formene for samarbeid i loven vil dessuten bidra til oversikt og klarhet om hvilke samarbeidsformer kommunene kan benytte dersom de ønsker å samarbeide med andre kommuner.

1.19.3 Interkommunalt samarbeid med en enkel reguleringsform

1.19.3.1 GJELDENE RETT

I dagens kommunelov har § 27 en enkel regulering om samarbeid i form av et interkommunalt styre.

Samarbeidsformen er lite regulert i loven, all reguleringen er samlet i én paragraf. To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver.

Det skal fastsettes vedtekter om blant annet området for styrets virksomhet. Verken staten eller private kan delta i et slikt samarbeid. Et interkommunalt styre kan i utgangspunktet ikke tildeles myndighet til å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, med mindre dette knytter seg direkte til driften og organiseringen av samarbeidet, for eksempel å ansette folk eller treffe andre avgjørelser i personalsaker. Hvis det er aktuelt å tildele styret slik myndighet utover dette, må det reguleres i særlov, jf. NOU 1990:13 sidene 203 og 415. Loven regulerer ikke spørsmålet om styret er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette må avgjøres helt konkret for den enkelte virksomheten.

1.19.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.19.3.2.1 Behov for en enkel organisasjonsform

Det vises i proposisjonen til at kommunene bør tilbys gode organisasjonsformer som gjør det mulig å samarbeide og ta ut de fordelene som knytter seg til interkommunalt samarbeid. Departementet mener på denne bakgrunnen som utvalget at det bør lovfestes samarbeidsmodeller for både produksjonssamarbeid og politiske samarbeid.

1.19.3.2.2 Kommunalt oppgavefellesskap

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurdering av at det er behov for en enkel samarbeidsform for kommuner som ønsker å løse oppgaver i fellesskap. Det er samtidig viktig at reguleringen av samarbeidsformen gir en forutsigbar ramme for samarbeidet.

Departementet er enig med Hammerfest kommune som uttaler at et kommunalt oppgavefellesskap er en «enkel og fleksibel organisasjonsform hvor kommunene vil ha stor frihet til å velge egne lokale løsninger». Det vises i proposisjonen til at departementet dessuten vil understreke at regelverket for oppgavefellesskap i stor grad er en videreføring av regelverket for § 27-samarbeid, selv om reguleringen er noe utvidet. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å lovfeste kommunale oppgavefellesskap.

Utvalget foreslår et krav om at deltakerkommunene må ta stilling til om samarbeidet er et eget rettssubjekt når samarbeidet blir opprettet.

Styringsorganer

Et stort flertall av høringsinstansene går mot forslaget om at samtlige deltakerkommuner skal være representert i det øverste organet i et oppgavefellesskap. Det framgår imidlertid av svært mange av høringsuttalelsene at dette synet er begrunnet i at høringsinstansene mener det ikke er behov for å endre reglene som gjelder på dette området. Disse høringsinstansene legger imidlertid feilaktig til grunn at det ikke gjelder noe slikt krav til representasjon i § 27-samarbeid etter gjeldende kommunelov, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 280, hvor det klart framgår at samtlige deltakerkommuner må være representert i styret.

Departementet mener i proposisjonen det er en forutsetning for samarbeid at samtlige deltakerkommuner er representert i representantskapet. Dette sikrer demokratisk deltakelse og styring fra samtlige deltakerkommuner. Tilsvarende krav gjelder også for andre samarbeidsmodeller med felles styringsorganer. Departementet foreslår derfor at samtlige deltakerkommuner skal være representert i det øverste organet i et oppgavefellesskap.

Utvalget foreslår at representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap skal kunne velge underordnede organer til styring av oppgavefellesskapet. Utvalget foreslår ikke noe krav om at samtlige deltakerkommuner må delta i slike underordnede styringsorganer.

Samarbeidsavtale og ansvarsform

Det framgår av proposisjonen at departementet deler utvalgets syn på at det er behov for å fastsette enkelte minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen. Departementet synes utvalget har funnet en fornuftig balanse mellom å regulere enkelte sentrale forhold samtidig som kommunene får stor frihet til å bli enige om den nærmere utformingen av samarbeidet. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å lovfeste visse minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen.

Departementet er enig med Datatilsynet i at deltakerkommunene må ta stilling til hvem i samarbeidet som har de ulike rollene etter personvernregelverket. Departementet mener at det vil være en unødvendig dobbeltregulering å ta inn noe om forholdet til personregelverket i samarbeidsavtalen.

Departementet er enig med utvalget i at deltakerne bør hefte ubegrenset for oppgavefellesskapets forpliktelser. Dette vil blant annet være med på å sikre oppgavefellesskapet rimelig finansiering. Det var heller ingen av høringsinstansene som hadde et annet syn på dette spørsmålet.

1.19.3.2.3 Interkommunalt politisk råd (regionråd)

Det vises i proposisjonen til at regionråd er en svært utbredt samarbeidsform hvor mange saker som har betydning for både kommunene, innbyggerne og næringslivet i regionen, blir behandlet. Departementet er enig med utvalget i at det derfor bør gjelde klare rammer for slikt samarbeid, blant annet regler om saksbehandling og møteoffentlighet. Dette er viktig av hensyn til åpenhet og demokratisk deltakelse og kontroll.

Begrepet regionråd har i dag ikke noe fast juridisk innhold. I sin alminnelighet dreier det seg om politiske samarbeid som deltakerkommunene har opprettet av eget tiltak, og som behandler generelle samfunnsspørsmål som går på tvers av kommunegrensene i det området regionrådet representerer. De fleste regionråd har ikke ansvar for å produsere tjenester til innbyggerne, selv om enkelte regionrådssamarbeid også er involvert i slike oppgaver. Regionråd er også i liten grad tildelt direkte avgjørelsesmyndighet.

Departementet støtter i proposisjonen utvalget i at regionråd ikke bør kunne produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene i regionen. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om å yte tjenester, må de derfor benytte en annen samarbeidsmodell. Dette innebærer en viss innstramming i hva regionråd kan drive med. Departementet er videre enig med utvalget i at

deltakerkommunene ikke skal kunne gi et slikt interkommunalt politisk samarbeidsorgan myndighet til å utøve offentlig myndighet, med mindre det er knyttet til interne forhold i samarbeidet eller tilskuddsforvaltning av midler som deltakerkommunene stiller til rådighet.

Utvalget foreslår å benytte begrepet regionråd om den nye politiske samarbeidsmodellen. Departementet mener det vil være uheldig. Etter departementets vurdering bør navnet på samarbeidsmodellen ta opp i seg det sentrale innholdet i modellen, nemlig at det er snakk om et interkommunalt politisk samarbeidsorgan. Dette vil blant annet kunne være av verdi for innbyggernes forståelse av hva slags samarbeid det er snakk om. Departementet mener videre at det vil være uheldig å benytte regionråd på den foreslåtte modellen, da en del av de samarbeidene som i dag kaller seg regionråd, har oppgaver utover det å være interkommunale politiske samarbeidsorganer. Det forekommer i dag blant annet at regionråd har en rolle i tjenesteproduksjonen for deltakerkommunene. Departementet mener på denne bakgrunn at den foreslåtte samarbeidsmodellen ikke bør kalles regionråd, men interkommunalt politisk råd.

Forslaget om å lovregulere regionrådsmodellen samt innholdet i dette regelverket fikk svært stor oppslutning blant høringsinstansene som uttalte seg om dette. Departementet foreslår derfor i hovedsak for øvrig å lovregulere denne modellen i tråd med utvalgets forslag.

Departementet er imidlertid enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at det øverste organet i regionrådet ikke bør kalles «rådet». Departementet mener det øverste organet i samarbeidet bør kalles «representantskapet» slik det høyeste organet også blir kalt i kommunale oppgavefellesskap og i interkommunale selskaper.

Departementet foreslår i proposisjonen også å videreføre utvalgets forslag til innhold i samarbeidsavtalen.

1.19.3.2.4 Overgangsbestemmelse

Det framgår av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at det er behov for å lage overgangsbestemmelser for omdanning av eksisterende § 27-samarbeid til andre samarbeidsformer ved innføringen av en ny kommunelov.

Departementet ser at omdanningen fra § 27-samarbeid til interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap og fastsettelse av samarbeidsavtalen vil være mindre byråkratisk dersom et flertall i styret i § 27-samarbeidet kan vedta dette framfor at dette må vedtas av det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. Kravene til innhold i samarbeidsavtalen for et kommunalt oppgavefellesskap og et interkommunalt politisk råd er imidlertid mer omfattende enn kravene til vedtekter for et § 27-samarbeid. Departementet er derfor enig med de høringsinstansene som mener at

det er kommunestyrene som må treffe slike vedtak, ikke flertallet i styret, og fremmer forslag til overgangsbestemmelse i tråd med dette.

1.19.4 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd – valgbarhet

1.19.4.1 GJELDENDE RETT

Kommuneloven kapittel 5 A inneholder regler om vertskommunesamarbeid. Etter disse reglene kan en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, blant annet å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, til en vertskommune. Dersom partene ønsker det, kan de velge å oppnevne en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen. Deltakerkommunene kan delegerer myndighet til nemnda til å treffe vedtak i saker av både prinsipiell og ikke-prinsipiell betydning. Hver deltakerkommune skal være representert med minst to representanter i nemnda, jf. § 28-1 c nr. 4.

1.19.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre vertskommunemodellen. Den er tatt i bruk av mange kommuner, og det er ingen høringsinstanser som mener at modellen ikke bør videreføres. Det er dessuten bare denne samarbeidsmodellen som er særskilt beregnet på samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse.

Departementet er videre enig med utvalget og de høringsinstansene som mener at det ikke bare er medlemmer av de enkelte kommunestyrene som skal være valgbare til den felles, folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid.

1.19.5 Klageorgan ved intern klagebehandling

1.19.5.1 GJELDENDE RETT

Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan et enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som traff vedtaket. På de fleste saksområder er det likevel med hjemmel i særlovgivningen fastsatt at klager skal behandles av et statlig forvaltningsorgan.

I en del tilfeller skal likevel klage på enkeltvedtak som er truffet av kommunen, behandles internt i kommunen, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd. Det følger av denne bestemmelsen at for enkeltvedtak truffet av et forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven er utgangspunktet at klagen skal behandles av kommunestyret. Kommunestyret kan i stedet bestemme at formannskapet, eller én eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret, skal behandle klagen. Der kommunen unntaksvis overlater myndigheten til å treffe enkeltvedtak til et annet rettssubjekt, for eksempel et interkommunalt selskap, kan det være uklart hvem som skal behandle klagen på selskapets vedtak.

Kommunene må ha hjemmel i lov eller forskrift for å kunne overlate til andre rettssubjekter å treffe enkeltvedtak. Slike hjemler er ikke vanlig. Verken kommuneloven, IKS-loven, aksjeloven eller forvaltningsloven inneholder noen regulering av hvem som er klageorgan når vedtaket er truffet av et § 27-samarbeid, et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap.

Det vises i proposisjonen til at rettstilstanden må kunne sies å være noe uklar med hensyn til hvilket organ som skal stå for den interne klagebehandlingen når et annet rettssubjekt treffer enkeltvedtak på vegne av kommunen.

1.19.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at det er uheldig at det er uklart hvilket organ som skal stå for den interne klagebehandlingen når et annet rettssubjekt treffer enkeltvedtak etter overført myndighet fra en kommune. Departementet mener derfor dette bør klargjøres i forvaltningsloven.

Utvalget vurderte tre alternativer: Klageorganet i kontorkommunene, i den enkelte deltakerkommune (flere klageorganer) eller en særskilt klagenemnd.

Departementet er enig med utvalget i at klagebehandlingen bør legges til én eller flere særskilte interkommunale klagenemnder oppnevnt av det rettssubjektet som har truffet det påklagete vedtaket. En slik ordning vil samsvare best med hvordan den interne klagebehandlingen er regulert for vedtak som er fattet av kommunen selv. Det vil også sikre en enhetlig praksis samt bygge opp om samarbeidets forpliktende karakter.

1.19.6 Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser

Anskaffelsesreglene, gitt i lov 17. juni 2016 nr. 73 med tilhørende forskrifter, kommer til anvendelse ved tildeling av offentlige kontrakter om blant annet levering av varer og tjenester. Dersom en kommune selv produserer varer eller tjenester internt i kommuneorganisasjonen (egenregi), kommer anskaffelsesreglene ikke til anvendelse. Dersom noen andre enn kommunen produserer varer eller tjenester som kommunen benytter, må det tas stilling til om dette er en anskaffelse som omfattes av anskaffelsesregelverket.

Det vises i proposisjonen til at for å vurdere om de ulike formene for interkommunalt samarbeid oppfyller kravene til unntak etter anskaffelsesreglene, må den enkelte samarbeidsformen vurderes konkret.

Utvalget omtaler overordnede problemstillinger knyttet til forholdet mellom interkommunalt samarbeid og anskaffelsesreglene i punkt 18.9 i NOU 2016:4. Utvalget fikk under sitt arbeid beskjed om at departementet vurderte vertskommuneregelverket opp mot de nye anskaffelsesdirektivene til EU fra 2014, og at det der-

for ikke var hensiktsmessig for utvalget å gå tungt inn i vurderingen av forholdet mellom vertskommunemodellen og anskaffelsesregelverket. Utvalget gikk på denne bakgrunnen ikke grundig inn i denne problemstillingen. Utvalget omtalte likevel reglene i de nye anskaffelsesdirektivene og deres forhold til de ulike formene for interkommunalt samarbeid, samtidig som det oppfordret departementet til å bringe klarhet i om noen av unntakene i anskaffelsesreglene vil kunne komme til anvendelse på vertskommunemodellen.

Utvalget peker på at reglene i det nye anskaffelsesdirektivet ikke legger noen begrensninger på muligheten for å opprette regionråd (interkommunalt politisk råd) for å behandle saker som går på tvers av kommunegrensene. Når det gjelder kommunalt oppgavefellesskap, mener utvalget at slike samarbeid vil kunne omfattes av unntaket for utvidet egenregi, gjennomført i norsk rett ved forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1. Dersom det kommunale oppgavefellesskapet ikke er et eget rettssubjekt, vil unntaket for ikke-institusjonalisert samarbeid eller samarbeidsavtaler kunne anvendes, gjennomført i norsk rett ved forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3.

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets vurderinger om forholdet mellom anskaffelsesregelverket og samarbeidsformene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap. Departementet er kommet til at det ikke nå vil foreslå justeringer i reglene om vertskommunesamarbeid, for å sikre at denne samarbeidsmodellen er i tråd med anskaffelsesreglene. Avgjørelsen av om et samarbeid er i tråd med reglene om offentlige anskaffelser, må tas etter en tolkning av anskaffelsesreglene og det enkelte samarbeidet. Når kommuner vurderer å inngå samarbeid om å løse ulike oppgaver, blir det dermed viktig at kommunene er bevisst at det kan være behov for å vurdere samarbeidet opp mot anskaffelsesreglene, dette for å avklare at samarbeidet ikke innebærer et kjøp i anskaffelsesrettslig forstand, som må ut på anbud dersom det ikke omfattes av et av unntakene i anskaffelsesreglene.

Når departementet mener at interkommunale samarbeids forhold til anskaffelsesreglene avgjøres gjennom en tolkning av anskaffelsesreglene, betyr det at kommunene ikke kan etablere et samarbeid etter formene for samarbeid som reguleres i kommuneloven, og dermed være sikret at samarbeidet ikke innebærer en anbudspliktig kontrakt etter anskaffelsesretten.

For omtale av anskaffelsesregelverket, og da særlig reglene om unntakene for samarbeid i offentlig sektor, viser departementet blant annet til veiledning om anskaffelsesregelverket utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet. Noen prinsipper som vil være aktuelle i vurderingen av hvordan et interkommunalt samarbeid forholder seg til anskaffelsesreglene, oppstilles i proposisjonen. Se omtale i proposisjonen.

For å gjøre det klart at anskaffelsesreglene kan komme til anvendelse på interkommunalt samarbeid, inkludert samarbeid innenfor vertskommunemodellen, slik at samarbeidet kan bli vurdert som et kjøp som skal anbudsettes etter anskaffelsesreglene, foreslår departementet å sette inn en henvisning til reglene om offentlige anskaffelser i den overordnede bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i § 17-1.

1.20 Økonomiforvaltning

1.20.1 Sentrale hensyn bak økonomibestemmelsene

Kommunelovens regler om økonomiforvaltningen i kommunene skal ivareta flere hensyn. Utvalget framhever at et sentralt formål med økonomibestemmelsene er å støtte opp om det kommunale selvstyret. Departementet slutter seg i proposisjonen til dette. Departementets lovforslag bygger på at kommunestyret fortsatt skal ha ansvaret for styring og kontroll med kommunens økonomi, innenfor de rammene som loven setter. Samtidig skal reglene støtte opp om en økonomiforvaltning i kommunene som ivaretar den økonomiske handlefriheten lokalt.

Departementet legger videre til grunn at reglene om økonomiforvaltningen også må ha som formål å trygge det finansielle grunnlaget for kommunenes produksjon av velferdstjenester. Reglene i kommuneloven må derfor legge begrensninger på hvor store utgifter kommunene kan pådra seg. Balanse i de kommunale budsjettene har også betydning for å oppnå finansiell stabilitet og en positiv nasjonaløkonomisk utvikling. Reglene må videre legge til rette for effektiv ressursbruk og at kommunene innenfor rammefinansieringen har rom for å prioritere ressursbruken ut fra lokale behov. I tillegg er det nødvendig med regler som gir kreditorene trygghet for at kommunene alltid vil være i stand til å dekke sine betalingsforpliktelser.

1.20.2 Overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen

1.20.2.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven inneholder i dag ingen innledende eller overordnede bestemmelser med generelle krav til økonomiforvaltningen.

Gjeldende rett stiller enkelte generelle krav til kommunenes planlegging, jf. kommuneloven § 5.

1.20.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet slutter seg i proposisjonen i hovedsak til utvalgets forslag om en ny innledende bestemmelse med grunnleggende krav til kommunenes økonomiforvaltning.

Departementet deler utvalgets vurderinger og forslag om å lovfeste en generalbestemmelse som slår fast at kommunene skal forvalte sin økonomi slik at den

økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Lovens bestemmelser om økonomiforvaltning bør få fram kommunenes eget ansvar for å ha en langsiktig økonomiforvaltning, hvor kommunene ikke bare oppfyller de minimumskravene som følger av lovens nærmere bestemmelser om økonomiforvaltningen.

Departementet er videre enig med utvalget i at en slik generalbestemmelse ikke egner seg som grunnlag for kontroll med om vedtak er i strid med bestemmelsen (lovlighetskontroll). Departementet vil peke på at generalbestemmelsen slik den er formulert åpner for et vidt skjønn fra kommunenes side. Bestemmelsen er heller ikke ment å legge ytterligere rettslige begrensninger på kommunenes frihet til å disponere kommunens ressurser.

Departementet er enig med DIFI i at kommunene må vurdere livssykluskostnadene ved investeringer. Departementet mener at generalbestemmelsen bør være av generell karakter. Departementet ser det som naturlig at kommunene i sine økonomireglementer selv stiller krav om vurderinger av livssykluskostnader der det er nødvendig.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at kommunene skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling. Dette markerer at planlegging er et sentralt verktøy for kommunestyret. Bestemmelsen erstatter gjeldende kommunelov § 5.

Departementet slutter seg i proposisjonen også til utvalgets forslag om å løfte opp de grunnleggende kravene til finans- og gjeldsforvaltningen som en av de innledende bestemmelsene i lovens kapittel om økonomiforvaltning. Dette gjelder kommunenes plikt til å forvalte sine finansielle midler og sin gjeld uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og slik at kommunene kan innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall. Departementet foreslår imidlertid at kravet om at kommunene i finansforvaltningen skal oppnå «tilfredsstillende avkastning», ikke videreføres i ny lov.

1.20.3 Kommunestyrets verktøy for økonomistyring

1.20.3.1 ØKONOMIREGLEMENT. FINANSIELLE MÅLTALL

1.20.3.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven stiller i dag ikke krav om at kommunene skal ha et økonomireglement med nærmere regler for kommunens egen økonomiforvaltning. Loven stiller heller ikke krav om at kommunene skal benytte finansielle måltall som styringsverktøy.

1.20.3.1.2 Departementets vurdering

Økonomireglement

Departementet er i proposisjonen enig med utvalget og foreslår derfor å lovfeste at alle kommuner skal utarbeide et økonomireglement. Det er etablert praksis

i dag at kommunene utarbeider slike økonomireglement. Hensikten med lovforslaget er også at kommunene gjør en nærmere vurdering av behovet for å oppdatere økonomireglementene, blant annet av hensynet til en langsiktig økonomiforvaltning.

Finansielle måltall

Departementet er i proposisjonen enig i utvalgets vurderinger om at finansielle måltall kan gi et bedre grunnlag for beslutninger i økonomiplan- og budsjettprosessen og bedre grunnlag for åpenhet og vurderinger av den økonomiske utviklingen i årsberetningen. Utvalgets forslag har fått bred positiv tilslutning blant høringsinstansene. Departementet vil på denne bakgrunnen videreføre utvalgets lovforslag.

Det framgår av proposisjonen at departementet vil understreke at de finansielle måltallene må fastsettes av den enkelte kommune ut fra kommunens økonomiske situasjon. Det er ikke hensiktsmessig å fastsette bindende regler for valg av måltall og hvilket nivå måltallene bør ligge på.

1.20.3.2 INNHOLDET I ØKONOMIPLANEN OG ÅRSBUDSJETTET

1.20.3.2.1 Innledning

I hovedsak foreslår utvalget å videreføre dagens regler om økonomiplanen og årsbudsjettet. Dette gjelder blant annet kommunestyrets plikt til selv å vedta en fireårig økonomiplan og et årsbudsjett, formannskapets rett og plikt til å innstille til vedtak om økonomiplan og årsbudsjett og kravet om at innstillingen skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før kommunestyret skal behandle den. Disse reglene har fått ingen eller svært lite oppmerksomhet i høringen, og departementets lovforslag er i tråd med det utvalget foreslår. Det samme gjelder reglene om årsbudsjettets bindende virkning og reglene om budsjettstyring, som også i hovedsak videreføres.

Lovforslaget innebærer i store trekk en videreføring av dagens krav til innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet, i tråd med utvalgets forslag. Proposisjonen legger for øvrig opp til at enkelte regler om innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet skal fastsettes i forskrift.

Departementet legger som utvalget til grunn at det kommunale budsjett- og regnskapssystemet bør videreføres. Dette innebærer for eksempel at kommunenes budsjett og regnskap skal stilles opp i en driftsdel og en investeringsdel, med netto driftsresultat som det sentrale resultatbegrepet.

1.20.3.2.2 Gjeldende rett

Kommuneloven stiller i dag enkelte grunnleggende krav til innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet.

Reglene gir samtidig kommunene frihet til å utforme økonomiplanen og årsbudsjettet ut fra lokale behov.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være fullstendige, realistiske og oversiktlige. Dette følger av henholdsvis kommuneloven § 44 nr. 3 og § 46 nr. 2 til nr. 4. Kommuneloven § 44 nr. 3 stiller videre krav om at økonomiplanen skal gi oversikt over prioriterte oppgaver i planperioden. For årsbudsjettet stiller kommuneloven § 46 nr. 4 krav om at kommunestyrets prioriteringer, og de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.

Nærmere krav til innholdet i årsbudsjettet er gitt i forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner, heretter omtalt som budsjettforskriften. Budsjettforskriften stiller blant annet krav til at årsbudsjettet skal inneholde standardiserte økonomiske oversikter og bevilgningsoversikter.

1.20.3.2.3 Departementets vurdering

Generelle krav til økonomiplanens og årsbudsjettets innhold

Departementet viser i proposisjonen til utvalgets forslag om at økonomiplanen skal vise «hvordan kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven § 11-2 skal følges opp». Departementet legger til grunn at langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen, slik dette framgår av kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven, skal gi retning for de tiltakene og prioriteringene, som kommunene innarbeider i økonomiplanen etter kommuneloven. Denne koblingen mot langsiktige målsettinger bør, som utvalget foreslår, komme klarere fram av ny kommunelov som et generelt krav til kommunenes økonomiplan.

Departementet er samtidig enig med Hedmark fylkeskommune i at ordlyden i utvalgets lovforslag ikke treffer fylkeskommunene. Departementet foreslår derfor i stedet å lovfeste at økonomiplanen skal vise «hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp». Denne lovformuleringen vil gjelde for både kommunene og fylkeskommunene. Forslaget innebærer en harmonisering av kommunelovens krav til innholdet i økonomiplanen med plan- og bygningslovens krav til handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel. For kommunene vil dette i praksis innebære at økonomiplanen må vise hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel etter plan- og bygningsloven skal følges opp, jf. tilsvarende krav til handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel i plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Departementet er også enig med Hedmark fylkeskommune i at økonomiplanen og årsbudsjettet må inneholde målsettinger for kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Et slikt krav gjelder i dag for

årsbudsjettet, jf. kommuneloven § 46 nr. 4, men dette er ikke tatt med i utvalgets lovforslag. Departementet foreslår å videreføre at årsbudsjettet, i tillegg til prioriteringer og bevilgninger, skal vise målsettingene og premisene som årsbudsjettet bygger på. Departementet foreslår at dette kravet utvides til også å gjelde for økonomiplanen.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at økonomiplanen og årsbudsjettet også skal vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser, og at departementet får hjemmel til å fastsette nærmere krav til slike oversikter i forskrift.

Departementet mener som utvalget at det ikke er behov for å videreføre lovbestemmelsen om at kommunene har adgang til å nettobudsjettere. Det er heller ikke behov for å slå fast i loven at planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet skal integreres i økonomiplanleggingen.

Standardiserte oppstillinger av økonomiplanens og årsbudsjettets «talldel»

Departementet foreslår i proposisjonen som utvalget å videreføre departementets hjemmel til å fastsette forskriftskrav om standardiserte oppstillinger av økonomi og bevilgninger i årsbudsjettet. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at denne forskriftshjemmelen også skal gjelde for økonomiplanen.

1.20.3.3 ØKONOMIPLANEN OG HANDLINGSDELEN TIL KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL

1.20.3.3.1 Gjeldende rett

Etter plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommunene ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel.

Plan- og bygningsloven § 11-4 andre ledd andre punktum fastslår at handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel skal ligge ute til offentlig ettersyn i minst 30 dager før kommunestyrebehandling. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 nr. 7 skal derimot ligge ute til ettersyn i minst 14 dager. Dersom økonomiplanen innarbeides i handlingsdelen, vil det være kravet i plan- og bygningsloven § 11-4 om minst 30 dagers offentlig ettersyn som gjelder.

1.20.3.3.2 Departementets vurdering

Departementet viser i proposisjonen til at handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel skal legges til rette for gjennomføring av langsiktige politiske mål og prioriteringer innenfor forventete inntektsrammer de neste fire årene. Dette er grunnleggende likt økonomiplanens formål. Departementet viser også til at økonomiplanen etter lovforslaget skal vise hvordan langsiktige utfordringer, strategier og mål skal følges opp. Økonomiplanen kan derfor handle om også ikke-økonomiske forhold og et bredt samfunnsperspektiv ut-

over kommunens egen virksomhet, slik kommuneplanens handlingsdel skal. Når økonomiplanen i praksis kan utformes som en fullstendig handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel, bør lovverket legge til rette for at kommunene selv kan avgjøre hvordan de vil utarbeide en fireårig plan som oppfyller lovverkets krav til innholdet i planene. Det går fram av proposisjonen at departementet derfor er enig i utvalgets forslag om at økonomiplanen kan fungere som handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel. Regelen vil bare gjelde for kommunene, dette fordi plan- og bygningsloven kapittel 7 om planlegging på regionalt nivå er utformet på en annen måte og ikke stiller samme krav om én langsiktig plan for fylkeskommunene, slik som plan- og bygningsloven kapittel 11 gjør for kommunene.

Departementet er enig med utvalget i at plan- og bygningslovens regel om 30 dagers ettersyn av forslaget til handlingsdel reduseres til (minst) 14 dager. Denne harmoniseringen med kommuneloven legger til rette for at plan- og budsjettforslagene blir best mulig gjennomarbeidet ut fra premissene i statsbudsjettet og styrker realismen i planleggingen.

1.20.3.4 REGNSKAPSLIKTEN

1.20.3.4.1 Innledning

I hovedsak foreslår utvalget å videreføre dagens regler om årsregnskap. Dette gjelder både regnskapsplikten, reglene for behandling av årsregnskapet og kravene til årsregnskapets innhold, herunder prinsippene for utarbeidelse av kommuneregnskapene og den rettslige standarden god kommunal regnskapsskikk. Disse reglene har fått ingen eller svært lite oppmerksomhet i høringen, og departementets lovforslag er i tråd med det utvalget foreslår. Proposisjonen legger videre opp til at nærmere regler om innholdet mv. i kommunenes årsregnskaper fortsatt skal fastsettes i forskrift, i tråd med utvalgets forslag.

1.20.3.4.2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 48 nr. 1 fastsetter at kommunene skal utarbeide årsregnskaper. Plikten gjelder all virksomhet som er en del av kommunen som rettssubjekt.

1.20.3.4.3 Departementets vurdering

Samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet

Utvalget foreslår å videreføre kommunenes plikt til å utarbeide egne regnskaper for kommunekassen (det tradisjonelle kommuneregnskapet), for kommunale foretak, for eventuelle lånefond og for interkommunale samarbeid (regionråd og oppgavefelleskap) opprettet etter kommuneloven. Regnskapene skal utarbeides etter kommunelovens regnskapsregler.

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag om at kommunene skal få en ny plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Forslaget har fått bred støtte av høringsinstansene, og det har ikke framkommet vesentlige innvendinger. Departementet legger vekt på at et konsolidert regnskap gir kommunestyret bedre oversikt over kommunens samlede økonomi og ressursbruk, og dermed et bedre grunnlag for styring og kontroll. Departementets vurdering er at dette har en nytteverdi som over tid vil forsvare kostnadene knyttet til nødvendige tilpasninger i regnskapssystemene og til utarbeidelse og revisjon av det konsoliderte regnskapet.

Departementet har merket seg at Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) mener at det konsoliderte regnskapet bør være et obligatorisk vedlegg til kommunens regnskap. Departementet vil ta stilling til dette i forbindelse med utarbeidelsen av nye forskrifter om kommunenes regnskaper.

Departementet foreslår i proposisjonen som utvalget at kommunene får plikt til å rapportere det konsoliderte regnskapet til Statistisk sentralbyrå (SSB). Innrapporteringen vil gi et nytt grunnlag for SSBs publisering av såkalte «konserntall» i KOSTRA. Departementet er enig med Oslo kommune i at det er naturlig at regnskapsenheter innenfor samme juridiske enhet følger de samme regnskapsprinsippene. Dette er i prinsippet også nødvendig når regnskapene skal konsolideres. Departementet legger derfor til grunn at som utgangspunkt skal alle kommunale regnskapsenheter, herunder kommunale foretak, føre regnskapet etter kommunelovens regler og tas med i det konsoliderte regnskapet.

Samtidig er det i dag flere kommunale foretak som driver næringsvirksomhet og som benytter seg av muligheten som gjeldende rett gir til å føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper. Et regnskap etter regnskapsloven får fram et bedriftsøkonomisk resultat. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om å videreføre at kommunale foretak som driver næringsvirksomhet, som et unntak kan føre regnskap etter regnskapsloven i stedet for etter de kommunale regnskapsreglene. Departementet legger til grunn at det bør være en snever unntakshjemmel, og unntaket bør primært rette seg mot foretak som i betydelig grad driver næringsvirksomhet.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at departementet i forskrift kan fastsette at foretak som har adgang til å føre regnskap etter regnskapsloven, også kan holdes utenfor det konsoliderte regnskapet.

Konsernregnskap

Departementet viser i proposisjonen til at det er noe ulike syn blant høringsinstansene på spørsmålet om en plikt for kommunene til også å utarbeide kon-

sernregnskap. Departementet merker seg at KS mener at kommunene bør få plikt til å utarbeide konsernregnskaper hvis tjenesteproduksjon er lagt til virksomheter utenfor kommunen som juridisk enhet, og at dette kan innføres gradvis. Departementet merker seg samtidig at et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg til spørsmålet, deriblant en rekke kommuner, støtter utvalgets synspunkt om ikke å innføre en konsernregnskapsplikt.

Et konsernregnskap kan gi informasjon om «kommunekonsernets» samlede økonomiske utvikling (resultat) og den totale verdien av eiendeler, gjeld og egenkapital. Som utvalget peker på vil imidlertid et slikt regnskap for kommunenes del være en blanding av midler, forpliktelser og egenkapital som kommunestyret bare delvis rår over direkte. Departementet mener at et slikt konsernregnskap gir såpass kompleks regnskapsinformasjon at det ikke uten videre vil være et enkelt tilgjengelig eller egnet grunnlag for styring av kommunal virksomhet.

Et konsernregnskap kan også utformes for å få fram kommunekonsernets samlede ressursbruk på enkelte sektorer eller tjenester («funksjonsregnskap»). Slik regnskapsinformasjon vil ha nytteverdi når man ønsker å sammenlikne ressursbruken på et tjenesteområde mellom kommuner, uavhengig av hvordan kommunene har organisert virksomheten.

I tillegg til spørsmålet om ulike typer konsernregnskapsinformasjon, er det også et spørsmål om hvilket omfang et konsernregnskap skal ha. For bruk av konsernregnskap i en kommunal sammenheng antar departementet at et eventuelt konsernregnskap som utgangspunkt må omfatte alle selskaper som driver tjenesterettet produksjon, uavhengig av størrelsen på eierandelen.

Departementet legger til grunn at en konsernregnskapsplikt medfører en god del merarbeid for kommunene, og at det vil være mer krevende å utarbeide konsernregnskaper enn å lage konsoliderte regnskaper som bare omfatter regnskapsenheter som er en del av kommunen som juridisk enhet. Det knytter seg både prinsipielle og praktiske regnskapsfaglige problemstillinger til å slå sammen kommunens regnskaper med regnskaper fra andre juridiske enheter som gjerne også er ført etter andre regnskapsprinsipper.

Departementets vurdering er i proposisjonen at den nytteverdien som informasjonen i et konsernregnskap kan gi, ikke er så stor at den forsvarer kostnadene knyttet til å innføre en generell konsernregnskapsplikt. Departementet kan ikke se at høringsinstansene som ønsker å innføre en konsernregnskapsplikt, har underbygget at nytteverdien er tilstrekkelig stor. Departementet legger også vekt på at lovforslaget allerede innebærer en ny plikt til å utarbeide konsoliderte regnskaper for kommunen som juridisk enhet. Det kommende

arbeidet med å få på plass og utvikle disse regnskapene slik at de får en god og tilfredsstillende kvalitet, tilsier at kommunenes regnskapsplikt ikke bør utvides ytterligere nå. Departementet slutter seg således i proposisjonen til utvalgets vurdering av at det ikke bør lovfestes en konsernregnskapsplikt for kommunene.

1.20.3.5 ÅRSBERETNINGENS INNHOLD

1.20.3.5.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 48 nr. 5 fastsetter krav til innholdet i årsberetningen. Det skal gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling. Det skal også gis opplysninger om resultatet av virksomheten som ikke framgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen. Bestemmelsen stiller også krav om at det skal redegjøres for kommunens tiltak for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard.

Forskrift av 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (regnskapsforskriften) § 10 fjerde ledd fastslår at der det er vesentlige avvik mellom utgifter i årsregnskapet og bevilgning til formålet i regulert budsjett, skal det redegjøres for avviket i årsberetningen. Tilsvarende gjelder ved avvik mellom inntekter i årsregnskapet og regulert budsjett.

1.20.3.5.2 Departementets vurdering

Departementet viser i proposisjonen til at kommunenes årsberetning er den lovpålagte årsrapporteringen som skal redegjøre for kommunens virksomhet og økonomi for året som har gått. Departementets inntrykk er at flertallet av kommunene i dag utarbeider nokså brede og omfattende årsrapporter eller årsmeldinger som redegjør for de mange sidene av kommunens virksomhet. I disse rapportene inngår gjerne også opplysningene som kommunene er pålagt å gi i årsberetningen etter kommuneloven. Årsberetningen kan også være innarbeidet som en egen avgrenset del i årsrapporten eller årsmeldingen. I noen tilfeller kan kommunen både ha utarbeidet en egen årsberetning som har en kortere og overordnet form, og i tillegg en bredere årsrapport eller årsmelding. Departementets lovforslag legger til rette for at kommunene fortsatt har muligheten til å velge ulike rapporteringsløsninger ut fra hva de finner best.

Departementet legger til grunn at kommunelovens krav til innholdet i årsberetningen ikke bare skal gjelde økonomiske forhold og eventuelle regnskapsmessige avvik fra de beløpene som er bevilget i budsjettet. Også andre sentrale forhold ved kommunenes virksomhet enn de rent økonomiske vil være naturlig å redegjøre for i årsrapporteringen. Hva det skal rapporteres om ved årets slutt må ses i sammenheng med hvilke målsettinger, prioriteringer og tiltak mv. som ligger i kommunens styringsdokumenter (kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplanen og årsbudsjettet). Dette kan også om-

fatte hvordan kommunen ivaretar ulike sider av sitt samfunnsansvar, som Rogaland Revisjon IKS er opptatt av i sin høringsuttalelse.

Kommunene bør ha stor frihet til å utforme innholdet i årsrapporteringen etter lokale behov. Det sentrale er at kommunene utformer årsrapporteringen slik at den fungerer som styrings- og kontrollverktøy for kommunestyret og samtidig gir god informasjon til allmenheten om kommunens virksomhet og utvikling.

På denne bakgrunn er departementets vurdering i proposisjonen at innholdet i den lovpålagte rapporteringen (årsberetningen), på samme måte som i dag, først og fremst skal gjelde kommunens økonomi og en overordnet beskrivelse av sentrale forhold ved kommunens virksomhet. Den lovpålagte årsberetningen kan dermed være mer overordnet og kortfattet enn en grundigere og lengre årsrapport.

Det går fram av proposisjonen at departementets vurdering er at det bør komme klarere fram av loven at årsberetningen også må redegjøre for andre sentrale forhold ved kommunens virksomhet enn de rent økonomiske. Departementet er enig med Hedmark fylkeskommune i at rapportering om kommunens tjenesteyting bør framgå tydeligere som et krav til innholdet i årsberetningen. Departementet viser til at det er lagt til grunn for gjeldende rett. Departementet foreslår derfor å presisere i lovteksten at det i årsberetningen skal gis informasjon om virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold. Bestemmelsen gir kommunene stort rom for skjønn til å avgjøre hvilke opplysninger som skal gis i årsberetningen om kommunens tjenester mv.

Departementet er videre enig i utvalgets forslag om at årsberetningen skal redegjøre for om den økonomiske handleevnen ivaretas over tid. Vurderingen må gjøres i sammenheng med de finansielle måltallene.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om å lovfeste at årsberetningen må redegjøre for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Årsberetningen skal således gi kommunestyret informasjon om hvordan årsbudsjettet er fulgt opp. Forslaget viderefører dagens forskriftskrav om å redegjøre for beløpsmessige budsjettavvik, jf. gjeldende regnskapsforskrift § 10 fjerde ledd. Lovforslaget stiller i tillegg krav om å redegjøre for eventuelle vesentlige brudd med kommunestyrets premisser for hva bevilgningene skal kunne brukes til. Som Lørenskog kommune peker på i sin høringsuttalelse, må det være et vesentlighetskrav til hvilke budsjettavvik årsberetningen skal redegjøre for. Departementet viser til at årsregnskapet og årsberetningen skal utfylle hverandre. Det er sentralt at innholdet i årsberetningen gir et korrekt og fyllestgjørende bilde slik at kommunenes stilling og utvikling presenteres på en reell og forståelig måte for brukerne. Departementet viser for øvrig til at regnskapsrevisor

skal vurdere om opplysningene i årsberetningen stemmer overens med opplysningene i årsregnskapet.

1.20.3.6 TIDSFRISTER FOR AVLEGGELSE AV ÅRSREGNSKAP OG ÅRSBERETNING

1.20.3.6.1 Gjeldende rett

Forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (regnskapsforskriften) § 10 fastsetter fristene for årsregnskapet og årsberetningen. Etter første ledd skal årsregnskapet og årsberetningen vedtas av kommunestyret senest seks måneder etter regnskapsårets slutt.

Forskriften § 10 andre ledd fastsetter at årsregnskapet skal være avlagt (av administrasjonen) innen 15. februar i året etter regnskapsåret, og etter § 11 første ledd er årsregnskapet offentlig fra det tidspunkt det er avlagt.

Forskriften § 10 tredje ledd andre punktum fastsetter at årsberetningen skal avgis senest innen 31. mars.

1.20.3.6.2 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om å videreføre og lovfeste at kommunestyret skal ha vedtatt årsregnskapene og årsberetningene senest 30. juni.

Departementet har merket seg at det er få høringsinstanser som har uttalt seg om fristene for avleggelse av årsregnskap og årsberetning, men at det er ulike syn blant disse.

Departementet foreslår i proposisjonen at fristen for å avlegge årsregnskapene skal være den samme, også for det konsoliderte regnskapet. Departementet ser på dette spørsmålet i sammenheng med rapporteringen av årsregnskapene til KOSTRA, som i dag er 15. februar. Det naturlige utgangspunktet er at fristen for regnskapsavleggelse er sammenfallende med fristen for å rapportere regnskapet til KOSTRA. Samtidig legger departementet til grunn at Statistisk sentralbyrås (SSBs) ordning med publisering av KOSTRA-tall den 15. mars i året etter regnskapsåret skal videreføres. Etter departementets vurdering vil en felles frist 1. mars, som enkelte høringsinstanser foreslår, medføre at SSB ikke får tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre og produsere data fram mot KOSTRA-publiseringen 15. mars. På den andre siden vil kommunenes innrapportering av konsoliderte regnskaper til KOSTRA lette SSBs arbeid med å publisere såkalte konserntall i KOSTRA-publiseringen. Isolert sett tilsier dette at fristen for regnskapsavleggelse kan være noe senere enn dagens frist 15. februar. Departementet viser også til at Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) og Oslo kommune mener at fristen bør være senere enn dagens frist. Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det lovfestes en felles frist for regnskapsavleggelse den 22. februar.

Departementet foreslår som utvalget at fristen 31. mars for å avlegge årsberetningen videreføres.

1.20.3.7 BUDSJETT OG REGNSKAP MV. FOR INTERKOMMUNALT POLITISK RÅD OG KOMMUNALT OPPGAVEFELLESSKAP

1.20.3.7.1 Gjeldende rett

Kommuneloven gir i dag ingen egne regler om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale samarbeid opprettet etter kommuneloven § 27.

Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (budsjettforskriften) § 13 gir enkelte særlige regler for budsjett for § 27-samarbeid.

Interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 vil også ha regnskapsplikt og plikt til å avlegge årsberetning i henhold til § 13.

1.20.3.7.2 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurderinger og forslag om at alle interkommunale politiske råd (regionråd) og kommunale oppgavefellesskap skal utarbeide eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Dette gjelder uavhengig av om de er eget rettssubjekt eller ikke.

Departementets vurdering er at loven ikke bør stille et generelt krav om at alle interkommunale politiske råd og oppgavefellesskap skal utarbeide egen økonomiplan. Dette bygger på at slike samarbeid ofte vil kunne være mindre enheter, hvor det ikke alltid kan anses nødvendig at det utarbeides en fullstendig økonomiplan etter kommunelovens bestemmelser. Vurderingen av om det er nødvendig eller hensiktsmessig for slike virksomheter å utarbeide en økonomiplan må gjøres konkret for det enkelte samarbeid, ut fra virksomhetens art og økonomiske omfang. Lovforslaget innebærer at deltakerkommunene selv må avgjøre om det skal stilles krav om at virksomheten skal utarbeide økonomiplan.

Departementet er også enig i at det er det øverste organet i samarbeidet som skal fastsette årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Budsjettet krever dermed ikke godkjenning fra kommunestyret eller fylkestinget hos deltakerne i samarbeidet. Departementet bygger dette på at en enkelt deltaker ikke bør kunne forhindre gjennomføring av et budsjett som det er flertall for i representantskapet. Lovforslaget innebærer at de deltakende kommunene eller fylkeskommunene ikke kan bestemme i samarbeidsavtalen at budsjettet skal godkjennes av de respektive kommunestyrer eller fylkesting før budsjettet er endelig, slik budsjettforskriften § 13 nr. 2 tredje punktum åpner for. Dette svarer til løsningen etter lov om interkommunale selskaper § 18. Departementet vil presisere at samarbeidets budsjett må bygge på realistiske forutsetninger, blant annet de rammene som kommunestyrene i deltakerkommunene har vedtatt for samarbeidet. Departementet vil også

presisere at representantskapets vedtak om budsjett for samarbeidet ikke kan binde deltakerkommunene, eksempelvis når det gjelder eventuelle tilskudd fra deltakerne til samarbeidet.

Departementets forslag i proposisjonen innebærer at regnskapet til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, ikke skal inngå i regnskapet til kontorkommunen (kommunekasseregnskapet). Årsregnskapet skal imidlertid inngå i det konsoliderte regnskapet til kontorkommunen.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at det tas inn en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetningen for interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap.

Departementet merker seg at enkelte høringsinstanser mener at kravet om eget budsjett og regnskap mv. ikke bør gjelde for interkommunale politiske råd (regionråd) og oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt. For samarbeid som er små og har begrenset økonomi, ser departementet at det kan stilles spørsmål ved om det er nødvendig at samarbeidene utarbeider eget regnskap. Praktiske grunner kan tilsi at det er enklere og tilstrekkelig at regnskapet til små samarbeid innarbeides i regnskapet til kontorkommunen. Det samme spørsmålet kan stilles når det gjelder et krav om eget årsbudsjett for små samarbeid. Departementet legger vekt på at et krav om eget budsjett og regnskap mv. klargjør at det er representantskapet som har ansvaret for økonomisk styring og kontroll med samarbeidets økonomi. Dette er av prinsipiell betydning også for små samarbeid. Departementet er imidlertid enig i det som blant annet Buskerud fylkeskommune peker på, at det også bør legges vekt på praktiske og administrative hensyn. Departementet foreslår derfor i proposisjonen at hjemmelen for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for interkommunale politiske råd og oppgavefellesskap, også skal gi hjemmel til å fastsette unntak fra lovens regler om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

Årsregnskapet til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap vil etter lovforslaget være underlagt regnskapsrevisjon samt forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen etter kommunelovens regler om dette. Departementet legger til grunn at myndigheten til å velge regnskapsrevisor ligger til representantskapet hvis ikke noe annet er bestemt i samarbeidsavtalen.

1.20.4 Balanse i årsbudsjettet og inndekning av merforbruk

1.20.4.1 GJELDENE RETT

Budsjettbalanse

Kommuneloven § 46 nr. 6 fastsetter at det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

Gjeldende rett er ikke til hinder for at det i enkeltår budsjetteres med et negativt driftsresultat. Kommunene har adgang til å finansiere årets drift med bruk av oppsparte driftsmidler fra tidligere år, jf. kommuneloven § 46 nr. 7.

Kravet til balanse i driftsbudsjettet regnes som oppfylt så lenge summen av årets utgifter og avsetninger, herunder inndekning av merforbruk og overføringer til investeringsbudsjettet, ikke overstiger summen av årets inntekter og bruk av avsetninger. Det vil si at det ikke kan budsjetteres med et merforbruk («underskudd») på bunnlinjen.

Inndekning av regnskapsmessig merforbruk

Regnskapsforskriften § 9 gir regler for hvordan årsregnskapet skal avsluttes før kommunestyret tar stilling til inndekning av et eventuelt merforbruk («underskudd»).

Hovedregelen er at inndekning av merforbruk i driftsregnskapet skal foretas innen det andre året etter at merforbruket oppsto, jf. § 48 nr. 4 første punktum. Hvis det foreligger særlige forhold, kan merforbruk i driftsregnskapet dekkes inn over ytterligere to år, det vil si senest det fjerde året etter at det oppsto, jf. § 48 nr. 4 andre punktum. Etter § 48 nr. 4 tredje og fjerde punktum kan departementet godkjenne at inndekning av merforbruk likevel dekkes inn over flere enn fire år, hvis raskere inndekning enn fire år vil gi uforholdsmessig store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser.

1.20.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Budsjettbalanse

Det framgår av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets vurderinger om at det ikke er hensiktsmessig å endre reglene om balanse i årsbudsjettet og økonomiplanen. Departementet mener som utvalget at et strengere krav til driftsresultatet i kommunenes driftsbudsjett vil begrense kommunenes mulighet til å styre økonomien på en måte som er tilpasset den lokale situasjonen. Departementet slutter seg derfor til utvalgets lovforslag. Forslaget innebærer at nivået på dagens krav til budsjettbalanse videreføres, men at bestemmelsen om budsjettbalanse får ny ordlyd som beskriver kravet på en bedre måte.

Inndekning av regnskapsmessig merforbruk

Avslutning av driftsregnskapet

Departementet viser i proposisjonen til utvalgets forslag om at et merforbruk («underskudd») i driftsregnskapet skal dekkes inn direkte mot en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet. Utvalget foreslår også at et mindreforbruk («overskudd») i driftsregnskapet skal dekke inn eventuelle uinndekkete merforbruk fra tidligere år før regnskapet avsluttes. Mindreforbruk utover uinndekkete merforbruk skal avsettes direkte til disposisjonsfond. I praksis innebærer forslagene en innstramming i forhold til gjeldende krav til inndekning av merforbruk, fordi størrelsen på merforbruket som eventuelt må framføres til inndekning i senere år vil bli redusert mot tilgjengelig egenkapital.

Når det er brukt mer penger enn planlagt, er det etter departementets vurdering god økonomiforvaltning å dekke inn merforbruket tidligst mulig. Departementet legger også vekt på at forslaget bidrar til at balanseregnskapet på en enklere måte enn i dag synliggjør kommunens økonomiske handlingsrom, slik mange høringsinstanser har pekt på. Departementet merker seg at forslaget får støtte av et stort flertall av høringsinstansene. Flere av høringsinstansene som går imot utvalgets forslag, mener at denne måten å avslutte regnskapet på, ikke lenger vil få fram kommunens «reelle årlige resultat» på bunnlinjen. Departementet vil peke på at bunnlinjen i kommuneregnskapet (størrelsen på mer- eller mindreforbruket) også under gjeldende rett skal justeres i visse tilfeller ved regnskapsavslutningen, jf. strykningsreglene i regnskapsforskriften § 9. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om nye regler for avslutning av driftsregnskapet.

Enkelte høringsinstanser mener at kommunestyret selv bør ha ansvaret for å vedta disponering av mer-/mindreforbruk i driftsregnskapet, og at dette ikke skal gjennomføres av administrasjonen. Som et alternativ foreslår Kommunerevisjon IKS at kommunestyret hovedsakelig skal vedta de samme disposisjonene som utvalget foreslår, i stedet for at administrasjonen gjennomfører disse før regnskapet avlegges. Departementet er ikke enig i at dette er en hensiktsmessig løsning, all den tid de aktuelle disposisjonene som her skal gjennomføres vil være uttømmende regulert i loven.

Nye regler for avslutning av driftsregnskapet er en forlengelse av de gjeldende strykningsreglene i regnskapsforskriften § 9. Dette er tekniske og detaljerte regler.

Departementet viser videre i proposisjonen til at ny regnskapsavslutning fører til at bunnlinjen i kommuneregnskapet ikke lenger vil vise et mindreforbruk, men alltid vise enten 0 eller et merforbruk som må framføres til inndekning i senere år. Departementet er derfor enig i det som både utvalget og flere av høringsinstansene

peker på, at regnskapsmessige avvik fra årsbudsjettet og disposisjonene som foretas før regnskapsavslutningen, bør framkomme i kommuneregnskapet, men da på en annen måte enn det som følger av gjeldende rett. Det vises i proposisjonen til at departementet vil følge opp dette i arbeidet med nye forskriftsregler om hvordan kommuneregnskapet skal stilles opp.

Fristene for inndekning av merforbruk

Departementet er i proposisjonen enig i utvalgets forslag om å videreføre fristene for inndekning av merforbruk i driftsregnskapet. Dette innebærer at merforbruk som utgangspunkt skal dekkes inn senest det andre året etter at merforbruket oppsto, men at kommuner under særlige forhold kan vedta å dekke inn merforbruk senest fire år etter at det oppsto.

Departementet viser til at kommunene utover dette kan vedta å dekke inn merforbruk over inntil ti år, hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn merforbruket over fire år blir uforholdsmessig store. Slike vedtak må godkjennes av departementet for å være gyldige. Departementet foreslår å videreføre adgangen til å godkjenne at merforbruk dekkes inn over en periode på flere enn fire år.

Dagens kommunelov gir imidlertid ikke adgang til å dekke inn merforbruk utover 10 år. Dette er i enkelte tilfeller etter departementets vurdering uheldig.

Departementet mener at en forlenget inndeknings- tid på inntil ti år vil være tilstrekkelig i de aller fleste tilfeller. Departementets vurdering er samtidig at loven ikke bør sette en absolutt grense for hvor lang inndekningstiden kan være. Dette åpner for at departementet i unntakstilfeller kan godkjenne inndekning av merforbruk utover ti år.

Som en hovedregel vil departementet ved første gangs behandling av søknader om forlenget inndekningstid ikke godkjenne inndekningstider lengre enn ti år. Formålet med lovforslaget er at departementet helt unntaksvis kan godkjenne inndekning utover ti år, dersom det i enkelttilfeller senere viser seg at inndekning innenfor ti år likevel ikke er mulig å gjennomføre.

Plikt til å vurdere endringer i årets budsjett hvis fjorårets regnskap viser merforbruk

Departementets vurdering er at kommunestyret ved oppfølgingen av inneværende års budsjett må ta hensyn til et eventuelt merforbruk i fjorårets årsregnskap. Departementet er således enig i utvalgets forslag om at kommunedirektøren, i tillegg til dagens regler om budsjettstyring, også skal ha plikt til å foreslå endringer i årets budsjett hvis det er lagt fram et årsregnskap med merforbruk, og at kommunestyret skal behandle denne saken senest 30. juni. Dette skal gi en bedre kobling mot regnskapet i budsjettoppfølgingen, og bidra til at kom-

munestyret ikke utsetter inndekningen av merforbruk uten en nærmere vurdering.

Inndekning av merforbruk i kommunale foretak, interkommunale politiske råd (regionråd) og kommunale oppgavefellesskap

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om regler for inndekning av merforbruk i kommunale foretak, interkommunale politiske råd og oppgavefellesskap. Disse virksomhetene har i utgangspunktet selv ansvaret for å dekke inn merforbruk året etter at det har oppstått. I de tilfellene merforbruket ikke er dekket inn fullt ut sikrer lovforslaget at slike enheter ikke kan drive med merforbruk over tid, og at kommunene oppfyller lovens balansekrav.

Oslo kommune peker i sin høringsuttalelse på at utvalget ikke drøfter om kommunekassen kan disponere eventuelle overskudd i foretakene dersom kommunekassen går med underskudd. Departementet ser det ikke som nødvendig å lovregulere dette nærmere, fordi kommunestyret som øverste organ har myndighet til å vedta at det skal tas ut midler fra et kommunalt foretak, for eksempel for å dekke et merforbruk i kommunekassen.

1.20.5 Skillet mellom drift og investering

1.20.5.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven § 46 nr. 5 fastsetter at årsbudsjettet skal bestå av en driftsdel og en investeringsdel.

Nærmere bestemmelser om innholdet i driftsdelen og investeringsdelen er gitt i forskrift 15. desember 2000 nr. 1523 om årsbudsjett (omtalt som budsjettforskriften). Det følger av bestemmelsene i forskrift 15. desember 2000 nr. 1524 om årsregnskap og årsberetning (omtalt som regnskapsforskriften) at skillet gjelder tilsvarende for kommunenes regnskaper.

Skillet mellom drift og investering må praktiseres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk, jf. kommuneloven § 48 nr. 2.

Budsjettforskriften § 5 og regnskapsforskriften § 3 gir i tillegg særskilte regler om føringen av inntekter fra salg av finansielle anleggsmidler. Reglene innebærer at en andel av inntektene fra salg av aksjer etter nærmere vilkår kan finansiere driften.

1.20.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Driften skal bare finansieres av løpende inntekter

Departementet deler i proposisjonen utvalgets vurderinger og forslag om å lovfeste en hovedregel om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter. Det sentrale i denne hovedregelen er at kommunene, av hensyn til kommende generasjoner, ikke skal ha anledning til å basere driften på bruk av formuesverdier. Et slikt prinsipp er viktig for å opprettholde en

sunn kommunal økonomi over tid. Departementet mener videre at prinsippet om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter må gjelde for kommunenes føring av inntekter og utgifter i økonomiplanen, budsjettet og regnskapet. Dette har avgjørende betydning for det reelle innholdet i kravet om at kommunene skal ha balanse i årsbudsjettet. Lovforslaget klargjør også at kommuner ikke kan finansiere driften med inntekter som ikke kan regnes som løpende, hvis ikke dette har særskilt hjemmel.

Departementet legger som utvalget til grunn at det er behov for å gi nærmere regler i forskrift om hvilke inntekter og utgifter som tilhører henholdsvis driftsbudsjettet/-regnskapet og investeringsbudsjettet/-regnskapet. Det nærmere skillet må utover reglene i lov og forskrift, som i dag, praktiseres i tråd med den rettslige standarden god kommunal regnskapsskikk.

Utbytte fra kraftselskaper

Det vises i proposisjonen til at mange kommuner har betydelige utbytteinntekter fra kraftselskaper.

Departementet legger i proposisjonen opp til at forskriften som nevnt over også skal inneholde regler for føring av inntekter fra kraftselskaper, slik utvalget foreslår.

Utvalget mener at forskriftsreglene bør bygge på at utdelte midler som i realiteten stammer fra overskudd i virksomheten, skal regnes som driftsinntekter, mens utdelte midler som må regnes som innskutt kapital, må tas inn i investeringsdelen av budsjettet og regnskapet.

Salg av aksjer

Departementet er i proposisjonen enig i utvalgets forslag om å lovfeste dagens forskriftsregel om at en andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som driftsinntekt. Departementet presiserer at forutsetningen er at kommunen, enten alene eller sammen med andre kommuner, har bestemmende innflytelse i selskapet. Begrunnelsen for regelen har vært å åpne for at denne delen av salgsinntekten kan finansiere driften, på samme måte som inntekter fra «ordinære» utbytter, selv om midlene først frigjøres for kommunene ved salg. Departementet ser ikke vesentlige argumenter for å snevre inn denne adgangen. Regelen er fortsatt aktuell for de tilfellene hvor kommuner i framtiden selger eierandeler i aksjeselskaper. Som utvalget mener departementet at nærmere regler for beregning av inntektsandelen som kan tas i driftsbudsjettet/-regnskapet, gis i forskrift.

Dispensasjonsadgang. Bruk av kapitalverdier i drift

Departementet er i proposisjonen ikke enig i utvalgets forslag om at departementet skal ha adgang til å gi unntak fra lovens hovedregel. Utvalget peker på at det i visse tilfeller kan være forsvarlig å benytte inntekter fra realisasjon av formuesverdier i driften, og at det vil være

uheldig dersom loven unødig låser inne store formuesverdier hvor midlene ikke har en fornuftig anvendelse.

For departementet er det imidlertid svært vanskelig å se for seg tilfeller der en kommune ikke vil kunne benytte realiserte formuesverdier på en fornuftig måte innenfor investeringsbudsjettet. Slike inntekter bør etter departementets vurdering brukes til å betale ned på lånegjeld, eventuelt som egenkapital i nye investeringer. Slike disposisjoner vil bidra til å lette handlingsrommet på kommunens driftsbudsjett.

Det vises i proposisjonen til at departementet også vil peke på at en unntaksadgang raskt vil kunne bli ønsket brukt av kommuner i økonomisk ubalanse med tanke på å bruke engangsinntekter til inndekning av merforbruk i driften. Slike kommuner må imidlertid dekke inn merforbruket ved å tilpasse utgiftsnivået. Departementet slutter seg i proposisjonen således til de innvendingene som enkelte fylkesmannsembeter peker på. På denne bakgrunnen foreslår departementet at utvalgets forslag til å gi unntak ikke tas inn i loven.

Tilskudd til andres investeringer

Finansiering av tilskudd til andre

Departementet slutter seg i proposisjonen i hovedsak til utvalgets vurderinger, som konkluderer med at kommunenes tilskudd til andres investeringer fortsatt må finansieres over driftsbudsjettet/-regnskapet.

Departementet mener imidlertid at regelverket bør gi enkelte unntak fra hovedregelen. Departementets vurdering er at loven i visse tilfeller bør åpne for at kommunene kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til andres investeringer. Når det åpnes for å lånefinansiere visse typer investeringstilskudd, er det etter departementets vurdering rimelig at det samtidig åpnes for at kommuner i de samme type tilfellene kan finansiere tilskudd med egne kapitalinntekter. Departementet ser ingen sterke økonomiske innvendinger mot dette, og foreslår at dette presiseres i loven.

Regnskapsføring av flerårige tilskudd til andre

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at anordningsprinsippet skal forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker, slik at de årlige tilskuddene kan finansieres over de budsjettårene som tilskuddet løper. Dette legger til rette for at kommunene får mulighet til å yte støtte til andres investeringer med tilskudd over driftsbudsjettet over flere budsjettår.

1.20.6 Låneopptak og avdrag på lån

1.20.6.1 INNLEDNING

De siste årene har det vært en markant vekst i kommunesektorens gjeld. Gjeldsveksten er et uttrykk for at kommunene har utviklet tjenestetilbudet og infrastruktur

turen, blant annet med bakgrunn i befolkningsvekst, vedlikeholdsetterslep og statlige satsinger. Gjeldsveksten gjenspeiler også lokalpolitiske prioriteringer, slik utvalget peker på.

Selv om gjeldsveksten har vært betydelig, framgår det av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at det ikke bør lovfestes et felles gjeldstak og en øvre grense for gjelden for sektoren. Dette er inngripende ordninger som ser bort fra at kommunene selv bør ha ansvaret for økonomiforvaltningen. Departementet viser også til at kommunesektoren ser ut til å håndtere gjeldsveksten. Statlig kontroll med kommunenes låneopptak bør derfor fortsatt rettes mot enkeltkommuner med økonomiske utfordringer. Departementet viser til at kommunenes samlede låneopptak over tid vil være begrenset av kommunenes inntektsvekst og lovens krav til budsjettbalanse.

Departementet mener at kommuneloven fortsatt må inneholde bestemmelser om hvilke formål det kan tas opp lån til, og foreslår enkelte endringer i reglene om dette. Departementet viderefører at loven fortsatt skal stille krav til årlige avdrag på lån, men foreslår endringer i reglene for hvordan minimumskravet til årlige avdrag skal beregnes.

1.20.6.2 FORMÅL SOM KAN FINANSIERES MED LÅN

1.20.6.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 50 angir formålene som kommunene kan ta opp lån til. Tiltak som ikke er positivt angitt i § 50, må kommunene finansiere med egne midler.

Etter § 50 nr. 1 kan det tas opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Se oversikt i proposisjonens pkt. 20.6.1.1.

Formidlingslån – lån til videre utlån

Utvalget foreslår å videreføre at kommunene bare kan ta opp lån til videre utlån (såkalte formidlingslån) hvis mottakeren ikke driver næringsvirksomhet og hvis midlene skal benyttes til investeringer.

Utvalget viser til at formidlingslån vil være et nullsumspill for kommunene, forutsatt at kommunene ikke tar på seg for stor kredittrisiko i forbindelse med videreutlånet. Utvalget foreslår derfor som et nytt vilkår at kommunene ikke kan ta opp lån til videre utlån hvis det innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Utvalget presiserer at forbudet mot å etablere formidlingslån som innebærer vesentlig økonomisk risiko, ikke gjelder for lån til boligsosiale formål.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å detaljregulere hva som er vesentlig økonomisk risiko. Utvalget legger til grunn at begrepet vesentlig økonomisk risiko må vurderes i lys av den enkelte kommunes økonomiske stilling og hvilken økonomisk evne kommunen kan antas å ha til å dekke et potensielt tap. Det vil være naturlig å vurdere om det foreligger vesentlig risiko ut fra

kommunens samlede utlånsportefølje. Utvalget viser videre til at forbudet i praksis vil rette seg mot formidlingslån som er store i forhold til kommunens økonomi, men at også mange mindre formidlingslån samlet sett vil kunne innebære en vesentlig risiko. Begrepet vesentlig økonomisk risiko må ifølge utvalget også forstås slik at det skal være en høy terskel for å kunne yte formidlingslån når sannsynligheten for tap er stor, selv om beløpet er mindre. Utvalget viser her til at støtte i form av formidlingslån som i realiteten er å betrakte som (utsatte) tilskudd, bør gis som direkte tilskudd.

Lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning

Utvalget foreslår at gjeldende kommunelov § 50 nr. 3 og nr. 4, som gir adgang til å ta opp lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning, ikke videreføres. Basert på opplysninger fra Finanstilsynet mener utvalget at disse bestemmelsene er overflødige.

1.20.6.2.2 Departementets vurdering

Innledning

Departementet slutter i proposisjonen seg til utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende regler om hvilke formål kommunene kan ta opp lån til. Dette legger til rette for at kommunene kan lånefinansiere investeringer i eiendommer og infrastruktur mv. som de eier selv, og sikrer at kommunene kan etablere driftskreditt for å kunne håndtere midlertidige likviditetsbehov.

Departementet viser i proposisjonen til at utvalget foretar en grundig gjennomgang av om låneadgangen bør utvides. Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsene om låneopptak fortsatt skal bygge på et prinsipp om «formuesbevaring» og det finansielle ansvarsprinsipp. Kommunene bør som utgangspunkt bare kunne ta opp lån til varige driftsmidler som kommunen eier selv, og ikke kunne lånefinansiere driftsaktiviteter eller kjøp av aksjer.

Departementet legger stor vekt på hensynet til en sunn kommuneøkonomi. Begrensningene på hvilke formål kommunene kan ta opp lån til, støtter opp om dette. Regler om hva som er lovlig låneformål, innebærer på den andre siden begrensninger på kommunenes rettslige handlingsrom. Dette begrunner en viss utvidelse av hvilke formål kommunene kan ta opp lån til.

Lån til kjøp av single-purpose eiendomsselskap

Departementet viser i proposisjonen til at kjøp og salg av næringseiendom mellom private parter ofte skjer gjennom kjøp av aksjene i selskapet som er hjemmelshaver til eiendommen. Departementet er kjent med at kommuner i flere tilfeller har ønsket å skaffe seg eiendom ved å kjøpe aksjene i et eiendomsselskap med lånefinansiering. I dag innebærer imidlertid kommune-

lovens generelle forbud mot å låne til aksjekjøp at kommunene ikke kan lånefinansiere et slikt aksjekjøp.

Departementet deler utvalgets syn om at det er unødigg strengt at dagens lov hindrer kommuner i å skaffe seg nødvendig eiendom på en måte som ellers synes for-svarlig. Det å åpne for låneadgang til kjøp av aksjer i sin-gle-purpose eiendomsselskaper legger til rette for at kommunene kan skaffe seg eiendom med lånefinansie-ring gjennom en annen transaksjonsform enn tradi-sjonelle eiendomskjøp. Departementet er således enig i utvalgets forslag om at kommunene skal få adgang til å låne til kjøp av aksjene i (rene) eiendomsselskaper. Det-te gjelder kun hvis det er tale om kjøp av alle aksjer i ei-endomsselskapet.

Departementet er enig i at loven må gi en god av-grensning av hva som skal regnes som eiendomsselskap i kommunelovens forstand og dermed falle innenfor lå-neadgangen. Departementet foreslår i proposisjonen som utvalget at det bare kan tas opp lån til kjøp av aksje-ne i eiendomsselskap hvis selskapets eneste virksomhet er å eie og drifte en fast eiendom, og hvis selskapet ikke har andre vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen og hvis selskapet ikke har andre ansatte enn daglig leder.

Lån til investeringer i selskaper og tilskudd til andres investeringer

Departementet slutter seg i proposisjonen til utval-gets vurderinger og forslag om at det ikke bør gis en ge-nerell åpning for at kommuner kan lånefinansiere in-vesteringer i selskaper i form av kjøp av aksjer, kapi-talinnskudd og liknende. Dette viderefører gjeldende rett. Risikoen for verditap tilsier at det ikke bør åpnes opp for lån til investeringer i selskaper. Departementet har også merket seg at ingen høringsinstanser går klart inn for en slik låneadgang.

På den samme bakgrunnen slutter departementet seg også til utvalgets vurdering om at det ikke skal være adgang til å lånefinansiere kjøp av kraftaksjer eller inn-skudd av kapital i kraftselskaper.

Departementet viser i proposisjonen videre til at ut-valget har delt seg i spørsmålet om loven bør åpne for at tilskudd til andres investeringer kan finansieres med lån. Departementet merker seg at det også blant hø-ringsinstansene er noe ulike syn på spørsmålet.

I proposisjonen gir departementet en vurdering av spørsmålet.

Departementets samlede vurdering er at hensynet til kommunenes handlefrihet må tillegges noe mer vekt ved avgrensningen av låneadgangen i ny lov. Departementet legger samtidig til grunn at lovens balansekrav setter rammer for kommunenes gjeldsutvikling og ivaretar kommunens driftsbalanse over tid. Dette gjør det forsvarlig å foreta en begrenset utvidelse av kommune-nes låneadgang. Departementet foreslår på denne bak-

grunn at kommunene på visse vilkår skal få adgang til å ta opp lån til andres investeringer.

Departementet mener imidlertid at en utvidelse av låneadgangen bør være snevrere enn den utvidelsen som mindretallet i utvalget foreslår. Departementet leg-ger vekt på at utvidelsen av låneadgangen må være be-grenset til tilfeller hvor et unntak fra eierkravet i større grad kan forsvares. Departementet er også opptatt av at avgrensningen av låneadgangen ivaretar hensynet til økonomisk forsvarlighet, og at avgrensningen ikke åp-ner for et uheldig press på at kommuner må bidra med finansiering til investeringer som andre enn kommune-ne har ansvar for å prioritere.

Departementet foreslår i proposisjonen for det før-ste å åpne for at kommuner kan lånefinansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som en annen kommune skal foreta. Dette åpner for at kommuner i fellesskap kan lånefinansiere en investering som skal eies av én eller flere kommuner, men ikke nødvendigvis av alle kommunene som bidrar til å finansiere investe-ringen. Forutsetningen for låneopptak er at tilskuddet benyttes til investeringer på et område hvor kommune-ne har et lovpålagt ansvar, eksempelvis innenfor helse-og omsorgstjenestene. Forslaget gjelder på tilsvarende måte for fylkeskommunene.

Departementet foreslår i proposisjonen for det an-dre å åpne for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap skal foreta. Låneadgangen skal bare gjelde hvis kommunen eller fylkeskommunen har en eieran-del i selskapet, og hvis kommuner eller fylkeskommu-ner enten alene eller sammen har bestemmende innfly-telse i selskapet. Det skal dessuten kun være adgang til å ta opp lån hvis investeringen skal foretas på et område hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar, eksempelvis på kulturområdet eller innenfor kollektivtransport. I tillegg foreslår departementet at lå-neadgangen skal begrenses slik at den enkelte kommu-nens eller fylkeskommunens låneopptak står i forhold til den enkelte kommunens eller fylkeskommunens eierandel i selskapet.

Formidlingslån – lån til videre utlån

Departementet slutter seg i proposisjonen til utval-gets forslag om vilkårene for at kommuner skal kunne ta opp lån til videre utlån.

Departementet viser til at det ikke skal være anled-ning til å ta opp lån til videre utlån hvis det innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen. Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger om begrepet vesentlig økonomisk risiko. Departemen-tet mener at det ikke er hensiktsmessig å detaljregulere hva som må anses å være en vesentlig økonomisk risiko. Risikovurderingen må baseres på et faglig skjønn. Mo-

menter som må vurderes, er sannsynligheten for tap, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere det potensielle tapet.

Departementet viser i proposisjonen til at utvalget mener at vesentlig økonomisk risiko skal forstås slik at det skal være en høy terskel for å kunne yte formidlingslån når sannsynligheten for tap er stor selv om beløpet er mindre. Departementets vurdering er at det i risikovurderingen også må legges vekt på kommunens evne til å håndtere et eventuelt tap. Dersom et eventuelt mislighold vurderes bare å få meget beskjedne konsekvenser for kommunens økonomi og for kommunens kjerneoppgaver, for eksempel ved at det er snakk om et lite lånebeløp, anses ikke dette å innebære vesentlig økonomisk risiko. Departementets vurdering av hvordan vesentlig økonomisk risiko skal forstås, skiller seg på akkurat dette punktet noe fra utvalgets forståelse.

Det kan imidlertid også tenkes tilfeller der det er klart på etableringstidspunktet at et formidlingslån ikke vil bli tilbakebetalt, slik at utlånet i realiteten er et tilskudd. Departementet viser til at støtte i form av formidlingslån som i realiteten er å betrakte som tilskudd, som det klare utgangspunkt må gis som direkte tilskudd.

Lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om å oppheve kommuneloven § 50 nr. 3 og nr. 4 om lån for å sikre forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning. Høringsrunden har ikke avdekket innvendinger mot dette.

Lån til innfrielse av garantier

Departementet slutter seg til synspunktet fra Norges kommunerevisorforbund (NKRF) om at det ikke skal kunne tas opp lån til innfrielse av driftsgarantier. Departementet mener samtidig at det er behov for å endre bestemmelsen om lån til innfrielse av garantier, utover det NKRF foreslår. Departementet viser til at kommunene i dag kan ta opp lån for å innfri garantiansvar, forutsatt at det er påkrevd for å kunne innfri garantien, jf. § 50 nr. 2 andre punktum.

Departementet viser til at innfrielse av garantier for andres driftsutgifter eller utgifter til investeringer bør sammenliknes med tilskudd. Etter budsjett- og regnskapsreglene skal tilskudd til andre som hovedregel finansieres over kommunens driftsbudsjett. Tilskudd til andre kan heller ikke finansieres over budsjettet med lån. For å få en god sammenheng i regelverket, bør derfor innfrielse av selvstendige garantier belastes driftsskapet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke skal være adgang til å ta opp lån for innfrielse av garantiansvar dersom innfrielsen gjelder selvstendige ga-

rantier. Låneadgangen vil dermed bare gjelde for innfrielse av kausjoner for andres økonomiske forpliktelser (tredjemannsgarantier).

Departementet vil presisere at hvis ansvaret i en selvstendig garanti gjøres gjeldende og kommunen mangler likviditet, gir loven uansett adgang for kommunen til å benytte driftskreditt eller ta opp likviditetslån slik at betalingsforpliktelsen kan innfris.

Departementet presiserer også at hvis ansvaret i en selvstendig garanti gjøres gjeldende, kan utgiften likevel lånefinansieres dersom utgiften kan regnes som et tilskudd til andres investeringer som kan lånefinansieres etter § 14-16 første eller andre ledd.

Departementet viser videre i proposisjonen til at dersom en kommune må innfri et kausjonsansvar, vil det kunne skje på ulike måter. Se omtale i proposisjonen. Adgangen til å ta opp lån til innfrielse av garantiansvar må for slike tilfeller forstås som en hjemmel til å tre inn som debitor eller til å ta opp lån for refinansiere lånet (hovedstolen) i slike tilfeller.

Departementet foreslår på denne bakgrunn i proposisjonen ikke å videreføre kommuneloven § 50 nr. 2 andre punktum om at det bare kan tas opp lån til garantier hvis det er påkrevd for å innfri garantiansvaret. Departementet mener at dette vilkåret er unødvendig med de endringene som departementet foreslår.

1.20.6.3 AVDRAG PÅ LÅN

1.20.6.3.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 50 nr. 7 bokstav a fastsetter et minimumskrav til kommunenes årlige låneavdrag. Kravet retter seg ikke mot avdragene på det enkelte lån, men mot kommunens samlede lånegjeld. Avdragene skal minst være så store at den gjenstående løpetiden på gjelden ikke overstiger den veide levetiden på anleggsmidlene.

Bestemmelsen i § 50 nr. 7 bokstav b innebærer at de avdragene som kommunene mottar på sine videreutlån (mottatte avdrag på formidlingslån), jf. kommuneloven § 50 nr. 6, uavkortet skal brukes til nedbetaling av innlån til kommunen.

1.20.6.3.2 Departementets vurdering

Avdrag på lån

Beregning av minimumsavdraget

Departementet er i proposisjonen enig i utvalgets vurderinger om at reglene for beregning av minimumsavdrag bør endres for å sikre at avdragene på gjelden ikke skyves for langt ut i tid, sammenliknet med levetiden på kommunens eiendeler. Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om å lovfeste en beregning av minimumsavdraget der minimumsavdraget knyttes til avskrivningene som er bokført i regnskapet, og justeres for forholdet mellom størrelsen på

lånegjelden og størrelsen på de avskrivbare anleggsmidlene. Departementet viser også til at dette gir en enklere beregningsmetode enn det som følger av den såkalte vektingsmodellen og ordlyden i dagens lov.

Ettersom lovens balansekrav innebærer at driftsbudsjettet (minst) skal dekke minimumsavdraget, vil reglene om beregning av minimumsavdraget påvirke hvor stramt balansekravet er utformet og hvordan kommunenes gjeldsbyrde utvikler seg. Departementet viser til at flere høringsinstanser mener at det av økonomiske grunner bør være en overgangsordning ved innføring av nytt minimumsavdrag. Departementet har med utgangspunkt i KOSTRA-tall for 2016 gjort en nærmere vurdering av hvordan et nytt krav til minimumsavdrag kan komme til å slå ut. Beregningen indikerer at om lag 150 kommuner kan få et høyere minimumsavdrag med nye regler.

Departementets beregninger viser at det kun vil være et lite mindretall av kommunene hvor høyere avdrag slår ut i et negativt driftsresultat.

Det framgår av proposisjonen at departementet vil peke på at de kommunene som vil måtte øke sine låneavdrag på grunn av et nytt krav til minimumsavdraget, vil ha mulighet til å gjøre tilpasninger fram til lovens ikrafttredelse. Kommunene vil også ha mulighet til å tilpasse minimumsavdragene innenfor fleksibiliteten som ligger i balansekravet og inndekkningsreglene, der eventuelle underskudd kan framføres i to år uten at det medfører ROBEK-registrering. Departementet legger også vekt på at høyere låneavdrag over tid bidrar til en sunnere kommuneøkonomi. Departementets samlede vurdering er at det ikke er behov for å innføre en overgangsperiode som skal virke fra lovens ikrafttredelse.

Departementet viser i proposisjonen til at kommunene etter kirkeloven § 15 første ledd bokstav a har hjemmel til å ta opp lån til investeringer i kirkebygg. Etter utvalgets lovforslag vil slike lån inngå i kommunens beregning av minimumsavdraget, hvor kapitalslitet på kommunens eiendeler vil være bestemmende for avdragstiden på lånet til kirkebygget. Departementet mener at det i enkelte tilfeller kan være fornuftig å legge til grunn en lengre avdragstid på slike lån, hvor det tas hensyn til at investeringer i kirkebygg kan ha en vesentlig lengre regnskapsmessig forventet levetid, enn avskrivningsperioden for kommunale bygg. Departementet foreslår derfor en særskilt regel for avdrag på lån som er tatt opp etter kirkeloven § 15 første ledd bokstav a til investeringer i kirkebygg.

Betaling av minimumsavdrag

Spørsmålet om betaling av minimumsavdraget fikk liten oppmerksomhet i høringen. Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om å presisere at det årlig må betales avdrag på lån minst tilsvarende minimumsavdraget.

Nedbetalingsplikten er ikke til hinder for at kommunene kan ta opp avdragsfrie banklån eller kortsiktige eller langsiktige lån i kredittmarkedet (sertifikatlån og obligasjonslån). Gjeldsporteføljen må imidlertid struktureres med årlige forfall slik at det på låneporteføljen årlig nedbetales et beløp tilsvarende minimumsavdraget.

Formidlingslån – Bruk av mottatte avdrag og midler fra innlån

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurderinger og forslag om at mottatte avdrag på videreutlån (formidlingslån) kan benyttes til å betale ned på kommunens samlede innlån. Det vil si at kommunene ikke har plikt etter loven til å bruke mottatte avdrag fra formidlingslån til å nedbetale kommunens innlån for videre utlån.

Departementet er videre enig med utvalget i at dagens lov legger unødige strenge begrensninger på kommunenes muligheter til å benytte midler som er tilbakebetalt til kommunen til nye utlån. Departementet foreslår derfor å åpne for at kommunene også kan benytte mottatte avdrag på formidlingslån, til nye utlån («reutlån»). Mottatte avdrag kan dermed bare benyttes til enten avdrag på innlån eller til reutlån.

1.20.6.4 FINANS- OG GJELDSFORVALTNING

1.20.6.4.1 Gjeldende rett

Kommuneloven fastsetter rammene for hvordan kommunene skal forvalte sin gjeld og likviditet. Etter kommuneloven § 52 nr. 3 skal kommunene forvalte sine midler med tilfredsstillende avkastning, uten vesentlig finansiell risiko og slik at de kan dekke betalingsforpliktelser ved forfall (være likvid).

Innenfor disse rammene skal kommunestyret selv gi de nærmere reglene for finansforvaltningen ved å fastsette et finansreglement, jf. kommuneloven § 52 nr. 1.

Kommuneloven § 52 nr. 2 gir departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko, se forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning (heretter omtalt som finansforskriften). Forskriften gir regler om hva finansreglementet skal inneholde og krav til kvalitetssikring av dette.

1.20.6.5 DEPARTEMENTETS VURDERING

Regler om finans- og gjeldsforvaltning

Departementet er i proposisjonen enig i utvalgets vurderinger og forslag om at kommunelovens regler om finans- og gjeldsforvaltning fortsatt skal utformes som generelle bestemmelser som angir grunnleggende krav til forvaltningen. Dette innebærer et forbud mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko, herunder et krav til å kun-

ne dekke sine løpende betalingsforpliktelser, samt plikt til å fastsette et finansreglement.

Vesentlig finansiell risiko

Departementet vil i proposisjonen peke på at det i praksis må skilles mellom midler som skal forvaltes kortsiktig, og midler som skal forvaltes langsiktig. De midlene som må utgjøre kommunenes løpende likviditet, må forvaltes med lav risiko og høy likviditet. For midler som kan forvaltes i et lengre tidsperspektiv, åpner lovforslaget fortsatt for at en kommune kan ta noe høyere risiko, så framtidig dette ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Kommunestyret må også ta stilling til hva som er akseptabel risiko for gjeldsporteføljen, uten at gjeldsforvaltningen innebærer vesentlig finansiell risiko. Det omfatter blant annet risikoen ved å ta opp lån med kort løpetid.

Departementet er enig med Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) i at usikrete valutalån innebærer en stor finansiell risiko. Departementet vil imidlertid peke på at en lang rekke andre finansielle disposisjoner også kan innebære en vesentlig risiko. Departementet er enig i utvalgets vurderinger om at å lovfeste enkelte avgrensede forbud mot enkelte typer disposisjoner ikke er en hensiktsmessig løsning for å sikre kommunene mot vesentlig finansiell risiko.

Nærmere om begrepet vesentlig finansiell risiko

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forståelse av begrepet vesentlig finansiell risiko. Begrepet finansiell risiko er ment å dekke alle former for finansiell risiko, slik som kredittrisiko, kursrisiko, renterisiko, likviditetsrisiko og så videre. Departementet legger til grunn at vurderingen av om en disposisjon innebærer vesentlig finansiell risiko, må baseres på den enkelte kommunes økonomiske stilling. Vurderingen må gjøres i lys av at finans- og gjeldsforvaltningen skal sikre det økonomiske grunnlaget for å ivareta kommunens oppgaver, og i lys av at kommunen til enhver tid må kunne dekke sine betalingsforpliktelser.

Begrepet vesentlig finansiell risiko må forstås som et relativt og ikke et konstant begrep.

Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, kan rette seg både mot kommunens samlede portefølje og mot enkelte disposisjoner.

Departementet vil understreke at kommunene ikke bare er utsatt for risiko på aktivassiden. Forbudet mot å ta på seg vesentlig finansiell risiko gjelder også for gjeldsforvaltningen. Også gjeldsforvaltningen kan innrettes slik at det oppstår risiko som må håndteres. Et eksempel er bruk av kortsiktige lån ved finansiering av langsiktige investeringer. Dette er en løsning som stadig flere kommuner har tatt i bruk. I praksis skjer dette ved at det tas opp lån med korte løpetider i kapitalmarkedet

(sertifikatlån) hvor lånet må refinansieres ved forfall, eksempelvis hver sjette måned.

Spørsmålet om en kommune har gått utover lovens forbud mot vesentlig finansiell risiko, kan prøves ved lovlighetskontroll. Det vises i proposisjonen til at det således ikke hører til kommunenes frie skjønn å avgjøre hva som er vesentlig finansiell risiko i den enkelte sak.

Tilfredsstillende avkastning

Enkelte høringsinstanser mener at det gjeldende kravet til tilfredsstillende avkastning er uheldig og kan bidra til spekulasjon. Departementets vurdering i proposisjonen er at det er klart at hensikten med bestemmelsen er å markere kommunenes ansvar for å forvalte sine midler på en økonomisk fornuftig måte.

Departementet stiller likevel spørsmål ved om en slik bestemmelse er nødvendig å videreføre i ny lov. I lovforslaget er det lagt opp til en generalbestemmelse om sunn økonomistyring. Denne bestemmelsen ivaretar det samme hensynet. Samtidig må et finansreglement gi de nærmere reglene for hvordan pengene skal forvaltes. Departementet viser også til at mens loven setter et forbud mot å ta vesentlig finansiell risiko, vil et krav om å kunne oppnå tilfredsstillende avkastning ha mer preg av å være en symbolbestemmelse. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at kravet til tilfredsstillende avkastning ikke videreføres i ny lov.

Departementet foreslår i proposisjonen i stedet et krav om at finansreglementet skal inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som finansforvaltningen skal innrette seg mot, men uten at dette er formulert som et rettslig avkastningskrav. Forslaget er i tråd med gjeldende forskriftsregler om innholdet i finansreglementet.

Forskriftshjemmel

Departementet foreslår i proposisjonen en snevret forskriftshjemmel enn utvalget. Departementet foreslår at forskriftshjemmelen skal gi departementet adgang til å fastsette nærmere regler om hva kommunenes finansreglementet og finansrapportering skal inneholde. Dette åpner for å videreføre dagens forskriftsregler om dette.

Departementet viser til forslaget om ny bestemmelse om internkontroll som sier at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollbestemmelsen gjelder også for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Departementets vurdering er derfor at det ikke er behov for en hjemmel som åpner for å gi et særskilt forskriftskrav om rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen slik som i dagens finansforskrift § 8 første ledd.

Forskriftshjemmelen skal imidlertid gi departementet adgang til å stille krav om ekstern kvalitetssik-

ring av finansreglementet og av rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen. Departementet viser til at de økonomiske konsekvensene av feil eller mangler i finans- og gjeldsforvaltningen kan være betydelige. Faglig kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for forvaltningen, som foretas av en uavhengig ekstern instans, er et sentralt tiltak for å sikre at kommunens finansreglement legger opp til en forvaltning innenfor lovens rammer, og at rutinene som etableres, er tilstrekkelige til å sikre dette i praksis. Dette åpner for å videreføre dagens forskriftskrav om kvalitetssikring, jf. finansforskriften § 5 og § 8 andre ledd.

Forslaget til forskriftshjemmel innebærer videre at det ikke skal gis regler i forskrift om kompetanse, slik det er gjort i den gjeldende finansforskriften § 3 tredje ledd. For at kommunen kan drive en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning innenfor lovens og finansreglementets rammer, er det en underliggende forutsetning at kommunen har den kunnskapen om finans- og gjeldsforvaltning som er nødvendig. Finansreglementet må utformes i lys av kommunens kompetanse til å vurdere og håndtere finansiell risiko, også når kommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre. Departementets vurdering er at det ikke er nødvendig å regulere slike alminnelige grunnleggende premisser for en forsvarlig forvaltning i loven eller tilhørende forskrift, slik det i dag er gjort i finansforskriften § 3 tredje ledd.

Departementets forslag til regler om finansforvaltning og internkontroll skal legge til rette for at kommunene fortsatt har rom til å utforme innholdet i finansreglementet, rutinene og rapporteringen ut fra lokale behov, innenfor lovens rammer.

Gjeldende forskriftshjemmel åpner for at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om bestemte typer disposisjoner som innebærer finansiell risiko. Den gjeldende finansforskriften har imidlertid ikke regulert dette nærmere. Departementet er i proposisjonen enig i utvalgets vurderinger om at forskriftshjemmelen ikke lenger skal omfatte regler om bestemte finansielle disposisjoner.

1.20.7 Garantier

1.20.7.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven § 51 nr. 1 fastsetter at vedtak om å stille kausjoner og andre økonomiske garantier skal godkjennes av departementet.

Departementets godkjenning er en kontroll både av at garantien ikke kan skape økonomiske problemer for kommunen, og av at garantien ikke strider mot forbudet i § 51 nr. 2 mot å garantere for næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen selv. Garantier under 500 000 kroner er unntatt fra godkjenning, jf. forskrift 2. februar 2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier (heretter omtalt som garantiforskriften) § 5.

Garantiforskriften § 6 åpner for at kommuner kan garantere for gjeld som de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for.

Kommunelovens forbud mot garantier til næring har paralleller til og overlapper i stor grad med EØS-reglens forbud mot offentlig støtte. EØS-reglens forbud mot offentlig støtte sammenfaller ikke fullt ut med kommunelovens forbud mot å stille garantier for næringsvirksomhet.

Lovligheten av en kommunal garanti må vurderes både opp mot kommuneloven og opp mot støtteregele-
ne i EØS-avtalen.

1.20.7.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Statlig godkjenning av garantier

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets begrunnelser for at kommunene fremdeles skal ha adgang til å garantere for andres økonomiske forpliktelser.

Et krav om at staten skal godkjenne et garantivedtak før vedtaket kan anses gyldig, er en inngripen i det kommunale selvstyret. Departementet er likevel enig med utvalget i at godkjenningsordningen bør videreføres. Som utvalget peker på, kan et garantiansvar medføre vesentlige økonomiske tap. Samtidig kan det å stille en garanti oppleves som kostnadsfritt og et tap som hypotetisk. Loven bør derfor fortsatt, gjennom godkjenningsordningen, bidra til å sikre at risikoen i en garanti ikke undervurderes.

Godkjenningsordningen skal først og fremst virke forebyggende og fungere som en ekstra sikkerhetsmekanisme som bidrar til at kommunene ikke garanterer hvis det ikke er økonomisk forsvarlig.

Ved godkjenningen skal departementet vurdere om garantien strider mot forbudene mot å stille garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko og mot å garantere for næringsvirksomhet. I tillegg mener departementet at godkjenningen også skal inneholde en vurdering av om formkravene til vedtaket er oppfylt, i tråd med høringsuttalelsen til Fylkesmannen i Hedmark. Formkravene er i dag regulert i forskrift. Disse reglene setter enkelte grenser for garantiers varighet og krav til at kommunens vedtak skal oppgi hvor lenge garantien skal gjelde og maksimalt garantibeløp. Reglene skal bidra til klarhet om hvor langt kommunens garantiforpliktelse strekker seg. Departementet legger opp til at slike formkrav blir videreført i forskrift. Departementet foreslår derfor at dersom garantiens varighet går utover tidsavgrensningene i forskriften eller kommunens vedtak ikke inneholder de opplysninger som forskriften krever, skal departementet i utgangspunktet nekte godkjenning. Et ufullstendig garantivedtak er likevel ikke til hinder for at departementet kan velge å godkjenne vedtaket, men da skal samtidig departementet fastsette de vilkårene for garantien som mangler i kommunenes

vedtak. Kommunen må deretter innrette garantistillelsen etter dette. Departementets vurdering i proposisjonen er at dette viderefører gjeldende rett.

Forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko

Et generelt forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko for kommunen, er ikke grunnleggende forskjellig fra de risikovurderingene som departementet i dag foretar ved godkjenningen av garantier. Departementet mener i proposisjonen likevel loven bør klargjøre at garantier bare kan gis når det er økonomisk forsvarlig og at det alltid må gjøres en vurdering av risikoen uavhengig av formål, også når det er tale om garantier til andre formål enn næringsvirksomhet.

Nærmere om begrepet vesentlig økonomisk risiko

Det vises i proposisjonen til at spørsmålet om det foreligger vesentlig økonomisk risiko, må avgjøres ut fra forholdene i den konkrete saken, på det tidspunktet garantien stilles. Departementet legger ikke opp til å lovfeste at garantier for enkelte typer formål eller virksomheter alltid skal innebære en vesentlig risiko, slik NHO tar til orde for i sin høringsuttalelse. Departementet mener det heller ikke er hensiktsmessig å fastsette nærmere beløpsgrenser.

Risikovurderingen må i praksis baseres på et faglig skjønn, der de sentrale momentene vil være sannsynligheten for tap, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere det potensielle tapet. Forhold som vil begrense tapet, eksempelvis om kommunen er tilgodesett med realsikkerhet, må trekkes inn i vurderingen. Nærmere omtale av begrepet vesentlig økonomisk risiko finnes i proposisjonen.

Forbud mot garantier til næringsvirksomhet

Et forbud mot å garantere for næringsvirksomhet innebærer at garantier for enkelte typer virksomhet ikke kan gis, uavhengig av risikoen i det aktuelle tilfellet. Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om å videreføre dette forbudet. Kommuner bør heller ikke avlaste næringsvirksomhet for den markedsrisikoen som slik virksomhet bør bære selv.

Forholdet til reglene om offentlig støtte

Forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet kan tilsynelatende framstå som en unødig dobbelregulering ettersom EØS-reglene om offentlig støtte i stor grad forbyr mye av det samme. Departementet legger i proposisjonen som utvalget vekt på at de to regelverkene har ulike formål, henholdsvis økonomisk forsvarlighet og like konkurransevilkår. En harmonisering vil for eksempel innebære at kommuneloven tillater at kommunene stiller garantier som det etter departementets vurdering ikke bør åpnes for.

Det vises i proposisjonen til at departementet ikke kan prøve lovligheten av vedtak opp mot EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Den kompetansen ligger til ESA og EFTA-domstolen.

Departementets vurdering er at to regelsett er den mest hensiktsmessige og fleksible løsningen. Departementet foreslår i proposisjonen på denne bakgrunnen at forbudet videreføres.

Dette innebærer at når departementet vurderer om en garanti skal godkjennes eller ikke, vil departementet kun se på kommunelovens bestemmelser, og ikke vurdere om garantien går klar av forbudet mot offentlig støtte i EØS-retten. Kommunene har et selvstendig ansvar for å påse at støtteregele blir fulgt og må foreta denne vurderingen selv.

Unntak fra kommunelovens forbud mot å garantere for næringsvirksomhet

Utvalget foreslår at en kommune kan stille garanti for gjeld som kommunen tidligere har hatt ansvar for, selv om garantien stilles overfor næringsvirksomhet. Utvalgets forslag innebærer å lovfeste det unntaket som i dag følger av garantiforskriften § 6.

Kommunen vil som utgangspunkt ikke pådra seg noe ytterligere økonomisk ansvar hvis den garanterer for de samme forpliktelsene når den aktuelle lånegjelden legges ut i et eget selskap.

Departementet har merket seg at NHO går imot utvalgets forslag om at kommunene skal kunne gi garanti for gjeld som kommunene tidligere har hatt ansvar for, selv om garantien stilles for næringsvirksomhet. Departementet er enig med NHO i at slike garantier vil kunne være i strid med EUs statsstøtteregele og kunne føre til at et kommunalt eid aksjeselskap gis økonomiske fordeler i konkurransen med private virksomheter. Departementet vil imidlertid peke på at reglene om offentlig støtte ikke alltid er til hinder for at kommunen stiller garanti i slike tilfeller. Det vil likevel som hovedregel da kreves at den som mottar garantien, betaler en garantipremie tilbake til kommunen for å holde seg innenfor støtteregele. Departementet vil også peke på at når garantien dermed ikke reduserer finansieringskostnadene i særlig grad, vil mye av hensikten med garantistillelsen forsvinne.

Departementet legger i proposisjonen til grunn at et unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet typisk vil være aktuelt å anvende i tilfeller som etter EØS-reglene vil være ulovlig støtte. Dette kan i praksis løses ved at garantiobjektet for eksempel betaler en garantipremie til garantisten, men departementets vurdering er at kommuneloven på dette punktet ikke bør utformes på en måte som raskt vil innebære at kommuneloven åpner for å akseptere tilfeller som er i strid med støtteforbudet i EØS.

Departementet legger også i proposisjonen vekt på at næringsvirksomhet som det normale utgangspunktet ikke bør særbehandles i forbindelse med omorganiseringer kun fordi virksomheten tidligere har vært drevet i kommunal regi. Når kommunal næringsvirksomhet skilles ut i et eget selskap, bør konkurransen med de andre aktørene i markedet som utgangspunkt skje på like vilkår. På bakgrunn av dette foreslår departementet at utvalgets forslag om at kommunene i visse tilfeller kan garantere for næringsvirksomhet, ikke tas inn i loven. Dette innebærer at det heller ikke vil være hjemmel til å videreføre bestemmelsene i garantiforskriften § 6 om garanti for tidligere gjeld ved omdanning til ansvarlig selskap i ny forskrift.

Nærmere om begrepet næringsvirksomhet

Utvalget pekte på at forarbeidene til gjeldende lov gir lite utfyllende veiledning til hvordan begrepet næringsvirksomhet skal forstås. Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forståelse av næringsvirksomhetsbegrepet. Departementet trekker i proposisjonen opp rammene for denne vurderingen, basert på den omtalen som utvalget ga i sin utredning. Forståelsen av næringsvirksomhetsbegrepet som legges til grunn, bygger på praksisen som departementet har etablert ved godkjenning av garantier etter gjeldende rett. Se i proposisjonen for nærmere omtale.

Forskriftshjemmel

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at det fortsatt bør være en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om garantier i forskrift. Forskriften skal som i dag fastsette grensene for små garantier som vil være unntatt godkjenning. Departementet vil i arbeidet med ny forskrift vurdere om grensen skal settes høyere enn dagens grense på 500 000 kroner. Forskriftshjemmelen gir også departementet adgang til å utforme regler om garantiers varighet og garantivedtakets innhold, i tråd med innholdet i dagens forskrift.

1.20.8 Statlig kontroll med budsjett og låneopptak

1.20.8.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven § 60 pålegger departementet å føre kontroll med kommuner som er i økonomisk ubalanse.

Ordningen gjelder overfor kommuner som oppfyller et av kriteriene for økonomisk ubalanse i § 60 nr. 1. Kommuner som oppfyller et av kriteriene, skal registreres i ROBEK (register om betinget godkjenning og kontroll), jf. § 60 nr. 3. Kriteriene er at det enten vedtas et budsjett eller en økonomiplan uten dekning for utgiftene, eller at det vedtas at et merforbruk i regnskapet skal dekkes inn over flere enn to år, eller at vedtatt inndekningsplan ikke følges, jf. kommuneloven § 60 nr. 1 bokstav a til d. I tillegg gir inndelingslova § 16 a hjem-

mel for på visse vilkår å melde en ny kommune inn i ROBEK i forbindelse med kommunesammenslåinger, jf. også kommuneloven § 60 nr. 1 bokstav e.

For de kommunene som omfattes av kontrollordningen, skal departementet godkjenne vedtak om lån og vedtak om langsiktige leieavtaler, jf. § 60 nr. 1.

Departementet skal også føre kontroll med lovligheten av budsjettvedtaket, jf. § 60 nr. 2. Lovlighetskontrollen retter seg mot om kommunelovens krav til årsbudsjettet er oppfylt, spesielt kravene til budsjettbalanse og realisme.

Departementet forvalter selv ordningen overfor fylkeskommunene, men har delegert myndigheten til å utføre kontrollen med ROBEK-kommunene til fylkesmennene.

1.20.8.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Kommuner som bør omfattes av ROBEK-ordningen

Endringer i kriteriene for å bli registrert i ROBEK

Departementet deler i proposisjonen utvalgets syn om at ROBEK-ordningen i store trekk har fungert godt etter at den ble innført i 2001. Departementet mener at staten fortsatt bør ha mulighet til å føre kontroll med kommuner med en økonomisk ubalanse. Som utvalget peker på, vil svak økonomistyring og økonomisk ubalanse svekke grunnlaget for den lokale handlefriheten og det lokale selvstyret. Dette kan ha svært uheldige konsekvenser for tjenester, lokalsamfunn og generasjonshensyn. Utvalget peker også på at en statlig kontrollordning er nødvendig for å støtte opp om tilliten til den kommunale økonomien og for å understøtte statens styring av aktivitetsveksten i kommunal sektor. Departementet er derfor enig med utvalget om at ROBEK-ordningen bør videreføres.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at kontrollordningen fortsatt skal gjelde for kommuner som bryter kravet til budsjettbalanse ved å vedta en økonomiplan eller et årsbudsjett med merforbruk, og kommuner som dekker inn et regnskapsmessig merforbruk over flere år enn lovens normalordning på to år. Departementet er også enig i at brudd på inndekningsplan ikke lenger bør være et eget kriterium for å bli omfattet av ROBEK-ordningen for å unngå enkelte situasjoner hvor kommuner blir omfattet av ROBEK uten at det foreligger et kontrollbehov. Høringsrunden har ikke avdekket vesentlige innvendinger mot disse forslagene.

Departementet deler utvalgets syn om at kontrollordningen bør tre inn på et tidligere tidspunkt for kommuner hvor merforbruket har blitt vesentlig. Som utvalget peker på, viser historiske regnskapstall at kommuner med et merforbruk på tre til fire prosent står overfor et omstillingsbehov hvor det som regel er behov for å kunne fordele inndekningen over flere enn to år. Depar-

tementet foreslår derfor, i tråd med utvalgets forslag, at kommuner med et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene skal omfattes av ROBEK-ordningen. Forslaget vil, som utvalget peker på, innebære at kommuner med et merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene i enkelte tilfeller vil bli omfattet av ROBEK på et noe tidligere tidspunkt, sammenliknet med tidspunktet de ville blitt omfattet av ROBEK etter dagens regler. Forslaget vil på kort sikt kunne medføre en mindre økning i antall ROBEK-kommuner.

Departementet er i proposisjonen også enig med utvalget i at kommuner som ikke fatter vedtak om økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen de fristene som gjelder, skal omfattes av ordningen.

Kommunesammenslåinger. Registrering i ROBEK etter § 16 a i inndelingslova

Det vises i proposisjonen til at i forbindelse med kommunesammenslåinger gir inndelingslova § 16 a departementet hjemmel til i visse tilfeller å melde en ny kommune inn i ROBEK, hvis én av kommunene som skal slås sammen, allerede er i ROBEK. Forutsetningene er at den nye kommunen ikke kan ventes å dekke inn et merforbruk fra før sammenslåingen innen to år, og at det etter departementets vurdering er behov for kontroll. Departementet foreslår i proposisjonen endringer i ordlyden i inndelingslova § 16 a, for å tilpasse denne til endringene i kommuneloven, deriblant til forslaget om at en kommune som har et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene, skal omfattes av ROBEK-ordningen. Endringen innebærer at departementet kan melde inn en ny kommune i ROBEK hvis den nye kommunen ventes å ta over et så stort merforbruk at det etter departementets vurdering er behov for kontroll.

Hjemmel til å fastsette at kommuner likevel ikke skal omfattes av kontrollordningen

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets forslag om å gi departementet hjemmel til å fastsette at kommuner ikke skal omfattes av kontrollordningen selv om et kriterium for registrering i ROBEK er oppfylt. Det bør være åpning for å unnlate innmelding i tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger et kontrollbehov. Dette skal bare være mulig når det etter departementets vurdering er åpenbart at statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning ikke er nødvendig.

I enkelte høringsuttalelser er det pekt på at en kommune vil bli meldt inn i ROBEK hvis økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet ikke er vedtatt innen tidsfristen selv om økonomien er i balanse. Departementet viser til at hjemmelen til å unnlate innmelding vil kunne komme til anvendelse i slike tilfeller hvis departementets vurdering er at det ikke foreligger et kontrollbehov.

Hjemmelen vil også kunne komme til anvendelse hvis en kommune for eksempel fastsetter en økonomiplan eller et årsbudsjett hvor det i realiteten er økonomisk balanse, men hvor det foreligger feil eller mangler ved vedtaket av formell eller teknisk art som medfører at et kriterium for registrering i ROBEK er oppfylt.

For kommuner som er registrert i ROBEK som følge av et regnskapsmessig merforbruk, vil det normale utgangspunktet være at departementet ikke benytter hjemmelen til å unnlate innmelding i ROBEK. Dette vil være kommuner som enten har vedtatt å dekke inn merforbruk over flere enn to år, eller hvor merforbruket overstiger tre prosent av driftsinntektene. Hjemmelen er imidlertid generelt utformet i lovforslaget og ikke begrenset til enkelte av vilkårene for registrering i ROBEK.

Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for en hjemmel til å unnlate innmelding med tanke på faren for ulik praksis i behandlingen av slike saker hos fylkesmannsembetene. Departementet legger opp til at myndigheten i disse sakene ikke delegeres til Fylkesmannen. Ved at departementet beholder denne myndigheten sikres lik praksis overfor kommunene.

Utmelding fra ROBEK

Utvalget legger til grunn at en viderefører etablert praksis for når kommuner ikke lenger skal omfattes av kontrollordningen og meldes ut av ROBEK-registeret, og har ikke foreslått regler for når kommuner ikke lenger skal være omfattet av ROBEK-ordningen.

Det går fram av proposisjonen at departementet mener at loven bør inneholde regler for når en kommune ikke lenger skal omfattes av kontrollordningen. Dette for å klargjøre tidspunktet for når en kommune skal meldes ut fra ROBEK-registeret. Departementet foreslår i proposisjonen å lovfeste regler for utmelding basert på den praksis som departementet har ført siden ordningen trådte i kraft i 2001. Se omtale av lovforslaget i proposisjonen.

Statlig kontroll ved negativ revisjonsberetning

Hedmark Revisjon IKS pekte i høringsrunden på at ROBEK-ordningen bør utvides til å omfatte kommuner hvor revisor har avgitt negativ revisjonsberetning til kommunens regnskap. Spørsmålet ble ikke drøftet av utvalget. Departementet viser i proposisjonen til at dette er et spørsmål om hvilken rolle staten skal ha hvis revisor mener at regnskapet ikke gir et riktig bilde av kommunens økonomiske situasjon.

Departementet viser til at en revisjonsberetning med negativ konklusjon innebærer at revisor mener at regnskapet inneholder vesentlige og gjennomgripende feil. Det kan være ulike typer feil som fører til at det foreligger en negativ revisjonsberetning. En negativ beretning kan være en indikasjon på at det foreligger et kontrollbehov som staten bør følge opp gjennom ROBEK-

ordningen. På den andre siden vil ikke vesentlige feil i regnskapet alltid være ensbetydende med at kommunen har en økonomisk ubalanse, slik som ROBEK-ordningen primært retter seg mot. I slike tilfeller er ikke ROBEK-ordningen med budsjettkontroll og lånegodkjenning et hensiktsmessig statlig virkemiddel.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, også i saker som vedgår årsregnskapet. Dette innebærer et ansvar for å vedta et korrekt regnskap i henhold til regelverket, også i saker hvor revisor har ytret seg kritisk til kommunens regnskapsføring. Kommunens administrasjon kan også ha et annet syn enn revisjonen på hva som er korrekt regnskapsføring. Dette prinsipielle utgangspunktet tilsier at hvilke kommuner som skal omfattes av ROBEK, ikke alene kan bygge på revisors vurderinger.

Departementets samlede vurdering er i proposisjonen at en negativ revisjonsberetning ikke automatisk skal føre til registrering i ROBEK. Dette gjelder også dersom kommunestyret vedtar kommunens regnskap uten å rette de forholdene som er påpekt i en negativ beretning.

Departementet mener samtidig at det å vedta kommuneregnskapet med en negativ revisjonsberetning er så alvorlig at staten må ta en rolle for å avklare situasjonen. I dag er det opp til fylkesmennene å vurdere om de i slike tilfeller av eget tiltak skal lovlighetskontrollere regnskapsvedtaket.

Departementets vurdering er at departementet (Fylkesmannen) i slike tilfeller må ha plikt til å foreta lovlighetskontroll av regnskapsvedtaket. Dette for å skape trygghet for at kommuneregnskapet er korrekt. En slik plikt sikrer at en eventuell økonomisk ubalanse synliggjøres i regnskapet og at lovens krav til budsjettbalanse og inndekning av underskudd etterleves. Korrekte regnskaper gir et riktig grunnlag for kommunen til å budsjettere videre på, og et riktig grunnlag for staten til å vurdere om kommunen oppfyller vilkårene for registrering i ROBEK. Departementet foreslår derfor å lovfeste at kommunestyrets vedtak om årsregnskap skal lovlighetskontrolleres dersom årsregnskapet ikke er endret for å rette opp forhold som er grunnlag for en negativ konklusjon i revisjonsberetningen. Hensikten med lovlighetskontrollen er altså å få klarlagt om kommunen har en økonomisk ubalanse som tilsier at kommunen må fanges opp av ROBEK-systemet. Lovforslaget gjør regelverket mer dekkende med tanke på å sikre at lovens balansekrav etterleves. Dette er også i tråd med ROBEK-ordningens formål.

Det vises i proposisjonen til at utfallet av en lovlighetskontroll vil enten være at Fylkesmannen mener det foreligger brudd på regnskapsreglene, noe som gjør det nødvendig å oppheve regnskapsvedtaket, eller at Fylkesmannen mener at det ikke foreligger brudd på regnskapsreglene. I førstnevnte tilfelle vil kommunestyret

måtte vedta et nytt årsregnskap som etterlever regnskapsreglene. Dette nye regnskapsvedtaket blir så grunnlaget for å vurdere om kommunen oppfyller vilkår for registrering i ROBEK, eksempelvis dersom det korrigerte regnskapet viser et akkumulert merforbruk større enn tre prosent av driftsinntektene. I tilfellet hvor Fylkesmannen mener at det ikke foreligger brudd på regnskapsreglene, vil kommunestyrets vedtak om årsregnskap bli stående som gyldig, selv om revisor har avgitt negativ beretning. Det er da dette regnskapsvedtaket som på vanlig måte er grunnlaget for å vurdere om kommunen oppfyller kriterier for registrering i ROBEK.

Innholdet i kontrollen

Statens virkemidler for kontroll med ROBEK-kommunene fikk liten oppmerksomhet i høringen. Departementet deler i proposisjonen utvalgets vurderinger om at ROBEK-ordningen ikke må innebære at staten overtar kommunestyrets ansvar for å rette opp en økonomisk ubalanse. Samtidig må virkemidlene i ordningen være egnet til å bidra til at ROBEK-kommunenes økonomi rettes opp.

Departementet er enig i utvalgets forslag om å videreføre lovlighetskontrollen av budsjettet til kommunene i ROBEK. Dette bidrar til trygghet for at driften av ROBEK-kommuner bygger på realistiske inntektsanslag, og at det ikke legges opp til et driftsnivå utover de ressursene som er til rådighet.

Departementet er videre enig i utvalgets forslag om at ordningen med statlig lånegodkjenning videreføres. Lånegodkjenningen skal skje ved å sette en øvre ramme for nye låneopptak for budsjettåret.

Departementet er også enig i utvalgets forslag om at departementet skal få en klar hjemmel til å fastsette begrensninger på hvilke investeringer som kan gjennomføres innenfor godkjent låneramme. Hensikten er å sikre at lånerammen ikke benyttes til investeringer som kan slå økonomisk uheldig ut. Denne hjemmelen skal bare benyttes dersom det er nødvendig for å ivareta kommunens økonomi.

Tiltakspunkt for kommuner i ROBEK

Siden en rekke kommuner har vært i ROBEK i uforholdsmessig mange år, er departementet enig med utvalget i at det bør tas inn en særskilt plikt for kommuner i ROBEK til å iverksette tiltak som bringer økonomien tilbake i balanse. Departementet foreslår derfor i proposisjonen som utvalget at kommunestyret i ROBEK-kommuner får en plikt til å fastsette en tiltaksplan innen gitte tidsfrister. Lovbestemmelsen må forstås som en aktivitetsplikt.

1.20.9 KOSTRA og KOR

1.20.9.1 RAPPORTERING FRA KOMMUNENE TIL STATEN (KOSTRA)

1.20.9.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 49 nr. 1 fastsetter at kommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Det siktes her til informasjon som skal inngå i informasjonssystemet KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering), som skal gi kommunene og staten styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

Etter § 49 nr. 2 kan departementet gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frambringes, stilles opp og avgis, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (rapporteringsforskriften).

Etter kommuneloven § 39b skal kommunene rapportere de opplysningene som departementet finner nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

1.20.9.1.2 Departementets vurdering

Departementet viser i proposisjonen til at KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir verdifull styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Kommunene rapporterer regnskapsinformasjon og informasjon om tjenester, myndighetsutøvelse og lokale folkeavstemninger til staten ved Statistisk sentralbyrå (SSB).

Nøkkeltallene og grunnlagsdataene som SSB publiserer årlig, gir kommunesektoren selv, staten, innbyggerne, media og andre informasjon om kommunenes virksomhet. Det er stor oppmerksomhet om tallene som blir publisert. Informasjonen bidrar til åpenhet om kommunal forvaltning og gir mulighet for analyser og forbedringsprosesser i sentrale deler av enkeltkommuners virksomhet. Staten benytter også KOSTRA-data i nasjonal statistikk.

Arbeidet med å videreutvikle KOSTRA involverer kommunene selv, fagmyndighetene og andre aktuelle interessenter innenfor de ulike sektorene.

KOSTRA har etter departementets vurdering stor legitimitet og er et svært nyttig informasjonssystem for kommunene, staten og andre. Departementet slutter seg derfor i proposisjonen til utvalgets forslag om at kommunene fortsatt skal ha plikt til å rapportere til KOSTRA, og til at departementet skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om hva som skal rapporteres, tidsfrister for rapporteringen og hvordan rapporteringen skal skje.

Departementet legger i proposisjonen opp til at innholdet i regnskapsrapporteringen fra kommunene fortsatt reguleres i forskrift, slik som i dagens rapporteringsforskrift.

Når det gjelder hvilke opplysninger om kommunenes tjenester som skal rapporteres, legger departementet opp til at dette med utgangspunkt i forskriften kan fastsettes i såkalte skjemaer om tjenesterapportering eller ved definisjon av såkalte filuttrekk fra fagsystem, og ikke i selve forskriften. Fagdepartementene skal fortsatt ha det formelle ansvaret for de respektive rapporteringskravene og innholdet i disse. Dette viderefører gjeldende praksis, jf. rapporteringsforskriften § 8 andre ledd.

Når det gjelder hvordan rapporteringen skal skje, vil det være hensiktsmessig at forskriften i stor grad gir SSB adgang til å fastsette nærmere krav til dette. Dette vil også videreføre gjeldende praksis, se også rapporteringsforskriften § 7.

1.20.9.2 KOMMUNALT RAPPORTERINGSREGISTER (KOR)

1.20.9.2.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 49 a nr. 1 fastsetter at kommunalt rapporteringsregister skal gi en elektronisk oversikt over de samlede rapporteringsplikter rettet mot kommuner som følger av lov eller vedtak truffet av statlige organer.

1.20.9.2.2 Departementets vurdering

Kommunalt rapporteringsregister er et register som gir samlet oversikt over kommunesektorens rapporteringsplikter til staten. Registeret skal gi oppdatert informasjon om den enkelte rapporteringsplikten, for eksempel hjemmelen for rapporteringsplikten og kommunenes ressursbruk knyttet til rapporteringen.

Registeret skal være et verktøy for staten ved vurderinger av nye eller endrete rapporteringsplikter, eksempelvis for å unngå dobbeltrapportering. Det skal også være et verktøy for Samordningsrådet i KOSTRA og arbeidsgruppene i KOSTRA i deres vurdering av rapporteringen fra kommunene og arbeid med å forbedre innholdet i KOSTRA. Departementets vurdering er at et slikt verktøy fortsatt kan være nyttig i videreutviklingen av KOSTRA. Departementet slutter seg derfor i proposisjonen til utvalgets forslag om å videreføre reglene om kommunalt rapporteringsregister.

1.21 Privatrettslige virkninger av at disposisjoner er i strid med reglene om lån og garantier mv.

1.21.1 Gjeldende rett

Det vises i proposisjonen til at hvilke virkninger brudd på reglene i kommuneloven kapittel 9 om gjeldsforpliktelser har for gyldigheten av avtaler kommunen har inngått, er i liten grad regulert.

Kommuneloven § 51 nr. 4 slår fast at en kommune ikke gyldig kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Dette innebærer at avtaler med et innhold som er i strid med forbudet, alltid

er privatrettslig ugyldige. Panthaver kan dermed ikke gjøre panteretten gjeldende overfor kommunen.

Virkningene av brudd på de andre bestemmelsene i kommuneloven kapittel 9 er ikke eksplisitt regulert i loven.

Det følger av kommuneloven § 51 nr. 1 at departementet skal godkjenne vedtak om å stille kausjon eller økonomisk garanti for andre. Etter kommuneloven av 1954 ble det lagt til grunn at et vedtak om garanti var privatrettslig ugyldig dersom det ikke var godkjent av departementet. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i gjeldende kommunelov. Det framkommer ikke av forarbeidene om det var meningen å endre gjeldende rett på dette området.

Også kommuneloven § 53, som forbyr andre å motregne sin skatteskyld mv. mot sine fordringer på kommunen, må tolkes som en privatrettslig ugyldighetsregel. Det vil si at en motregningserklæring foretatt i strid med bestemmelsen er privatrettslig ugyldig. Det samme gjelder for brudd på kommuneloven § 54, som oppstiller et forbud mot å overdra en kommunes fordringer på skatter og avgifter til andre.

Det følger av kommuneloven § 52 nr. 3 at kommunene skal forvalte sine midler uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko. Det har vært usikkerhet knyttet til rettsvirkningene av brudd på reglene om kommunenes finansforvaltning. Ordlyden gir ikke direkte svar på om en finansiell plassering i strid med forbudet mot vesentlig finansiell risiko kan gi grunnlag for privatrettslig ugyldighet. I juridisk teori har enkelte tatt til orde for at brudd på denne bestemmelsen ikke skal ha slike konsekvenser, jf. Viggo Hagstrøm, Ulovlige kommunale låneopptak; restitusjonsoppgjøret når midlene er investert og tapt i Tidsskrift utgiven av juridiska föreningen Finland (2009) side 254. Rettstilstanden er nå avklart av Høyesterett i dom 29. februar 2016 mellom Danske Bank og Bremanger kommune (Bremangerdommen). I dommen legger Høyesterett til grunn at kommuneloven § 52 nr. 3 inneholder et pålegg til kommunen, men ikke en materiell skranke for hvilke avtaler kommunen kan inngå. Høyesterett uttaler at det må likevel tas et forbehold:

«Dersom medkontrahenten forstår eller bør forstå at kommunen ved å inngå avtalen bryter plikten i kommuneloven til å unngå vesentlig finansiell risiko, kan det være i strid med redelighet og god tro å gjøre avtalen gjeldende, slik at avtalen av den grunn blir ugyldig, jf. avtaleloven § 33.»

Det er usikkert hvilke konsekvenser det skal ha om en kommune inngår låneavtaler i strid med kommuneloven § 50 om hvilke formål det kan tas opp lån til. Problemstillingen er lite drøftet i forarbeidene til gjeldende lov, og rettskildebildet er uklart. I juridisk teori er det ulike syn på spørsmålet.

Av § 60 nr. 1, jf. nr. 3 framgår det at vedtak om å ta opp lån eller inngå langsiktig leieavtale truffet av kommuner som oppfyller minst ett av vilkårene for å bli innført i ROBEK-registeret, ikke er gyldig før det er godkjent av departementet. ROBEK-registeret skal gi kommunenes medkontrahenter en fullstendig og oppdatert oversikt over hvilke kommuner som er underlagt dette kontrollregimet. § 60 nr. 4 andre punktum fastslår at forhold som er registrert i registeret, skal regnes å være kjent for kommunens kontraktsmotparter.

Etter gjeldende rett har ROBEK-registeret også den funksjonen at långivere kan legge til grunn at kommuner som ikke er registrert i registeret, heller ikke er underlagt lånegodkjenning (registerets negative troverdighet).

1.21.2 Departementets vurdering

1.21.2.1 BEHOV FOR Å LOVFESTE RETTSVIRKNINGER AV BRUDD PÅ ØKONOMIREGLEN

Det går fram av proposisjonen at departementet mener at en klar regulering av hvilke rettsvirkninger brudd på økonomireglene skal ha for gyldigheten av en avtale, vil gi partene større forutsigbarhet med hensyn til gyldigheten av avtalen. Det kan også virke preventivt ved å stimulere partene til å forhindre at det blir inngått avtaler i strid med loven. Departementet fremmer derfor forslag om å lovfeste slike regler.

1.21.2.2 PRIVATRETTSLIG UGYLDIGHET SOM FØLGE AV BRUDD PÅ ØKONOMIREGLEN

1.21.2.2.1 Lån til ulovlige låneformål

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets vurderinger om å lovfeste at brudd på kommunelovens regler om låneformål bare fører til at låneavtalen blir privatrettslig ugyldig hvis rettsbruddet var synlig for kommunens kontraktsmotpart. Forslaget gir en rimelig avveining mellom hensynet til kommunen og hensynet til långiveren, slik også Advokatforeningen gir uttrykk for. Utvalgets forslag har også fått stor støtte blant høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget. Bare én høringsinstans, Finans Norge, går mot utvalgets forslag. Departementet foreslår derfor i proposisjonen å lovfeste at en avtale om lån ikke skal være gyldig hvis långiveren forsto eller burde ha forstått at låneopptaket gikk utover de formålene som loven gir adgang til å låne til. Det vil si hvis långiveren ikke var i akt-som god tro. Etter departementets syn bør det likevel gjøres enkelte justeringer i utvalgets forslag.

Departementet foreslår at en avtale om lån også skal være ugyldig dersom långiveren forsto eller burde ha forstått at lånet er utenfor rammene av det kommunestyret har bestemt eller at lånetiltaket ikke har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet. Begrunnelsen for dette er at også disse forholdene er vilkår for at kommunen

skal kunne ta opp lån, samtidig som dette er forhold som långiveren har mulighet til å kontrollere.

Departementet mener at det er grunn til å klargjøre at det i utgangspunktet er kommunens ansvar å følge kommunelovens regler om lovlig låneformål. Kommunen har også ansvaret for å ikke ta opp lån utover det kommunestyret har bestemt eller utover det som har hjemmel i bevilgning. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre dette ansvaret, ved å lovfeste at kommunen skal ha en dokumentasjonsplikt overfor långiveren. Departementets forslag innebærer at kommunen får plikt til å dokumentere overfor långiveren at lånet er til et lovlig formål, at lånet er innenfor rammene av det kommunestyret har bestemt, og at lånetiltaket har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet. Etter departementets vurdering er dette forhold som kommunen må ha kontroll over før den inngår en avtale om å ta opp lån. Det bør derfor ikke innebære noen vesentlig merbelastning for kommunen å dokumentere disse forholdene overfor långiveren.

Dette forslaget om dokumentasjonsplikt er, slik departementet vurderer det, en variant av Finans Norges forslag om en plikt for långiveren til å innhente opplysninger fra kommunen om at låneopptaket er i tråd med loven. Den viktigste forskjellen er atpliktsubjektet er forskjellig i de to tilfellene.

Departementet legger i proposisjonen til grunn at dersom kommunen dokumenterer overfor långiveren at vilkårene i loven er oppfylt, bør kommunens långiver i utgangspunktet kunne legge disse opplysningene til grunn uten å måtte foreta noen nærmere undersøkelser. Dersom opplysningene imidlertid framstår som mangelfulle eller feilaktige, for eksempel ikke viser hva låneopptaket skal benyttes til, må långiveren foreta nærmere undersøkelser av omstendighetene knyttet til låneopptaket for eventuelt å kunne komme i aktsom god tro med hensyn til lovligheten av låneopptaket. Hvordan kommunen faktisk benytter lånet etter at det er utbetalt, vil som hovedregel ikke påvirke vurderingen av om långiveren var i aktsom god tro eller ikke.

Departementet vil peke på at Kommunalbanken synes å legge til grunn at risikoen for at en låneavtale er privatrettslig ugyldig, øker som følge av forslaget. Departementet er ikke enig i dette. I utredningen sier utvalget at det er noe usikkert hvordan gjeldende rett er å forstå. Etter departementets vurdering kan det derfor ikke legges til grunn at forslaget fører til større risiko for långiveren enn etter gjeldende rett.

1.21.2.2.2 Lån og langsiktige leieavtaler som skal godkjennes av departementet (ROBEK)

Departementet foreslår i proposisjonen at kommuner som er registrert i ROBEK-registeret, skal orientere sine avtaleparter om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Dette er

en videreføring av gjeldende rett og i tråd med utvalgets forslag.

Låneavtaler

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om når en avtale om lån skal være ugyldig for kommuner registrert i ROBEK. Departementet foreslår derfor at en avtale om lån skal være ugyldig hvis kommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket til en kommune i ROBEK-registeret gikk utover den lånerammen som departementet har godkjent eller at låneopptaket er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt. Forslaget gir etter departementets vurdering en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til kommunene og hensynet til långiverne. Departementet understreker at utgangspunktet er at det er kommunens ansvar å følge loven. Det vil være vanskelig for en långiver å kunne undersøke om et lån er innenfor den godkjente lånerammen eller om kommunen vil bruke lånet i strid med vilkårene for bruk av lånerammen. I tråd med utvalgets forslag foreslår departementet at kommunen skal dokumentere overfor avtaleparten at avtalen er innenfor lånerammen og eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt. Långiveren må som den klare hovedregelen kunne stole på den dokumentasjonen som den mottar fra kommunen. Dersom dokumentasjonen imidlertid framstår som åpenbart mangelfull eller feilaktig, må långiveren foreta nærmere undersøkelser for eventuelt å komme i aktsom god tro med hensyn til lovligheten av låneopptaket.

Langsiktige leieavtaler

Departementet fremmer i proposisjonen forslag om at langsiktige leieavtaler som kommuner innført i ROBEK inngår, vil være ugyldige uten departementets godkjenning. Kommunens avtalepart vil lett kunne kontrollere om leieavtalen er godkjent. En slik regel vil ikke gripe inn i hensynet til långiverens forutberegnelighet. Departementet viser også til at ingen av høringsinstansene går mot forslaget.

1.21.2.2.3 Brudd på kommunelovens krav til finansforvaltning

Departementet har merket seg at få høringsinstanser har konkrete merknader til utvalgets forslag om at en avtale, som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ugyldig hvis kommunens avtalepart kjente eller burde ha kjent til dette. Det er imidlertid mange høringsinstanser som gir sin generelle støtte til forslagene i utredningen. Kun én høringsinstans, Finans Norge, går mot forslaget. Departementet er enig i utvalgets begrunnelse for lovforslaget og foreslår derfor i hovedtrekk å videreføre utvalgets forslag til ugyldighetsregel. Forslaget er, som Advokatforeningen påpeker i sin høringsuttalelse,

ikke så langt fra den regelen Høyesterett oppstilte i Bre-mangerdommen (premiss 88), se punkt 21.1 og punkt 21.3.3.3 i proposisjonen.

Departementet understreker i proposisjonen at kommunene har et selvstendig ansvar for å følge lovens krav til finansforvaltning. Departementet mener dette ansvaret bør tydeliggjøres i loven og foreslår derfor å pålegge kommunene en dokumentasjonsplikt overfor finansinstitusjonen som de inngår en avtale med. I praksis vil kommunen oppfylle sin dokumentasjonsplikt ved å legge fram kommunens vurdering av at disposisjonen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko sammen med et eventuelt vedtak i saken og kommunens sist vedtatte finansreglement.

Finansinstitusjonen må som en hovedregel kunne legge til grunn kommunens vurdering av den finansielle risikoen ved disposisjonen uten å måtte foreta noen nærmere undersøkelser.

Dersom kommunens dokumentasjon framstår som mangelfull eller feilaktig, kan ikke finansinstitusjonen uten videre legge denne dokumentasjonen til grunn. Dersom finansinstitusjonen er i tvil om disposisjonen innebærer vesentlig finansiell risiko eller ikke, har den et selvstendig ansvar for å foreta nærmere undersøkelser av omstendighetene knyttet til disposisjonen for eventuelt å komme i aktsom god tro med hensyn til lovligheten av disposisjonen.

Dersom finansinstitusjonen mener den påtenkte avtalen innebærer vesentlig finansiell risiko, vil finansinstitusjonen ha et selvstendig ansvar for ikke å inngå en slik avtale. Dersom finansinstitusjonen likevel inngår en avtale som den forsto eller burde ha forstått at innebærer vesentlig finansiell risiko, vil avtalen etter departementets forslag ikke være gyldig. Departementets forslag innebærer at kommunen skal dokumentere overfor finansinstitusjonen at disposisjonen er innenfor regelverket. Om denne informasjonen kommer fra kommunen eller via kommunens rådgiver, bør etter departementets mening ikke ha noen betydning for finansinstitusjonens aktsomhetsplikt.

1.21.2.2.4 Brudd på skrankene for kommunale garantier

Departementet foreslår i proposisjonen at en garanti må være godkjent av departementet for å være gyldig. Det vil være lett for den begunstigete etter garantien å kontrollere om statlig godkjenning foreligger, noe også Advokatforeningen peker på. En slik regel vil derfor ikke medføre usikkerhet om det foreligger en gyldig garanti eller ikke. Forslaget vil også sikre at kommunene ikke stiller garantier i strid med garantireglene. Departementet viser dessuten til at ingen av høringsinstansene går mot forslaget.

Departementet foreslår videre at en garanti som er godkjent av departementet, ikke faller bort selv om den

er i strid med forbudet mot å stille en garanti som innebærer vesentlig økonomisk risiko eller mot å stille garanti for næringsvirksomhet. Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette.

Departementet støtter utvalgets vurdering om at en garanti for små beløp skal være gyldig hvis ikke den begunstigete etter garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med forbudet mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko eller forbudet mot garantier for næringsvirksomhet (ikke var i aktsom god tro). Departementet vil understreke at hva som kreves av den begunstigete etter garantien for at vedkommende skal anses å være i aktsom god tro, vil variere med hva slags virksomhet garantien stilles for.

1.21.2.2.5 Brudd på forbudet mot pantsetting for andres forpliktelser

Departementet foreslår i proposisjonen, i tråd med utvalgets forslag, å videreføre at en avtale som er i strid med forbudet mot å pantsette kommunens eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser, alltid skal være privatrettslig ugyldig. Det er ingen høringsinstanser som går mot forslaget, som innebærer å videreføre gjeldende rett.

1.21.2.2.6 Brudd på forbudet mot overdragelse av skatte- og avgiftskrav

Departementet foreslår i proposisjonen i tråd med utvalgets forslag å presisere at en avtale om å overdra skatter og avgifter skal være privatrettslig ugyldig. Departementet har merket seg at ingen av høringsinstansene går mot forslaget. Forslaget bidrar til å sikre at kommunen ikke bruker opp framtidige inntekter. Forslaget innebærer videre ikke noen inngripen i avtalepartens forutberegnelighet.

Etter gjeldende rett kan departementet dispensere fra overdragelsesforbudet. Det er etter departementets vurdering ikke behov for en slik bestemmelse. Den er heller ikke blitt benyttet. Departementet foreslår derfor ikke å videreføre denne dispensasjonsadgangen.

1.21.2.2.7 Brudd på motregningsforbudet

Departementet foreslår i proposisjonen som utvalget at brudd på motregningsforbudet skal være en privatrettslig ugyldighetsgrunn. Ingen av høringsinstansene går mot forslaget. Departementet legger som utvalget til grunn at dette innebærer en videreføring av gjeldende rett. Forslaget bidrar til å sikre at kommunen ikke blir stående uten likvide midler på grunn av motregning. Uten en slik ugyldighetsregel vil et motregningsforbud ikke kunne virke etter sin hensikt, slik også Advokatforeningen peker på.

1.21.2.3 VIRKNINGEN AV PRIVATRETTLIG UGYLDIGHET – RESTITUSJON

Utvalget mener at departementet bør utrede spørsmålet om å fastsette særlige regler om tilbakeføring av ytelser, for tilfeller hvor en inngått avtale ikke er gyldig fordi regelverket om lån, finansforvaltning, garantier mv. er brutt. Departementet har startet dette arbeidet. Dersom konklusjonen blir at det bør fastsettes slike regler, vil departementet legge fram lovforslag om dette for Stortinget så raskt det lar seg gjøre.

Et fåtall høringsinstanser mener at ikrafttredelsen av lovforslagene om at enkelte økonomiske disposisjoner på visse vilkår skal være ugyldige, bør utsettes inntil det også er på plass et forslag til restitusjonsregler. Departementet er ikke enig i dette. Departementet mener at det å få på plass ugyldighetsregler vil virke preventivt og skape større forutsigbarhet med hensyn til om disposisjonen er gyldig eller ikke, sammenliknet med dagens rettstilstand. Dette er viktig i seg selv.

1.22 Selvkost

1.22.1 Gjeldende rett

Kommunene krever brukerbetaling for en rekke ulike tjenester. Adgangen til å kreve brukerbetaling og hvor mye kommunen kan kreve, varierer mellom de ulike tjenestene. Kommuneleoven inneholder ingen regler som begrenser kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester. I den grad brukerbetalingen er nærmere regulert, skjer dette gjennom særlovene, som på ulikt vis begrenser kommunenes gebyrer og brukerbetalinger.

For vann-, avløps- og renovasjonstjenestene, byggesaksbehandlingen samt enkelte andre områder fastsetter særlov at gebyrene ikke skal være høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkost). Dette er tjenester som er knyttet til myndighetsutøvelse eller tjenester hvor kommunen har et rettslig monopol. På disse områdene vil kommunene i stor grad kunne dekke kostnadene gjennom brukerbetaling.

På andre områder er brukerbetaling i form av egenandeler underlagt særskilt statlig regulering, fastsatt ut fra andre hensyn enn kostnadsdekning. Dette gjelder typisk enkelte individrettede velferdstjenester.

For andre tjenester igjen har kommunene frihet til å fastsette nivået på brukerbetalingen.

1.22.2 Departementets vurdering

Departementet viser i proposisjonen til at for de tjenestene der det er lagt opp til at kommunene skal kunne dekke kostnadene ved brukerbetaling, kan det med dagens regler oppstå rettslig tvil om hvilke kostnader kommunen faktisk kan kreve dekket.

For å bidra til at nivået på brukerbetalingen kunne fastsettes ut fra like prinsipper mellom kommunene og mellom betalingstjenestene, utarbeidet daværende

Kommunal- og administrasjonsdepartementet i 1996 nærmere retningslinjer for beregningen av selvkost. Retningslinjene har siden blitt oppdatert i flere omganger, sist i 2014.

Etter departementets vurdering er det behov for å fastsette grunnleggende regler for hvordan samlet selvkost skal beregnes. Dette vil gi et tydeligere og mer oversiktlig regelverk. Som utvalget påpeker vil dette kunne gjøre at kommunene vil få en likere forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet, og bidra til at selvkostbegrepet ikke utvides i praksis, med mindre dette har en klar rettslig forankring. Å lovfeste regler for hvordan gebyrgrunnlaget skal beregnes gir grunnlag for en bedre og mer effektiv kontroll med kommunenes gebyrinntekter. Mens retningslinjene i dag ikke kan sies å være bindende, vil lovfesting gi et sett med klarere kontrollkriterier å vurdere kommunenes praksis opp mot. Dette kan igjen bidra til økt legitimitet og tillit i befolkningen til at kommunenes gebyrer er i tråd med regelverket og selvkostprinsippet. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å lovfeste regler i kommuneloven for hvordan selvkost skal beregnes.

Departementet er også enig med utvalget i at det er de etablerte prinsippene for beregning av selvkost, slik de framgår av departementets retningslinjer i dag, som skal lovfestes. Prinsippene sier at kommunen skal kunne få tilbake de utleggene den har hatt til å drifte tjenesten og til anskaffelser. Kostnadene skal derfor beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. Kommunen skal også kunne bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved anskaffelsene til tjenestene. Det innebærer at det er kalkulatoriske rentekostnader, det vil si den avkastningen kommunen alternativt kunne ha oppnådd ved å plassere kapitalen i markedet, som skal legges inn i gebyrgrunnlaget. Videre skal kostnadene ved tjenestene dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten. Investeringskostnadene skal derfor fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk og beregnes ut fra avskrivningene på investeringene. Lovforslaget stadfester disse prinsippene.

Hensikten med bestemmelsen er å regulere metoden for hvordan samlet selvkost skal beregnes. Departementet mener derfor at å ta inn en anbudsplikt eller å stille et lovmessig krav til effektiv drift, slik NHO tar til orde for i sin høringsuttalelse, ikke bør være en del av selvkostbestemmelsen i kommuneloven.

Rettsgrunnlaget for brukerbetaling der selvkost er satt som en øvre ramme, vil med dette bli todelt. Hjemmelen for selvkost og hvilke tiltak og tjenester som kan finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne, framgår av særlov. Hvilket kostnadsbegrep, hvilke prinsipper og hvilken metode som skal legges til grunn når det øvre taket for de samlede gebyrinntektene (samlet selvkost) på

et selvkostområde beregnes, skal skje etter kommunelovens regler, hvis ikke særlov sier noe annet.

Departementet presiserer at lovforslaget kun gjelder regler for beregning av selvkost for et tjenestoområde samlet, og dermed det øvre taket på de samlede gebyrinntektene på området. Dette vil støtte opp om tilitten til at gebyrnivået generelt sett ikke er høyere enn det selvkostprinsippet tilsier. Departementet legger til grunn at kommunene må kunne dokumentere beregningene av samlet selvkost og påvise at selvkostprinsippet har blitt anvendt i tråd med regelverket.

Disse reglene vil derfor ikke sikre at gebyrene i den enkelte sak er fastsatt slik at det er rimelig samsvar mellom gebyret og kostnadene ved å yte tjenesten til den enkelte bruker. Dersom det skal stilles nærmere krav til dokumentasjon eller gebyrutmåling i den enkelte sak, til fordelingen av samlet selvkost mellom de ulike brukerne eller liknende, mener departementet at dette er forhold som hører hjemme i særlov.

Departementet foreslår i proposisjonen også en hjemmel til å gi forskrift. Denne forskriften skal kunne gi nærmere regler om beregningen av selvkost i forskrift. Etter departementets vurdering kan det tenkes enkelte tilfeller hvor det kan være hensiktsmessig å avvike fra de overordnede bestemmelsene, noe også blant andre Norsk Vann og Narvik kommune tar opp i sine høringsuttalelser. For eksempel kan en streng forståelse av de ovennevnte prinsippene i enkelte tilfeller tenkes å støte mot den grunnleggende regelen om at selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden som er knyttet til å yte tjenesten. Hjemmelen vil kun gjelde unntak fra prinsippene som er nevnt i § 15-1 tredje ledd. Eventuelle unntak skal ikke kunne stride mot den grunnleggende bestemmelsen om at samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden som er knyttet til å yte tjenesten, jf. forslag til § 15-1 annet ledd.

1.23 Internkontroll

1.23.1 Gjeldende rett

1.23.1.1 INTERNKONTROLL

1.23.1.1.1 Kommuneloven

Det vises til i proposisjonen til at internkontroll er en sentral del av kommunens egenkontroll, det vil si den kontrollen kommunen fører med egen virksomhet. Dagens kommunelov har overordnede bestemmelser om internkontroll både for kommuner med formannskap og for kommuner med parlamentarisk styringsform. Internkontrollen er styrt av øverste leder av administrasjonen i kommunen, og dekker hele kommunens administrasjon, det vil si all virksomhet som ikke er en del av de folkevalgte oppgaver og roller.

For kommuner med formannskap følger det av kommuneloven § 23 nr. 2 at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med

lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Bestemmelsen kom inn i loven i 2003, og målet var å tydeliggjøre i at administrasjonssjefen, har et selvstendig ansvar for å føre tilsyn og kontroll med administrasjonens virksomhet, se Ot.prp. nr. 70 (2002–2003).

Forarbeidene omtaler denne kontrollen som «internkontroll», og sier at internkontroll i videste forstand kan defineres som en prosess iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern informasjon og overholdelse av gjeldende lover og regelverk (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) side 50 punkt 4.3).

For parlamentarisk styrte kommuner finnes en tilsvarende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven § 20 nr. 2. Denne sier at «kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Dagens kommunelov slår således fast at det skal være internkontroll, uten å si noe mer om omfang og innhold på internkontrollen. Det er imidlertid utgitt flere rapporter og annet veiledningsmaterieell som omtaler og sier noe om hvordan internkontrollen bør være.

1.23.1.1.2 Særlovgivning

Reguleringen av internkontroll i særlovgivningen er i dag utbredt, og det finnes en rekke ulike bestemmelser om internkontroll.

Noen internkontrollbestemmelser i særlovgivningen gjelder generelt for alle som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Mange internkontrollbestemmelser er imidlertid knyttet til oppgaver der ansvaret for oppgavene etter lov er lagt til kommunene (kommuneplikter). Regelverk om internkontroll i særlovgivningen med forskrifter vil etter alminnelige rettsprinsipper gå foran kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

Innholdet i bestemmelsene i særlovene varierer, og begrepet internkontroll er ikke alltid brukt direkte. Slike bestemmelser fastslår at kommunen (eller annen formulering som også inkluderer private tjenesteytere) skal ha en form for internkontroll for å sikre at de utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Noen lover har ytterligere bestemmelser om dokumentasjonskrav og liknende, og mange lover har også en forskriftshjemmel.

Forskriftene om internkontroll inneholder ofte detaljerte bestemmelser om formål, virkeområde, definisjon av internkontroll, innholdet i internkontrollen og dokumentasjonskrav. En definisjon av internkontroll som er brukt i flere forskrifter, er at internkontroll er «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov

om», jf. for eksempel forskrift om internkontroll i arbeids- og velferdsforvaltningen § 3 og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 4.

Mange av forskriftene er relativt like. I proposisjonen gjengis som eksempel forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester gitt med hjemmel i barnevernloven § 2-1 andre ledd.

1.23.1.2 STATLIG TILSYN MED INTERNKONTROLL

Staten kan føre tilsyn med internkontroll i kommunen der det er lovhjemmel for det. Kommuneloven inneholder ingen hjemmel for statlig tilsyn med de generelle bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven.

Sektorlovgivningen inneholder imidlertid ofte hjemler for statlig tilsyn med plikter.

Hjemler for statlig tilsyn i særlovene er utformet etter samme mal, forankret i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene kapittel 8. Tilsynshjemlene angir hvem som er tilsynsmyndighet, og at tilsynsvirksomheten skal utføres i tråd med kommuneloven kapittel 10 A. Enkelte lover har unntak fra kapittel 10 A eller andre særbestemmelser om prosess.

Kommuneloven kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, saksbehandling og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Dette innebærer blant annet at det statlige tilsynet med internkontroll skal være et lovligstilsyn, og er avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av loven, jf. kommuneloven § 60 b. Det vil si at tilsynet med internkontroll kun kan kontrollere at lovens krav til internkontroll faktisk er fulgt opp, og ikke hvordan kommunene velger å gjennomføre dette innenfor lovens rammer.

1.23.1.3 RAPPORTERING TIL KOMMUNESTYRET OM INTERNKONTROLL

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen og har det overordnede tilsynsansvaret med kommunen, jf. kommuneloven §§ 6 og 76. Dette innebærer blant annet at kommunestyret må sørge for at kommunen er organisert og drives slik at lover og forskrifter blir overholdt, samt at målene for virksomheten blir oppfylt. For å kunne ivareta dette ansvaret må kommunestyret skaffe seg informasjon om hvordan virksomheten i kommunen foregår, og hvorvidt målene nås.

I bestemmelsen om årsberetning i kommuneloven § 48 nr. 5 er det sagt at årsberetningen også skal redegjøre «for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten».

1.23.2 Departementets vurdering

1.23.2.1 INTERNKONTROLL

1.23.2.1.1 Behov for ny regulering av internkontroll

Det går fram av proposisjonen at departementet mener det er behov for et mer samordnet og forenklet regelverk for å forenkle arbeidet med internkontroll og for å styrke internkontrollen. Dette betyr ikke nødvendigvis at det skal bli mer internkontroll, men at den skal bli bedre, det vil si mer målrettet og mer effektiv. Gode rutiner og systematisk arbeid for å styre den kommunale virksomheten, vil kunne gjøre tjenesteytingen og driften mer effektiv, med bedre kvalitet og med større sikkerhet for at lover og forskrifter blir fulgt.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det er behov for en ny bestemmelse om internkontroll i kommuneloven, som er mer utfyllende enn dagens og som i hovedsak kan erstatte internkontrollbestemmelser knyttet til kommuneplikter i særlovgivningen. Departementet viser også til at forslaget har fått bred støtte i høringen. Det vises også til Riksrevisjonens anbefaling om et enklere og mer samordnet regelverk om internkontroll for kommunene, og til Riksrevisjonens høringssvar, som bekrefter at utvalgets forslag er i tråd med anbefalingen.

Departementet er enig med utvalget og mange av høringsinstansene i at forutsetningen for å innføre en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven er at de internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen det ikke lenger vil være bruk for, oppheves når den nye bestemmelsen i kommuneloven er på plass. Bestemmelsen i kommuneloven skal være den sentrale bestemmelsen for internkontroll med kommunepliktene. Dette både fordi kommuneloven er det sentrale og naturlige stedet for en slik samlet bestemmelse om internkontroll og fordi dobbeltregulering er uheldig og bør unngås.

1.23.2.1.2 Overordnede vurderinger om innretningen på en internkontrollbestemmelse i kommuneloven

Det går fram av proposisjonen at etter departementets vurdering bør en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven være mer omfattende enn dagens bestemmelse i kommuneloven, men samtidig mindre detaljert enn en del av reguleringen i særlovgivningen. Dette er i tråd med utvalgets vurderinger og med vurderingene til de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om dette.

Bestemmelsen om internkontroll bør kun inneholde det som er nødvendig i et lovkrav om internkontroll. En ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven bør ikke være en uttømmende regulering av all internkontroll som faktisk gjøres. Lovkrav overfor kommunene skal generelt ikke være mer omfattende enn

nødvendig eller mer omfattende enn det nasjonale hensyn tilsier de bør være. (H-2382 B).

Departementet mener at for detaljerte krav om internkontroll vil være uheldig. Krav som gjør kommunens handlingsrom og mulighetene for konkrete og lokale vurderinger mindre, vil kunne resultere i internkontroll som ikke er like godt tilpasset de konkrete og lokale forhold.

Et annet moment er at en for detaljert regulering av internkontrollen på grunn av regler om statlig tilsyn med internkontrollen, kan medføre en sterkere statlig styring av kommunen enn ønskelig. Statlig tilsyn med internkontrollen er allerede en etablert ordning. Etter departementets vurdering er det imidlertid viktig at denne ordningen ikke utvides på en indirekte måte gjennom en for vid og detaljert internkontrollbestemmelse. Departementet mener at utvalgets forslag til internkontrollbestemmelse er balansert, og at det er viktig at bestemmelsen ikke utvides slik at denne balansen forrykkes.

1.23.2.1.3 Innholdet i ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven

Hovedregel om internkontrollansvaret og begrepet internkontroll

Departementet deler utvalgets vurdering om at lovbestemmelsen må slå fast at kommunen skal ha en internkontroll og at kommunedirektøren har ansvaret for internkontrollen i kommunen.

Departementet mener at bestemmelsen må slå fast at kommunens internkontroll skal være en kontroll med hele administrasjonens virksomhet. Både den sentrale administrasjonen og alle sektorer innenfor kommunen er omfattet. Samtidig tydeliggjør en slik bestemmelse at den folkevalgte delen av kommunen ikke er omfattet av internkontrollkravet.

Noen høringsinstanser, som Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet, er opptatt av at pliktsubjektet for internkontrollen etter forslaget er kommunedirektøren, mens en del av dagens bestemmelser om internkontroll i særlovgivningen legger plikten til «kommunen». Det foreslås i proposisjonen at kommunedirektørens ansvar for internkontrollen videreføres i den nye bestemmelsen samtidig som det tydeliggjøres at kommunen skal ha internkontroll. Departementet vil imidlertid påpeke at selv om internkontroll er en administrativ egenkontroll, har kommunestyret et overordnet ansvar. Dette er i samsvar med dagens kommunelov. I særlovgivningen der pliktsubjektet er «kommunen» er ikke den interne ansvarsfordelingen definert i loven. I praksis er nok imidlertid arbeids- og ansvarsfordeling lik enten internkontrollen er hjemlet i særlov som en plikt for kommunen eller i kommuneloven som en plikt for administrasjonssjefen/kommunedirektøren.

Enkelte høringsinstanser, som Barne- og likestillingsdepartementet, har stilt spørsmål ved hvordan internkontrollen ivaretas på enkelte tjenesteområder i kommunen når ansvaret for internkontroll generelt legges til kommunedirektøren. Departementet understreker at selv om kommuneloven legger ansvaret for internkontroll i kommunen til kommunedirektøren, både kan og vil kommunedirektøren normalt delegere det konkrete internkontrollarbeidet til for eksempel lederne av ulike tjenesteområder i kommunen. Ved slik delegering får lederen av tjenesteområdet ansvar for oppgaven samtidig som kommunedirektøren fortsatt har det overordnede ansvaret for at kommunen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet. Etter departementets vurdering gir dette en god ansvars- og arbeidsfordeling for arbeidet med internkontroll.

Det er en fordel at internkontrollarbeidet er forankret i toppledelsen. Dette vil blant annet bidra til større oppmerksomhet og prioritering av dette arbeidet. Samtidig er det viktig at hele kommunen involveres i det løpende internkontrollarbeidet. De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet.

Det går fram av proposisjonen at departementet mener at begrepet internkontroll bør brukes i lovbestemmelsen. Dagens kommunelov bruker ikke begrepet, men det er brukt i forarbeidene. Begrepet er også benyttet i særlovgivningen, og det er et etablert og innarbeidet begrep på alle sektorer i kommunen. Høringsinstansene støtter i all hovedsak begrepsbruken. Enkelte høringsinstanser, som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), er bekymret for at begrepet har fått et for snevert innhold i lovforslaget. Departementet er ikke enig i at begrepsbruken eller utvalgets forslag for øvrig er begrenset til kontrolltiltak. Ved formuleringen av lovtekst og nærmere omtale i proposisjonen har departementet forsøkt å tydeliggjøre begrepet ytterligere.

Departementet understreker i proposisjonen at et lovkrav om internkontroll ikke kan eller bør være like omfattende som den faktiske internkontrollen eller internkontroll slik det ofte omtales i andre sammenhenger, som i rammeverk, standarder, veiledere og liknende. Et lovkrav er et minstekrav som alltid skal følges. At det i praksis ofte vil bli gjort mer etter kommunens eget initiativ og vurdering av behov, er en annen sak. Et lovkrav som er strengere enn nødvendig vil kunne få uheldige konsekvenser, blant annet i form av unødvendig statlig detaljstyring.

Departementet er enig med enkelte høringsinstanser i at internkontroll er mer enn bare etterfølgende kontrollhandlinger, og foreslår å tydeliggjøre dette ved at begrepet internkontroll brukes gjennomgående i hele lovbestemmelsen. Departementet foreslår også at

ordlyden i første ledd endres fra «føre kontroll med» til «er ansvarlig for internkontrollen».

Utvalget foreslår å lovfeste at internkontroll skal gjøres for å sikre at «lover, forskrifter og vedtak» følges. Departementet er enig i at det mest sentrale målet med internkontrollen bør lovfestes og gjøres til en del av internkontrollkravet. Å sikre at lover og forskrifter følges er et sentralt og grunnleggende mål ved internkontroll. Internkontroll for å sikre regeletterlevelse er blant annet viktig for å sikre at innbyggerne får de rettighetene og tjenestene de har krav på, for å bidra til at kommunene når egne og nasjonale mål og for å redusere risiko for misligheter og korrupsjon. Departementet mener imidlertid at begrepet «vedtak» ikke trenger å inngå i denne målsettingen i internkontrollbestemmelsen. Å inkludere dette i en internkontrollbestemmelse er en utvidelse i forhold til det som er vanlig i dagens særlovgivning. I retningslinjene for statlig styring av kommunene sies det også at bestemmelser om internkontroll skal sikre at «lover og forskrifter» skal følges. Vedtak er ikke inkludert. I dagens kommunelov er det kun krav om «betryggende kontroll». Samme bestemmelse har imidlertid også krav om at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives «i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner», og at administrasjonssjefen skal påse at «vedtak blir iverksatt». Utvalget har i begrenset grad begrunnet hvorfor vedtak nå bør inkluderes i bestemmelsen om internkontroll. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ta inn begrepet vedtak i en egen lovbestemmelse om internkontroll. Å inkludere dette vil bety å innføre krav om internkontroll på vedtak som ikke gjelder oppfølging av krav i lov eller forskrift. Departementet kan ikke se at det er behov for å lovfeste krav om internkontroll for denne type vedtak. Et slikt krav ville dessuten overlappe med bestemmelsen om at kommunedirektøren har plikt til å påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. forslaget § 13-1 fjerde ledd.

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets konklusjon om at det er mange gode mål med internkontrollarbeidet, men at en lovbestemmelse ikke bør inkludere alle disse. En omfattende oppstilling er ikke hensiktsmessig og vil heller ikke sikre at alle gode hensyn blir nevnt. Internkontrollbestemmelsen bør heller ha et kort og tydelig budskap på overordnet nivå. Hva som er gode formål og hensyn vil dessuten kunne variere, og det kan være nyttig for den enkelte kommunen selv å definere dette nærmere i forbindelse med det konkrete arbeidet med internkontroll.

Systematisk, risikobasert og tilpasset kontroll

Departementet støtter i proposisjonen utvalget i at det er viktig at kommunens internkontroll innrettes slik at den er systematisk, risikobasert og tilpasset den en-

kelte kommune og den enkelte virksomhet eller aktivitet innad i kommunen.

Internkontrollbestemmelsen bør slå fast at kommunedirektøren skal jobbe systematisk med internkontrollen. Dette er en sentral del av internkontrollkravet. Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på hensiktsmessig måte.

Forslaget stiller ikke krav til en bestemt systematikk.

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets vurderinger om at kommunene selv må gjøre vurderinger av hvor omfattende internkontrollen skal være, og hvordan den skal innrettes i egen kommune og innenfor de ulike områdene i kommunen. Dette skal være vurderinger innenfor lovens minstekrav og i tråd med de prosessene og vurderingstemaene som bestemmelsen fastslår. Det bør sies uttrykkelig i lovteksten at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette er en formulering som i dag finnes i flere av internkontrollbestemmelsene i særlovgivningen.

Risikovurderinger blir sentralt, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at regler ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. Kommunen må vurdere hvor vesentlige de aktuelle risikofaktorene er. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store. Innenfor enkelte sektorer i kommunen vil slike vurderinger alltid konkludere med at det er behov for internkontroll, som for eksempel innenfor helse og omsorg, barnevern og opplæring. Men også innenfor slike enkeltområder må det gjøres nærmere vurderinger av risiko m.m. innenfor de enkelte virksomheter eller aktiviteter.

Departementet mener at lovgivningen ikke bør gi ytterligere føringer om hvordan risikovurderinger og andre konkrete vurderinger av tilpasninger og innretning på internkontrollen som sådan skal gjennomføres.

Beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organisering

Departementet mener, som utvalget, at en ny internkontrollbestemmelse bør ha et krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av kommunens hovedoppgaver, mål og organisering. Et slikt krav finnes i mange internkontrollbestemmelser i sektorlovgivningen. En slik beskrivelse er viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen, det vil si både overordnet og innenfor ulike tjenesteområder og virksomheter. Dette er igjen viktig for å forebygge at avvik oppstår og for at eventuelle avvik blir korrigert.

Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og

myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene. Det er opp til den enkelte kommune hvordan en beskrivelse av hovedoppgaver, mål og organiseringen helt konkret skal se ut, og hvor detaljert en beskrivelse skal gjøres.

Rutiner og prosedyrer

For å sikre regeletterlevelse i kommunen, vil det i praksis være nødvendig med rutiner og prosedyrer. Etablering og oppfølging av slike rutiner og prosedyrer vil normalt være en del av en kommunes internkontroll. På bakgrunn av innspill i høringsrunden mener departementet det kan være grunn til å tydeliggjøre at et slikt krav gjelder ved å ta det uttrykkelig inn i lovbestemmelsen.

Departementet foreslår at det slås fast i lovbestemmelsen at kommunedirektøren skal påse at nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter etterleves, er etablert og følges opp. Hva som er nødvendig, må ses i sammenheng med de øvrige kravene i bestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering.

I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres i form av skriftliggjøring vil følge av dokumentasjonskravet.

Oppfølging av avvik og risiko for avvik

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets vurdering om at oppfølging av avvik og risiko for avvik er en viktig del av internkontrollen, og at det tydelig bør framgå av internkontrollbestemmelsen at kommunedirektøren har ansvar for å følge opp dette. Departementet foreslår at det i tillegg til kravet om at avvik og risiko for avvik skal følges opp, tas inn i lovbestemmelsen at internkontrollen også skal avdekke avvik.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp avvik og risiko for avvik innebærer at konstaterte avvik må følges opp, og at det samtidig jobbes forebyggende for å hindre at avvik oppstår.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp risiko for avvik, innebærer blant annet å skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter.

Det er opp til kommunedirektøren å vurdere og beslutte hva som skal gjøres for å avdekke avvik og risiko for avvik, og på hvilken måte oppfølgingen av avvik og risiko for avvik skal gjøres. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik blir identifisert og faktisk fulgt opp, på en systematisk måte. Tiltak som iverksettes som ledd i oppfølgingen, må være egnet for nå målet om å sikre at lover og forskrifter etterleves.

Krav til dokumentasjon, evaluering, forbedring mv.

Det vises i proposisjonen til at departementet er enig med utvalget i at det bør være et lovkrav at internkontrollen skal dokumenteres. Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og til å bevisstgjøre kommunen med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp.

Enkelte høringsinstanser har innspill til formuleringen av bestemmelsen på dette punktet. Departementet har vurdert innspillene, og mener at utvalgets forslag i hovedsak er hensiktsmessig. Departementet foreslår i proposisjonen et krav om at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig. At det også skal være formålstjenlig, tas ut, siden en nødvendighetsvurdering er dekkende og tilstrekkelig i lovteksten. Kravet må også ses i sammenheng med internkontrollbestemmelsen for øvrig, som gir uttrykk for internkontrollens mål om å sikre regeletterlevelse. Hva som anses som nødvendig, må vurderes i lys av dette. Nødvendighetskravet må også vurderes ut fra virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter. Departementet mener at dette tilsier at de viktigste delene av internkontrollen må dokumenteres. Innenfor disse rammene må kommunen selv kunne vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres. Et for omfattende dokumentasjonskrav vil kunne føre til at for mye ressurser brukes på dokumentering, slik at det går utover tjenesteytingen.

Departementet mener, som utvalget, at det også bør tas inn et krav i internkontrollbestemmelsen om at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres. Dette vil også bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid med tjenesteyting og med internkontrollen.

Både dokumentasjonskrav og krav om å evaluere og forbedre selve internkontrollarbeidet er i stor grad parallell med flere av dagens internkontrollbestemmelser i særlovgivningen.

Hvilke plikter det skal føres internkontroll med

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets forslag om at internkontrollbestemmelsen skal gjelde for alle lovpålagte plikter kommunen har. Det er således krav om å føre internkontroll med både kommuneplikter (plikter som bare er pålagt kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste). Dette er i tråd med det som i dag gjelder for kommunelovens krav om «betryggende kontroll».

Dersom annen lovgivning har egne bestemmelser om internkontroll, vil imidlertid disse, etter alminnelige rettskildепrinsipper om at spesiell lov går foran generell lov, gå foran internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. For mange aktørplikter finnes det slike egne

regler om internkontroll som i så fall vil gjelde i stedet internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Den nye internkontrollbestemmelsen vil derfor i praksis ha størst betydning for kommuneplikter. For kommuneplikter er hensikten med forslaget at det er bestemmelsen i kommuneloven som skal regulere internkontrollen. Særlovgivningen skal her i hovedsak ikke ha egne internkontrollbestemmelser. Dette medfører behov for en særlovgjennomgang med sikte på å oppheve slike bestemmelser. For de tilfellene der det etter en særlovgjennomgang fortsatt er bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i særlovgivningen, vil også slike bestemmelser, etter alminnelige rettskildепrinsipper, gå foran kravet i kommuneloven.

Elementer fra sektorreguleringen som ikke foreslås videreført

Departementet viser i proposisjonen til utvalgets gjennomgang av hvilke elementer som bør inngå i en ny bestemmelse i kommuneloven, og hvilke elementer som er for detaljerte og ikke behøver å inngå i noe lovkrav om internkontroll. Departementet støtter disse vurderingene og forslagene og viser forøvrig til de overordnede vurderingene i proposisjonen i punkt 23.4.1.2.

Noen høringsinstanser, som Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Hordaland, har påpekt at utvalgets forslag til internkontrollbestemmelse mangler krav til arbeidstakeres medvirkning og brukervedvirkning, og at andre styringskrav, som krav om kvalifisert personell, opplæring og kompetanseutvikling, også burde vært omtalt i bestemmelsen. Departementet mener imidlertid, i likhet med utvalget, at slike krav til kvalitetsarbeid hører hjemme som en del av kommunens generelle styring og ledelse, og at slike føringer ikke bør inkluderes som et lovkrav i en bestemmelse om internkontroll i kommuneloven.

Det framgår av proposisjonen at departementet også vil påpeke at noen av disse elementene allerede er omfattet av enkelte ordinære pliktregler i særlovgivningen. Kommunedirektørens ansvar etter internkontrollbestemmelsen i kommuneloven vil være å ha internkontroll for å sikre etterlevelsen av lover og forskrifter, noe som inkluderer slike regler.

Forskriftshjemmel

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets forslag om ikke å ha en generell forskriftshjemmel til bestemmelsen i kommuneloven. Noe av hensikten med den nye bestemmelsen er at det ikke er ønskelig med en mer detaljert regulering av dette enn det som framgår av lovbestemmelsen.

1.23.2.2 PRIVATE AKTØRER OG INTERKOMMUNALE SELSKAPER OG SAMARBEID

Flere høringsinstanser, blant andre Barne- og likestillingsdepartementet, peker i sitt hørings svar på at mange kommuner benytter private aktører for å utføre sine oppgaver. Dette kan reise flere problemstillinger.

Ett spørsmål er om kommunens plikt til å ha internkontroll også omfatter plikt til å ha internkontroll overfor private aktører. Etter departementets vurdering må det klare utgangspunktet være at en kommune og en privat aktør er to ulike rettssubjekter som har hver sin ledelse som må stå ansvarlig for internkontrollen i hver sin virksomhet. Å gi kommunen rett eller plikt til å ha ansvar for internkontrollen hos en privat aktør, vil skape uklare ansvarslinjer og være vanskelig å gjennomføre i praksis. Kommunedirektørens internkontrollansvar foreslås således ikke å gjelde for aktiviteter som utføres av private aktører. I kommunedirektørens ordinære internkontrollansvar med kommunen vil det imidlertid uansett ligge en plikt til å følge opp private aktører som har som oppdrag å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. Kommunen må således finne en måte å sikre og følge med på at innbyggerne får det de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter. Uansett vil det måtte inngå i kommunens internkontroll, etter ordinær risikovurdering osv., å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på selv om en privat aktør utfører oppgaven.

Et annet spørsmål knyttet til private aktører er om en privat aktør som utfører oppgaver på vegne av en kommune, skal ha samme internkontrollkrav som kommunen selv har. Å innføre et generelt krav om dette, slik at alle private aktører som utfører en hvilken som helst oppgave for en kommune skal ha et særskilt internkontrollkrav slik det er skissert i kommuneloven, er etter departementets oppfatning verken nødvendig, hensiktsmessig eller riktig av hensyn til den private aktøren. Departementet vil derfor ikke foreslå noen slik bestemmelse. Dersom det for enkelte, konkrete situasjoner er behov for slikt krav, bør det reguleres for det avgrensede området i den aktuelle særloven.

Enkelte høringsinstanser har videre stilt spørsmål ved om kravet om internkontroll skal komme til anvendelse for interkommunale selskaper og andre interkommunale samarbeid.

For interkommunale samarbeid organisert som aksjeselskaper etter aksjeloven er det kravene i aksjeloven som gjelder. Kommuneloven regulerer ikke hva slags internkontroll det skal være i slike selskaper. Departementet kan ikke se at det er aktuelt å foreslå noen endringer i aksjeloven for å inkludere en tilsvarende internkontrollbestemmelse som foreslås i kommuneloven. For kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid som er organisert som aksjeselskap, vil kommunen selv fortsatt ha et ansvar for at lovpålagte tje-

ter ytes i samsvar med loven selv om det skjer gjennom et annet selskap. Å ha rutiner som sikrer kommunens oppfølging overfor selskapet, vil således kunne inngå i kommunens egen internkontroll.

Interkommunale samarbeid organisert etter lov om interkommunale selskaper er litt annerledes enn aksjeselskap da interkommunale selskaper kun har kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper som eiere. Etter departementets vurdering er det ikke grunn til at internkontrollansvaret skal være annerledes om flere kommuner velger å samarbeide om en oppgave på denne måten, enn om de gjorde oppgaven hver for seg. Departementet foreslår derfor at det lovfestes i lov om interkommunale selskaper at daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som utføres på vegne av kommuner. Hvilke oppgaver selskapet skal gjøre på vegne av kommunene, beror på avtale. For de delene av det interkommunale selskapet som utfører slike lovpålagte oppgaver, foreslås altså at det skal gjelde et krav om internkontroll. Det vil således inngå i kommunens internkontroll å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på selv om det er et interkommunalt selskap som utfører oppgaven.

For interkommunale samarbeid som er organisert etter reglene i kommuneloven, sier bestemmelsene om kommunale oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd (lovforslagets kapittel 19 og 18) at øvrige kapitler i loven «gjelder på tilsvarende måte så langt de passer». Etter departementets vurdering vil det «passe» at kapitlet om internkontroll får anvendelse for disse samarbeidsformene der slike samarbeid utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene. Der slike samarbeid ikke utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene, «passer» ikke lenger reglene, og det gjelder således ikke noe krav om internkontroll. For de tilfellene at internkontrollbestemmelsen gjelder, er det leder av virksomheten eller enheten som har internkontrollansvaret.

I et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven vil vertskommunen, det vil si den kommunen som utfører oppgaven, ha et internkontrollansvar for oppgaver som utføres i dette samarbeidet, på samme måte som for andre oppgaver kommunen gjør.

På samme måte som for private aktører kan det også for interkommunalt samarbeid av ulik art være spesielle reguleringsbehov på enkelte sektorer. Dette vil særlig være der det i dag finnes sektorkrav om internkontroll for interkommunale samarbeid. Det vil da kunne være aktuelt å lage bestemmelser i sektorlovgivningen som sikrer fortsatt tilsvarende krav for disse.

For kommunale foretak som er en del av kommunen og reguleres særskilt i kapittel 9 i forslaget til ny kommunelov foreslås det egne, uttrykkelige bestemmelser om internkontroll, inklusiv rapporteringskrav

som er parallelle med de generelle bestemmelsene. Ansvaret for internkontrollen ligger på den daglige lederen i foretaket, se forslaget til § 9-13.

1.23.2.3 FORHOLDET TIL SÆRLOVGIVNING

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget og mange av høringsinstansene som er tydelige på at et forslag om å innføre en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven må inkludere en oppheving av de fleste internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen.

Statens helsetilsyn støtter ikke forslaget om å gjennomgå særlovgivningen i den hensikt å fjerne bestemmelser om internkontroll og mener det er behov for både en bestemmelse i kommuneloven og i særlovgivningen.

Departementet er klar over at det er enkelte av bestemmelsene i særlovgivningen som avviker noe fra forslaget her, men de fleste har store likheter. Å beholde særlovgivningen som den er i dag i tillegg til en ny bestemmelse i kommuneloven, vil innebære stor grad av dobbeltregulering. Dette er etter departementets vurdering unødvendig og uheldig.

Det er nødvendig at det foretas en slik gjennomgang av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen som utvalget beskriver. Arbeidet bør ledes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet slik at det kan leveres en samlet lovproposisjon om gjennomgangen til Stortinget. Målsetting med arbeidet må være å oppheve mesteparten av særlovgivningens internkontrollbestemmelser for kommuneplikter. Bare der det foreligger et særskilt og begrunnet behov for det, bør det være aktuelt å beholde regulering om internkontroll i særlovgivningen. Eksempler på dette kan være regulering knyttet til private aktører som yter tjenester på vegne av kommunen eller særskilte krav knyttet til EU-direktiver eller andre internasjonale forpliktelser. Reguleringen bør i så fall begrenses til bestemmelser som kommer i tillegg til det som er regulert i kommuneloven slik at dobbeltregulering unngås.

I proposisjonen vises det til at departementet ikke vil foregripe særlovgjennomgangen eller andre vurderinger av internkontrollen i sektorene i proposisjonen, slik enkelte høringsinstanser har bedt om.

Unntak fra dette gjøres imidlertid for forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, samt lovbestemmelsene som hjemler forskriften – nemlig internkontrollbestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd og helsetilsynsloven § 3 (ny § 5) og bestemmelsen om krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2. Dette skal holdes utenfor særlovgjennomgangen. Det vises til at bestemmelsene er nødvendige for å opprettholde en helhetlig og felles regulering av hele helse- og

omsorgstjenesten uavhengig av om tjenesten ytes av kommuner, helseforetak eller private tjenesteytere i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Behovet for en egen internkontrollforskrift for helse- og omsorgstjenesten i kommunen vil imidlertid vurderes på nytt etter at ny kommunelov er vedtatt og har virket i noe tid.

Som det framgår av drøftelsen av ulike punkter foran, har departementet likevel tatt hensyn til innspill som berører ulike sektorer ved endelig utforming av forslag til internkontrollbestemmelse i kommuneloven.

For å unngå dobbeltregulering i en overgangsperiode før særlovgjennomgangen er gjennomført, foreslår departementet i proposisjonen en overgangsordning. Dette vil innebære at den nye internkontrollbestemmelse i kommuneloven ikke settes i kraft før særlovgivningen er opphevet. I mellomtiden vil det gjelde en annen midlertidig internkontrollbestemmelse som beholder dagens krav om «betryggende kontroll».

1.23.2.4 STATLIG TILSYN MED INTERNKONTROLL

Det vises i proposisjonen til at departementet er enig med utvalgets intensjon om at det fortsatt skal være hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll med kommuneplikter, selv om internkontrollbestemmelsen står i kommuneloven og ikke i særlovgivningen.

Departementet har vurdert om en hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll bør stå i kommuneloven eller i særlovgivningen. På den ene siden kan det være gode grunner for å ha dette i kommuneloven. Blant annet gir dette en samlet og oversiktlig regulering av internkontroll og tilsyn med internkontroll. På den andre siden er det gode grunner som tilsier at hjemmelen for statlig tilsyn med internkontroll står i særlovgivningen slik som i dag, og ikke i kommuneloven. Departementet viser til at hvis det tas inn en generell hjemmel for statlig tilsyn med internkontroll i kommuneloven, vil det innebære en utvidet tilsyns adgang overfor kommunene.

Departementet kan ikke se at utvalget har begrunnet en slik utvidelse, og høringsinstansene har heller ikke vært opptatt av dette. Hensikten til utvalget var i hovedsak å videreføre dagens ordning. En regulering av tilsyn med internkontroll i kommuneloven, med en avgrensning av tilsynet til internkontroll med kommunepliktene, kunne i noe større grad åpne for tolknings spørsmål om grensene for tilsynshjemmelen. Etter departementets vurdering er det mer oversiktlig og pedagogisk om tilsynshjemlene for de ulike sektorene (tilsyn med internkontroll og tilsyn med andre plikter) framgår i den enkelte særlov.

Det foreslås i proposisjonen etter dette ingen bestemmelse om tilsyn med internkontroll i kommuneloven. Særlovgivningen må imidlertid, i forbindelse med særlovgjennomgangen, gjennomgå og tilpasses.

Når det føres tilsyn med kommunens internkontroll, vil de alminnelige reglene om tilsyn i lovforslagets kapittel 30 gjelde på tilsvarende måte som for tilsyn med øvrige kommuneplikter i sektorlovgivningen. Dette er ikke noe nytt fra det som gjelder i dag.

Det betyr at det må foreligge en klar hjemmel for å kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven.

At de alminnelige reglene om tilsyn gjelder, betyr også at tilsynet med internkontrollkravet i kommuneloven skal være et lovlig tilsyn. Lovlig tilsyn vil si at tilsynsmyndighetens kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene, og at tilsynsmyndigheten ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønn»). Det betyr blant annet at staten kun kan føre tilsyn med at lovens minstekrav til internkontroll er fulgt. Hvilke valg kommunen gjør innenfor lovens krav om metoder og framgangsmåter, ligger utenfor det som det kan føres tilsyn med.

Videre kan det være en del av tilsynet å sjekke at kommunen tilpasser internkontrollen til risikoforhold. Tilsynsmyndigheten vil kunne sjekke om kommunen har gjort en risikovurdering, og om kommunen har innhentet relevante og tilstrekkelige opplysninger for å kunne gjøre konkrete og reelle vurderinger av risiko. Der risiko er avdekket, vil tilsynsmyndigheten eventuelt også kunne peke på at kommunen ikke har fulgt opp risikoen tilstrekkelig, ved for eksempel å etablere nødvendige rutiner og prosedyrer. Departementet understreker at tilsynsmyndighetene generelt bør være varsomme med å prøve de konkrete risikovurderingene kommunen har gjort.

Det vises for øvrig i proposisjonen til utvalgets omtale av hva det kan føres tilsyn med og hva det ikke kan føres tilsyn med, som departementet slutter seg til.

1.23.2.5 RAPPORTERING TIL KOMMUNESTYRET OM INTERNKONTROLL OG TILSYN

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag, som gir kommunedirektøren plikt til minst én gang i året å rapportere til kommunestyret om arbeidet med internkontroll.

Departementet slutter seg også til forslaget om rapportering om resultater fra statlig tilsyn.

Departementet er enig i at det er gode grunner til å ha en egen bestemmelse i kommuneloven som oppstiller et slikt rapporteringskrav til kommunestyret om både internkontroll og resultater fra statlig tilsyn. Slike særlige saksbehandlingskrav for kommunene bør normalt unngås, men her er det flere spesielle forhold som tilsier at et slikt krav innføres. Ved å ha et generelt krav i kommuneloven vil dette komme alle sektorer til gode, og det vil kunne gjøre reguleringer om lokalpolitisk behandling i sektorloven unødvendig. Rapporteringskra-

vet vil bidra til å styrke og legitimere kommunenes egenkontroll. Ved at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om det som skjer i kommunen, vil de folkevalgte i kommunestyret kunne ta det ansvaret de har som øverste organ i kommunen. Se nærmere omtale i proposisjonen.

Departementet viser også til at kommunene ikke har vært imot forslaget i høringen, og at rapporteringskravet heller ikke synes særlig byrdefullt for kommunene. Departementet viser i tillegg til at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 189 (2007–2008) har bedt om følgende: «Stortinget ber Regjeringen endre kvalitetsforskriften slik at lokalpolitisk behandling av kvalitetskravene til omsorgstjenesten sikres.» Anmodningen vil langt på vei kunne være ivarettatt ved den foreslåtte bestemmelsen i kommuneloven.

Det vises i proposisjonen til at departementet mener at det ikke bør stilles noe lovkrav til rapporteringsmåte, eller omfang og innhold i rapporteringen. Kommunestyret bør kunne fastsette dette ut fra lokale forhold. Departementet mener imidlertid at ved en rapportering om internkontroll må både innretningen på systemet for internkontroll og resultat av konkrete kontroller nevnes. Målet om læring av kontroll og tilsyn bør også gjenspeiles i den rapporteringsformen og det rapporteringsomfanget som besluttes.

1.24 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

1.24.1 Antall medlemmer i kontrollutvalget

1.24.1.1 GJELDENE RETT

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 1 at kontrollutvalget skal ha minst tre medlemmer.

1.24.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener at forslaget om å øke minimumstallet i kontrollutvalget er godt, og slutter seg til begrunnelsen for dette. Det er viktig at kontrollutvalget har legitimitet, og antallet medlemmer av utvalget har betydning i så måte. Slik også utvalget peker på, vil en økning i minimumstallet i noen tilfeller kunne gjøre det vanskeligere å finne et tilstrekkelig antall kandidater. Departementet mener likevel at det ikke bør ha avgjørende betydning. Å finne fem egnede og valgbare kandidater bør være overkommelig i alle kommuner. Av denne grunnen ser departementet heller ikke behov for en regel som knyttet kravet til størrelsen på antall innbyggere i kommunen, slik for eksempel Træna kommune tar til orde for.

I høringsrunden er det et klart flertall som støtter forslaget. Departementet kan ikke se at det har kommet avgjørende innvendinger mot forslaget.

På denne bakgrunnen vil departementet i proposisjonen videreføre utvalgets forslag om å øke minimumstallet i kontrollutvalget til fem medlemmer.

1.24.2 Kontrollutvalgets leder

1.24.2.1 GJELDENE RETT

Dagens kommunelov har ingen regler om hvilket parti lederen av kontrollutvalget skal komme fra. I 74 prosent av kommunene er lederen av kontrollutvalget valgt fra det som blir ansett som opposisjonen i kommunen.

1.24.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viser i proposisjonen til at utvalget ikke har sett behov for særskilt regulering av hvem som skal være leder av kontrollutvalget. Utvalgets begrunnelse er at det ikke er behov for lovgivning på dette området, siden de aller fleste kommuner allerede praktiserer en ordning med at lederen kommer fra et opposisjonsparti. Etter departementets vurdering er ikke denne begrunnelsen fullt ut treffende. Selv om mange kommuner praktiserer en slik ordning, er det ikke alle som gjør det. Utvalget har også vist til at det vil styrke tilliten og legitimiteten til kontrollutvalget, at lederen av utvalget kommer fra et opposisjonsparti. Departementet er enig i dette, og mener dette hensynet trekker i retning av å lovfeste denne ordningen. Departementet legger også en viss vekt på at flere høringsinstanser har tatt til orde for en slik regel. Å pålegge kommunene en slik valgregel vil heller ikke være særlig inngripende i det kommunale selvstyret.

Det vises i proposisjonen til at det er viktig at regelen er retts teknisk enkel, slik også flere høringsinstanser peker på. Ved ikke å knytte kravet til «opposisjonen» slipper man tolkningsproblemer som kunne ha oppstått når det uttrykket skal defineres. Departementet viser videre til at det ikke er krav om at medlemmene skal være medlem av et parti. Ved å knytte kravet til at lederen ikke skal være medlem av samme parti som ordføreren, understrekes det at også personer som ikke er medlem av et parti kan være ledere av kontrollutvalget.

På denne bakgrunnen foreslår departementet i proposisjonen at lederen av kontrollutvalget ikke kan være medlem av samme parti som ordføreren.

1.24.3 Valgbarhetsregler

1.24.3.1 GJELDENE RETT

I kommuneloven § 77 nr. 2 er det stilt strenge krav til hvem som kan velges til kontrollutvalget. Følgende personer er ikke valgbare til kontrollutvalget:

- ordfører og varaordfører
- medlem og varamedlem av formannskapet
- medlem og varamedlem av kommunal nemnd med beslutningsmyndighet

- medlem av kommuneråd
- medlem og varamedlem av kommunestyrekomite
- ansatte i kommunen

Reglene innebærer at så å si alle sentrale folkevalgte i kommunen og alle ansatte i kommunen ikke kan velges til kontrollutvalget. Det må likevel presiseres at kommunestyremedlemmer som sådan er valgbare.

Et annet vilkår for å være valgbar, er at man må være bosatt i vedkommende kommune når valget finner sted, jf. kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a.

I dag gjelder det ingen begrensninger i valgbarheten til kontrollutvalget for personer som har ledende stillinger eller verv i kommunale selskaper mv.

Folkevalgte

At medlemmene av de sentrale folkevalgte organene er utelukket fra valg til kontrollutvalget, hindrer mange engasjerte folkevalgte fra å kunne bli valgt inn. Utvalget mener likevel at det vil svekke uavhengigheten og tilliten til kontrollutvalget hvis medlemmer av sentrale folkevalgte organer kan velges til kontrollutvalget.

Utvalget mener at det ikke i større grad enn i dag bør åpnes for at folkevalgte er valgbar til kontrollutvalget.

Personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper

Utvalget mener at et hensyn som taler i retning av at ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper bør utelukkes fra valg til kontrollutvalget, er at ingen bør komme i situasjoner der man kontrollerer seg selv eller en virksomhet man er leder eller medansvarlig for. På den andre siden vil en ytterligere innskrenkning i valgbarhetsreglene gjøre det vanskeligere å skaffe dyktige og motiverte medlemmer til kontrollutvalget.

Utvalget viser til at dette spørsmålet må ses i sammenheng med forvaltningslovens inhabilitetsregler. Selv om habilitetsreglene nok i de fleste tilfeller vil sikre at det ikke oppstår rollekonflikter, er utvalget usikre på om reglene vil fange opp alle tilfeller hvor det kan stilles spørsmål ved uavhengigheten til et medlem som både har en ledende stilling, et styreverv eller er medlem av bedriftsforsamlingen i et selskap og er medlem av kontrollutvalget. En fordel med å benytte valgbarhetsregler framfor habilitetsregler er at valgbarhetsregler er enklere å praktisere.

Videre viser utvalget til at hensynet til at det ikke må kunne stilles spørsmål ved kontrollutvalgets uavhengighet og dermed tillit, taler for at det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for denne gruppen. Utvalget foreslår derfor å innføre slike valgbarhetsbegrensninger. Forslaget innebærer imidlertid at vervet som medlem av kontrollutvalget fortsatt kan kombineres med å være medlem av representantskapet i et interkommunalt selskap.

Bostedskravet for å være valgbar til kontrollutvalg

Utvalget mener at hensynet til å få rekruttert medlemmer til kontrollutvalget kan tale for å lempe på bostedskravet. Hensynet til lokaldemokratiet taler imidlertid klart imot. Utvalget mener videre at det vil kunne stilles spørsmål ved om personer uten bostedstilknytning til kommunen har det nødvendige engasjementet for å ivareta rollen. Det er da også en fare for at vervet som kontrollutvalgsmedlem blir profesjonalisert. Utvalget er heller ikke overbevist om at det er lettere å hente folk fra andre kommuner enn egen, selv om nabokommunen er større. På denne bakgrunnen mener utvalget at det fortsatt bør gjelde et bostedskrav for å være valgbar til kontrollutvalget, slik det er for de øvrige sentrale organene i kommunen.

1.24.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Ansatte

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at ansatte i kommunen ikke bør kunne være medlem av kontrollutvalget. Departementet slutter seg også til utvalgets begrunnelse for å videreføre dette forbudet. I tillegg til denne begrunnelsen vil departementet trekke fram at regelen er retts teknisk enkel. Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan framstå som strengt at en ansatt i en liten stillingsbrøk ikke skal kunne være medlem av kontrollutvalget, men denne ulempen veier ikke tyngre enn de andre hensynene som taler for å videreføre regelen. Det at knapt noen har kommentert forslaget i høringsrunden, tilsier at ulempen ved dette forbudet ikke har særlig praktiske konsekvenser eller har vært oppfattet som problematisk i kommunene.

Det går fram av proposisjonen at departementet viderefører etter dette forbudet mot at ansatte i kommunen kan være medlem av kontrollutvalget.

Folkevalgte

Departementet er enig med utvalget i at hensynet til uavhengighet og tillit tilsier at medlemmer av de sentrale folkevalgte organene ikke kan være medlem av kontrollutvalget. Det vil være uheldig hvis et medlem av kontrollutvalget må kontrollere et annet folkevalgt organ som vedkommende er medlem av, eller om vedkommende i det hele tatt må vurdere slik kontroll i egenskap av å være medlem av kontrollutvalget.

Departementet kan videre ikke se at dette forbudet reiser praktiske vanskeligheter av betydning for kommunene. Høringsrunden må sies å underbygge dette.

Utvalget foreslår å videreføre pålegget om at minst ett medlem av kommunestyret må velges til kontrollutvalget. Dette er et unntak fra regelen om at sentrale folkevalgte ikke skal kunne være medlem av kontrollutvalget. Siden kontrollutvalget skal utøve kontroll på kom-

munestyrets vegne, vil ikke risikoen for at kontrollutvalgsmedlemmet skal måtte føre kontroll med et annet folkevalgt organ (kommunestyret) komme på spissen på samme måte som når det for eksempel gjelder formannskapet. Departementet vil også peke på at ordningen med å velge minst ett medlem av kommunestyret skal legge til rette for god kommunikasjon mellom kontrollutvalget og kommunestyret.

Departementet foreslår etter dette i proposisjonen å videreføre utvalgets forslag til valgbarhetsregler for kontrollutvalget når det gjelder folkevalgte.

Personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets drøftelse av problemstillingen om personer som har sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper, også kan være medlem i kontrollutvalget. Departementet ser at det finnes argumenter som trekker i hver sin retning. På den ene siden mener departementet man må være forsiktig med å lage regler som gjør det for vanskelig å finne dyktige og egnede kandidater til kontrollutvalgene.

På den andre siden veier hensynet til kontrollutvalgets uavhengighet og tillit fra innbyggerne svært tungt. Dette hensynet trekker i retning av å innføre valgbarhetsbegrensning. Trolig vil personer med sentrale verv eller stillinger i kommunale selskaper relativt ofte komme i situasjoner hvor det vil kunne være aktuelt å kontrollere egen virksomhet eller vurdere å igangsette slik kontroll. Departementet er enig med utvalget i at habilitetsreglene nok i de fleste tilfellene vil kunne sikre at det ikke oppstår rollekonflikter, men det er likevel usikkert om habilitetsreglene fanger opp alle tilfellene hvor det kan være snakk om en rollekonflikt. Denne usikkerheten er uheldig og vil kunne gå utover kontrollutvalgets legitimitet og tillit. Et forbud vil også gi best sammenheng i regelverket som regulerer valgbarhet til kontrollutvalget for blant annet ansatte i kommunen. Dette er også en forholdsvis enkel retts teknisk regel. Departementet kan heller ikke se at det har kommet avgjørende innvendinger mot dette forslaget i høringsrunden.

Det går fram av proposisjonen at departementet på denne bakgrunnen vil fremme forslag om å utelukke personer som har en ledende stilling eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen i et selskap som kommunen har eierinteresser i, fra å være valgbar til kontrollutvalget.

Bostedskravet for å være valgbar til kontrollutvalg

I likhet med utvalget vil ikke departementet fjerne bostedskravet når det gjelder valg til kontrollutvalget. Departementet slutter seg i proposisjonen også til utvalgets drøftelse på dette punktet. Høringsrunden må sies å underbygge denne konklusjonen.

1.24.4 Høring i regi av kontrollutvalget

1.24.4.1 GJELDENE RETT

Verken kommuneloven eller forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner 15. juni 2004 nr. 905 (kontrollutvalgsforskriften) inneholder noen uttrykkelig regulering av høringsinstituttet. Det finnes heller ingen legaldefinisjon i kommuneloven av hva en slik høring er. Høring blir gjerne anvendt der det er behov for å få belyst komplekse saker ved å la ulike personer avgi muntlige forklaringer til kontrollutvalget. Ordinære orienteringer og svar på spørsmål fra administrasjonen faller imidlertid utenfor.

Kommuneloven § 77 nr. 7 inneholder en bestemmelse om at

«[k]ontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene».

Bestemmelsen åpner for at kontrollutvalget kan be om at det blir redegjort muntlig for et forhold. Selv om ikke kommuneloven eksplisitt omtaler høringsinstituttet, legger § 77 nr. 7 til rette for innhenting av muntlig informasjon i form av høring. Loven regulerer imidlertid ikke noe nærmere hvordan en eventuell høring skal eller kan gjennomføres.

Forholdet til møteregulene

Muntlig informasjon i form av orienteringer, svar på spørsmål og høringer kan være en del av kontrollutvalgets behandling av en sak. Møteregulene i kommuneloven kommer til anvendelse i disse tilfellene. Dette innebærer blant annet at kontrollutvalgets møter skal være åpne med mindre de skal eller kan lukkes med hjemmel i kommuneloven § 31.

Møte- og forklaringsplikt

Kommuneloven § 77 nr. 7 sier ikke noe direkte om hvorvidt ansatte eller folkevalgte har møte- og forklaringsplikt.

§ 77 nr. 7 regulerer direkte bare kontrollutvalgets rett til informasjon fra kommunen.

I utgangspunktet bør kontrollutvalget henvende seg til administrasjonssjefen, som deretter vurderer hvem i administrasjonen som skal besvare henvendelsen.

Dersom kontrollutvalget må gå via administrasjonssjefen, kan det redusere utvalgets muligheter til å komme til bunns i en sak.

Departementet legger derfor til grunn som gjeldende rett at kontrollutvalget kan be både administrasjonssjefen og andre ansatte i kommunen om å gi muntlig informasjon. Når det gjelder å gi informasjon i en åpen høring, kan det likevel være noe usikkert om en slik

plikt uten videre kan pålegges enhver ansatt i kommunen. Administrasjonssjefen på sin side må ha en slik plikt som følge av det overordnede ansvaret vedkommende har for administrasjonen etter § 23 nr. 1 og 2. Det er ikke like sikkert at andre ansatte har denne plikten. Grunnen til at det kanskje må gjøres et unntak fra forklaringsplikten, er den potensielle belastningen det kan være å forklare seg i en åpen høring. Folkevalgte i kommunen har derimot ikke plikt til verken å møte eller å forklare seg i høring.

1.24.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurdering og konklusjon om at det ikke er behov for nasjonale regler om eventuelle høringer i regi av kontrollutvalget. Utvalget har oppfordret kommuner som ønsker å gjennomføre høringer, om å fastsette lokale reglementer etter forslaget § 11-12. Departementet støtter denne oppfordringen.

1.24.5 *Kontrollutvalgssekretariatets oppgaver*

1.24.5.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven § 77 nr. 9 pålegger kommunestyret å sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget. Sekretariatets oppgaver er nærmere regulert i kontrollutvalgsforskriften § 20 første og andre ledd.

Første ledd innebærer at kommunestyret skal sikre at utvalgets behov for sekretariatsbistand blir tilfredsstilt.

Andre ledd angir to konkrete oppgaver som ligger til sekretariatet. Sekretariatet skal for det første påse at sakene som skal behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet. For det andre pålegger forskriftsbestemmelsen sekretariatet å påse at kontrollutvalgets vedtak blir iverksatt.

Relevante oppgaver vil også kunne være arkivering og journalføring, å sørge for møteinnkalling og møtereferat og annen korrespondanse.

Sekretariatet kan etter gjeldende rett ikke utføre revisjonsoppgaver. Dette følger av kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd tredje punktum.

1.24.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i kontrollutvalgsforskriften § 20 andre ledd, men slik at den tas inn i loven. Utvalget foreslår ingen endringer i ordlyden.

Når det gjelder selve lovforslaget fra utvalget, mener departementet i proposisjonen at det gir dekkende uttrykk for hva sekretariatets oppgaver bør være. Departementet viser videre til at ingen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget til lovtekst.

Departementet mener videre at sekretariatets oppgaver ikke kan vurderes løsrevet fra spørsmålene knyttet til sekretariatets kompetanse og størrelse.

Kontrollutvalgssekretariatet skal ikke kunne utføre revisjonsoppgaver. Departementet oppfatter at det er bred enighet om dette. I høringsrunden er det kommet mange motforestillinger mot utvalgets beskrivelse av hva som ligger i «revisjon». Det er derfor mye som tyder på at utvalget legger til grunn en for utvidende beskrivelse av hva som er å regne som «revisjon». Departementet tar ikke mål av seg å gi en heldekkende og fullstendig beskrivelse av de rammene lovforslaget gir for kontrollutvalgssekretariatets oppgaver. Det synes likevel hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den internasjonale definisjonen på revisjon i NS-EN ISO 9000:2000, slik noen høringsinstanser foreslår. Under enhver omstendighet mener departementet at lovforslaget, som er en videreføring av gjeldende rett, ikke forbyr sekretariatet å innhente informasjon og vurdere denne opp mot et regelverk, vedtak og liknende. Det vil tvert imot kunne være saker eller sakstyper hvor dette er en naturlig arbeidsoppgave for sekretariatet. Som noen høringsinstanser har pekt på, er habilitetsvurderinger et eksempel på dette.

Ifølge både gjeldende rett og lovforslaget har sekretariatet plikt til å påse at saker som skal behandles i kontrollutvalget, er forsvarlig utredet. Det kan være grunn til å dele disse sakene inn i to: saker som kommer fra revisjonen og andre saker. Det er særlig saker som kommer fra revisjonen som er blitt omtalt i høringen. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) sier i sin høringsuttalelse at det ikke kan være riktig av utvalget å hevde at sekretariatet ikke skal vurdere om revisorens leveranser holder faglig kvalitet. NKRF viser blant annet til at disse vurderingene er et ledd i kontrollutvalgets tilsyn med revisor. Departementet slutter seg til at sekretariatets ansvar må ses i lys av at kontrollutvalget, med bistand fra sekretariatet, skal påse at revisjonen er betryggende. Det går fram av proposisjonen at departementet med dette vil presisere at forsvarlighetskravet knytter seg til den saksforberedelsen eller det saksframlegget som sekretariatet legger fram for kontrollutvalget, inkludert det som bygger på rapporter fra revisor.

Når den endelige revisjonsrapporten er sendt fra revisjonen til kontrollutvalget via sekretariatet, gjelder altså kravet til forsvarlig utredning. Det vil i prinsippet tilsi at sekretariatet må gjøre seg opp en formening om revisors rapport holder tilfredsstillende kvalitet. Nøyaktig hvilke vurderinger sekretariatet må gjøre for å tilfredsstille lovkravet om forsvarlighet, må baseres på en konkret vurdering. Departementet vil understreke at det ikke kan forventes at sekretariatet har den samme revisjonskompetansen som revisjonen har. I tillegg må det legges til grunn at revisor har et selvstendig ansvar for det faglige innholdet i egne rapporter. Sekretariatet skal heller ikke utføre revisjon. Dette har betydning for hvor inngående og omfattende sekretariatets vurdering kan bli. Det må forventes at sekretariatet undersøker

om revisors rapport er basert på de krav som gjelder for revisors arbeid, blant annet god kommunal revisjonsskikk. Utgangspunktet må her være at sekretariatet kan legge revisors opplysninger til grunn.

Det vil på den andre siden føre for langt å kreve at sekretariatet skal kontrollere om for eksempel alle relevante punkter i en revisjonsstandard er fulgt opp av revisor.

Det kan også være slik at revisjonen for eksempel har gjort en regnefeil eller lovtolkningsfeil i rapporten. I slike tilfeller vil det være naturlig at sekretariatet gjør revisjonen oppmerksom på dette og gir revisjonen mulighet til å rette opp i feilen. Dersom revisjonen ikke retter opp i dette, vil det følge av lovens forsvarlighetskrav at sekretariatet gjør kontrollutvalget oppmerksom på dette i saksframlegget til kontrollutvalget. Departementet understreker at sekretariatet ikke kan foreta endringer i de dokumentene det får fra revisjonen. Dersom sekretariatet ønsker å komme med tilleggsopplysninger, må det framkomme klart av saksframlegget hva som er sekretariatets egne vurderinger og hva som er revisjonens framstilling av saken.

I tillegg til oppgavene som loven direkte legger til kontrollutvalgssekretariatet, vil kontrollutvalget fortsatt kunne beslutte hvilke andre oppgaver sekretariatet i praksis skal ivareta.

Det går fram av proposisjonen at departementet på denne bakgrunnen vil følge opp utvalgets forslag, men foreslår en språklig endring ved å fjerne presiseringen om at sekretariatsbistanden skal tilfredsstille utvalgets behov «til enhver tid». Endringen har ingen betydning for realiteten i forslaget.

1.24.6 Hvem som kan være sekretariat for kontrollutvalget

1.24.6.1 GJELDENE RETT

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 9 at kommunestyret skal sørge for sekretærbistand til kontrollutvalget. Loven inneholder ingen nærmere regulering av hvem som kan, og ikke kan, utføre denne sekretærbistanden. I kontrollutvalgsforskriften § 20 tredje ledd er imidlertid følgende bestemt:

«Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen, kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Det samme gjelder medlemmer av kontrollutvalget eller kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.»

1.24.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at det er av svært stor betydning at kontrollutvalgets sekretariat er uavhengig av kommunens administrasjon.

Departementet mener utvalgets forslag til lovtekst tydeliggjør hvilke krav som ligger i denne uavhengigheten. Etter utvalgets forslag er det ikke forbud mot at de som skal utføre arbeid for sekretariatet, er ansatt i kommunen, men de kan ikke ha andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget.

Departementet er enig med utvalgets flertall i at den eller de som utfører revisjon for kommunen, ikke bør kunne være sekretariat for kontrollutvalget. Hvis revisjonen også skal være sekretariatet blir dette en kontroll av eget arbeid. Dette vil svekke sekretariatets uavhengighet. Departementet mener dette ville være uheldig, og viser for øvrig til at det ikke har kommet argumenter av betydning mot å videreføre dette forbudet.

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) tar i sin høringsuttalelse opp om også revisorer for andre kommuner bør være forhindret fra å kunne være sekretariat for kontrollutvalget. Departementet ser ikke behov for å innføre et slikt forbud. Den viktigste grunnen til at den som utfører revisjon for kommunen ikke kan være sekretariat for kontrollutvalget i den samme kommunen, er at man ikke skal kontrollere eget arbeid. Dette argumentet treffer ikke når det gjelder revisorer eller revisjonsenheter som ikke utfører revisjon for den aktuelle kommunen.

FKT tar videre opp i sin høringsuttalelse om også administrasjonen i andre kommuner bør være forhindret fra å kunne være sekretariat. Departementet ser ikke behov for å innføre et slikt forbud, og viser til begrunnelsen ovenfor når det gjelder revisorer i andre kommuner.

Det går fram av proposisjonen at departementet etter dette vil følge opp utvalgets forslag.

1.24.7 Kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatet

1.24.7.1 GJELDENE RETT

Regelverket inneholder ingen krav til verken den samlede kompetansen i sekretariatet eller den enkelte person.

1.24.7.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det går fram av proposisjonen at departementet i utgangspunktet er skeptisk til å innføre kompetansekrav til kontrollutvalgssekretariatet. På generelt grunnlag mener departementet at kommunene og kommunale organer selv er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som skal til for å utføre de enkelte oppgavene.

Departementet vil slå fast at det er viktig at sekretariatene har den kompetansen som er nødvendig for å

kunne utføre oppgavene sine og være den støtten for kontrollutvalgene som de er ment å være. Det er likevel tvilsomt om å stille lovkrav til kompetansen er veien å gå for at sekretariatene skal tilfredsstille dette. Departementet registrerer at en del høringsinstanser sier at minst én ansatt bør ha tre års høyere utdanning. Et slikt generelt krav ville være lite treffsikkert hvis formålet er å sikre kompetente sekretariater. Departementet legger derimot til grunn at det viktigste arbeidet med å sikre riktig kompetanse i de enkelte kontrollutvalgssekretariatene foregår i rekrutterings- og ansettelsesprosessene. Departementet legger noe mindre vekt på det generelle hensynet til det kommunale selvstyret enn det utvalget gjør, selv om også dette hensynet taler mot å innføre slike krav.

Departementet er etter dette enig med konklusjonen til utvalget om at det ikke bør fremmes forslag som stiller formelle krav til kontrollutvalgssekretariatets kompetanse.

1.24.8 Størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet

1.24.8.1 GJELDENE RETT

Regelverket stiller i dag ingen krav til størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet.

1.24.8.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at departementet i utgangspunktet er skeptisk til å innføre krav til størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet. På generelt grunnlag mener departementet at kommunene og kommunale organer selv er nærmest til å vurdere hvor mange personer som skal til for å utføre de enkelte oppgavene.

Utvalget sier at det ikke er påvist noen sammenheng mellom størrelsen på sekretariatet og kvaliteten på sekretariatets arbeid. Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) mener at det ikke kan legges vekt på dette, siden problemstillingen ikke er undersøkt i tilstrekkelig grad. Om det er påvist en slik sammenheng eller ikke, mener departementet ikke er avgjørende. Slik også utvalget peker på, er det uansett en lite treffsikker metode å øke kompetansen og kvaliteten ved å innføre krav til størrelsen på sekretariatet. Departementet mener dette må tillegges stor vekt. I tillegg vil departementet nevne, selv om det tillegges mindre vekt, at det ville være krevende å lage enkle og praktikable regler for å regulere størrelsen på kontrollutvalgssekretariatene. For øvrig er departementet enig med FKT i at de aller fleste sekretariater allerede er organisert som interkommunale samarbeid. Derfor veier ikke argumentet om at krav til størrelsen vil tvinge mange kommuner over i interkommunalt samarbeid, særlig tungt.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke bør fremmes forslag som stiller krav til størrelsen på kontrollutvalgssekretariatet.

1.25 Revisjon

1.25.1 Valg av revisjonsordning. Revisors plikter og myndighet mv.

1.25.1.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven § 78 nr. 1 slår fast at revisjon i kommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Revisjonsarbeidet skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, jf. § 78 nr. 2.

Etter § 78 nr. 3 avgjør kommunestyret selv om kommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med annen revisor. Dette innebærer at kommunestyret avgjør om revisjonen skal konkurranseutsettes. Kommuneloven § 78 nr. 4 slår fast at kommunestyret selv velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget.

Revisor skal rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget, jf. § 78 nr. 5.

Revisor kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene, jf. § 78 nr. 6. Etter § 78 nr. 7 har revisor taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

Etter kommuneloven § 80 har kommunens revisor rett til å kreve opplysninger og foreta undersøkelse i enkelte selskaper. Bestemmelsen gjelder kun for opplysninger som finnes påkrevd for revisors kontroll.

Etter kommuneloven § 77 nr. 8 har revisor møte- og talerett i kontrollutvalgets møter.

Kommuneloven § 79 gir regler om revisors uavhengighet. Forskrift 15.6.2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (heretter omtalt som revisjonsforskriften) gir nærmere krav til revisors uavhengighet og objektivitet og møteplikt, møterett, opplysningsplikt og begrensninger i taushetsplikten mv., samt krav til revisors utdanning og praksis.

1.25.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at kommuneloven fortsatt skal dele revisjon i henholdsvis regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Dette viderefører i hovedsak gjeldende rett.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om at adgangen til å konkurranseutsette kommunal revisjon videreføres. Departementets vurdering er at kommunene fortsatt bør ha friheten til selv å velge revisjonsordning. I denne friheten ligger også en videreføring av kommunenes adgang til å ansette egne revisorer eller delta i interkommunalt samarbeid om revisjon. Departementet peker også på at de fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette, er for adgang til konkurranseutsetting. Departementet kan heller ikke se at høringen avdekket avgjørende argumenter mot en slik ordning.

Departementet viser i proposisjonen til at Den norske Revisorforening (DnR) mener at betegnelsen god revisjonsskikk bør brukes framfor god kommunal revisjonsskikk, da revisjonen må tilpasses til spesielle forhold uavhengig av bransje eller sektor. De fleste høringsinstansene har ikke gått imot å videreføre god kommunal revisjonsskikk. Departementet viser til at regnskapsrevisjon i kommunal sektor i praksis bygger på de samme revisjonsstandardene som i privat sektor, og at regnskapsrevisjonen i hovedsak vil være den samme. Departementet vil peke på at innholdet i den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk ikke begrenser seg kun til revisjonsstandardene som bransjen legger til grunn for sitt arbeid. Innholdet kan også omfatte en plikt til å foreta revisjonshandlinger utover det revisjonsstandardene foreskriver. Departementets vurdering er at kravet om å tilpasse revisjonen til kommunespesifikke forhold fortsatt bør komme fram av loven som en plikt for revisor til å utføre revisjonen i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets øvrige forslag til regler om revisjonens ansvar og myndighet og revisors møterett og opplysningsplikt mv.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å videreføre at nærmere krav til revisors kompetanse og praksis mv. skal fastsettes i forskrift.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at kommuneloven skal stille et generelt krav om at revisor skal være uavhengig og ha god vandel. Departementet foreslår i proposisjonen som utvalget at nærmere regler om revisors uavhengighet og vandel gis i forskrift.

Revisor- og regnskapsførerlovutvalget har i NOU 2017:15 foreslått endringer i revisorloven. Det kan være hensiktsmessig at enkelte av disse endringene i revisorloven også medfører tilsvarende endringer i kommunelovens regler om revisjon. Departementet mener at en nærmere vurdering av dette bør gjøres i forbindelse med endringene i revisorloven. Departementet mener at forslaget til regler om revisjon slik det framkommer av kommunelovutvalgets forslag og denne proposisjonen, likevel kan gjennomføres i påvente av det nærmere arbeidet med endringer i revisorloven.

1.25.2 Regnskapsrevisjon

1.25.2.1 GJELDENE RETT

Etter kommuneloven § 76 siste punktum og § 77 nr. 4 første punktum skal henholdsvis kommunestyret og kontrollutvalget påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte.

Etter § 78 nr. 1 skal regnskapsrevisjonen skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk, se omtalen i punkt 25.1.

De nærmere reglene om regnskapsrevisjonens innhold og regnskapsrevisors plikter er fastsatt i revisjonsforskriften, som er hjemlet i kommuneloven § 78.

1.25.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.25.2.2.1 Finansiell revisjon

Innledning

Utvalget foreslår at reglene om regnskapsrevisjonens innhold, revisors plikter og revisjonsberetning i revisjonsforskriften §§ 3 til 5 løftes opp og fastsettes i lov. I hovedsak viderefører dette gjeldende rett.

I likhet med gjeldende rett foreslår utvalget å videreføre at loven angir oppdraget til regnskapsrevisor og hva revisor skal rapportere om. Utvalget foreslår samtidig enkelte plikter for regnskapsrevisor ved utførelsen av regnskapsrevisjonen. Hvilke vurderinger og kontroller som er nødvendige for å løse revisjonsoppdraget innenfor disse rammene, er en del av det revisorfaglige skjønn og må vurderes av den enkelte revisoren innenfor rammen av den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk.

Bekreftelse av årsregnskapet og årsberetningen

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets vurderinger og forslag til regler om finansiell revisjon. Departementet viser til at høringsrunden ikke har avdekket vesentlige innvendinger. I hovedsak viderefører dette gjeldende rett, hvor det står sentralt at revisor skal bekrefte om årsregnskapet er avlagt i tråd med lov og forskrift, og om årsberetningen inneholder lovpålagte opplysninger.

Departementet er enig med DnR og Riksrevisjonen i at det kan stilles spørsmål ved om det er nødvendig å lovfeste at regnskapsrevisor har plikt til å se etter den økonomiske internkontrollen, vurdere risiko for feilinformasjon i årsregnskapet og innhente tilstrekkelig revisjonsbevis. Dette er plikter som etter departementets vurdering må kunne sies å følge av den rettslige standarden god kommunal revisjonsskikk. Pliktene er også nedfelt i revisjonsstandardene som ligger til grunn for kommunal revisjon, og er underliggende premisser for at revisor skal kunne uttale seg med den nødvendige sikkerhet om årsregnskapet og årsberetningen. Dette kan på den ene siden tilsi at å lovfeste slike plikter for revisjonsutførelsen ikke er nødvendig. På den andre siden vil en lovfesting av slike grunnleggende plikter kunne bidra til en bedre forståelse av hva revisor må gjøre ved regnskapsrevisjonen. Departementet viser også til at selv om revisjonsstandardene i praksis anses å være god kommunal revisjonsskikk, har revisjonsstandardene ikke samme rettslige status som lov og forskrift. Departementets samlede vurdering er at regnskapsrevisors plikt til å se etter den økonomiske internkontrollen, vurdere risiko for feilinformasjon i årsregnskapet og

innhente tilstrekkelige revisjonsbevis bør lovfestes, slik utvalget foreslår.

Revisor- og regnskapsførerlovutvalget har i NOU 2017:15 foreslått endringer i revisorloven. Departementet mener at en nærmere vurdering av dette bør gjøres i forbindelse med endringene i revisorloven.

Bekreftelse av årsberetningen – Bevilgningskontroll

Årsbudsjettet er et viktig dokument for kommunestyret når det gjelder å foreta økonomiske prioriteringer for kommunens virksomhet. Departementet viser i proposisjonen til at revisors kontroll av etterlevelsen av kommunestyrets budsjettvedtak vil kunne gi kommunestyret viktig informasjon om administrasjonen har fulgt opp budsjettet i samsvar med vedtak og premisser. Departementet slutter seg derfor i proposisjonen til utvalgets forslag om å lovfeste at revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å utvide revisors rolle i bevilgningskontrollen, der regnskapsrevisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

Regnskapsrevisors plikt til å se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige avvik fra årsbudsjettet, er en oppgave som går utover en plikt til å se etter om årsberetningen inneholder opplysninger om vesentlige avvik mellom budsjettet og regnskapet. Revisor skal også se etter om det er redegjort for vesentlige budsjettavvik på en tilstrekkelig (dekkende) måte. Kontrollen skal innrettes som en etterlevelserevisjon. Kontrollen må utformes slik at den ikke blir forvaltningsrevisjon. Revisor må rette kontrollen mot områder der det ligger klare skranker og føringer for bruken av bevilgningene, og hvor det er lite rom for ulike tolkninger av om bruken av midler har hjemmel i budsjettet.

Enkelte høringsinstanser mener det er behov for at departementet foretar en nærmere avklaring av revisors oppgaver knyttet til bevilgningskontrollen. Departementet mener at loven bør nøye seg med å slå fast revisors oppgave.

1.25.2.3 REVISJONSBERETNING OG SKRIFTLIGE PÅPEKNINGER

1.25.2.3.1 *Revisjonsberetningen*

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om krav til revisjonsberetningen. Som enkelte høringsinstanser peker på, må revisjonsberetningen utformes slik at brukerne av revisjonsberetningen får en best mulig forståelse av revisors arbeid og konklusjoner. Departementet legger til grunn at dette må

utvikles innenfor rammen av god kommunal revisjonsskikk.

NKRF stiller spørsmål om revisor kan avgi en egen uttalelse om bevilgningskontroll i stedet for i revisjonsberetningen. Bakgrunnen er at det kan være utfordrende for brukerne å forstå forskjellene på revisors ulike uttalelser i revisjonsberetningen, hvor enkelte uttalelser er gitt på grunnlag av betryggende sikkerhet, mens andre uttalelser er gitt på grunnlag av moderat sikkerhet. Departementet mener at det er mest hensiktsmessig at alle uttalelser som revisor gir om årsberetningen, avgis i revisjonsberetningen. Utover kravene i loven utformes revisjonsberetningen i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

1.25.2.3.2 *Skriftlige påpekninger (nummererte brev)*

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om at revisor fortsatt skal ha en lovfestet plikt til å påpeke feil og mangler av vesentlig art skriftlig i nummererte brev. Rapportering av feil og mangler utover lovens krav om rapportering, må skje i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Hovedparten av høringsinstansene går imot utvalgets forslag om at nummererte brev i visse tilfeller skal adresseres til kommunedirektøren, og mener at nummererte brev skal adresseres til kontrollutvalget. Som utvalget peker på, vil det i enkelte tilfeller kunne være hensiktsmessig at nummererte brev adresseres til den i kommunen (kommunedirektøren) som har ansvaret for å rette opp forholdene som revisor har påpekt. Departementet legger imidlertid vekt på kontrollutvalgets overordnede tilsynsansvar og at det med utgangspunkt i ansvars- og styringslinjene i kommunene er mest riktig at alle nummererte brev, som i dag, adresseres til kontrollutvalget med kopi til kommunedirektøren. Begge instanser vil få den samme informasjonen til samme tid. Departementet slutter seg derfor ikke til utvalgets forslag.

Departementet mener videre at en årlig oppsummering til kontrollutvalget over alle nummererte brev gjennom året, slik utvalget foreslår, ikke er nødvendig når alle nummererte brev skal adresseres til kontrollutvalget. For å kunne ivareta sitt tilsynsansvar mener departementet at kontrollutvalget bør bli kjent med alle forhold tatt opp i nummererte brev som ikke er tilstrekkelig fulgt opp av kommunedirektøren. Departementet foreslår at revisor årlig skal ha en lovfestet plikt til å gi kontrollutvalget en skriftlig oppsummering av alle forhold i nummererte brev som ikke er fulgt opp av kommunedirektøren.

1.25.2.3.3 *Kontroll med økonomiforvaltningen*

Departementet viser i proposisjonen til at den finansielle revisjonen ikke omfatter en gjennomgående kontroll med kommunens økonomiforvaltning. Depar-

tementets vurdering er at det også bør foretas en jevnlig kontroll med økonomiforvaltningen som går bredere enn det regnskapsrevisor vil legge opp til i revisjonen av årsregnskapet og årsberetningen. Departementet er enig i utvalgets forslag om å utvide regnskapsrevisors mandat med en fast kontroll på økonomiområdet.

Oppgaven skal innebære at revisor skal se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med lover og forskrifter og vedtak (forenklet etterlevelseskontroll). For det første må dette forstås slik at kontrollen rettes mot sentrale deler av økonomiforvaltningen. For det andre må dette forstås slik at kontrollen som utgangspunkt rettes mot om grunnleggende og overordnede krav til økonomiforvaltningen etterleves. Departementet er enig med utvalget i at utvidelsen av revisors oppgave må foretas med utgangspunkt i blant annet begrensede økonomiske rammer, og slutter seg til at kontrollen skal være forenklet og utføres ved hjelp av enkle kontrollhandlinger. Kontrollen må baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering som dekker de sentrale områdene innenfor økonomiforvaltningen, og rettes mot områder der risikoen for vesentlige feil og mangler er størst.

Et fåtall av høringsinstansene uttrykker behov for at departementet foretar en nærmere avklaring av revisors oppgaver og ansvar knyttet til etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen.

Departementets lovforslag fastsetter revisjonens innhold og revisors plikter på et overordnet nivå, på linje med de øvrige forslagene om regnskapsrevisors oppgaver. Det må ligge til god kommunal revisjonsskikk å utvikle de nærmere avgrensningene av kontrollens innhold og revisors plikter, innenfor de rammene som følger av loven. Det samme gjelder eventuelle avklaringer av hvor grensen mellom etterlevelserevisjonen og forvaltningsrevisjonen går.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at revisor skal legge fram sin risiko- og vesentlighetsvurdering for kontrollutvalget til orientering. Departementets vurdering er at tidspunktet for rapporteringen av risiko- og vesentlighetsanalysen, og hvor ofte revisor skal rapportere dette til kontrollutvalget, må avtales nærmere mellom kontrollutvalget og revisor.

Utvalget har foreslått at fristen for rapporteringen om resultatet av kontrollen til kontrollutvalget skal være 30. juni. Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag.

1.25.3 Forvaltningsrevisjon

1.25.3.1 GJELDENE RETT

Kontrollutvalget har etter kommuneloven § 77 nr. 4 ansvaret for å påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Nærmere regler om forvaltningsrevisjon er fastsatt i revisjonsforskriften. Forvaltningsrevisjon skal utføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, jf.

kommuneloven § 78 nr. 1. Revisjonsforskriften § 11 stiller krav om at oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor skal ha minimum tre års utdanning fra universitet eller høyskole.

Etter kontrollutvalgsforskriften § 9 første ledd skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Etter § 10 skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

1.25.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.25.3.2.1 Forvaltningsrevisjon

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets forslag om i hovedsak å videreføre gjeldende rett om forvaltningsrevisjon. Videre slutter departementet seg til at etterlevelse av regler skal være en del av forvaltningsrevisjonen. Departementet er enig med utvalget i at kontroll med om regler er fulgt, er sentralt for kommunestyret og kommunens innbyggere.

1.25.3.2.2 Regelmessig forvaltningsrevisjon

For at forvaltningsrevisjon skal være et virkemiddel som kan bidra til læring og gjøre kommunens forvaltning bedre, må forvaltningsrevisjonen være mest mulig målrettet. Det må være rom for at omfanget av forvaltningsrevisjon kan tilpasses til den enkelte kommunen, ut ifra kommunens størrelse, kompleksitet og risikohold.

Det er etter departementets vurdering viktig at kommunene gjennomfører forvaltningsrevisjon regelmessig. Et krav om å gjennomføre minst én forvaltningsrevisjon årlig gir i seg selv ingen trygghet for at forvaltningsrevisjonen blir målrettet og tilpasset den enkelte kommunen. Departementet er derfor enig i utvalgets forslag om ikke å videreføre dagens forskriftsbestemmelse om at kommunens virksomhet årlig skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Departementets vurdering er at en plan for forvaltningsrevisjon for hver valgperiode, basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering, er det beste utgangspunktet for å få gjennomført nødvendige og regelmessige forvaltningsrevisjoner i den enkelte kommunen.

Departementet slutter seg i proposisjonen etter dette til utvalgets forslag. Departementet vil understreke at lovforslaget innebærer at planen for forvaltningsrevisjon må gjenspeile behovet som framkommer av risiko- og vesentlighetsanalysen. Departementet vil videre presisere at kravet om en plan for forvaltningsrevisjon også må forstås som et krav om å gjennomføre forvaltningsrevisjoner. Etter departementets vurdering vil lovforslaget i større grad enn gjeldende rett bidra til at det blir gjennomført forvaltningsrevisjoner på områder hvor det er behov for det.

1.25.3.2.3 *Kvaliteten på forvaltningsrevisjon – krav til kompetanse*

Det går fram av proposisjonen at departementet er enig i utvalgets vurdering om at kompetansekravet for oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor ikke bør økes. Det vil være uheldig om kompetansekravene blir så strenge at personer med gode kvalifikasjoner ikke kan utføre forvaltningsrevisjon. Departementet er usikker på om utvalgets forslag om å videreføre det gjeldende kompetansekravet om minimum tre års utdanning fra universitet eller høyskole for oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon, medfører at revisor har riktig kompetanse.

1.25.4 *Sertifisering av revisor. Nasjonal kvalitetskontroll*

1.25.4.1 GJELDENE RETT

Kompetansekravene til henholdsvis oppdragsansvarlig regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor følger av revisjonsforskriften § 11. Kommuneloven § 79 stiller krav til revisors uavhengighet. I tillegg er det krav til hederlig vandel i revisjonsforskriften § 12. Kommuneloven og tilhørende forskrifter har ikke regler om kvalitetskontroll for kommunal revisjon. Norges Kommune-revisorforbund (NKR) har etablert en foreningsbasert kontrollordning for sine medlemmer som reviderer i kommunal sektor. Også Den norske Revisorforening (DnR) har etablert en kvalitetskontrollordning for kommunal revisjon for sine medlemmer.

1.25.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.25.4.2.1 *Sertifisering og tilsynsordning*

Departementet slutter seg i proposisjonen i hovedsak til utvalgets vurderinger om ikke å innføre lovbestemt sertifisering av kommunale revisorer og en statlig tilsynsordning.

En sertifiseringsordning innebærer i hovedsak å bekrefter at revisor har nødvendig kompetanse og praksis. En slik ordning gir ikke noen bekreftelse på, eller sikring for, at revisor vil utføre et godt revisjonsarbeid.

Tilsyn er et sterkt statlig virkemiddel som må ha en særskilt begrunnelse som er forankret i sentrale samfunnsverdier og hensyn. Kommunens revisjon er en viktig del av kommunens egenkontroll som kommunestyret har ansvar for. Det er en del av det kommunale selvstyret at kommunestyret og kontrollutvalget påser at kommunens revisjon er tilfredsstillende. Kommunestyret og kontrollutvalget må derfor gjøre egne vurderinger av revisors kvalifikasjoner og kvaliteten på revisors arbeid, uavhengig av om det etableres en statlig sertifiserings- eller tilsynsordning. De har selv interesse i å ha en uavhengig revisjon med god kvalitet for å kunne ha tillit til kommunens revisjon ved sin kontroll av administrasjonens virksomhet og når de tar beslutninger på

grunnlag av revisors arbeid. Departementet viser til at det ikke har framkommet tungtveiende argumenter for å innføre en statlig tilsynsordning med kommunal revisjon. Høringsrunden viser også at høringsinstansene ikke mener at det er nødvendig å innføre en tilsynsordning. Departementet slutter seg på denne bakgrunnen til utvalgets forslag om ikke å innføre en statlig ordning med sertifisering og tilsyn for kommunal revisjon.

1.25.4.2.2 *Ekstern kvalitetskontroll*

Departementet viser i proposisjonen til at utvalget ikke fremmer lovforslag om en nasjonal ekstern kvalitetskontroll med kommunal revisjon, da utvalget ikke har utredet innholdet samt de administrative og økonomiske konsekvensene av en slik kontrollordning. Departementet mener således at det er for tidlig å ta stilling til om en slik ordning bør innføres.

1.26 *Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet*

1.26.1 *Eierskapsmelding*

1.26.1.1 GJELDENE RETT

Kommuneloven regulerer ikke innholdet i kommunenes eierstyring.

Den formaliserte delen av eierstyringen reguleres av den generelle lovgivningen som gjelder for selskapsformen. Den delen av kommunens eierstyring som kommer i tillegg til dette, kan for eksempel være direkte kontakt med selskapet gjennom eiermøter mellom kommunen og selskapets ledelse. Det kan også være ved utarbeidelse av styringsdokumenter som prinsipper for eierstyring, eierstrategi for det enkelte selskapet og eierskapsmelding. Hvordan dette skal skje, er ikke lovregulert.

1.26.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurdering av behovet for lovfesting av et krav om eierskapsmelding. Det vises til utvalgets nærmere begrunnelser, NIBR-rapporten og at et klart flertall av høringsinstansene er positive til forslaget. Se proposisjonens pkt. 26.1.2.

Departementet er enig med utvalget i at eierskapsmeldingen bør omfatte alle enheter uavhengig av eierandel og organisasjonsforhold. Meldingen skal derfor inneholde en oversikt over alle kommunens aksjeselskaper, interkommunale samarbeid etter IKS-loven, samvirkeforetak, kommunale oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid og kommunale foretak. Selv om det er visse forskjeller i eierstyringen av de forskjellige eksterne virksomhetene, kan ikke departementet se at det foreligger noen viktige argumenter for at kommunale foretak skal holdes utenfor eierskapsmeldingen. Utvalget foreslo at også stiftelser som kommunen har

en spesiell interesse i, burde inngå i eierskapsmeldingen. Departementet mener imidlertid at stiftelser ikke bør omfattes av eierskapsmeldingen, da stiftelser er selvstendige og ikke kan underlegges noen form for eierstyring.

Eierskapsmeldingen bør videre inneholde kommunens overordnede prinsipper for eierstyring og prinsippene for eierstyringen av den enkelte enhet, formålet med den enkelte enhet samt en omtale av virksomheten i hver enhet.

Når det gjelder spørsmålet om hvor ofte kommunestyret skal behandle eierskapsmeldingen, understreker departementet at den enkelte kommunen bør ha stort handlingsrom. På denne bakgrunnen slutter departementet seg til at det i loven ikke bør stilles krav om at eiermeldingen må behandles flere ganger enn én gang per valgperiode.

1.26.2 Innsynsrett i selskaper og liknende som utfører oppgaver for kommunen

1.26.2.1 GJELDENE RETT

1.26.2.1.1 Kommune-loven

Kommune-loven gir ikke kommunen innsynsrett i selskaper som utfører kommunale oppgaver dersom selskapene ikke er kommunalt heleide. Kommune-loven § 80 gir imidlertid kontrollutvalg og revisor innsynsrett i:

- interkommunale selskaper etter IKS-loven,
- interkommunale styrer etter kommune-loven § 27, og
- aksjeselskaper hvor kommunen alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjene.

Dersom private eller staten deltar i selskapet, gir ikke § 80 rett til innsyn.

1.26.2.2 AKSJELOVEN

Aksjeloven inneholder bestemmelser som gir kommunen innsyn i kraft av å være aksjeeier.

1.26.2.3 OFFENTLIGHETSLOVEN

Kommunen, kontrollutvalget eller revisor kan be om alminnelig innsyn etter offentlighetsloven i den utstrekning loven gjelder for slike selskaper og i de gitte situasjoner.

Offentlighetsloven § 2 første ledd bokstav b slår fast at loven gjelder for andre rettssubjekter når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Videre gjelder loven for selvstendige rettssubjekter der stat, fylkeskommune eller kommunen direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, jf. § 2 første ledd bokstav c, eller der stat, fylkeskommune eller kommunen har rett til å velge mer

enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet, jf. § 2 første ledd bokstav d.

Offentlighetslovutvalget (NOU 2003:30) fremmet forslag om at loven også burde omfatte selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver uavhengig av om det er offentlig eierskap eller det offentlige har styringsmuligheter i rettssubjektet. Utvalget mente at offentlige oppgaver hvor innbyggerne har rett til en tjeneste, burde være omfattet av loven uavhengig av hvem som utfører tjenesten. Justisdepartementet fulgte imidlertid ikke opp noen av forslagene fordi det ble ansett å være for byrdefullt for små virksomheter. Det ble videre vist til at det som oftest vil foreligge en avtale eller tillatelse om hvordan oppgavene skal utføres, som vil være åpen for innsyn for allmennheten. Kommunenes eller andres mulighet for ytterligere innsyn i virksomhetene utover dette omtales ikke nærmere i proposisjonen.

1.26.2.4 STATLIGE TILSYNSMYNDIGHETERS RETT TIL INNSYN

Når Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen, er innsynsretten regulert i kommune-loven § 60 c. Det følger av § 60 c andre ledd at bestemmelsen gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver for kommunene. Innsynsretten gjelder bare kommuneplikter.

For aktørplikter (plikter som gjelder alle aktører av en bestemt type virksomhet) framgår statlige tilsynsmyndigheters hjemmel for innsyn av særlovgivningen.

1.26.2.5 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at departementet mener det er behov for å styrke kommunens kontroll med ekstern virksomhet som utfører kommunale oppgaver. Departementet viser for øvrig til at et klart flertall av høringsinstansene som uttaler seg om dette, støtter forslaget om å utvide innsynsretten.

Innsynsretten omfatter i dag interkommunale selskap, § 27-samarbeid og aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskap direkte eller indirekte eier alle aksjer. Sammenliknet med gjeldende rett utvides innsynsretten til også å omfatte andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen.

Departementet slutter seg i proposisjonen til utvalgets vurdering av at selskapets behov for å kunne hemmeligholde taushetsbelagte opplysninger tilsier at innsynsretten bør begrenses til kommunens kontrollutvalg og revisor. Dette samsvarer med flere andre innsynsbestemmelser i kommune-loven. Når det gjelder allmennhetens innsynsrett, slutter departementet seg til utvalgets vurdering i punkt 26.2.2.6 i proposisjonen.

Innsynsretten skal omfatte all informasjon som er nødvendig for at kommunen skal kunne kontrollere at

selskapets forpliktelser etter kontrakten blir oppfylt. Dette vil omfatte selskapets overholdelse av både kommuneplikter og aktørplikter. Departementet er enig med utvalget i at den lovfestete innsynsretten bør begrenses til det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten er oppfylt. Dersom det er ønske om eller behov for innsyn i andre forhold, må det derfor spesifiseres i avtalen.

Departementet er videre enig med utvalget i at innsynsretten må begrenses til kun å omfatte de delene av virksomheten som utfører et oppdrag for kommunen.

Også når det gjelder spørsmålet om kommunens rett til å foreta inspeksjoner, slutter departementet seg til utvalgets vurdering om å åpne opp for inspeksjoner som er nødvendige for å kontrollere at kontrakten blir oppfylt, og at kommuneplikter og aktørplikter i lovverket blir oppfylt.

1.26.3 Kontrollutvalgets selskapskontroll

1.26.3.1 GJELDENE RETT

Det følger av kommuneloven § 77 nr. 5 at

«[k]ontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens og fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.».

Nærmere regler om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling er regulert i forskrift om kontrollutvalg (kontrollutvalgsforskriften). Av forskriften § 14 framgår det at begrepet selskapskontroll omfatter to elementer, eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Det framgår av merknadene til kontrollutvalgsforskriften § 13 at sekretariatet for kontrollutvalget kan utføre eierskapskontroll, siden dette ikke anses som forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalgets plikt til å gjennomføre selskapskontroll etter § 77 nr. 5 gjelder for alle selskaper m.m. som kommunen har interesser i. Kontrollutvalget og revisor har etter kommuneloven § 80 en særskilt innsynsrett i interkommunale selskaper, i § 27-styrer og i aksjeselskaper der kommunen enten alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. Dersom selskapet ikke omfattes av § 80, vil forvaltningsrevisjonen måtte basere seg på åpne kilder eller avtale med de andre eierne om utvidet innsynsrett i selskapet. I praksis vil derfor muligheten kommunen har til å gjennomføre selskapskontroll, og da særlig forvaltningsrevisjon, påvirkes av om selskapet omfattes av den utvidete innsynsretten etter § 80.

Kontrollutvalget skal etter kontrollutvalgsforskriften § 13 minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for selskapskontroll basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det er ikke noe krav om at kontrollen skal omfatte alle selskaper i løpet av planperioden.

1.26.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.26.3.2.1 Revisjonen får ansvar for å utføre eierskapskontroll

Departementet viser i proposisjonen til at utvalgets forslag om å definere eierskapskontroll som en revisjonsoppgave innebærer at revisjonen både får ansvar for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen og eierskapskontrollen.

Det går fram av proposisjonen at departementet mener forslaget bidrar til å styrke kvaliteten på eierskapskontrollen samtidig som den gir en klarere rollefordeling. Det vises til at kontrollutvalgssekretariatet etter gjeldende rett både bestiller, gjennomfører og avgir innstilling om eierskapskontrollen. Departementet mener denne dobbeltrollen i seg selv er problematisk, og er derfor ikke enig med Forum for tilsyn og kontroll i at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for en lovendring. Departementet opprettholder derfor i proposisjonen utvalgets forslag om at eierskapskontroll skal utføres av revisjonen i tråd med god kommunal revisjonsskikk.

1.26.3.2.2 Kontrollutvalgets plan for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon

Etter utvalgets forslag skal kontrollutvalget fortsatt ha ansvar for å planlegge kommunens selskapskontroll. Departementet slutter seg i proposisjonen til dette. Departementet slutter seg videre til at kontrollutvalget minst én gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontrollen.

Departementet slutter seg videre i proposisjonen til utvalgets forslag om at kontrollutvalgets plan for selskapskontroll skal inneholde en samlet plan for forvaltningsrevisjon av kommunens egen virksomhet og virksomhet som foregår i kommunalt eide selskaper. Dette gjør det enklere for kommunene å vurdere oppgaveløsningen samlet.

Selv om det skal utarbeides en samlet plan, skal det gjøres en særskilt risiko- og vesentlighetsvurdering av hver enhet. For øvrig slutter departementet seg til utvalgets forslag og vurderinger.

1.27 Statlig kontroll og tilsyn mv.

1.27.1 Lovlighetskontroll

1.27.1.1 GJELDENE RETT

Reglene for lovlighetskontroll finnes i kommuneloven § 59. Lovlighetskontroll innebærer å bringe avgjørelser truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Myndigheten til å behandle denne typen saker er på de fleste rettsområder delegert til Fylkesmannen, mens fylkeskommunale avgjørelser behandles av det aktuelle fagdepartementet. Fylkesmannen eller departementet kan også ta opp saker på eget initia-

tiv. I det følgende vil departementet benytte begrepet Fylkesmannen for den som foretar lovlighetskontroll.

1.27.1.1.1 Hvem som kan kreve lovlighetskontroll

Tre eller flere av kommunestyrets medlemmer kan etter kommuneloven § 59 nr. 1 kreve lovlighetskontroll.

I et vertskommunesamarbeid er det medlemmene i samarbeidskommunens kommunestyre, altså den kommunen som har delegert myndighet til vertskommunen, som kan kreve lovlighetskontroll av beslutninger truffet etter delegert myndighet i vertskommunen, jf. kommuneloven § 28-1 h nr. 1. Medlemmene i kommunestyret i vertskommunen har ikke slik adgang, jf. nr. 2.

Lovlighetskontroll kan også iverksettes av Fylkesmannen uten at det foreligger noe krav om dette, jf. kommuneloven § 59 nr. 5.

Administrasjonssjefen, kommunerådet i en parlamentarisk modell, medlemmer av faste utvalg, kommunedelsutvalg og liknende, parter i saken, innbyggere i kommunen eller pressen kan ikke kreve lovlighetskontroll.

1.27.1.1.2 Hvilke avgjørelser som kan kontrolleres

Etter § 59 kan både avgjørelser truffet av folkevalgte organer og avgjørelser truffet av administrasjonen i kommunen bringes inn for lovlighetskontroll.

Det er bare endelige avgjørelser som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse og avskjed, samt avgjørelser av om det foreligger brudd på reglene om offentlige anskaffelser, er uttrykkelig unntatt fra bestemmelsen. Ifølge forarbeidene gjelder dette unntaket kun for lovlighetskontroll etter krav fra kommunestyremedlemmer. Fylkesmannen kan foreta lovlighetskontroll med slike saker etter eget tiltak.

Andre prosessledende avgjørelser enn møteoffentlighet og inhabilitet kan ikke lovlighetskontrolleres. Det er kun de offentligrettslige sidene av en avgjørelse som er gjenstand for lovlighetskontroll.

1.27.1.1.3 Innhold og omfang av kontrollen.

Rettsvirkninger

Etter § 59 er det kun lovligheten av en kommunal avgjørelse som skal prøves. Med kontroll av avgjørelsens lovlighet menes kontroll med om den er innholdsmessig lovlig (materielt korrekt), om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (som har personell kompetanse), og om den er blitt til på lovlig måte (om saksbehandlingsreglene – de prosessuelle reglene – for avgjørelsen som er truffet, er fulgt). Alle de tre elementene skal prøves.

I en lovlighetskontroll må Fylkesmannen prøve om kommunen har tolket loven riktig. Fylkesmannen kan ikke prøve kommunens avveining innenfor det frie

skjønnnet. Fylkesmannen vil likevel kunne prøve om det foreligger myndighetsmisbruk.

Vedtaket i lovlighetskontrollen har kun direkte rettslig betydning i den aktuelle saken hvor lovlighetskontrollen utøves. Fylkesmannens lovforståelse vil imidlertid inngå i det ordinære rettskildebildet som relevant ved lovtolkning. Hensynet til tilliten til forvaltningen tilsier likevel at kommunen normalt følger Fylkesmannens lovforståelse.

Hvis Fylkesmannen kommer til at avgjørelsen er ugyldig, skal avgjørelsen oppheves. Fylkesmannen skal i sin lovlighetskontroll ikke vurdere hvilke konsekvenser et vedtak om å finne en kommunal avgjørelse ugyldig har for en eventuell etterfølgende privatrettslig disposisjon. Det vil være et spørsmål for domstolene.

Dersom Fylkesmannen opphever et vedtak etter en lovlighetskontroll, har kommunen fra 1. januar 2018 hatt anledning til å reise søksmål mot staten om gyldigheten av Fylkesmannens avgjørelse, jf. tvisteloven § 1-4 a første ledd bokstav c.

1.27.1.1.4 Saksbehandlingsregler

Det er uttrykkelig sagt i forarbeidene til kommuneloven at klagereglene i forvaltningsloven kapittel 6 ikke gjelder. Avgjørelsen i en sak om lovlighetskontroll kan således ikke påklages.

Krav om lovlighetskontroll må framsettes innen tre uker fra det tidspunktet avgjørelsen ble truffet. Dersom avgjørelsen kommunestyremedlemmene krever lovlighetskontroll av er et enkeltvedtak, vil den også kunne bli påklaget av en part etter forvaltningslovens klage-regler.

Krav om lovlighetskontroll må settes fram for organet som traff avgjørelsen, jf. kommuneloven § 59 nr. 2. Det har imidlertid vært tvil om det er et lovbestemt krav om at saken må være gjenstand for ny realitetsbehandling og votering i vedtaksorganet før den sendes til Fylkesmannen. Det er ingen øvrige regler for saksbehandlingen i kommunene før oversendelse til Fylkesmannen.

Fremmes det krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse, kan det treffes vedtak om utsatt iverksettelse. Slikt vedtak kan treffes både av kommunen selv og av Fylkesmannen.

1.27.1.1.5 Særlig om Fylkesmannens adgang til å ta opp saker på eget initiativ

Fylkesmannen har hjemmel til på eget initiativ å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Det bør hefte usikkerhet ved avgjørelsens gyldighet før kompetansen til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes. De fleste tilfeller av lovlighetskontroll etter § 59 nr. 5 skjer på bakgrunn av at Fylkesmannen blir gjort oppmerksom på en omtvistet avgjørelse.

1.27.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår i proposisjonen at utvalgets forslag til regulering av lovlighetskontroll videreføres. Ordningen er en billig og effektiv måte å fremme tillit til forvaltningen på, og er en hensiktsmessig måte for mindretallet til å få prøvd om et vedtak er lovlig. Det er ingen i høringen som har gått mot ordningen, og den synes å ha bred støtte og legitimitet hos kommunene. Videre kan ordningen bidra til økt rettssikkerhet og faglig kvalitet på vedtak.

Departementet mener presiseringene og den nye strukturen utvalget foreslår, vil gjøre bestemmelsene lettere tilgjengelig, og kan i all hovedsak slutte seg til utvalgets vurderinger og forslag. Dette gjelder særlig at enkelte av bestemmelsene fra forskriften tas med i lovteksten og at ulovfestet rett og praksis nå blir lovfestet.

1.27.1.2.1 *Hvilke avgjørelser kan kontrolleres*

Utvalget foreslår å erstatte begrepet «avgjørelse» med «vedtak» i bestemmelsene om lovlighetskontroll og benytte dette gjennomgående i loven. Flere høringsinstanser har gått mot dette forslaget. Likevel mener departementet i proposisjonen, i likhet med utvalget, at hensynene ikke er tilstrekkelig tungtveiende, og vil foreslå å endre begrepet. Uansett valg av begrep vil det være spørsmål om den konkrete avgjørelsen kan lovlighetskontrolleres eller ikke. Det å benytte «vedtak» vil være mer i samsvar med hva som er den faktiske bruken i kommunene og hva som gjennomgående benyttes i loven. Departementet er enig med utvalgets vurderinger og forslag til hvilke vedtak som kan være gjenstand for lovlighetskontroll og hvilket omfang kontrollen skal ha. Med tanke på hva selve ordningen med lovlighetskontroll er, bør det i utgangspunktet kun være endelige vedtak som kan kontrolleres. I tillegg er det enkelte typer mer prosessledende avgjørelser som er av en slik art at de fremdeles bør kunne kontrolleres.

1.27.1.2.2 *Hvem som kan kreve lovlighetskontroll*

Departementet foreslår i proposisjonen ingen endringer i reglene om hvem som kan kreve at et vedtak skal lovlighetskontrolleres, og slutter seg til utvalgets vurderinger om å begrense til tre kommunestyremedlemmer.

Presseorganisasjonene har i høringsrunden tatt opp spørsmålet om å gi alle en klagerett på vedtak om å lukke møter, og blant annet Norsk Journalistlag mener klageretten må lovfestes i kommuneloven. Selv om et vedtak om å holde et møte for åpne eller lukkede dører er betydningsfullt, og reglene om åpne møter ivaretar viktige hensyn, har ikke departementet funnet grunn til å utvide reglene om hvem som kan kreve lovlighetskontroll. Departementet vil derfor ikke foreslå å innføre en rett for allmennheten til å kunne kreve lovlighetskontroll i slike saker. Det er heller ikke aktuelt å innføre en

annen form for klagerett over slike vedtak. Det følger av forslaget til § 27-2 at vedtak truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen kan lovlighetskontrolleres.

Etter forslaget til ny lov er det åpnet for lovlighetskontroll av vedtak truffet av representantskapet og andre styringsorganer i interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefellesskap. Det reiser spørsmålet om hvem som kan kreve lovlighetskontroll, og hva som ligger i at tre kommunestyremedlemmer kan kreve lovlighetskontroll. En mulig løsning er å kreve at det må være tre kommunestyremedlemmer i samme kommune eller at det er tilstrekkelig med tre kommunestyremedlemmer fra ulike kommuner som alle deltar i samarbeidet. I tillegg kan det reises spørsmål ved om de kommunestyremedlemmene som fremmer kravet må komme fra en kommune som er direkte berørt av det aktuelle vedtaket. Når det gjelder representantskapet i de interkommunale politiske rådene, så består dette kun av kommunestyremedlemmer. Departementet mener derfor at dersom tre representantskapsmedlemmer fremmer krav om lovlighetskontroll av en avgjørelse truffet av det interkommunale politiske rådet, kan kravet i § 27-2 første ledd sies å være oppfylt. I tillegg anser departementet at kravet om hvem som kan kreve lovlighetskontroll bør være oppfylt dersom tre medlemmer fra den samme kommunen fremmer krav om lovlighetskontroll av et vedtak. Vedtaket må imidlertid ha en viss tilknytning til den aktuelle kommunen for at kravet skal være oppfylt.

Ettersom medlemmene i representantskapet muligens ikke er kommunestyremedlemmer, legger departementet opp til at tre medlemmer av representantskapet i oppgavefellesskapene ikke selv kan kreve lovlighetskontroll etter § 27-1 første ledd. Dersom én kommune har tre medlemmer i representantskapet, og alle er kommunestyremedlemmer, kan disse kreve lovlighetskontroll. Dette vil da være i tråd med hovedregelen i § 27-1. Et vedtak fra representantskapet kan kreves lovlighetskontrollert av tre kommunestyremedlemmer fra en og samme deltakerkommune, og Fylkesmannen kan på anmodning fra representantskapsmedlemmer foreta lovlighetskontroll av eget tiltak dersom vilkårene for dette er oppfylt.

1.27.1.2.3 *Særlig om Fylkesmannens lovlighetskontroll av eget tiltak*

Det vises i proposisjonen til at departementet også vil følge opp forslaget om at fylkesmennene bare skal kunne gjennomføre lovlighetskontroll av eget tiltak der det foreligger «særlige grunner». Flere kommuner har i sine høringssvar uttalt at endringen vil innebære at terskelen for lovlighetskontroll av eget tiltak blir hevet, sammenliknet med dagens regler. Utvalget omtaler imidlertid ikke endringen slik, og etter departementets

vurdering er dette heller ikke hensikten. Departementet foreslår i proposisjonen å ta inn krav om «særlig grunner» i lovteksten som en form for kodifisering og tydeliggjøring av gjeldende rett.

1.27.2 Statlig tilsyn med kommunesektoren

1.27.2.1 GJELDENE RETT

1.27.2.1.1 Regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren

Kommuneloven kapittel 10 A regulerer statlig tilsyn med kommunene. Bestemmelsene gjelder for tilsyn med plikter som bare er pålagt kommuner (kommuneplikter). Tilsyn med plikter som gjelder for kommuner på lik linje med andre aktører (aktørplikter), omfattes ikke av bestemmelsene i kommuneloven, med unntak av § 60 e om Fylkesmannens samordning av tilsyn. Reglene gir rammer, prosedyrer og virkemidler for tilsyn med kommunepliktene, og har som formål å gjøre statlig tilsyn med kommunesektoren mer oversiktlig, ensartet og forutsigbart.

Kommuneloven slår fast at det bare kan føres tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter, jf. kommuneloven § 60 b.

Det følger av § 60 b at den enkelte særloven gir konkret hjemmel til å føre tilsyn, og angir hvilke lovkrav det kan føres tilsyn med.

1.27.2.1.2 Saksbehandlingsregler og partsrettigheter

I tilsynssaker fører Fylkesmannen eller andre tilsynsmyndigheter tilsyn med kommunens etterlevelse av lovpålagte plikter. Hvilken rettslig stilling kommunen har som part i en tilsynssak, avhenger av om det føres tilsyn med kommuneplikter eller med aktørplikter.

Dersom forvaltningsloven skal gjelde for tilsyn med kommunepliktene, må det framgå av den enkelte særlov. Ved tilsyn med aktørplikter har kommunen samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Her har kommunen partsrettigheter etter forvaltningsloven.

At forvaltningsloven kapittel IV, V og VI, samt §§ 41 og 42, gjelder for saker om pålegg, innebærer at kommunen får partsrettigheter etter forvaltningsloven i siste fase av en tilsynsprosess.

Kommuneloven kapittel 10 A har også spesielle saksbehandlingsregler. Tilsynsmyndigheten kan etter § 60 c kreve innsyn i opplysninger og saksdokumenter som er nødvendige for at Fylkesmannen kan føre tilsyn uten hinder av taushetsplikt. Fylkesmannen kan også kreve adgang til kommunale institusjoner, lokaler og anlegg der det er nødvendig.

Det følger av kommuneloven § 60 d andre ledd at kommunen skal gis en rimelig frist for å rette forholdet før pålegg om retting kan benyttes (rettefrist). Kravet om rettefrist framstår i loven som et prosessuelt trinn (et

vilkår) i saksbehandlingsprosessen, som må være oppfylt før Fylkesmannen kan gi eventuelt pålegg. Sammenliknet med de ordinære saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, kan rettefrist beskrives som en mellomting mellom et forhåndsvarsel og et enkeltvedtak.

Det er i praksis stilt spørsmål ved om rettefristen skal anses som et enkeltvedtak som gir klagerett. Den alminnelige tolkningen som ser ut til å legges til grunn av fylkesmennene, er at rettefrist ikke anses som enkeltvedtak og at det dermed ikke er klagerett.

1.27.2.1.3 Samordning av tilsyn

Kommuneloven § 60 e gir Fylkesmannen i oppgave å samordne statlig tilsyn rettet mot kommunen. Til forskjell fra de øvrige bestemmelsene om tilsyn i kapittel 10 A, omfatter § 60 e alt statlig tilsyn som er rettet mot kommuner, det vil si tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter, jf. § 60 a. Fylkesmannens samordning omfatter både det tilsynet som føres av Fylkesmannen selv og andre statlige tilsynsmyndigheter. Bestemmelsen fastsetter også en plikt for de øvrige statlige tilsynsmyndighetene til å samarbeide med Fylkesmannen og kommunene for å bidra til samordning.

Plikten til å samordne gjelder praktiske sider og bruk av reaksjoner ved tilsynet. Samordningsplikten omfatter prosessuelle forhold, og berører ikke den enkelte tilsynsmyndighetens materielle vedtakskompetanse.

I henhold til § 60 e andre ledd skal alle tilsynsmyndigheter underrette Fylkesmannen om tilsynsplanner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen. Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette Fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Tilsynsmyndighetene har plikt til å underrette Fylkesmannen i forkant av eventuell bruk av sanksjoner overfor kommunene.

Videre følger det av § 60 e tredje ledd at tilsynsmyndigheten skal ha en dialog med kommunen om sanksjoner og om kommunens oppfølging. Kommunen plikter å delta i dialogen.

1.27.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.27.2.2.1 Regulering av statlig tilsyn med kommunesektoren

Departementet foreslår i proposisjonen i likhet med utvalget at hovedtrekkene i gjeldende regulering av statlig tilsyn med kommunene videreføres. Det betyr at ny kommunelov fortsatt skal regulere hvordan statlig tilsyn med kommunepliktene skal skje. Når det kan føres tilsyn vil fortsatt følge av den enkelte særlov. Dersom det er aktuelt å gi nye hjemler for tilsyn med kommuneplikter i lovverket, skal det gjøres en vurdering av risiko og vesentlighet som viser behovet for å føre statlig tilsyn. Valg av statlig tilsyn som kontroll- og styringsvirkemid-

del skal også kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse. Med denne proposisjonen videreføres disse rammene for når det skal kunne gis lovhjemler for å føre statlig tilsyn med kommunene.

Departementet foreslår i proposisjonen at virkeområdet for bestemmelsene om tilsyn i kommuneloven videreføres. Dette er i samsvar med utvalgets lovforslag, og innebærer at reglene i lovforslaget kapittel 30 gjelder for tilsyn med kommunepliktene, med unntak av bestemmelsene om Fylkesmannens samordning av tilsyn. Samordningsbestemmelsene i lovforslaget §§ 30-6 og 30-7 vil også gjelde for tilsyn med aktørplikter.

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre kravet om at tilsyn med kommunepliktene skal være lovlighetstilsyn. At tilsynet skal være lovlighetstilsyn, betyr at tilsynsmyndighetenes kompetanse til å kontrollere kommunene er underlagt de samme avgrensningene som domstolene, og at tilsynsorganene ikke kan overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensingen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet, og er et uttrykk for rammestyringsprinsippet.

Hvem som er tilsynsmyndighet, følger av tilsynshjemmelen i den enkelte særlov. I de fleste tilfeller er det Fylkesmannen som fører tilsyn med kommuneplikter. Det er likevel noen få eksempler på at andre statlige tilsynsmyndigheter fører tilsyn med kommunene direkte. Departementet foreslår at tilsynsmyndigheten omtales som «Fylkesmannen» i lovforslaget.

Flere høringsinstanser framhever i sine høringssvar at tilsyn med kommunene fortsatt skal være et lovlighetstilsyn. Enkelte mener samtidig det er svært positivt med mer dialog i forkant av tilsyn og at en mer dialogbasert tilnærming vil fremme motivasjon til å løse oppgaver. Departementet viser til Prop. 128 S (2016–2017) Kommuneproposisjonen 2018, som gir en redegjørelse for regjeringens politikk for statlig tilsyn med kommunesektoren. Blant de tiltakene som skal bidra til å nå målet om målrettet og effektivt statlig tilsyn, er at det skal legges til rette for læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn. Departementet mener det ikke er en motsetning mellom lovlighetstilsyn og læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn, så lenge tilsynsmyndigheten er tydelig på sine roller.

De særlovene som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommuneplikter, har i sine tilsynsbestemmelser henvisning til kommuneloven kapittel 10 A. Disse lovene må endres slik at de viser til ny kommunelov kapittel 30. Departementet viser i proposisjonen til lovforslaget § 31-5 om endringer i andre lover.

1.27.2.2.2 Saksbehandlingsregler og partsrettigheter

Kommunens partsrettigheter etter forvaltningsloven

Forvaltningsorganer for stat og kommune er i utgangspunktet ikke parter etter forvaltningsloven når et vedtak fra et annet forvaltningsorgan retter seg mot dem. Hvis kommunene skal ha slike partsrettigheter, må dette reguleres særskilt.

Departementet foreslår i proposisjonen i likhet med utvalget at forvaltningsloven kapittel IV til VI, samt §§ 41 og 42, gjøres gjeldende for hele saksgangen i en tilsynsprosess, ikke kun for saker om pålegg. Uklarheten om når kommunen får partsrettigheter etter forvaltningsloven når det føres tilsyn med kommunepliktene, vil da ryddes av veien. Departementet legger til grunn at kommunen har samme partsrettigheter som private tilsynsobjekter i saker der det føres tilsyn med kommunens aktørplikter.

Endringen som nå foreslås i proposisjonen, vil gjøre kommunens rettsstilling mer lik uavhengig om det føres tilsyn med kommuneplikter eller aktørplikter. Kommunenes stilling vil også bli mer lik den som gjelder private parter i tilsynssaker, hvilket særlig kommunene etterlyser i sine høringsuttalelser.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane etterlyser en grundigere vurdering av hvilke deler av tilsynet som egner seg for å gi kommunen fulle partsrettigheter etter forvaltningsloven. Departementet mener forslaget har betydning for kommunenes rettsstilling i den første fasen av en tilsynssak, under saksforberedelsen etter bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IV.

Så langt departementet er kjent med, innretter tilsynsmyndighetene saksbehandlingen med tanke på at det kan bli aktuelt å gi et pålegg. Advokatforeningen og flere andre høringsinstanser gir uttrykk for at reglene i forvaltningsloven i praksis følges for hele saksgangen i tilsynssaker, også i dag.

Forvaltningsloven §§ 18 til 21 regulerer partens innsyn i sakens dokumenter. I tilsynssaker vil de fleste av sakens dokumenter være de dokumenter som kommunen selv sender inn, og som Fylkesmannen etter gjeldende rett kan kreve framlagt etter § 60 c og lovforslaget § 30-3. Fylkesmannen kan imidlertid også innhente opplysninger fra andre, for eksempel elever, tjenestemottakere, brukere eller pårørende. Dokumenter fra andre kilder kan da bli del av sakens opplysninger. At forvaltningsloven kapittel IV til VI gjøres gjeldende for alle faser av en tilsynssak, betyr ikke at kommunen får innsyn i flere opplysninger, men at kommunen kan kreve partsinnsyn på et tidligere stadium i tilsynsprosessen.

Særlig om pålegg om å gi opplysninger

Utvalget foreslår å regulere Fylkesmannens rett til innsyn i opplysninger og rett til å gjøre undersøkelser. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av kom-

muneloven § 60 c, men med enkelte språklige endringer. Det er foretatt en språklig forenkling ved at presiseringen om at Fylkesmannen skal ha tilgang til institusjoner, lokaler og anlegg er endret til at «Fylkesmannen kan også foreta de undersøkelsene som Fylkesmannen mener er nødvendige». Departementet følger i proposisjonen opp utvalgets forslag til justering i ordlyden.

En del kommuner har i sine høringssvar uttalt at det bør settes en terskel for hvor mye dokumentasjon Fylkesmannen kan be om i forbindelse med et tilsyn. På bakgrunn av intervjuer med seks kommuner finner NIBR, jf. NIBR-rapport 2017:9 Statlig tilsyn – Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon, at tilsynsmyndigheten krever uhensiktsmessig mye dokumentasjon av kommunen, og at dette krever mye ressurser fra kommunen uten at de ser at det kommer til nytte. NIBR anbefaler at loven fortsatt bør ha et krav om at dokumentasjon skal være nødvendig for å gjennomføre tilsynet. NIBR anbefaler at det i tillegg innføres en klagerett for kommunene på Fylkesmannens pålegg om å utlevere dokumentasjon.

Departementet viser i proposisjonen til at både kommuneloven § 60 c og utvalgets forslag stiller krav til at de dokumenter og opplysninger som skal utleveres skal være nødvendige for å gjennomføre tilsyn. De opplysningene som Fylkesmannen ber om å få utlevert i en tilsynssak, skal være de dokumentene som antas å kunne opplyse saken og spørsmålet om kommunens praksis er i samsvar med krav i regelverket. Departementet er enig med Giske kommune, som i høringen påpeker at hva som kan kreves av dokumentasjon vil variere mellom de ulike tilsynsområdene og vil bero på den enkelte saks karakter. Departementet mener den avgrensninngen som ligger i nødvendighetskriteriet, er hensiktsmessig, og foreslår å videreføre det i lovforslaget § 30-3.

Et pålegg om å utlevere dokumentasjon og opplysninger er en prosessledende avgjørelse som faller utenfor begrepet enkeltvedtak i forvaltningsloven. Disse kan i utgangspunktet ikke kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel V.

Departementet viser til at forvaltningsloven § 14 har en særlig bestemmelse om saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger.

Departementet foreslår i proposisjonen at forvaltningsloven § 14 gjøres gjeldende for kommunene i saker om tilsyn med kommuneplikter ved at den inkluderes i lovforslaget § 30-5. Dette innebærer at kommunene får rett til å klage på et pålegg om å utlevere informasjon dersom kommunen mener den ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene.

Departementet mener det er lite trolig at det blir mange klagesaker om dokumentasjonskrav. Denne vurderingen deles også av NIBR.

Bruk av reaksjoner, herunder spørsmålet om rettefrist

Departementet foreslår i proposisjonen, i likhet med utvalget, at det fortsatt skal være pålegg om retting som er den aktuelle reaksjonen når det føres tilsyn med kommunepliktene. Enkelte særlover kan imidlertid ha spesielle regler. Disse vil gå foran de generelle bestemmelsene i kommuneloven.

Dagens kommunelov § 60 d andre ledd har en særskilt bestemmelse om framgangsmåten i forbindelse med retting. Andre ledd lyder:

«Før pålegg benyttes skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.»

Slik utvalget og flere høringsinstanser gjør rede for, er det på flere områder praksis at det sendes en foreløpig rapport til kommunen som fungerer som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Kommunen gis da anledning til å uttale seg om Fylkesmannens lovtolkning, de faktiske opplysningene som er lagt til grunn, og tilsynsmyndighetens foreløpige vurderinger og konklusjoner. Den foreløpige rapporten er et varsel om mulig vedtak om pålegg, med noen ukers frist til å uttale seg. Dersom Fylkesmannen, etter å ha mottatt eventuelle innspill eller merknader fra kommunen, mener at kommunen ikke ivaretar sine lovpålagte krav, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet (rettefrist). Ordningen med at det skal gis en rettefrist i forkant av et pålegg om retting, ble foreslått av Tilsynsutvalget i NOU 2004:17, men forarbeidene er sparsomme i omtalen av denne regelen.

Utvalget foreslår å fjerne rettefristen da de mener den har flere uheldige sider og konsekvenser. Høringsinstansene er delte i sin tilbakemelding på forslaget, se omtale i proposisjonen. Departementet vil her peke på at det ikke er noe i veien for å ha en konstruktiv dialog i tilsynsprosessen selv om kravet om rettefrist utgår. Målet om at tilsyn skal bidra til læring og bedre kommunale tjenester er ikke endret. Uten et krav om rettefrist blir imidlertid tilsynsprosessen mer fleksibel og kan tilpasses konkrete behov.

Utvalget legger til grunn at forhåndsvarsel til dels kan ivareta formålet bak rettefristen, og at færre frister vil gi raskere og mer smidige prosesser. Innspillene fra blant annet Fylkesmannen i Østfold viser at forhåndsvarsel bare delvis ivaretar rettefristens funksjon. Enkelte høringsinstanser er bekymret for at en effektiv prosess samtidig kan føre til mindre dialog mellom kommune og fylkesmann. Departementet ser denne bekymringen og legger til grunn at en effektiv prosess ikke nødvendigvis er et mål i seg selv.

En god dialog i tilsynsprosessen er like viktig og mulig selv om det ikke er et lovbestemt krav om alltid å gi en rettefrist. I en slik dialog vil det være hensiktsmessig å gi kommunen anledning til å gjøre endringer i virk-

somheten dersom det avdekkes som nødvendig i løpet av tilsynsprosessen. Der det er egnet, kan tilsynsmyndigheten velge å avvente å gi et pålegg. Samtidig slipper begge parter å vente på en pålagt formell rettefrist. I så fall kan pålegg gis med en gang, og kommunen får anledning til å klage uten å måtte vente til rettefristen utløper, slik situasjonen er etter gjeldende rett. Departementet mener tilsynsprosessen med dette forslaget i større grad kan tilpasses den konkrete situasjonen.

Det følger videre av både gjeldende rett (§ 60 d tredje ledd) og utvalgets forslag til § 30-4 andre ledd at Fylkesmannen skal vurdere de virkningene pålegget eller annen sanksjon hjemlet i lov kan ha for kommunens øvrige virksomhet før slike vedtas. Dette kravet videreføres i lovforslaget.

Etter departementets vurdering er det behov for å tydeliggjøre når kommunen kan klage på vedtak i tilsynssaker. Når det gis en rettefrist og deretter et pålegg om retting, handler begge disse avgjørelsene eller fristene om den samme saken. Det bør ikke være anledning til å klage på begge avgjørelsene. Etter departementets vurdering er det en nærliggende løsning at kravet om rettefrist oppheves.

Departementet støtter i proposisjonen utvalgets forslag og begrunnelse og foreslår i proposisjonen at kravet om at kommunen skal få en rimelig frist til å rette et forhold før pålegg benyttes, tas ut av loven. Det følger av lovforslaget at der Fylkesmannen finner at det er forhold som er i strid med bestemmelsene det føres tilsyn med, kan det gis et pålegg om retting. Fylkesmannen må altså vurdere om det er hensiktsmessig å gi et pålegg eller ikke. I denne vurderingen vil det være både rom for, og en forventning om, at Fylkesmannen har en dialog med kommunen. Departementet mener lovforslaget § 30-4 gir rom for at tilsynsmyndigheten fortsatt kan ha en dialogbasert oppfølging av kommunen. Det vil fortsatt være mulig å la kommunen få anledning til å rette avvik/lovbrudd det er enighet om i løpet av tilsynsprosessen, selv om reguleringen av rettefrist tas ut av loven. Det framgår også indirekte av bestemmelsens andre ledd, som stiller krav til at tilsynsmyndigheten skal vurdere hvilke konsekvenser pålegg har for kommunen for øvrig. Denne dialogen må skje før et pålegg gis. Dersom det ikke er enighet om at det dreier seg om avvik/lovbrudd, er derimot pålegg aktuelt med en gang, og kommunen kan få brukt sin klagerett uten å vente på at rettefristen utløper. Det er også viktig for tjenestemottakere, innbyggere eller andre som berøres av saken, at eventuelle uenigheter mellom kommune og tilsynsmyndighet avklares så raskt som mulig.

Departementet foreslår i proposisjonen en justering i lovteksten for å synliggjøre at pålegg er den reaksjonen kommuneloven hjemler. Andre eventuelle sanksjoner overfor kommunen må ha særlig hjemmel i lov.

1.27.2.2.3 Samordning av tilsyn

Formålet med samordning av statlig tilsyn med kommunene er å sørge for at enkeltkommuner ikke får for stor belastning med flere tilsyn i samme tidsrom. Det kan gå utover andre kommunale tjenesteområder eller det generelle utviklingsarbeidet i kommunen. Det er også et mål å legge til rette for riktig utnyttelse av offentlige ressurser. Samordningen omfatter tilsynet med både kommuneplikter og aktørplikter. Dette følger av lovforslaget § 30-1 andre ledd og er en videreføring av gjeldende rett.

Departementet foreslår i proposisjonen at det presiseres i lovforslaget at det er planlagt tilsyn som faller inn under Fylkesmannens samordningsoppgave. Samordningsoppgaven omfatter ikke hendelsesbaserte tilsyn. Det er tilsynets karakter som er avgjørende for om tilsynet anses å være planlagt eller ikke.

Regjeringen har i Prop. 128 S (2016–2017) Kommune- og regionproposisjonen 2018 lagt fram for Stortinget en redegjørelse for status, mål og tiltak for statlig tilsyn med kommunesektoren. Der vises det til Difi-rapport 2016:05 Statens tilsyn med kommunene, som blant annet ser nærmere på samordning av tilsyn med kommunene. Rapporten viser at Fylkesmannen internt har fått til en god samordning i tid, men at det er behov for bedre samordning med de øvrige tilsynsmyndighetene. Spesielt fra fylkesmennene er det etterlyst en bedre samordning mellom nasjonale tilsynsmyndigheter. Stortinget har i behandlingen av kommune- og regionproposisjonen gitt sin tilslutning til målet om at tilsyn med kommunene skal være koordinert og effektivt. Blant tiltakene som skal bidra til at disse målene nås, er at det skal legges til rette for å utnytte synergier mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn. Videre skal det legges til rette for Fylkesmannens samordning av tilsyn, og at nasjonale tilsynsmyndigheter samordner seg i sitt møte med regional stat og kommunene.

Utvalget foreslår flere endringer og presiseringer av samordningsoppgaven til Fylkesmannen. Departementet følger i proposisjonen i hovedsak opp forslagene, men ikke de elementene som innebærer at Fylkesmannen får beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter. Det foreslås også noen språklige endringer i forhold til utvalgets forslag.

Fylkesmannens samordningsoppgave

Departementet foreslår i proposisjonen i likhet med utvalget at Fylkesmannens oppgave med å samordne statlig tilsyn med kommunene videreføres og styrkes i lovforslaget. Samordningsoppgaven innebærer at Fylkesmannen sørger for at de ulike avdelingene som fører tilsyn innad i fylkesmannsembetet, er kjent med og tar hensyn til hverandres planer. Oppgaven krever også at Fylkesmannen tar en aktiv rolle i dialogen med andre statlige tilsynsmyndigheter og sikrer gjensidig informa-

sjonsutveksling. I samordningsoppgaven ligger å framskaffe en oversikt over, og vurdere det samlede omfanget av, statlig tilsyn med kommunene i fylket. Det ligger også i oppgaven å vurdere hvordan tilsyn påvirker den enkelte kommune i fylket. Dette presiseres i lovforslaget § 30-6 første ledd og i § 30-6 tredje ledd at Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

Departementet foreslår i proposisjonen at Fylkesmannen får en tydeligere rolle i å følge opp og ha dialog med kommunene som en del av samordningsarbeidet.

Fylkesmannens generelle kunnskap om kommunene er nyttig og viktig når det skal gjøres analyser av risiko i forbindelse med utvelgelse av tilsynsobjekter. At Fylkesmannen skal drøfte prioritering og gjennomføring av tilsyn med kommuner, betyr at Fylkesmannen aktivt skal invitere kommunene til en dialog om deres tilsynserfaringer. Kunnskapen som kommer ut av denne dialogen, vil være et supplement til den øvrige kunnskapen om kommunene som embetet har. Tilsynsmyndighetene skal bruke Fylkesmannens vurdering av situasjonen i enkeltkommuner i planleggingen av sin tilsynsvirksomhet.

Departementet mener Fylkesmannens oppgaver med å drøfte tilsyn med kommunene, og oppgaven med å formidle sin vurdering til andre tilsynsmyndigheter, bør innrettes på den måten Fylkesmannen finner formålstjenlig. Det må imidlertid være klart for både kommuner og tilsynsvirksomheter hvordan denne dialogen skal skje, slik at dette er forutsigbart. Flere fylkesmenn påpeker i høringen at denne presiseringen i lovforslaget vil kreve en tettere oppfølging enn det Fylkesmannen gjør i dag, hvilket også vil kreve flere ressurser i embetene. Departementet er kjent med at samordning av tilsyn prioriteres og innrettes noe ulikt i de forskjellige embetene, men har inntrykk av at oppgaven har fått mer oppmerksomhet de senere år.

Departementet foreslår i proposisjonen at alle tilsynsmyndigheter får en plikt til å underrette Fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg eller sanksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen. Det foreslås også at Fylkesmannen kan fastsette frister for innsending av tilsynsplaner. Departementet mener dette vil gi Fylkesmannen et verktøy til å få oversikt over omfang og tema for tilsyn, hvilket er en sentral del av Fylkesmannens samordningsoppgave.

Plikten til å sende inn tilsynsplaner vil gjelde med mindre bestemmelser i annet regelverk er til hinder for at tilsynsmyndigheten kan sende inn tilsynsplaner. Departementet er kjent med at det for eksempel innenfor mattrygghetsområdet er krav i EU-regelverk som innebærer at en del tilsyn bør eller skal være uanmeldt.

Departementet er videre kjent med at tilsynssykluser og beslutningsprosesser for valg av tilsynstema og -omfang er ulike i forskjellige sektorer. I Difi-rapport

2016:05 framgår det at fylkesmennene mener deres samordningsrolle er krevende blant annet fordi de nasjonale tilsynsmyndighetene ikke er tilstrekkelig samordnet. Departementet ser at en lovregulering i kommuneloven av Fylkesmannens samordningsrolle, og viser blant annet til initiativet om å legge bedre til rette for samordning mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene som er omtalt ovenfor.

Departementet foreslår også i proposisjonen å videreføre bestemmelsen om at tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette Fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Utvalget foreslo at tilsynsmyndighetene må ha sendt inn tilsynsplaner innen den fastsatte fristen for at tilsynet skal kunne gjennomføres det aktuelle året. Departementet foreslår at denne delen av forslaget ikke følges opp. Departementet mener at det er et mer egnet virkemiddel å legge til rette for dialog og samordning av de nasjonale tilsynsmyndighetenes styringssignaler til fylkesmennene enn å stille krav i regelverket. Forslaget om at manglende formidling av tilsynsplaner skal føre til at tilsyn ikke kan gjennomføres, reiser også prinsipielle spørsmål som stiller krav til en særskilt begrunnelse. Det vises til drøftelsen nedenfor om å gi Fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter.

Særlig om å gi Fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter

Departementet følger i proposisjonen ikke opp flertallets forslag om at Fylkesmannen skal kunne pålegge andre tilsynsmyndigheter å tilpasse tilsynsaktivitetene for å unngå at det samlede omfanget av tilsyn i den enkelte kommunen blir større enn forsvarlig. Forslagets intensjon om å tydeliggjøre Fylkesmannens rolle i samordningsarbeidet er god, og tilbakemeldingen i høringen fra kommunene og en del fylkesmannsembeter viser at det er et forbedringspotensial i å legge til rette for Fylkesmannens samordningsoppgave.

Forslaget om å gi Fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre statlige tilsynsmyndigheter har imidlertid prinsipielle sider som utvalget nevner, men i liten grad drøfter i utredningen. Departementet er enig med Arbeids- og sosialdepartementet i at forslaget om å gi Fylkesmannen beslutningsmyndighet er prinsipielt, og at det krever en særskilt begrunnelse.

Det følger av Grunnloven at regjeringen selv fordelel «forretningene» blant statsrådene, jf. § 12 andre ledd. Dette er såkalt grunnlovsumiddelbar kompetanse (prerogativ) som ikke helt kan fratas regjeringen (Kongen i statsråd). Dette konstitusjonelle utgangspunktet kan tilsi at Stortinget ikke kan vedta lovregler om hvordan tilsynsvirksomheten skal samordnes i statsforvaltningen. Utvalget legger til grunn at dagens regler om

samordning er innenfor Grunnlovens ramme, hvilket departementet slutter seg til. Forslagene om å legge beslutningsmyndighet til Fylkesmannen over andre statlige tilsynsmyndigheter kan imidlertid utfordre den konstitusjonelt forankrede ansvars- og oppgavefordelingen. Departementet mener at dersom det på et senere tidspunkt viser seg nødvendig å gi Fylkesmannen en slik myndighet, må dette utredes nærmere. På noen områder kan EU-regelverk være til hinder for å gi Fylkesmannen beslutningsmyndighet overfor andre tilsynsmyndigheter. Departementet viser videre til mindretallets begrunnelse om at der andre tilsynsmyndigheter velger ikke å følge Fylkesmannens henstilling, må man legge til grunn at det er gode faglige grunner til dette som Fylkesmannen kanskje ikke har tilstrekkelig informasjon eller kompetanse til å vurdere.

Departementet viser til Prop. 128 S (2016–2017) Kommuneproposisjonen 2018, der etablering av en arena for nasjonal samordning av tilsyn ble varslet. Denne arenaen ble etablert høsten 2017 og har som mandat å legge til rette for gjensidig informasjon mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene og arbeide for samordning av tilsynssykluser, metodikk, begrepsbruk mv. Departementet mener at disse tiltakene er bedre egnede virkemidler for å legge til rette for Fylkesmannens oppgave med å samordne tilsyn med kommunene.

Forholdet til den kommunale egenkontrollen

Den kommunale egenkontrollen består av administrasjonens internkontroll, revisjon og kontrollutvalgenes virksomhet. Kontrollutvalgene og kontrollutvalgssekretariatenes arbeid har til dels andre formål enn statlig tilsyn; de skal blant annet vurdere og revidere kommunens resultat- og måloppnåelse. Det er samtidig likheter ved tilsyn og forvaltningsrevisjoner som kan gi effektiviseringsgevinster for både tilsynsmyndighet og kommune der de ses i sammenheng. Et av tiltakene for å nå målene for statlig tilsyn med kommunene er at man skal utnytte synergiene mellom den kommunale egenkontrollen og tilsyn, jf. Prop. 128 S (2016–2017) punkt 6.2.

Utvalget foreslår at tilsynsmyndighetene får plikt til å kjenne til og ta hensyn til kommunens egne interne kontrollvirksomhet og til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommune. Departementet følger i hovedsak opp forslaget, men med noen justeringer i ordlyden.

Forslaget om å lovfeste at det skal tas hensyn til den kommunale egenkontrollen i tilsynsarbeidet, får støtte i høringen. Blant annet uttaler Vennesla kommune at det er viktig at statlig tilsyn samordnes bedre, og påpeker at det er spesielt viktig med kommunikasjon om forholdet mellom tilsyn og kommunal egenkontroll. De fleste høringsinstansene synes å legge til grunn at samordningen mellom kommunenes egenkontroll og statlig tilsyn skal

skje gjennom Fylkesmannens samordningsrolle. Statens helsetilsyn advarer imidlertid mot å pålegge tilsynsmyndighetene mer omfattende prosesser enn nødvendig i lov, da dette kan være til hinder for at tilsynsressursene kan benyttes mest mulig effektivt og til nytte for befolkningen.

Departementet foreslår i proposisjonen at lovteksten presiseres, slik at det framgår klart hvilke deler av den kommunale egenkontrollen tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Det er forvaltningsrevisjoner som er den relevante delen av kommunal egenkontroll i denne sammenheng. Kontrollutvalgene skal legge fram en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Denne planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret. Reglene om forvaltningsrevisjon følger av lovforslaget § 23-3 og er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Utvalget viser i sin redegjørelse til at det er effektivitetsgevinster ved gjenbruk av dokumentasjon som kommunene selv har framskaffet ved egen kontrollvirksomhet og statlig tilsyn.

Departementet foreslår i proposisjonen at loven stiller krav til at tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter i kommunene i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn. Departementet foreslår i likhet med utvalget at den enkelte tilsynsmyndigheten har en selvstendig plikt til dette, jf. lovforslaget § 30-7 andre ledd. Departementet mener at samordningen mellom kommunenes egenkontroll og statlig tilsyn skal inngå i Fylkesmannens samordningsoppgave. Selv om dette er nytt i regelverket, har fylkesmennene også i dag i oppgave å sørge for en slik samordning. Kommunens plan og gjennomføring av forvaltningsrevisjoner vil her være sentrale tema. Videre har kravet sammenheng med Fylkesmannens oppgave med å formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i kommunene.

At tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter betyr at de skal vurdere å utsette eller ikke gjennomføre et planlagt tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført kontroll med det samme temaet. Departementet legger til grunn at valg av tilsynstema er basert på en vurdering av risiko for svikt og konsekvenser av svikt. Slik Statens helsetilsyn påpeker, legger Fylkesmannen til grunn sin kunnskap om virksomhetenes styring, inkludert deres risiko- og sårbarhetsvurderinger, ulike former for interne evalueringer, gjennomganger og revisjoner når Fylkesmannen vurderer behovet for tilsyn. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene ikke vil prioritere et tilsyn med det samme tema som en planlagt eller

nylig gjennomført forvaltningsrevisjon, med mindre det foreligger særlige grunner.

1.27.3 Kommunen som tilsynsmyndighet

1.27.3.1 GJELDENDE RETT

På enkelte områder fører kommunen i dag tilsyn med lovpålagte plikter (aktørplikter) der kommunen selv er en av aktørene det føres tilsyn med. Kommunens rolle som tilsynsmyndighet er ikke regulert i kommuneloven. Enkelte av særlovene har bestemmelser som stiller krav til organisering.

1.27.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår i proposisjonen at det ikke innføres regler om kommunen som tilsynsmyndighet i kommuneloven. Departementet følger med det mindretallets forslag.

Departementet legger i proposisjonen til grunn at der kommunen har fått i oppgave å føre tilsyn, skal denne oppgaven gjennomføres med en objektivitet og nøytralitet som gir tillit til at kommunale virksomheter blir vurdert etter de samme kravene som private virksomheter. At den kommunale tilsynsmyndigheten er uavhengig av sine tilsynsobjekter, ligger som en forutsetning for likebehandling.

Departementet mener flertallets forslag til regulering av kommunen som tilsynsmyndighet allerede følger av gjeldende rett, og at det ikke er nødvendig å regulere krav til kommunal tilsynsmyndighet nærmere. Departementet mener at på de områdene der det er behov for en nærmere regulering av kommunens tilsynsrolle, kan dette tas inn i den enkelte særlov.

1.28 Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregelverket

1.28.1 Gjeldende rett

Kommuneloven inneholder ingen bestemmelser om hvordan kommunens næringsvirksomhet skal organiseres. EØS-avtalen innebærer at offentlig eid næringsvirksomhet verken kan diskrimineres eller gis konkurransefordeler i forhold til privat eid virksomhet.

Økonomisk støtte fra det offentlige vil kunne bedre en virksomhets konkurransedyktighet og dermed medføre en konkurransevridning på det aktuelle markedet. EØS-avtalen artikkel 61 (1) inneholder bestemmelser som forbyr slik støtte.

Se proposisjonens pkt. 28.1.2 for nærmere omtale av bestemmelsen og de ulike vilkårene.

1.28.2 Ulike statsstøtterettslige problemstillinger

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har de siste årene tatt opp flere saker med Norge som reiser statsstøtterettslige problemstillinger knyttet til at offentlige instanser utøver økonomisk aktivitet i markedet. Det gjel-

der det generelle skattefritaket, krysssubsidiering og kommunale garantier.

Se proposisjonens pkt. 28.2 for nærmere omtale.

1.28.3 Departementets vurdering

Det framgår av proposisjonen at departementet deler utvalgets syn på at det er grunn til å endre det norske regelverket i lys av statsstøttereglene. Flere ESA-saker de siste årene har vist at statsstøtteproblemstillinger kan oppstå på ulike aktivitetsområder (undervisning, analysetjenester, avfall, treningssenter), og det kan framstå som hensiktsmessig å regulere dette mer generelt, enn å ha reguleringer på enkeltområder på bakgrunn av enkeltsaker.

Regjeringen nedsatte sommeren 2016 en ekstern arbeidsgruppe som skulle vurdere konkurranse på like vilkår. Gruppen leverte sin rapport til Nærings- og fiskeridepartementet i januar 2018.

På bakgrunn av dette foreslår ikke departementet noen regler i loven om dette temaet. Dette gjelder også NHOs innspill om begrensninger i konsern- og foretaksorganisering for kommunene for å hindre risiko for ulovlig støtte. Dette er en problemstilling departementet mener må sees i sammenheng med øvrige statsstøtterettslige problemstillinger, og som dermed bør vurderes fulgt opp etter den eksterne arbeidsgruppens rapport. I arbeidet med å følge opp den eksterne arbeidsgruppen vil det også være naturlig å vurdere informasjons- og veiledningstiltak, slik Buskerud fylkeskommune etterlyser.

1.29 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at store deler av det materielle innholdet i dagens lov blir videreført i departementets forslag til ny kommunelov. I proposisjonen gis en omtale av en rekke endringsforslag og økonomiske og administrative konsekvenser av disse.

Departementet mener etter en helhetlig vurdering at de samlede virkningene av lovforslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, verken for kommunesektoren eller for staten. Det er neppe mulig å gi et konkret anslag for de merutgiftene som forslaget medfører.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Liv Gustavsens, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk

Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Komiteen viser til at den avholdt muntlig høring om saken 24. april 2018.

2.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen mener lovforslaget vil bidra til å styrke det lokale selvstyret og gjøre folkestyret til en viktig del av vår demokratiske styringsform. Lovforslaget tydeliggjør selvstyret og folkestyret, og komiteen mener dette er en god oppfølging av Grunnloven § 49 andre ledd om innbyggernes rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.

2.2 Formål

Komiteen støtter formålet med loven slik at den fremmer det lokale selvstyret.

Komiteen ser det som naturlig at formålsbestemmelsene gjenspeiler kommunenes helhetlige samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom kommunenes rolle som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, mener det er viktig at kommunalt selvstyre lovfestes i ny formålsparagraf.

Lovfestingen tydeliggjør at det må foretas en avveining mellom nasjonale mål og det kommunale selvstyret i den statlige styringen av kommunene. Det er imidlertid ikke ønskelig at henvisningen til folkestyret i gjeldende formålsparagraf fjernes.

På denne bakgrunn tilrår flertallet at kommuneloven § 1-1 første ledd skal lyde:

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

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener ny formålsparagraf må gjenspeile den brede rollen kommunesektoren har som arena for demokratisk deltagelse, og den brede rollen som samfunnsutvikler. Derfor må det gå fram av formålsbestemmelsen at et representativt folkestyre er en hovedrolle for kommunesektoren, og at det å legge til rette for aktiv deltagelse fra innbyggerne er viktig. Åpenhet og innsyn i demokratiske organer og prosesser er en forutsetning for et sterkt og levende lokaldemokrati. Derfor må «åpenhet» inn som et hensyn i formålsparagrafen slik at

det legges til grunn i tolkningen og utviklingen av det kommunale folkestyret.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Kommuneloven § 1-1 første ledd skal lyde:

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

2.3 Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter

Komiteen viser til at det lokale selvstyret har fått en bestemmelse i Grunnloven. Grunnloven § 49 andre ledd sier at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.

Det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge og handler om kommunenes rett til å styre seg selv.

Komiteen støtter regjeringens forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret hvor en setter det kommunale selvstyret i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn i utøvelsen av det kommunale selvstyret.

2.4 Virkeområde

Komiteen støtter både utvalgets og regjeringens vurdering av virkeområdet.

2.5 Kommuners informasjonsplikt

Komiteen støtter utvidelsen av informasjonsplikten slik at den nå også omfatter kommunal virksomhet i selvstendige rettssubjekter. Komiteen mener åpenhet og informasjon om politiske prosesser og saker er et viktig prinsipp i et demokrati.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, vil påpeke at universell utforming og klart språk er en forutsetning for at alle skal kunne delta i og holde seg orientert om sitt lokaldemokrati. Det er nødvendig at universell utforming legges til grunn for offentlig informasjon, og det er nødvendig å sikre dette framover i statlig og kommunal sektor.

Flertallet vil påpeke at det krever tiltak for å tilpasse informasjonen til mottakerne og tiltak for å gjøre informasjonen fysisk eller elektronisk tilgjengelig. Flertallet viser til at regjeringen mener dette er dekket av foreslått ordlyd, men at regjeringen likevel mener at det nærmere innholdet i denne plikten må utredes. Det er derfor nødvendig å få dette utredet, slik at regjeringens fortolkning av loven blir realisert.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag om hvordan plikten kommunesektoren har til å gi informasjon som er universelt utformet og tilstrekkelig individuelt utformet, skal innfris.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke viktigheten av at møtelokaler, informasjon og tilgjengelighet sikrer at ulike mennesker kan delta på like fot. Det er derfor viktig at ordninger som for eksempel Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er tilgjengelig for mennesker med funksjonsnedsettelser som ønsker å stille seg til disposisjon i lokalpolitikken. Det er av stor betydning at mennesker med ulike erfaringer deltar i lokalpolitikken.

2.6 Innbyggerdeltakelse

Komiteen mener at ordningen med innbyggerforslag er viktig. Med en slik ordning har innbyggerne mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen.

Komiteen slutter seg til at det i lovforslaget ikke fremmes økt krav til underskrifter bak et innbyggerforslag for å kreve saken behandlet i kommunestyret, slik Kommunelovutvalget foreslo.

Komiteen viser til at loven ikke er til hinder for at kommunestyret kan bevilge penger til lag, foreninger og andre, som deretter bestemmer hva midlene skal gå til, såkalt deltakende budsjettering. Komiteen mener det er ønskelig og viktig å prøve ut slike muligheter for å øke innbyggernes deltakelse i lokalsamfunn og demokrati.

2.7 Folkevalgte organer og administrasjonen

Komiteen er enig med departementet i at kommunene skal ha stor frihet til etablere de organer de trenger, og stor frihet til å organisere sin virksomhet slik de ønsker, ved at loven peker på en rekke ulike organer. Komiteen mener dette vil styrke det lokale selvstyret.

Når det gjelder hvem som skal være å anse som folkevalgte, viser komiteen til departementets vurdering i punkt 9.2.4 i Prop. 46 L (2017–2018). Som utgangspunkt er alle medlemmer i et folkevalgt organ, folkevalgte. De vil være valgt av kommunestyret eller et annet folkevalgt organ. I tillegg til slike folkevalgte organer vil den nye kommuneloven regulere enkelte andre kommunale organer. Der det unntaksvis gis egne oppnevningsregler for disse, vil det kunne være anledning for andre enn kommunestyret til å oppnevne eller utpeke medlemmer av organet. Det følger av proposisjonen at medlemmer av et organ som er valgt inn av andre enn et folkevalgt organ, som for eksempel ansattes represen-

tanter i partssammensatte utvalg, ikke vil være å anse som folkevalgte etter kommuneloven.

Komiteen er enig i denne vurderingen. Komiteen mener at utgangspunktet for hvem som anses for å være folkevalgt, må være hvem som har valgt personen inn i organet. Dersom det er innbyggerne eller et folkevalgt organ som har valgt personer inn i et organ, blir disse i utgangspunktet å anse som folkevalgte.

Den samme vurderingen må ligge til grunn når det gjelder medlemmer i andre kommunale organer etter komiteens forslag til ny § 5-2. Hvis det ikke er et folkevalgt organ som har valgt personen inn i et slikt organ, vil medlemmet heller ikke være å anse som folkevalgt. Dette betyr for eksempel at personer som er oppnevnt av øverste administrative leder i kommunen eller fylket til å være medlem av styret for en institusjon, jf. § 5-2 andre ledd bokstav b, ikke er å anse som folkevalgt.

Dette er, slik komiteen oppfatter det, i tråd med departementets forslag til § 5-1 fjerde ledd. At enkelte av disse organene nå foreslås endret fra å være «folkevalgte organer» til å bli «andre kommunale organer», jf. forslaget til ny § 5-2, endrer ikke på dette. Medlemmer av andre kommunale organer som ikke er valgt inn av folkevalgte organer, blir ikke å anse som folkevalgte.

Komiteen mener videre at det må gjøres unntak fra hovedregelen om at personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ, er å anse som folkevalgte. Etter regjeringens lovforslag vil for eksempel en kommunedirektør som velges av representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap til å være medlem av et underordnet styringsorgan, være å anse som folkevalgt. Komiteen mener at selv om det er et folkevalgt organ – representantskapet – som har valgt kommunedirektøren, er det lite naturlig å anse vedkommende som folkevalgt. Man må legge til grunn at vedkommen- de er valgt inn i styringsorganet i kraft av sin stilling.

Komiteen tilrår derfor å presisere dette i § 5-1 fjerde ledd.

Så vidt komiteen kan se, er det ikke andre tilfeller hvor det er aktuelt for et folkevalgt organ å velge inn personer fra den administrative ledelsen i et folkevalgt organ. Lovforslaget bygger på at personer fra den administrative ledelsen i kommunen som regel ikke skal kunne velges inn i folkevalgte organer og heller ikke inn i andre kommunale organer. Dersom det skulle være andre organer hvor lovteksten ikke eksplisitt forbyr å velge noen fra den administrative ledelsen inn i et folkevalgt eller et annet kommunalt organ, er det komiteens klare mening at disse ikke skal anses som folkevalgte. Komiteen mener det ikke er ønskelig at den administrative ledelsen i kommunen i enkelte sammenhenger skal kunne opptre som folkevalgte.

Komiteen tilrår at kommuneloven §§ 5-1 og 5-2 første ledd, andre ledd bokstav a-d og tredje ledd skal lyde:

«§ 5-1 Folkevalgte organer

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

Folkevalgte organer etter denne loven er

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h) styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- i) representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j) representantskap for et kommunalt oppgavefelleskap
- k) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.

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

Med folkevalgte menes i denne loven medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ eller et annet kommunalt organ etter § 5-2. Personer nevnt i § 7-3 første ledd bokstava b og c og som er valgt inn i underordnet styringsorgan i kommunalt oppgavefelleskap, er likevel ikke å anse som folkevalgte.

§ 5-2 Andre kommunale organer

Andre kommunale organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven.

Andre kommunale organer etter denne loven er

- a) partssammensatte utvalg
- b) styret for en institusjon
- c) underordnede styringsorganer for et kommunalt oppgavefelleskap
- d) styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for folkevalgte organer etter § 5-1.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til flertallets tilråding til § 5-12 og tilrår at § 5-2 andre ledd bokstava e) skal lyde:

«e) elderråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at for å fange opp at også annen medvirkningsordning for ungdom enn et ungdomsråd skal være et «kommunalt organ» på linje med ungdomsråd, fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstava e skal lyde:

e) elderråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annen medvirkningsordning for ungdom.»

Komiteen viser til at som følge av at komiteen tilrår en ny § 5-2 sammenliknet med forslaget i proposisjonen, endres de etterfølgende bestemmelsene i lovforslagets kapittel 5, slik at § 5-2 blir § 5-3 osv. Som følge av disse endringene tilrår komiteen også enkelte henvisningsendringer i andre bestemmelser.

Komiteen mener det er riktig at stillingstitler er mest mulig kjønnsnøytrale, men har merket seg at regjeringen ikke viderefører utvalgets anbefaling om pålegg på dette punkt.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at betegnelsen «rådmann» er en godt innarbeidet tittel på kommunenes øverste administrative leder. Det er også andre titler med kjønnsnøytrale, som jordmor og fylkesmann, som ut fra lang tradisjon er innarbeidet som stillingsbetegnelser, og som fortsatt er ønsket benyttet.

Komiteen støtter at personalansvar og myndighet for kommunens tilsatte tillegges kommunens øverste administrative leder.

Komiteen har merket seg regjeringens syn på at enkeltpersoner ikke bør kunne delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som har prinsipiell betydning, og støtter regjeringens syn om at prinsipielle saker skal behandles av folkevalgte organer, og at vedtaket i saken treffes der.

Komiteen støtter forslaget om å lovfeste at delegeringsadgangen til andre rettssubjekter bare kan benyttes «så langt lovgivingen åpner for det» for saker som gjelder lovpålagte oppgaver.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener at kommunene skal opprette ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom på linje med elderråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse. Det vises til at spørsmålet om lovfesting av lokale ungdomsråd er utredet i NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning, og at Kommunal- og regionaldepartementet, i samar-

beid med Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet høsten 2013 sendte ut et høringsnotat om lovfesting av medvirkningsordning for ungdom. Flertallet mener det er viktig at barn og unge gis mulighet til å medvirke, påvirke, reise egne saker og delta i demokratiske prosesser i lokaldemokratiet gjennom et eget organ hvor medlemmene blir valgt av kommunestyret eller fylkestinget.

Flertallet viser til at barn og unges rett til å bli hørt er tydelig i barneloven §§ 31–33, i Grunnloven § 104 og i FNs barnekonvensjon artikkel 12. FNs barnekomité i Genève skriver også om viktigheten av at barn og unge blir hørt i ungdomsråd i sin generelle kommentar om artikkel 12 i barnekonvensjonen. Flertallet mener disse forpliktelsene og den åpenbare fordelene det er for samfunnet at barn og unge engasjerer seg, tar ansvar, deltar og blir hørt, gjør at det derfor ikke kan være opp til den enkelte kommune om en vil sikre dette eller ikke.

Flertallet mener det er avgjørende at ungdomsrådene eller medvirkningsorganene gis reell innflytelse og arbeidsvilkår som må til for å gjøre en god jobb på vegne av kommunenes barne- og ungdomsbefolkning. Dette vil forutsette at ungdomsrådene eller medvirkningsorganene sikres økonomiske ressurser til sitt arbeid, at kommunene tar ansvar for at de unge får informasjon om hvilke saker og hvilke prosesser som er i gang i kommunene, og at kommunene legger til rette for aktiv medvirkning i saker på et tidspunkt i behandlingen som gjør påvirkning mulig.

Flertallet viser til merknader og forslag ved behandlingen av Prop. 65 L (2016–2017), jf. Innst. 319 L (2016–2017) og Representantforslag 131 (2014–2015) i Innst. 54 S (2015–2016) om å lovfeste ungdomsråd. På den bakgrunn fremmer flertallet forslag om at ungdomsrådene skal opprettes på lik linje med elderråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse.

Flertallet tilrår derfor flere endringer i lovforslaget § 5-11 – som endres til § 5-12 – slik at den skal lyde:

«§ 5-12 Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom

Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et elderråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Flertallet av medlemmene i elderrådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

Ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.

Rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder hen-

holdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener barns og ungdoms medvirkning er viktig for demokratiutvikling og for å utvikle barne- og ungdomspolitikken i kommuner og fylkeskommuner. Disse medlemmer viser til at de aller fleste kommuner i dag har medvirkningsordninger, som for eksempel barne- og ungdomsråd. Situasjonen i fylkeskommunene er i hovedsak som for kommunene.

Disse medlemmer mener det betydelige omfanget av lokale medvirkningsordninger for ungdom viser at norske kommuner og fylker ønsker ungdoms innspill og engasjement velkommen. Det at et mindretall av kommuner og fylkeskommuner ikke har formaliserte ordninger, kan ha ulike årsaker og trenger heller ikke bety at ungdom i disse lokalsamfunnene ikke blir hørt. Etter disse medlemmers oppfatning er det uansett lite som tilsier at det er behov for å pålegge kommunene en lovfestet etablering av ungdomsråd, uavhengig av de vurderingene både ungdom og andre gjør lokalt. Disse medlemmer har tillit til at hvis ungdommen selv og/eller de «voksne» i en kommune eller et fylke ser behov for å formalisere ungdoms medvirkning, vil dette komme på plass, noe den omfattende utbredelsen av ungdomsråd, uten forutgående lovfesting, faktisk viser.

Disse medlemmer mener denne tilnærmingen gir gode rammer for medvirkning samtidig som handlingsrom for lokaldemokratiet ikke innsnevres. Disse medlemmer mener av samme grunner at medvirkningsorgan for ungdom ikke bør lovfestes.

Disse medlemmer støtter lovforslaget i proposisjonen og fremmer derfor følgende forslag:

«Kommuneloven § 5-12 skal lyde:

§ 5-12 Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd

Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et elderråd og et råd for personer med funksjonsnedsettelse. Flertallet av medlemmene i elderrådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge et ungdomsråd. Ungdomsrådet skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.

Rådene er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv etablere en annen medvirkningsordning for ungdom enn et ungdomsråd. Andre ledd andre og tredje punktum og

tredje ledd gjelder tilsvarende for funksjonstiden og oppgavene til en slik annen medvirkningsordning og valgperioden for representanter til ordningen.

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene og annen medvirkningsordning for ungdom.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er viktig at rådene gis rett til å ta politiske initiativ som kommunen må besvare, og mulighet til møte-, tale- og forslagsrett i kommunestyret. Flertallet viser til at det vil være behov for nasjonale retningslinjer som sikrer viktige overordnede hensyn som rett til informasjon til riktig tid, tilgang til sakspapirer og struktur på hvordan rådets syn skal framkomme og følge med i sakspapirer. Innenfor disse nasjonale minimumsretningslinjene er det viktig at barn og unge lokalt kan påvirke arbeidsform, hvordan rådet skal fungere, og hvilke saker de skal engasjere seg i.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utforme nasjonale retningslinjer for ungdomsråd.»

2.8 Overordnede styringsmodeller. Særlig om parlamentarisme

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener parlamentarisme som styringsmodell er et godt og hensiktsmessig alternativ for kommuner som ønsker det.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at Kommunelovutvalget mener at både formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen bør videreføres i den nye kommuneloven, men at formannskapsmodellen understrekes som hovedmodell.

Komiteen mener det må være opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker å styre kommunen etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen.

Komiteen støtter forslaget i proposisjonen om innføring av krav om 2/3 flertall for å innføre parlamentarisme som styringsform.

Komiteen mener at dersom man velger parlamentarisme, vil det være hensiktsmessig at kommunestyret gir retningslinjer for hvilke saker det ønskes rapportert på til kommunestyret.

Komiteen mener at å gi kommunestyremedlemmer rett til å fremme forslag for kommunestyret vil kunne styrke og vitalisere kommunestyret generelt, og særskilt opposisjonen. Dette vil også kunne bidra til at vik-

tige saker blir satt på dagsordenen. Komiteen har merket seg at ingen høringsinstanser har gått imot forslaget.

Komiteen støtter regjeringen og utvalget i at de som ansettes i politiske stillinger, må fratre øvrige folkevalgte verv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, påpeker at det er behov for enkelte justeringer av loven dersom den ikke skal begrense kommuner eller fylkeskommuner som har valgt parlamentarisme, slik at de kan la seg representere av byråd eller fylkesråd i underliggende styrer og samarbeid på lik linje med i dag. Videre er det behov for justeringer som gjør at Oslo kommune, som har direkte valg til bydelsutvalg, kan beholde muligheten til å oppnevne underutvalg som i dagens ordning.

For å ivareta dette behovet kan en ifølge regjeringens svar til komiteen i brev av 4. mai 2018 unnta oppnevning som gjøres av kommunedelsutvalg fra regelen om at arbeidsutvalg må være valgt blant medlemmene av det overordnede utvalget.

På denne bakgrunn tilrår flertallet følgende:

«Kommuneloven § 5-7 tredje ledd skal lyde:

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget. Dette kravet gjelder ikke når kommunedelsutvalget velger arbeidsutvalg.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 5-7 tredje ledd skal lyde:

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at interkommunalt politisk råd er en av samarbeidsmodellene som foreslås i ny kommunelov. Oslo kommune foreslo i høringen at det burde åpnes for å delegerer til kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner å oppnevne medlemmer til representantskapet i regionrådsmodellen, og at medlemmer av kommunerådet skal kunne oppnevnes som medlemmer. Flertallet støtter dette.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at dette flertallet i innstillingens pkt. 2.17 Interkommunalt samarbeid

foreslår andre endringer i § 18-3. Tilrådingen her tar også opp i seg ønskede endringer under det punktet.

Dette flertallet tilrår på denne bakgrunn at kommuneloven § 18-3 skal lyde:

«§ 18-3 *Representantskap*

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan velges. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at dette medlem ikke støtter flertallets, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, forslag til endringer i § 18-3 som det vises til under pkt. 2.17 Interkommunalt samarbeid, men støtter at det gjøres endringer i § 18-3 om oppnevning av medlemmer til representantskapet. Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Kommuneloven § 18-3 skal lyde:

§ 18-3 *Representantskap*

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan

velges. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, tilrår videre at § 7-2 fjerde ledd skal lyde:

«Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd etter § 18-3 første ledd gjelder bare tredje ledd bokstav c.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet støtter ikke disse endringene til lovforslaget i proposisjonen og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Kommuneloven § 18-3 skal lyde:

§ 18-3 *Representantskap*

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye med-

lemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.»

Disse medlemmer fremmer videre følgende forslag:

«Kommuneloven § 7-2 fjerde ledd skal lyde:

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd gjelder bare tredje ledd bokstav c.»

2.9 Ordfører

Komiteen mener at en styrking av ordførerens rolle også vil kunne bidra til å styrke de folkevalgtes rolle. Det å styrke ordførerens rolle må likevel balanseres mot andre hensyn. Komiteen mener at ordføreren ikke skal få så vidt mye myndighet at det går ut over andre folkevalgte eller de folkevalgte organenes mulighet til å skjøtte sine oppgaver.

Komiteen støtter forslaget om å videreføre gjeldende rett om at ordføreren og varaordføreren velges blant formannskapets medlemmer.

Komiteen mener at tiltak som kan styrke både ordførerrollen og de folkevalgtes rolle, er positive. At ordføreren kan få tildelt noe mer myndighet og flere oppgaver, som for eksempel forslagsrett i andre organer, kan bidra til dette.

Forslaget om at ordføreren bør kunne tildeles myndighet til å opprette enkelte typer utvalg, støttes av komiteen. At utvalgene kun skal kunne forberede saker som ikke har prinsipiell betydning, tilsier også at ordførerens eventuelle myndighet til å opprette dem ikke går på bekostning av andre viktige hensyn. Ved at disse utvalgene ikke kan få avgjørelsesmyndighet, svekkes ikke kommunestyrets eller andre folkevalgte organers myndighet.

Komiteen mener at det må forutsettes at dersom ordføreren skal oppnevne utvalg, må offentlighetsloven også gjelde for disse utvalgenes møter og dokumenter.

Komiteen støtter forslaget om å lovfeste forslagsrett for ordføreren i folkevalgte organer der ordføreren ikke er medlem, men allerede har tale- og møterett lovfestet.

Komiteen mener det normalt vil være en fordel at ordføreren har et flertall av kommunestyrets medlemmer bak seg når vedkommende skal fremme kommunens interesser utad. Direkte ordførervalg vil i noen tilfeller ikke gjenspeile den politiske sammensetningen i kommunestyret.

2.10 Kommunale foretak

Komiteen viser til at mens et styre i et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap er underlagt henholdsvis et representantskap eller en generalforsamling, er styret i et kommunalt foretak direkte underlagt kommunestyret. Det er kommunestyret som oppretter foretaket, velger styre og fastsetter vedtektene og de økonomiske rammene for selskapet.

Komiteen støtter ikke forslaget i § 9-5 om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret/fylkestyret ikke skal være valgbare til styrer for kommunale eller fylkeskommunale foretak. Dette gir kommunene mindre handlingsrom enn dagens lov og er også innskrenkende på det kommunale selvstyret. Styremedlemmenes dobbeltrolle bør i stedet håndteres gjennom habilitetsregler.

På denne bakgrunn tilrår komiteen at kommuneloven § 9-5 andre ledd skal lyde:

«Daglig leder for foretaket kan ikke være medlem i styret.»

Komiteen viser til endringene av § 5-1 om folkevalgte organ. På denne bakgrunn tilrår komiteen at kommuneloven § 11-1 skal lyde:

«§ 11-1 Virkeområde

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer og andre kommunale organer hvis ikke annet er bestemt i lov.

For styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder bare § 11-3 andre og tredje ledd, § 11-4 til § 11-7, § 11-10 og § 11-11.»

2.11 Valgbarhet, ombudsplikt og suspensjon mv.

Komiteen mener det er et viktig demokratisk prinsipp at færrest mulig bør utelukkes fra valg, og at politisk deltakelse i utgangspunktet bør være åpent for alle.

Komiteen mener det er et godt prinsipp at en borger må gi sitt samtykke for å være valgbar og forpliktet til å ta imot valg til folkevalgte organer.

Komiteen støtter forslaget om at ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget skal utelukkes fra valg til kommunale folkevalgte organer.

Komiteen mener videre at en person vil være valgbar til folkevalgte organer i sin bostedskommune selv om vedkommende er ansatt i kontrollutvalgssekretariatet for en annen kommune. Der sekretariatet er organisert som et interkommunalt samarbeid, er de ansatte valgbare til folkevalgte organer i sin bostedskommune dersom oppgavene er organisert på en måte som sikrer at den ansatte ikke utfører oppgaver på vegne av kontrollutvalget i bostedskommunen. Komiteen mener at dersom de ansatte i kontrollutvalgssekretariatet

utfører oppgaver på vegne av alle samarbeidskommunene, vil de ansatte ikke være valgbare til kommunene i samarbeidet.

Komiteen viser til svarbrev fra regjeringen av 4. mai 2018, der det framgår at ordlyden i lovforslaget er ment å oppfattes slik, og at det derfor er viktig å få presisert dette.

På denne bakgrunn tilrår komiteen at kommuneloven § 7-3 første ledd bokstav g skal lyde:

«g) ansatte i sekretariatet som utfører tjenester for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen.»

Komiteen støtter også forslaget om at personer i ledende stillinger eller styreverv i selskaper hvor kommunen har eierinteresser, ikke kan velges inn i kontrollutvalget.

Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte representant, og det er derfor særlig viktig med tillit til personen som har ordførervervet.

Komiteen deler regjeringens syn på at loven får en bestemmelse som utvider adgangen til å suspendere ordfører ved 2/3 flertall i kommunestyret, og at dette også omfatter alvorlige straffbare forhold som ikke har tilknytning til vervet som folkevalgt.

Komiteen mener også at det bør åpnes for at en ordfører skal kunne fratas sitt verv når vedkommende er uskikket til å ivareta vervet. Ordførere må selvsagt kunne innta upopulære standpunkter uten å risikere å bli fratatt vervet, og partipolitiske hensyn må ikke kunne ligge til grunn for et ønske om å fjerne en ordfører.

Komiteen støtter at et vedtak om å frata en ordfører vervet vil kreve minst 90 pst. av kommunestyrets stemmer, hvilket vil sikre bred oppslutning om vedtaket, også på tvers av politiske partier. Vedtaket må fattes av kommunestyret selv og kan ikke delegeres. Komiteen understreker at dette er et enkeltvedtak som kan påklages.

Komiteen viser til at kommunestyret ikke kan forlenge suspensjonen etter at retten har avsagt en rettskraftig dom og at i slike tilfeller må en domstol fradømme tap av rett til å ha en stilling (herunder verv) etter straffeloven § 56.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener det er ulogisk at kommunestyret bare kan suspendere ordfører på grunnlag av en tiltale og ikke av en rettskraftig dom basert på samme tiltale, og at det da kreves så sterk begrunnelse som at ordføreren er å anse som uskikket og at 90 pst. av kommunestyrets medlemmer skal stå bak et slikt vedtak.

Komiteen mener disse bestemmelsene bør følges nøye for å se hvordan de blir praktisert, og at regjering

eventuelt må komme tilbake med endringer hvis utslagene blir urimelige. Komiteen mener at det eksempelvis kan forekomme at en ordfører som har vært suspendert på grunnlag av en tiltale, kan komme tilbake som ordfører selv om vedkommende er dømt for de alvorlige forhold tiltalen gikk ut på.

2.12 Valg av medlemmer til folkevalgte organer

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, støtter dagens regler og ønsker i tråd med regjeringens forslag ikke å innføre krav til kjønnsbalanse i folkevalgte organer som helhet, der organet blir valgt ved forholdsvalg. Når det gjelder lovforslaget §§ 7-5, 7-6 og 7-7, støtter flertallet dagens formulering «så langt det er mulig», slik det fremgår av proposisjonen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at kommunelovutvalget i NOU 2016:4 gikk inn for å skjerpe kravene til kjønnsbalanse i kommunale organer ved å knytte kravet til kjønnsbalanse til sammensetningen av organet som helhet. Selv om kjønnsbalansen i kommunale organer varierer, er tallene for kvinners deltakelse i formannskap i gjennomsnitt 40 pst., noe som tilsier at vi er et stykke unna målet. Dette medlem mener at lik representasjon av begge kjønn i kommunens organer er viktig for tilliten og troverdigheten. Dette er et viktig hensyn, men det må også balanseres mot hensynet til at de som styrer, er valgt på en demokratisk måte. Dette medlem viser til utvalgets forslag om 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, er godt og bør bli tatt inn.

Dette medlem fremmer derfor forslag om slike lovendringer i tråd med anvisninger i brev av 4. mai 2018 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til komiteen.

Dette medlem viser til at når det gjelder krav til kjønnsmessig representasjon i arbeidsutvalg, er lovens systematikk at kravet gjelder «så langt det er mulig», se lovforslaget § 7-5 andre ledd og § 7-6 fjerde ledd i proposisjonen. Dette er fordi lovforslaget legger opp til at arbeidsutvalg velges blant medlemmene av det overordnede organet (gjennomgående representasjon). Dersom man skal gjøre et unntak fra kravet til gjennomgående representasjon når det gjelder arbeidsutvalg under kommunedelsutvalg, bør det stilles det samme kravet til kjønnsmessig representasjon som stilles til andre folkevalgte organer uten gjennomgående representasjon, for eksempel utvalg.

Dette medlem viser til forslaget om endringer i § 5-7 tredje ledd og at det følger av dette at § 7-5 andre

ledd og § 7-6 fjerde ledd utformes slik det foreslås nedenfor.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 7-5 andre ledd skal lyde:

Hvis det skal velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen. Hvis det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, med unntak av arbeidsutvalg for kommunedelsutvalg, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.»

«Kommuneloven § 7-6 fjerde ledd skal lyde:

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, med unntak av arbeidsutvalg for kommunedelsutvalg, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig.»

2.13 Godtgjøring og velferdsgoder

Komiteen mener folkevalgtes godtgjøring er et viktig virkemiddel for å sikre bred og god rekruttering til folkevalgtoppgaver. Komiteen støtter at det bør være folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, som skal ha visse velferdsrettigheter.

Når det gjelder hvilke velferdsrettigheter disse folkevalgte skal ha, mener komiteen det er særlig aktuelt med økonomiske velferdsrettigheter som knytter seg til sykdom og til permisjoner. Dette er noe flere kommuner selv har regulert i dag, og er noe KS har anbefalt kommunene i sin veileder om økonomiske vilkår for folkevalgte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener kommunene må få refusjon fra Folketrygden for utgifter ved sykdom og lignende som vil følge av lovendringen i denne proposisjonen. Dette skal gjelde for de folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Kommunen og fylkeskommunen får da refusjon på linje med det den får som arbeidsgiver for ansatte. En slik bestemmelse kan hjemles i folketrygdloven § 22-3. Det vil da gjelde for sykepenger (folketrygdloven kapittel 8), omsorgs-, opplærings- og pleiepenger (folketrygdloven kapittel 9) og svangerskaps- og foreldrepenger (folketrygdloven kapittel 14), på samme måte som arbeidsgivere i dag får refundert sine utbetalinger.

På denne bakgrunn tilrår flertallet at § 31-6 Endringer i andre lover får et punkt 35 som skal lyde:

«35. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd skal § 22-3 lyde:

§ 22-3. *Utbetaling til arbeidsgiver*

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da medlemmet har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14, kan kreve å få ytelsen utbetalt til seg. Utbetalt beløp kan ikke overstige den ytelse som medlemmet kunne ha fått utbetalt når hensyn tas også til reglene i § 22-13. Tilsvarende kan arbeidsgiver som forskutterer reisetilskott for å dekke nødvendige ekstra transportutgifter etter § 8-14, kreve reisetilskottet utbetalt til seg.

Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for en kommune eller fylkeskommune som betaler full godtgjørelse for en folkevalgt representant for et tidsrom da den folkevalgte har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14. Dette gjelder bare dersom den folkevalgte representanten har vervet som sin hovedbeskjeftigelse.

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom som nevnt i første ledd, skal også betale feriepenger. Arbeidsgiveren kan kreve å få utbetalt til seg feriepenger som arbeidstakeren ville ha hatt krav på fra trygden for samme tidsrom.

Dersom ytelsen fra trygden er høyere enn utbetalt lønn eller godtgjørelse, utbetales differansen til den som har rett til ytelsen.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter ikke et punkt 35 i § 31-6.

Komiteen viser til at folkevalgt med vervet som sin hovedbeskjeftigelse også skal ha rett til ytelser ved yrkesskade tilsvarende en ansatt i kommunen.

Komiteen viser til at flere kommuner har innført ordninger med ettergodtgjøring til personer som har vært folkevalgte og i hovedsak hatt dette vervet som sitt arbeid i den foregående valgperioden. KS og mange av høringsinstansene til NOU 2016:4 Ny kommunelov har gitt en generell støtte til dette. I tillegg ga utvalget en tilrådning om at folkevalgte som måtte tre ut av et folkevalgt verv som tilsvarte mer enn en halv stilling i løpet av valgperioden, kunne ha rett til godtgjørelse dersom vedkommende ikke hadde noen jobb å gå tilbake til. Annen inntekt med videre ble foreslått avkortet. Komiteen støtter i hovedsak dette, men mener folkevalgte i kommuner og fylkesting bør være varsomme med å ha ordninger som oppfattes urimelig gode, ut over behovet for å sørge for ordninger som ikke gir unødige økonomiske hindringer ved å påta seg verv. Komiteen viser videre til at departementets forslag til lov ikke gir ytterligere føringer ut over maksimalt foreslått ettergodtgjøring på inntil 6 måneder og avkortningsregler. Komiteen viser til at departementets forslag til ny § 8-

3 til § 8-5 pålegger kommunene å fastsette nærmere regler om godtgjøring og dekning av økonomiske utgifter og tap.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener at kommunestyret og fylkestinget bør fastsette reglene for godtgjøring og etterlønn i forbindelse med øvrige fastsettelse av godtgjøringer og økonomisk dekning av utgifter og tap, jf. departementets forslag til ny § 8-3, § 8-4 og § 8-5. Flertallet viser til at en maksimal lengde på 6 måneder er mye mer enn lengden på alminnelig oppsigelsestid.

Flertallet tilrår at kommuneloven § 8-6 første ledd skal lyde:

«Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv gi forskrift om lengden slik ettergodtgjøring kan ha, men ikke ut over alminnelig oppsigelsestid for fast ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 8-6 første ledd skal lyde:

Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring for inntil seks måneder når de fratrer vervet.»

2.14 Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

Komiteen mener vern om taushetsbelagte opplysninger er viktig, men at utvalgets forslag om å innføre taushetsplikt på opplysninger som ikke er taushetsbelagte, men kun unntatt offentligheten, og som de folkevalgte har fått tilsendt etter bestemmelsen om folkevalgte organers innsynsrett, er unødig strengt. Selv om folkevalgte etter denne bestemmelsen har fått innsyn i dokumenter som er unntatt offentligheten, skal dokumentene fortsatt være unntatt offentligheten og håndteres deretter. Dette kravet gjelder selv om folkevalgte har fått innsyn i dokumentene. Komiteen støtter regjeringen i ikke å videreføre denne delen av forslaget til utvalget.

2.15 Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer

Komiteen støtter utvalget og regjeringen i at bestemmelsene om saksbehandlingsregler må gjelde alle folkevalgte organer og andre kommunale organer slik de står opplistet i loven.

I motsetning til dagens gjeldende regelverk vil det da ikke være mulig å opprette organer hvor man vedtar at enkelte saksbehandlingsregler ikke skal gjelde.

Behandling av mistillitsforslag

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at i forslaget fra regjeringen heter det at som hovedregel skal ikke et mistillitsforslag behandles før i neste kommunestyre- eller fylkestingsmøte. 2/3 av de møtende medlemmene kan likevel kreve at forslaget tas opp til votering i det samme møtet som det ble framsatt. Flertallet viser til at det i fylkeskommunene kan gå flere måneder mellom møtene i fylkestinget, og et mistillitsforslag kan dermed bli liggende ubehandlet like lenge. Flertallet ser at det kan være gode grunner til dagens lovbestemmelser, men vil understreke muligheten for å avholde et ekstraordinært møte for å behandle et eventuelt mistillitsforslag. Dette kan gjøres etter reglene i forslaget § 11-2 andre ledd. Etter denne bestemmelsen skal det avholdes møte hvis kommunestyret eller fylkestinget selv vedtar det, organets leder mener det er nødvendig, eller minst 1/3 av medlemmene krever det.

2.16 Særlige regler om inhabilitet for folkevalgte og ansatte i kommunen

Komiteen støtter utvalget og regjeringen i at dagens regulering av inhabilitet i kommunesektoren i stor grad fungerer godt, og støtter regjeringens forslag om å opprettholde reglene om at habilitet ikke skal komme til anvendelse ved valg av personer til offentlig tillitsverv eller når det fastsettes godtgjøring og liknende for slike verv.

2.17 Interkommunalt samarbeid

Komiteen registrerer at regjeringen viderefører utvalgets forslag om en overordnet bestemmelse om interkommunalt samarbeid i kommuneloven. En slik bestemmelse vil fastslå prinsippet om at kommunene har anledning til å samarbeide om utførelsen av felles oppgaver.

Komiteen ser det som positivt at kommuner også kan opprette et interkommunalt politisk råd som kan behandle saker som går på tvers av kommunegrensene.

Komiteen er enig i at kommunalt oppgavefellesskap er en enkel og fleksibel organisasjonsform hvor kommunene vil ha stor frihet til å velge egne lokale løsninger. Komiteen oppfatter at forslaget til regelverk for oppgavefellesskap i stor grad er en videreføring av dagens regelverk for § 27-samarbeid, selv om reguleringen er noe utvidet.

Komiteen viser til at samtlige kommuner er representert i representantskapet i et oppgavefellesskap.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er positivt at det i ny lov understrekes at kommuner og fylkeskommuner kan utføre oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Det vises i loven til at interkommunale samarbeid kan foregå gjennom mange former. Det vil variere i hvor stor grad samarbeidene representerer sentrale deler av kommunal tjenesteyting som det er viktig å ha direkte folkevalgt styring over. Flertallet mener derfor kravet i § 18-3 om at alle medlemmer til representantskapet skal velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer, er lite hensiktsmessig. I interkommunale samarbeid som representerer støttefunksjoner for kommunen, vil det kunne være hensiktsmessig med administrativ deltakelse for å ivareta kommunens interesser.

Flertallet viser til flertallets tilråding til § 18-3 under punkt 2.8 i innstillingen her.

Flertallet viser til at det er noe uklart hvem som har arbeidsgiveransvaret i kommunale oppgavefelleskap. Dersom oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt, kan det være arbeidsgiver. Hvis ikke kan oppgavefelleskapet ikke være arbeidsgiver. Hvem som da skal være arbeidsgiver, er ikke avklart i lovforslaget.

Flertallet viser til at det ikke er foreslått at ansatte skal ha rett til representasjon i kommunale oppgavefelleskap. Flertallet mener det er klokt å sikre tett og godt samarbeid med ansatte og deres organisasjoner på alle nivå også i lokaldemokratiet. Flertallet viser til at regjeringen mener en slik representasjon ikke er utredet og at de derfor ikke kan gi lovteknisk bistand til å sikre dette.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om å sikre ansattes representasjon i kommunale oppgavefelleskap.»

Flertallet mener at regjeringens forslag om å henvise til lov om offentlige anskaffelser i § 17-1 ikke er hensiktsmessig eller nødvendig. Interkommunale samarbeid må forholde seg til alt relevant lovverk, og en slik påpekning går i retning av et ønske om mindre egenregi og mer bruk av kommersielle private i løsningen av fellesoppgaver. Interkommunalt samarbeid kan ha ulike formål, og mange oppgaver kan og bør løses uten bruk av anbud, som i mange tilfeller kan være en kostnadsdriver. Flertallet er uenig i at kommunesektoren skal styres mer mot kontraktsstyring framfor folkestyring og foreslår å stryke denne unødvendige henvisningen.

Flertallet tilrår derfor at kommuneloven § 17-1 skal lyde:

«§ 17-1 Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter forslaget til § 17-1 i proposisjonen og fremmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 17-1 skal lyde:

§ 17-1 Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.»

2.18 Økonomiforvaltning

Kommunestyrets verktøy for økonomistyring

Komiteen støtter regjeringen og utvalget i at kommunelovens kapittel om økonomiforvaltning skal innledes med en bestemmelse som stiller overordnede krav til styringen og forvaltningen av kommunens virksomhet og økonomi.

Komiteen støtter forslaget om å lovfeste at kommunene skal utarbeide et økonomireglement.

Komiteen legger til grunn at kommunens langsiktige utfordringer, mål og strategier gir retning for de tiltakene og prioriteringene som kommunen innarbeider i økonomiplanen. Økonomiplanen må således vise hvordan utfordringer, mål og strategier følges opp.

Komiteen støtter også forslaget om at kommunene skal få en ny plikt til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Komiteen registrerer at forslaget har fått bred støtte av høringsinstansene, og det har ikke framkommet vesentlige innvendinger mot en slik plikt i høringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at KS har tatt til orde for at kommunene og fylkeskommunene utarbeider konsernregnskap som også omfatter tjenesteproduksjon

som er lagt til andre virksomheter enn kommunen som juridisk enhet, f.eks. interkommunale selskap. Et slikt fullstendig regnskap vil vise kommunens samlede forpliktelser knyttet til tjenestene de reelt sett har produksjonsansvaret for. KS mener dette bør kunne innføres gradvis.

Komiteen mener kommunene bør ha stor frihet til å utforme innholdet i årsrapporteringen etter lokale behov. Som utvalget la til grunn, tilsier det at lovens krav til hva årsberetningen skal inneholde, begrenses, slik at kommunene får rom til å vurdere hvilke temaer som skal vies oppmerksomhet innenfor kravene som loven stiller opp.

Komiteen slutter seg til regjeringen og utvalgets vurderinger og forslag om at alle interkommunale politiske råd (regionråd) og kommunale oppgavefellesskap skal utarbeide eget årsbudsjett, eget årsregnskap og egen årsberetning. Dette gjelder uavhengig av om de er eget rettssubjekt eller ikke.

Balanse i årsbudsjetter og inndeling av merforbruk

Komiteen mener kommunenes plikt til å dekke inn merforbruk bidrar til at kommunene tilpasser aktivitetsnivået til inntektsrammene. Komiteen støtter således forslaget til ny ordlyd i §§ 14-10 og 14-11.

I utgangspunktet skal merforbruket dekkes inn senest det andre året etter at merforbruket oppsto. Det viktigste er at kommunen kommer i balanse og har en realistisk plan for dette. Komiteen støtter endringene på dette området slik at departementet i særlige situasjoner kan innvilge lengre tid.

Skillet mellom drift og investering

Komiteen deler utvalgets og regjeringens vurdering og lovforslag om at kommunenes drift bare skal finansieres av løpende inntekter. Dette er et viktig prinsipp for å opprettholde en sunn kommunal økonomi over tid.

Komiteen støtter regjeringen sitt syn på at realiserte formuesverdier ikke skal kunne nyttes til drift.

Komiteen støtter regjeringen i at tilskudd til andre skal regnes som drift, men at en i særskilte tilfeller og på visse vilkår kan lånefinansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som en annen kommune skal foreta.

Låneopptak og avdrag på lån

Komiteen deler regjeringens og utvalgets syn om at det er unødig strengt at dagens lov hindrer kommuner i å skaffe seg nødvendig eiendom på en måte som ellers synes forsvarlig. Komiteen er således enig i forslag om at kommunene skal få adgang til å låne til kjøp av aksjene i (rene) eiendomsselskaper. Dette gjelder kun hvis det er tale om kjøp av alle aksjer i eiendomsselskapet. Det ligger til grunn at risikoforholdene i slike selska-

per som utgangspunkt knytter seg til den aktuelle eiendommen.

Komiteen støtter også forslaget om å åpne for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer som eies av andre, men bare i visse tilfeller. Et av vilkårene for å kunne ta opp lån er at investeringen skal foretas på et område hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar, eksempelvis på kulturområdet eller innenfor kollektivtransport.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at et mindretall i lovutvalget foreslo at kommuneloven skal åpne for at kommunene kan ta opp lån til tilskudd til andres investeringer. Regjeringen åpner opp noe for dette, men med noe strengere restriksjoner enn mindretallet i utvalget.

Disse medlemmer støtter mindretallet i utvalget og fremmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 14-16 skal lyde:

§ 14-16 Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, fylkeskommune eller staten, men bare ved investeringer på områder hvor mottakeren av tilskuddet har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet, og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, men bare ved investeringer på områder hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i endringer på et annet rettssubjekts eiendom, men bare hvis endringen er nødvendig for å gjennomføre kommunale eller fylkeskommunale tiltak.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innfri garantiansvar i form av en kausjon for andres økonomiske forpliktelser.»

Disse medlemmer viser til at det i § 14-9 første ledd andre punktum som følge av dette må gjøres en henvisningsendring og fremmer følgende forslag:

«Kommuneloven § 14-9 første ledd andre punktum skal lyde:

Tilskudd til andres investeringer som nevnt i § 14-16 første, andre og tredje ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav a og b, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet.»

Finans- og gjeldsforvaltning

Komiteen mener at en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning er nødvendig for at kommunene skal være i stand til å yte gode og stabile tjenester over tid. Det er avgjørende for en kommunes økonomi og tilliten til den kommunale forvaltningen at det ikke eksisterer en risiko i finans- og gjeldsforvaltningen som kan skape store budsjettmessige ubalanser eller så tvil om kommunens evne til å betale sine forpliktelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, støtter forslaget om at kommuner med et akkumulert merforbruk på mer enn tre prosent av driftsinntektene skal omfattes av Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), samt at disse kommunene får plikt på seg til å fastsette en tiltaksplan for å sikre at regnskapsmessig merforbruk dekker inn dette, og en plikt til å gjennomføre de nødvendige tiltakene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti konstaterer at de nye reglene for å komme inn i ROBEK generelt sett vil føre til at kommuner raskere vil komme inn under ordningen, men også at de vil kunne komme raskere ut. Dette kan være en fordel. En utilsiktet virkning vil være at mindre kommuner ved akutte hendelser, som naturkatastrofer med store kostnader i forhold til totalbudsjettet som seinere vil bli refundert gjennom statlige ordninger, kan komme inn under ordningen uten at den reelle budsjettsituasjonen tilsier det.

Komiteen støtter at det må være en åpning for å unnlate innmelding i tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger et kontrollbehov.

Komiteen mener at dette er i spesielle tilfeller der dette er å regne som engangstilfeller som ikke medfører hevete driftsutgifter over flere år. Komiteen støtter at dette bare skal være mulig å benytte når det etter departementets vurdering er åpenbart at statlig budsjettkontroll og lånegodkjenning ikke er nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Oslo kommune under høringen tok opp at i kommunen har investeringsregnskapet de siste årene blitt avsluttet med udekket beløp som følge av tidsforskyvning i opptak av lån, og denne underdekningen har blitt midlertidig finansiert av tilgjengelig likviditet. Investeringsregnskapet etter gjeldende regler viser således ikke de faktiske realiteter. Kommunen mener det ikke er økonomisk hensiktsmessig å ta opp mer lån enn faktisk behov. Disse medlemmer registrerer at regjeringen mener det vil være «svært uheldig å lovfeste 'bruk av lik-

viditet' som en egen finansieringspost i investeringsregnskapet». Disse medlemmer viser til at regjeringen peker på at «spørsmålet om 'bruk av likviditet' i investeringsregnskapet hører sammen med spørsmålet om hvordan regnskapet skal stilles opp, noe som vil være tema i høringen av forslag til nye regnskapsforskrifter etter at ny lov er vedtatt. Lovfesting nå vil forskutere dette, uten at det har vært gjenstand for høring». Disse medlemmer ber om at dette spørsmålet vurderes særskilt i gjennomgangen, og disse medlemmer forutsetter at regjeringens lovforslag ikke er til hinder for at Oslo kommunes innspill kan inkluderes i ny regnskapsforskrift dersom dette anses som hensiktsmessig.

2.19 Privatrettslige virkninger av at disposisjoner er i strid med reglene om lån og garantier mv.

Komiteen viser til at det er kommunens ansvar å følge kommunelovens regler om lovlige låneformål. Kommunen har også ansvaret for å ikke ta opp lån ut over det kommunestyret har bestemt eller ut over det som har hjemmel i bevilgning.

Komiteen støtter at kommunen får plikt til å dokumentere overfor långiveren at lånet er til et lovlig formål, at lånet er innenfor rammene av det kommunestyret har bestemt, og at lånetiltaket har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet. Komiteen mener dette er forhold som kommunen uansett må ha kontroll over før den inngår en avtale om å ta opp lån. Det bør derfor ikke innebære noen vesentlig merbelastning for kommunen å dokumentere disse forholdene overfor långiveren.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at reglene om kommunal garanti for lån strammes inn når det gjelder nye lån der en kommune skiller ut næringsvirksomhet som kommunen har drevet selv, til et aksjeselskap, der kommunene har hatt adgang til å stille garanti for gjeld som kommunen har hatt direkte ansvar for og som overføres til det nye selskapet. Tilsvarende gjelder for interkommunale selskap som omgjøres til aksjeselskap. Dette medlem savner en god begrunnelse for denne endringen.

2.20 Selvkost

Komiteen viser til at kommunene krever brukerbetaling for en rekke ulike tjenester. Adgangen til å kreve brukerbetaling og hvor mye kommunen kan kreve, varierer mellom de ulike tjenestene.

Komiteen støtter regjeringen sin vurdering om at det behov for å fastsette grunnleggende regler for hvordan samlet selvkost skal beregnes. Dette vil gi et tydeligere og mer oversiktlig regelverk. Som utvalget påpeker vil dette kunne gjøre at kommunene vil få en likere forståelse av hva som ligger i selvkostbegrepet, og bidra til

at selvkostbegrepet ikke utvides i praksis, med mindre dette har en klar rettslig forankring.

Dette kan igjen bidra til økt legitimitet og tillit i befolkningen til at kommunenes gebyrer er i tråd med regelverket og selvkostprinsippet.

Komiteen mener at hvordan selvkost beregnes, kan være av innbyggernes interesse, og mener at åpenhet og informasjon rundt dette kan bidra til større aksept og forståelse for gebyrnivåene, samt at det vil gi kommunene incentiv til å holde kostnadene så lave som mulig.

Komiteen har merket seg at lovforslaget § 15-1 første ledd begrenser virkeområdet for beregningsprinsippene for selvkost til kun å omfatte gebyrer hvor selvkost er fastsatt i lov. Komiteen har gjennom høringen blitt gjort oppmerksom på at vass- og avløpsanleggslova fastsetter innbyggernes plikt til å betale vann- og avløpsgebyr, men at begrensningen om at gebyrene ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren (selvkostprinsippet) er fastsatt i forurensingsforskriften § 16-1. Så lenge selvkostbegrensningen for vann- og avløpsgebyrer er regulert i forskrift, vil ikke disse gebyrene være omfattet av departementets forslag til lovtekst. Komiteen viser her også til at selvkostbegrensningen for gebyrer for plan- og byggesaker ble tatt direkte inn i plan- og bygningsloven § 33-1 med ikrafttredelse 20. april i år.

Komiteen tilrår derfor at det gjøres en tilføyelse til lovforslagets § 15-1 første ledd, slik at det lyder:

«Hvis det er fastsatt i lov eller forskrift at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er behov for en regel som gjør det mulig for en kommune å beregne kommunale avgifter også med å ta hensyn til enkeltpersoners/husholdningers inntekt innenfor et system der selvkostprinsippet for totalutgiftene beholdes. Dette medlem støtter prinsippet med at forurenser betaler, men ser at i enkelte tilfeller kan høye kommunale avgifter velte en sårbar familieøkonomi. Dette medlem mener det er viktig at det finnes nødvendige fritaksmuligheter som kommunene kan benytte seg av, blant annet for å unngå at flere enn nødvendig må henvende seg til Nav og bli varig avhengig av støtte derfra.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme nødvendige lov- og regelendringer som gjør det mulig for kommunene å differensiere kommunale avgifter ut fra enkeltpersoners eller husholdningers inntekt, innenfor en provenynøytral ramme basert på selvkostprinsippet.»

2.21 Internkontroll

Komiteen mener det er en fordel å ansvarliggjøre kommunen slik at den selv vurderer innretning og omfang av internkontroll ut fra lokale og konkrete forhold.

Etter departementets vurdering bør en ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven være mer omfattende enn dagens bestemmelse i kommuneloven, men samtidig mindre detaljert enn en del av reguleringen i særlovgivningen. Dette er i tråd med utvalgets vurderinger og med vurderingene til de fleste av høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Komiteen støtter dette. Hensikten er å rette fokus mot det kommunen selv opplever som viktig og riktig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at etter regjeringen sin vurdering er det nødvendig med en særlovjennomgang der målet er å oppheve mesteparten av særlovjennomgangens internkontrollbestemmelser for kommuneplikter. Flertallet støtter dette og viser også til at et av målene med forslaget er å få en mer enhetlig og enkel regulering av internkontroll.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven er ment å erstatte en rekke internkontrollbestemmelser i særlovgivningen. Det gjøres imidlertid unntak gjennom at internkontrollbestemmelsene i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren samt lovbestemmelsen som hjemler forskriften, holdes utenfor særlovjennomgangen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter forslaget om å samle bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven og viser til at dette gir ryddige og forutsigbare rammer for kommunesektoren.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til svarbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 24. mai 2018, der regjeringen erkjenner at «å beholde denne reguleringen samtidig som det kommer en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven vil i utgangspunktet innebære en dobbeltregulering i og med at begge regelverk regulerer internkontroll». Disse medlemmer viser videre til at regjeringen skriver at «regelverket om internkontroll ved ytelse av helse- og omsorgstjenester har hatt en likelydende og felles regulering, uavhengig av om tjenestene ytes av kommunen, fylkeskommunen, private eller helseforetak. Dette er ansett viktig for at tjenestene som ytes skal bli mest mulig helhetlige og like forsvarlige i hele helse- og omsorgs-

tjenesten». Disse medlemmer er tilfreds med at regjeringen vil vurdere behovet for fortsatt å ha en egen internkontrollforskrift på dette området når reglene har fått virket litt.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at det ikke bør gjøres unntak for en sektor, slik det foreslås i lovforslaget. Statlige tilsyn vil fortsatt ha ansvar for å føre kontroll med at kravene til internkontroll etterleves i den kommunale virksomhet.

Disse medlemmer mener det må sikres at den forutsatte gjennomgang av særlovgivningen og vedtak om overføring av internkontrollbestemmelsene der til kommuneloven må være ferdig når ny kommunelov trer i kraft.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til erstatning av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen, inklusive innen helse- og omsorgssektoren, slik at internkontrollbestemmelsene er samlet i ny kommunelov når denne trer i kraft.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, vil understreke viktigheten av at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten med tilhørende hjemler i helselovgivningen fortsatt skal gjelde og holdes utenfor særlovgjennomgangen.

Flertallet viser til at regelverket om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten står i en særstilling, da dette gjelder tjenester som ytes både i kommunen, fylkeskommunen, av private og i helseforetak i spesialisthelsetjenesten. Regelverket om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten har alltid hatt en likelydende og felles regulering, uavhengig av om tjenestene ytes av kommunen, fylkeskommunen, private eller helseforetak. Dette er viktig for at tjenestene som ytes, skal bli mest mulig helhetlige og like forsvarlige i hele helse- og omsorgstjenesten. Det er fortsatt et mål at pasienter og brukere skal kunne bevege seg mellom de ulike nivåene i helse- og omsorgstjenesten og motta like gode og trygge tjenester uavhengig av behandlingsnivå. Det er en fordel at tjenesteyterne kjenner til og følger de samme prinsippene for internkontroll uavhengig av hvor de jobber i helse- og omsorgstjenesten. På samme måte er helsepersonellovgivningen og pasient- og brukerrettighetslovgivningen i all hovedsak likt utformet uavhengig av om tjenester ytes fra kommunen, fylkeskommunen, private eller helseforetak. Dette tilsier at et så grunnleggende tema som internkontroll fortsatt bør være underlagt en felles og likelydende regulering uavhengig av hvor eller på hvilket tjenestenivå tjenestene ytes. Flertallet peker på at det vil være svært uheldig om intern-

kontroll for helse- og omsorgstjenestene i kommunene skal være underlagt et annet regelverk.

Flertallet viser til at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten er hjemlet i mange helselover, herunder i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, tannhelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og helsetilsynsloven. Bestemmelsene er sentrale pliktbestemmelser som bl.a. fastslår hva det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester innebærer, herunder ansvaret for å sørge for at det arbeides systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. Det er dette ansvaret som utdypes nærmere i forskriften – en forskrift som har blitt svært godt mottatt i helsesektoren, også av kommunene.

Flertallet viser til at plikten til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift, gjelder for alle som yter helse- og omsorgstjenester, ikke bare for kommunen. I forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten presiseres kravene til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. Det er bl.a. tydeliggjort at internkontroll er en integrert og naturlig del av virksomhetenes styringssystem.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti peker på at gode helse- og omsorgstjenester og pasientens helsetjeneste er sentrale mål for regjeringen. Regjeringen har forpliktet seg til å utvikle en helse- og omsorgstjeneste som er helhetlig og sammenhengende med høy kvalitet på behandlingen i alle deler av helse- og omsorgstjenesten. Regjeringsplattformen understreker at bl.a. god informasjonsflyt og kommunikasjon mellom kommunehelsetjenesten, fastlegen og spesialisthelsetjenesten er viktig for å sikre dette.

Disse medlemmer viser til at den foreslåtte nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven er generell og overordnet. Bestemmelsens generelle innhold kommer ikke i konflikt med gjeldende forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten eller bestemmelsene som hjemler den i helse- og omsorgslovgivningen. Den foreslåtte bestemmelsen i kommuneloven har ingen forskriftshjemmel, men forskriftshjemler er som nevnt gitt i helselovgivningen. Slik sett er dette ikke dobbeltregulering, men harmonisering av hjemler i forskjellig regelverk. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring som er gitt med hjemmel i helselovgivningen, utdyper internkontrollplikten, herunder plikten til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring. Disse medlemmer mener at forskriften må anses som en merverdi og et pedagogisk verktøy for alle virksomheter i helse- og omsorgstjenestene, her-

under helseforetak, kommunene, fylkeskommunene og private tjenesteytere.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til merknader under punkt 2.25 Statlig kontroll og tilsyn om å sikre at innbyggere ikke får sine rettigheter etter lov redusert eller at nasjonale verdier angående natur, miljø, jordvern og andre vernebestemmelser går tapt på grunn av endringer i bestemmelsene om internkontroll og varslede endringer i særlovgivningen. Dette medlem vil som eksempel vise til at Nasjonal institusjon for menneskerettigheter 16. desember 2014 la frem rapporten «Menneskerettigheter i norske sykehjem». I rapporten konkluderes det med at behandlingen av beboere ved norske sykehjem neppe er i overensstemmelse med Norges menneskerettslige forpliktelser. Videre konkluderte rapporten med at det er behov for en grundig kartlegging av menneskerettighetssituasjonen i norske sykehjem, både når det gjelder beskyttelse mot mishandling og nedverdiggende behandling, inngrep i den personlige integriteten og å yte nødvendig og forsvarlig helsehjelp.

I rapporten står det følgende:

«De menneskerettslige forpliktelsene som er særlig relevante for personer som bor på sykehjem er beskyttelse mot mishandling og nedverdiggende behandling, integritetsvernet og retten til helse. I disse rettighetene ligger det en forpliktelse for staten til å avstå fra ulovlige integritetskrenkelser som mishandling, nedverdiggende behandling og ulegitimert tvang. På samme tid er statene forpliktet til aktivt å sikre at slike overgrep ikke blir begått, blant annet gjennom å tilby gode og forsvarlige helsetjenester og å føre kontroll med at praksisen skjer innenfor menneskerettslige rammer.

Det norske lovverket inneholder omfattende reguleringer som har som formål å hindre overgrep, og sikre gode og forsvarlige helsetjenester. Et stort omfang forskning, tilsyn og rapporter viser imidlertid at lovverket ikke blir fulgt i praksis. Sykehjemsbeboere blir som følge av dette utsatt for ulovlig tvang, mishandling og omsorgssvikt – m.a.o. grove krenkelser av grunnleggende menneskerettigheter.»

Dette medlem understreker at endringer i lovverket ikke må føre til at denne type lovbrudd enda sjeldnere blir avdekket, eller at det gis større rom for lokale tolkninger som utsetter sårbare mennesker for slik svikt. Dette medlem vil påpeke at mer tillitsbaserte systemer i daglig drift er viktige for å bruke kompetanse, tid og penger effektivt. Det forutsetter at ansatte har tid nok og adgang til kanaler hvor de kan varsle om kritikkverdige forhold og lovbrudd og at dette gjøres kjent også for lokalpolitikere. Nesten alle lokalpolitikere er fritidspolitikere og både de og innbyggerne er avhengig av at det er åpenhet om faktiske forhold, kyndig internkontroll og uavhengig kontroll fra statlige myndigheter.

Når det gjelder natur, friluftsliv og miljø, vil dette medlem vise til at en nasjonalt opplever at kommune-

ne i for liten grad reagerer på ulovlige tiltak i strandsonen og andre viktige naturområder. Viktige naturområder er et nasjonalt fellesskapseie hvor forvaltningen også må skje med tanke på fellesskapets beste. Summen av alle «det er jo bare ett inngrep på min tomt»-utbygginger har ødelagt naturverdier og tilgang til strandsonen flere steder langs deler av det norske kystlandskapet, og slike inngrep svekker også allemannsretten.

Dette skjer kanskje fordi kommunene mangler ressurser, mangler miljøkompetanse eller kanskje også fordi det er sterke økonomiske interesser som gjør seg gjeldende i kommuner som bøyer av for å lokke til seg investeringer. For mange dispensasjonssøknader om å bygge i strandsonen blir innvilget.

Dette medlem viser til at allemannsretten er under stadig press og må forsvares slik at ikke særinteresser og enkeltindivider fortrenger innbyggernes allemannsrett eller forringer naturverdier som er innbyggernes fellesgoder.

Dette medlem understreker at det på flere områder når det gjelder natur, miljø og jordvern, er behov for strammere oppfølging av nasjonale interesser lokalt, dersom ikke nasjonale og uerstattelige verdier skal gå tapt.

2.22 Kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet

Komiteen mener at forslaget om å øke minimumstallet i kontrollutvalget er godt, og slutter seg til begrunnelsen for dette. Det er viktig at kontrollutvalget har legitimitet, og en regel som går ut på at lederen av kontrollutvalget ikke kan være medlem av samme parti som ordføreren, vil være enkel å forstå og praktisere.

Komiteen mener det er en fordel at leder av kontrollutvalget representerer et opposisjonsparti.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter utvidelsen av innsynsretten til kontrollutvalget og mener at det er avgjørende for et fungerende demokrati og muligheten for folkevalgte til å føre kontroll av kommunens drift både som posisjon og opposisjon. Derfor er flertallet også uenig i den begrensningen som regjeringen har foreslått om at kontrollutvalget kun skal kunne foreta undersøkelser overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen «som er nødvendige for å undersøke om kontrakten blir oppfylt». Kontrollen blir dermed begrenset til en forvaltningsrevisjon, hvor det ikke er mulig å kontrollere om midlene som går til virksomheten, er brukt i tråd med de politiske vedtakene eller overordnede samfunns mål.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener

derfor innsynsretten og kontrollen må utvides til også å gjelde regnskap i bedrifter som driver offentlige tjenester på vegne av kommunesektoren. Dette er helt nødvendig for at kommunene skal kunne ha noen mulighet til å avdekke pengestrømmer som kan indikere misbruk av offentlige midler. Disse medlemmer viser til at det er stilt to forespørsler til regjeringen om lovteknisk bistand til å formulere en slik bestemmelse, men der regjeringen svarte at det er for komplisert innenfor tidsfristen. Disse medlemmer viser til at det er politisk uenighet rundt bruk av anbud, men at det ikke burde føre til at de kommuner som benytter seg av anbud, ikke gis de nødvendige redskaper til å kunne kontrollere både kvalitet, lovlighet og pengebruk, særlig fordi kommunen har finansieringsansvaret. Disse medlemmer påpeker at regjeringen selv sier i innledningen til Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019 at:

«For å sikre et bærekraftig velferdssamfunn blir det stadig viktigere å gjennomgå offentlig ressursbruk og tilstrebe bedre bruk av skattebetalernes penger.»

Disse medlemmer forutsetter at dette også må gjelde dersom private utfører oppgaven på vegne av kommunesektoren, og at skattebetalernes penger må voktes like godt da som når kommunene selv utfører oppgaven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer derfor forslag om å utvide innsynsretten til også å omfatte kontroll av pengestrømmer knyttet til oppdrag private driver på vegne av kommunesektoren.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som uavhengig av kommunal eller ikke kommunal drift av offentlige oppgaver sikrer åpenhet og innsyn i regnskap, kvalitetsindikatorer, bemanningssituasjon og pengestrømmer, samt at de endringer i sentrale deler av lovverket som er nødvendig for reelt innsyn i offentlig drift, også gjøres gjeldende for private leverandører som kommunen har inngått kontrakter med, slik at kommunesektoren reelt kan kontrollere eventuelle misbruk av offentlige tilskudd.»

2.23 Revisjon

Komiteen slutter seg til utvalgets forslag om at kommuneloven fortsatt skal dele revisjon i henholdsvis regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Dette viderefører i hovedsak gjeldende rett. Revisjon ut over det som er lovbestemt regnskapsrevisjon, vil høre inn under forvaltningsrevisjon og dermed være kontrollutvalgets bestilleransvar.

Kommunens revisjon er en viktig del av kommunens egenkontroll som kommunestyret har ansvar for. Det er en del av det kommunale selvstyret at kommunestyret og kontrollutvalget påser at kommunens revisjon er tilfredsstillende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til § 24-1 i forslaget til ny kommunelov, hvor det heter at kommunestyret og fylkestinget selv avgjør om det skal ansettes egne revisorer, delta i interkommunale samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor. Hoveddelen av revisjonen er i dag i offentlig regi, og det er viktig at det opprettholdes høy kompetanse i kommunale revisjonsenheter. I denne sammenheng er det av vesentlig betydning at variert praksis i kommunal revisjon likestilles med praksis fra privat revisjon når det gjelder godkjenning som statsautorisert og registrert revisor.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i revisjonsloven gjennom å likestille praksis fra kommunal og privat revisjon når det gjelder godkjenning som statsautorisert og registrert revisor.»

Flertallet merker seg at regjeringen ønsker å innføre en plikt for kommunene til å utarbeide et samlet (konsolidert) regnskap for kommunen som juridisk enhet. Flertallet merker seg videre at det konsoliderte regnskapet skal være gjenstand for regnskapsrevisjon etter reglene i lovens kapittel 24, og at utgangspunktet er at kommunens regnskapsrevisor også skal revidere det konsoliderte regnskapet.

Flertallet vil bemerke at selv om det ikke foreslås en konsernregnskapsplikt for kommunene, kan det være enkelte kommuner som finner det hensiktsmessig å utarbeide et konsernregnskap. Flertallet mener at ny revisorlov ikke må være til hinder for at kommunens revisor kan revidere et slikt konsernregnskap. Det er derfor av betydning at aksjeselskap der kommunen eier flertallet av aksjene, skal kunne revideres av kommunens revisor.

2.24 Kommuners styring og kontroll med ekstern virksomhet

Komiteen støtter regjeringen sin vurdering om å styrke kommunens kontroll med ekstern virksomhet som utfører kommunale oppgaver. Kommunen og innbyggerne har en felles interesse i å sørge for at tjenester av god kvalitet blir levert innenfor betryggende rammer og med betryggende økonomisk styring. Komiteen slutter seg til regjeringens og utvalgets vurdering av behovet for lovfesting av et krav om eierskapsmelding.

2.25 Statlig kontroll og tilsyn mv.

Komiteen støtter at Fylkesmannen bør vise tilbakeholdenhet med å ta opp saker til lovlighetskontroll av eget tiltak. For å understreke at denne muligheten kun skal anvendes unntaksvis, foreslår utvalget å lovfeste at det må foreligge særlige grunner for å kunne ta opp en avgjørelse til lovlighetskontroll av eget tiltak. Utvalget anser at dette er i samsvar med hvordan ordningen gjennomgående praktiseres i dag.

Regjeringen foreslår i likhet med utvalget at reguleringen av lovlighetskontroll videreføres. Regjeringen foreslår at ordningen med rettestfrist tas bort, slik at det blir tydelig når kommunen kan klage på eventuelle vedtak. Komiteen støtter dette.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at enkeltmenneskers rettigheter gitt i lov, må følges opp uavhengig av hvilken kommune innbyggeren bor i, og at det er ikke en del av lokalt sjølstyre å svekke eller prioritere vekk innbyggernes rettigheter. Dette medlem vil påpeke at kommunene derfor trenger økte rammer, slik Sosialistisk Venstreparti har foreslått i flere år. De rettighetene staten gir innbyggeren, må også finansieres slik at kommunene kan innfri både på volum og kvalitet. Kommunene har ansvar for å sikre at grunnleggende rettigheter oppfylles, og disse rettighetene handler om trygghet, omsorg og oppfølging av noen av samfunnets mest sårbare, som syke eldre, barn som opplever omsorgssvikt og vold, ulike pasientgrupper, barn og unge, utviklingshemmede og innbyggere med ulike former for funksjonsnedsettelser. Dette er enkeltpersoner og grupper som selv har liten mulighet til å stå opp for egne interesser og rettigheter i lokalpolitikken, og mange har liten mulighet til selv å fremme formelle klager. Derfor er Fylkesmannens kontroll og tilsyn viktig. Det er kommet mange rapporter som viser at på enkelte områder er det så alvorlig svikt at det betegnes som menneskerettighetsbrudd.

Dette medlem påpeker også viktigheten av at når kommunene har ansvar for å forvalte knappe nasjonale ressurser når det gjelder vern av matjord og natur, må forvaltningen av dette skje innenfor de rammer som er satt nasjonalt.

Statlig kontroll på disse områdene må derfor ikke svekkes, men gjøres på en mer effektiv måte, slik at både kommunesektoren og staten sammen bedre kan sikre at alle innbyggere får oppfylt sine rettigheter og at nasjonale mål ivaretas.

2.26 Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøttereguleringen

Komiteen viser til det pågående arbeidet som beskrives i proposisjonen.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Kommuneloven § 17-1 skal lyde:

§ 17-1 Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstave skal lyde:

- e) eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annen medvirkningsordning for ungdom.

Forslag 3

Kommuneloven § 5-12 skal lyde:

§ 5-12 Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd

Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et eldreråd og et råd for personer med funksjonsnedsettelse. Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge et ungdomsråd. Ungdomsrådet skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.

Rådene er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv etablere en annen medvirkningsordning for ungdom enn et ungdomsråd. Andre ledd andre og tredje punktum og tredje ledd gjelder tilsvarende for funksjonstiden og oppgavene til en slik annen medvirkningsordning og valgperioden for representanter til ordningen.

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene og annen medvirkningsordning for ungdom.

Forslag 4

Kommuneloven § 18-3 skal lyde:

§ 18-3 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

Forslag 5

Kommuneloven § 7-2 fjerde ledd skal lyde:

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd gjelder bare tredje ledd bokstav c.

Forslag 6

Kommuneloven § 8-6 første ledd skal lyde:

Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring for inntil seks måneder når de fratrer vervet.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 7*

Kommuneloven § 14-16 skal lyde:

§ 14-16 Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, fylkeskommune eller staten, men bare ved investeringer på områder hvor mottakeren av tilskuddet har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse,

men bare ved investeringer på områder hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i endringer på et annet rettssubjekts eiendom, men bare hvis endringen er nødvendig for å gjennomføre kommunale eller fylkeskommunale tiltak.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innfri garantiansvar i form av en kausjon for andres økonomiske forpliktelser.

Forslag 8

Kommuneloven § 14-9 første ledd andre punktum skal lyde:

Tilskudd til andres investeringer som nevnt i § 14-16 første, andre og tredje ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav a og b, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet.

Forslag fra Senterpartiet:*Forslag 9*

Kommuneloven § 5-7 tredje ledd skal lyde:

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til erstatning av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen, inklusive innen helse- og omsorgssektoren, slik at internkontrollbestemmelsene er samlet i ny kommunelov når denne trer i kraft.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 11*

Kommuneloven § 1-1 første ledd skal lyde:

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

Forslag 12

Kommuneloven § 7-5 andre ledd skal lyde:

Hvis det skal velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen. Hvis det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, med unntak av arbeidsutvalg for kommunedelsutvalg, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Forslag 13

Kommuneloven § 7-6 fjerde ledd skal lyde:

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, med unntak av arbeidsutvalg for kommunedelsutvalg, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme nødvendige lov- og regelendringer som gjør det mulig for kommunene å differensiere kommunale avgifter ut fra enkeltpersoners eller husholdningers inntekt, innenfor en provenynøytral ramme basert på selvkostprinsippet.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:*Forslag 15*

Kommuneloven § 18-3 skal lyde:

§ 18-3 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan velges. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

4. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

V e d t a k t i l l o v :

om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

I

Første del. Generelle bestemmelser**Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde****§ 1-1 Lovens formål**

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

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

§ 1-2 Lovens virkeområde

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

Kapittel 2. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret**§ 2-1 Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre**

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

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

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

§ 2-2 Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre

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

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

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

Kapittel 3. Kommuneinndeling og kommunenavn mv.

§ 3-1 Kommuneinndeling og kommunenavn

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

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

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

Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

§ 3-2 Kommunevåpen og kommuneflagg

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

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

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

Kapittel 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

§ 4-1 Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet

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

Andre del. Folkevalgte

Kapittel 5. Kommunal organisering. Folkevalgte organer

§ 5-1 Folkevalgte organer

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

Folkevalgte organer etter denne loven er

- a) kommunestyre og fylkesting

- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h) styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- i) representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j) representantskap for et kommunalt oppgavefellesskap
- k) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov.

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

Med folkevalgte menes i denne loven medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ eller et annet kommunalt organ etter § 5-2. Personer nevnt i § 7-3 første ledd bokstav b og c og som er valgt inn i underordnet styringsorgan i kommunalt oppgavefellesskap, er likevel ikke å anse som folkevalgte.

§ 5-2 Andre kommunale organer

Andre kommunale organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven.

Andre kommunale organer etter denne loven er

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

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for folkevalgte organer etter § 5-1.

§ 5-3 Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering

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

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

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

§ 5-4 Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegerede vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter

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

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

§ 5-5 Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning

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

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

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

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

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

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

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

§ 5-6 Formannskap og fylkesutvalg

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

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

Formannskapet og fylkesutvalget kan opprette et arbeidsutvalg som består av medlemmer fra formannskapet eller fylkesutvalget.

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

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

§ 5-7 Utvalg

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

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

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget. Dette kravet gjelder ikke når kommunedelsutvalget velger arbeidsutvalg.

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

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

§ 5-8 Direkte valg til kommunedelsutvalg

Kommunestyret kan selv bestemme at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg skal velges av innbyggerne i kommunedelen (direkte valg). Der med-

lemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv en leder og en nestleder. Ved direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.

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

Departementet kan gi forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg.

§ 5-9 *Kommunestyre- og fylkestingskomiteer*

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

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

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

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

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

Komiteen kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer fra komiteen hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

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

§ 5-10 *Styre for institusjon*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette egne styrever for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer.

Kommunestyret og fylkestinget gir selv bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av kommunedirektøren, eller at styret helt eller delvis skal velges av de an-

satte eller brukerne ved institusjonen det gjelder. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges etter andre punktum, velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi styret for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner myndighet til å treffe vedtak som gjelder virksomhetens drift og organisering.

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

§ 5-11 *Partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg)*

I alle kommuner og fylkeskommuner skal det opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis minst 3/4 av de ansatte ønsker det, kan slike utvalg erstattes med andre ordninger.

Partssammensatte utvalg settes sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og for de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.

For de ansattes representanter gjelder valgbarhetsreglene i §§ 7-2 og 7-3, bortsett fra bostedskravet.

For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for andre utvalg etter § 5-7.

§ 5-12 *Eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom*

Kommunestyret og fylkestinget skal selv velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år.

Ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år.

Rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom er rådgivende organer for kommunen eller fylkeskommunen og har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

§ 5-13 *Reglement for folkevalgte organer*

Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter

- organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet
- tidsperioden som organet er opprettet for
- eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

Plikten etter første ledd gjelder ikke representantskap og andre styringsorganer for interkommunalt politisk råd, representantskap og andre styringsorganer for kommunalt oppgavefellesskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

§ 5-14 *Reglement for delegering og innstilling*

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.

Kapittel 6. Ordfører

§ 6-1 *Ordførerens myndighet og oppgaver*

Ordføreren i kommunen er møteleder i kommunestyret og formannskapet. Ordføreren i fylkeskommunen er møteleder i fylkestinget og fylkesutvalget.

Ordføreren er rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen og underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre.

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi ordføreren myndighet til å

- treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning
- treffe vedtak i hastesaker etter § 11-8 første ledd
- opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning.

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

Ordføreren skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan den delegerte myndigheten er benyttet.

§ 6-2 *Valg av ordfører og varaordfører*

Kommunestyret og fylkestinget velger selv ordfører og varaordfører blant formannskapet eller fylkesutvalgets medlemmer.

Den som skal velges, må før valget ha samtykket til å stille til valg. Ordføreren og varaordføreren velges for hele valgperioden.

I kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styreform, skal ordfører og varaordfører velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Hvis ordføreren trer midlertidig ut av vervet, rykker varaordføreren opp som ordfører. En ny varaordfører skal da velges midlertidig. Hvis ordføreren trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny ordfører.

Kapittel 7. Valg til folkevalgte organer

§ 7-1 *Konstituerende møte i kommunestyret og fylkestinget*

Etter at valgoppgjøret ved kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er avsluttet, skal sittende ordfører kalle inn til konstituerende møte i det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Medlemmene skal innkalles med minst 14 dagers varsel, og møtet skal holdes innen utgangen av oktober måned. Minst 2/3 av medlemmene må være til stede for at kommunestyret eller fylkestinget skal kunne treffe vedtak.

Som første sak i det konstituerende møtet tar kommunestyret og fylkestinget stilling til om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. valgloven § 13-4 første ledd. Hvis kommunen har avholdt direkte valg til kommunedelsutvalg, tar kommunestyret også stilling til om dette valget er gyldig, før øvrige valg avholdes.

Når det er avgjort at valg som nevnt i andre ledd er gyldig, velges formannskap eller fylkesutvalg, ordfører, varaordfører og kontrollutvalg for den nye valgperioden. I det konstituerende møtet bør det også velges medlemmer av andre folkevalgte kommunale eller fylkeskommunale organer og ledere for disse organene. Valg av leder kan overlates til organet selv hvis ikke den loven eller en annen lov bestemmer noe annet.

Kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg og kontrollutvalg trer i funksjon fra det konstituerende møtet. Andre folkevalgte organer, ordfører og varaordfører trer i funksjon straks de er valgt.

For folkevalgte organer der nye medlemmer ikke blir valgt i det konstituerende møtet, utvides de sittende medlemmenes funksjonstid til det er avholdt nyvalg,

men ikke lenger enn til første årsskifte i den nye valgperioden.

§ 7-2 Valgbarhet og plikt til å ta imot valg

Denne bestemmelsen gjelder ved valg til

- a) kommuneråd og fylkesråd
- b) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg, kontrollutvalg og partssammensatte utvalg
- c) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- d) styret for en institusjon
- e) styrer etter § 10-8
- f) et styringsorgan for et interkommunalt politisk råd
- g) representantskap og andre styringsorganer for et kommunalt oppgavefellesskap
- h) styret for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- i) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov
- j) arbeidsutvalg valgt av kommunedelsutvalg.

Valgbarhet og plikt til å ta imot valg til kommunestyret og fylkestinget er regulert i valgloven § 3-3.

En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis følgende vilkår er oppfylt:

- a) Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.
- b) Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller i en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget.
- c) Han eller hun har skriftlig samtykket til å stille til valg.

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd etter § 18-3 første ledd gjelder bare tredje ledd bokstav c.

Når styret for en institusjon, et styre etter § 10-8, et annet styringsorgan for kommunalt oppgavefellesskap enn representantskapet, eller styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal velges, er også de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en annen kommune når valget skjer, valgbare.

Personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare, men er ikke pliktige til å ta imot valg.

§ 7-3 Utelukket fra valg

Utelukket fra valg til organer nevnt i § 7-2 er

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann
- b) kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen og hans eller hennes stedfortreder
- c) kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå
- d) sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget
- e) den som har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen
- f) de som foretar revisjon av kommunen eller fylkeskommunen

- g) ansatte i sekretariatet som utfører tjenester for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen
- h) ansatte i sekretariatet til kommunerådet eller fylkesrådet som har fått delegert myndighet fra rådet.

Første ledd bokstav b og c gjelder ikke ved valg til underordnede styringsorganer i kommunale oppgavefellesskap.

Medlemmer og varamedlemmer av kontrollutvalget kan ikke velges som

- a) ordfører eller varaordfører
- b) medlem eller varamedlem av formannskap eller fylkesutvalg
- c) medlem eller varamedlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ med beslutningsmyndighet
- d) medlem av kommuneråd eller fylkesråd
- e) medlem eller varamedlem av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité.

Ved valg til kommunedelsutvalg kan kommunestyret selv vedta at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunedelen, er valgbare.

Den som er ansvarlig for regnskapet i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, er ikke valgbar til styret i foretaket. Den som er ansvarlig for regnskapet eller foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap, er ikke valgbar til representantskapet eller andre styringsorganer for virksomheten.

En kandidat ved kommunestyrevalget er ikke valgbar til stemmestyret i kommunen, jf. valgloven § 4-2. En kandidat ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget er ikke valgbar til stemmestyret i kommunene i valgdistriktet.

En kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrådt stillingen når organet trer i funksjon.

§ 7-4 Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg

Medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. I andre tilfeller skal medlemmene velges ved avtalevalg.

Leder og nestleder for folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg.

§ 7-5 Listeforslag ved forholdsvalg

Forholdsvalg foregår på grunnlag av lister med forslag til kandidater. Listene skal være innlevert på forhånd. Partier eller grupper som er representert i det velgende organet, kan bare levere ett listeforslag hver. Antall navn på listen kan være dobbelt så høyt som antall medlemmer som skal velges. Kandidater fra et parti eller en gruppe kan bare føres opp på partiets eller gruppens listeforslag eller på en fellesliste som utgår fra flere partier eller grupper.

Hvis det skal velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen. Hvis det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Listeforslaget skal være underskrevet av minst ett medlem av det partiet eller den gruppen som fremmer forslaget. Den som underskriver forslaget, må være medlem av det velgende organet.

§ 7-6 Valgoppgjør ved forholdsvalg

Ved valgoppgjøret fordeles organets medlemsplasser på de ulike listene etter hvor mange stemmesedler hver liste har fått, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller plassen den av listene som har fått flest stemmer. Har listene fått like mange stemmer, avgjøres valget ved loddtrekning.

Når det er avgjort hvor mange medlemsplasser en liste vil få, pekes medlemmene fra den enkelte listen ut i den rekkefølgen de står oppført på det innleverte listeforslaget.

Hvis en liste får minst fire medlemmer i organet, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent fra listen. Får listen tre eller færre medlemmer i organet, skal begge kjønn være representert fra listen. Viser det seg at utpekingen etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på listen inntil kravet er oppfylt.

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig.

Hver liste skal tildeles varamedlemmer. Så langt det er mulig, skal det være to flere varamedlemmer enn faste medlemmer. Varamedlemsplassene fordeles i samsvarende med andre og tredje ledd.

§ 7-7 Avtalevalg

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal inneholde like mange navn som det skal velges medlemmer, og det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe. Antall varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene fra partiet

eller gruppen. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

Hvis organet skal bestå av minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert i organet med minst 40 prosent. Skal organet bestå av tre eller færre medlemmer, skal begge kjønn være representert i organet. Viser det seg at et valg etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal det nødvendige antallet kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn for å oppfylle kravet. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Når varamedlemmer skal velges, skal framgangsmåten i tredje ledd følges.

§ 7-8 Flertallsvalg

Ved flertallsvalg er den personen valgt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmene. Hvis ingen får mer enn halvparten av stemmene, holdes en ny avstemning. Den som får flest stemmer ved den nye avstemningen, blir valgt. Hvis to eller flere kandidater får like mange stemmer, avgjøres valget ved loddtrekning.

§ 7-9 Uttreden og fritak

En folkevalgt som ikke lenger er valgbar til et folkevalgt organ, trer endelig ut av organet. En folkevalgt som er registrert som utflyttet fra kommunen eller fylkeskommunen, og derfor ikke lenger er valgbar, kan likevel tre inn igjen i vervet hvis han eller hun flytter tilbake igjen innen to år.

Hvis en folkevalgt ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til vesentlig ulempe for han eller henne, kan kommunestyret eller fylkestinget etter søknad frita den folkevalgte for vervet midlertidig eller for resten av valgperioden. Når søknaden vurderes, skal det legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt. Den som ikke har nådd stemmerettsalderen, har krav på fritak hvis han eller hun søker om det.

En folkevalgt som har fått innvilget midlertidig fritak, har ikke rett til å tre inn igjen i vervet før fritaksperioden er over.

§ 7-10 Opprykk, nyvalg og suppleringsvalg

Hvis medlemmer har forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer fra den gruppen der det er forfall. Varamedlemmer skal så langt som mulig innkalles i den nummerordenen de er valgt.

Hvis en folkevalgt i andre organer enn kommunestyret og fylkestinget er innvilget fritak i minst tre måneder, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge et settemedlem for den perioden fritaket gjelder. Ved valg

av et settemedlem skal rekkefølgen på listen for varamedlemmer følges.

Hvis medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget trer endelig ut, og de er valgt ved forholdsvalg, skal varamedlemmer fra samme liste tre inn i deres sted i den nummerordenen varamedlemmene er valgt. Hvis medlemmer av kommunestyret trer endelig ut, og de er valgt ved flertallsvalg, skal varamedlemmer tre inn i den nummerordenen de er valgt.

Hvis et medlem eller varamedlem av et annet folkevalgt organ enn kommunestyre, fylkesting, kommunestyrekomité eller fylkestingskomité trer endelig ut, skal det velges et nytt medlem eller varamedlem. Det nye medlemmet skal velges fra den samme gruppen som det uttredende medlemmet tilhørte. Hvis dette vil føre til at ett kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i organet, skal det, hvis det er mulig, velges et nytt medlem fra det underrepresenterte kjønn.

Hvis lederen av et folkevalgt organ trer endelig ut av organet, skal det velges en ny leder.

Hvis antallet varamedlemmer eller en gruppes varamedlemmer til formannskapet, fylkesutvalget eller et annet folkevalgt organ som er valgt av kommunestyret eller fylkestinget, er blitt for lavt, kan kommunestyret eller fylkestinget selv velge ett eller flere faste eller midlertidige varamedlemmer. Disse varamedlemmene skal velges fra den gruppen som har et for lavt antall varamedlemmer (suppleringsvalg). Hvis det viser seg at denne framgangsmåten fører til at ett kjønn vil bli representert med mindre enn 40 prosent av varamedlemmene til organet eller gruppens varamedlemmer, skal det, hvis det er mulig, velges nytt varamedlem fra det underrepresenterte kjønn. Formannskapet eller fylkesutvalget kan få delegert myndighet til å velge varamedlemmer til andre organer.

Ved nyvalg etter fjerde ledd og suppleringsvalg etter sjetted ledd kan gruppen selv foreslå hvem som skal velges. Gruppen informerer deretter kommunestyret, formannskapet, fylkestinget eller fylkesutvalget, som velger den foreslåtte kandidaten hvis de lovbestemte vilkårene er oppfylt. Ved nyvalg etter fjerde ledd rykker det nye medlemmet eller varamedlemmet inn på den ledige plassen. Ved suppleringsvalg etter sjetted ledd skal det nyvalgte varamedlemmet plasseres nederst på listen over varamedlemmer.

§ 7-11 Suspensjon o.l.

Hvis det blir tatt ut siktelse eller tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som er nevnt i straffeloven §§ 151 til 154, 170 bokstav b, 171 til 174, 208 til 210, 353, kapittel 27 eller 30, og forholdet er knyttet til utøvelse av tjeneste eller et verv for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere den folkevalgte fra vervet inntil saken er

rettskraftig avgjort. Hvis det dreier seg om forhold som er nevnt i straffeloven §§ 151 til 154, gjelder ikke vilkåret om at forholdet skal være knyttet til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.

Hvis det blir tatt ut tiltale mot ordføreren for et forhold som kan straffes med fengsel i mer enn tre år, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere ordføreren fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Vedtaket skal treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene.

En folkevalgt som er suspendert, har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, krav på arbeidsgodtgjøring eller godtgjøring ved frikjøp etter reglene i §§ 8-3, 8-4 og 8-5 i inntil ett år. Dette gjelder likevel bare hvis den folkevalgte har et verv som utgjør minimum en 20 prosent stilling.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å frata ordføreren vervet hvis ordføreren ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet. Vedtaket skal treffes med minst 90 prosent av de avgitte stemmene.

Et vedtak om å suspendere en folkevalgt eller om å frata en folkevalgt ordførervervet, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Kapittel 8. Rettigheter og plikter for folkevalgte

§ 8-1 Rett og plikt til å delta i møte

Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall.

Medlemmer som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å stemme. Ved valg og vedtak om ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

§ 8-2 Rett til fri fra arbeid

Arbeidstakere har krav på fri fra sitt arbeid når det er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer.

Arbeidstakere som har et kommunalt eller fylkeskommunalt verv på heltid eller deltid, har også rett til permisjon fra sitt arbeid i fire år eller for resten av valgperioden.

Første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte for folkevalgte bosatt i et annet nordisk land.

§ 8-3 Dekning av utgifter og økonomisk tap

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik godtgjøring.

Den som blir påført utgifter som følge av et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på å få

dekket utgiftene opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om dekning av slike utgifter.

Den som taper inntekt fordi han eller hun har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på erstatning opp til et visst beløp per dag. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift om slik erstatning. Det skal fastsettes ulike satser for dokumenterte og ikke-dokumenterte tap.

§ 8-4 Arbeidsgodtgjøring

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift for slik godtgjøring.

§ 8-5 Godtgjøring ved frikjøp

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at folkevalgte som frikjøpes, skal motta én fast godtgjøring i stedet for dekning av tapt inntekt etter § 8-3 tredje ledd og arbeidsgodtgjøring etter § 8-4.

§ 8-6 Ettergodtgjøring

Folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, kan søke om ettergodtgjøring når de fratrer vervet. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv gi forskrift om lengden slik ettergodtgjøring kan ha, men ikke utover alminnelig oppsigelsestid for fast ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

Retten til ettergodtgjøring skal avkortes krone for krone mot annen inntekt. Det samme gjelder for ordinær inntekt som den folkevalgte frivillig avstår fra.

Pensjonsinntekter etter folketrygdloven kapittel 19 og kapittel 20 skal ikke anses som inntekt etter andre ledd.

§ 8-7 Pensjonsordning

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kongen kan gi forskrift om slike pensjonsordninger.

§ 8-8 Rett til sykepenges

Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har samme rett til sykepenges som ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

§ 8-9 Rettigheter ved yrkesskade

Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, har samme rett til ytelser ved yrkesskade som ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

§ 8-10 Permisjoner

Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi forskrift om permisjon for folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse. Permisjon kan bare gis i samsvar med arbeidsmiljøloven §§ 12-1 til 12-10, 12-12 og 12-15.

Under permisjonen beholder de folkevalgte godtgjøringen i inntil to uker, med mindre de gir avkall på den. Under svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon og permisjon ved barns og barnepassers sykdom skal kommunen og fylkeskommunen sørge for at de folkevalgte får rett til å beholde godtgjøringen etter de samme reglene som gjelder for ansatte i kommunen eller fylkeskommunen.

Kapittel 9. Kommunale og fylkeskommunale foretak

§ 9-1 Opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv treffe vedtak om opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak og skal velge styre og fastsette vedtekter for foretaket.

Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal registreres i foretaksregisteret.

Øvrige kapitler i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for foretak.

§ 9-2 Delegering av myndighet til kommunerådet eller fylkesrådet

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv delegere den myndigheten de har etter bestemmelsene i dette kapitlet, til kommunerådet eller fylkesrådet. Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak kan likevel ikke delegeres. Rådet kan videredelegere myndigheten det har fått delegert, til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

§ 9-3 Vedtekter

Foretaket skal ha vedtekter som minst skal angi

- foretakets navn
- foretakets formål
- navnet på den kommunen der foretaket skal ha sitt forretningskontor
- antallet styremedlemmer
- annet som etter lov skal fastsettes i vedtekter.

Endringer i vedtektene vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

§ 9-4 Foretakets ledelse

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.

§ 9-5 Styrets sammensetning

Styret i kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret eller fylkestinget velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer til styret. Dette gjelder ikke styremedlemmer som de ansatte skal velge etter § 9-6.

Daglig leder for foretaket kan ikke være medlem i styret.

§ 9-6 Ansattes rett til å velge styremedlemmer

Et flertall av de ansatte i foretaket kan kreve at inntil 1/5 av styrets medlemmer med varamedlemmer skal velges av og blant de ansatte. De ansattes representanter har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler. Hvis foretaket har myndighet til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2, skal de ansattes representanter i styret ikke delta i behandlingen av disse sakene.

Kongen kan gi forskrift om hvordan antall ansatte i foretaket skal beregnes. Kongen kan også gi forskrift om valget, blant annet om vilkår for stemmerett, valgbarhet og valg måte, om avgjørelse av tvister om valget og om bortfall av verv som styremedlem.

§ 9-7 Valgperiode for styremedlemmene

Valgperioden for styremedlemmer er to år hvis ikke noe annet er bestemt i foretakets vedtekter. Valgperioden kan ikke være mer enn fire år.

Når særlige forhold foreligger, har et styremedlem rett til å tre ut av styret før valgperioden er over.

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut styremedlemmer som de selv har valgt.

§ 9-8 Styrets myndighet

Styret har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med lover og forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Styret for foretaket vedtar et eget årsbudsjett innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt for foretaket. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om budsjettet.

Styret avlegger årsregnskapet og avgir årsberetningen for foretaket.

§ 9-9 Styremøter

Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlemmer av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles. Daglig leder har møte- og talerett i styremøtene hvis ikke styret for det enkelte møtet bestemmer noe annet.

Styrets leder innkaller til styremøte. Styremedlemmene skal kalles inn med rimelig varsel, og innkallingen skal inneholde en sakliste.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede.

Styremøtet ledes av styrets leder, eller av nestlederen hvis lederen ikke er til stede. Hvis ingen av de to er til stede, velges en møteleder.

Vedtak treffes med alminnelig flertall av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er bestemt i vedtektene. De som stemmer for et forslag, må likevel utgjøre mer enn 1/3 av det samlede antall styremedlemmer for at forslaget skal anses som vedtatt. Hvis antall stemmer for og imot et forslag er likt, er møtelederens stemme avgjørende.

Styret kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på saklisten, hvis styret er fulltallig, og hvis styret enstemmig beslutter å behandle saken. Før styret behandler saken, skal kommunedirektøren varsles.

Det skal føres protokoll fra møtet. Protokollen skal underskrives av alle styremedlemmer som er til stede. Styremedlemmer eller daglig leder som er uenig i styrets beslutning, kan kreve å få sin oppfatning innført i protokollen.

§ 9-10 Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget

I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget selv for å være bindende for kommunen eller fylkeskommunen. En avtale som ikke er godkjent av kommunestyret eller fylkestinget, er ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen hvis vedtektsbestemmelsen er registrert i foretaksregisteret, eller hvis avtaleparten kjente eller burde ha kjent til vedtektsbestemmelsen. Hvis avtalen er helt eller delvis gjennomført, skal ytelsene tilbakeføres. Hvis dette ikke er mulig, skal ytelsenes økonomiske verdi tilbakeføres.

§ 9-11 Daglig leder

Daglig leder ansettes av styret. Det kan fastsettes i vedtektene at daglig leder skal ansettes av kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan ansettelsesmyndigheten legges til kommunerådet eller fylkesrådet. Rådet kan vi-

deredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

§ 9-12 *Daglig leders myndighet*

Daglig leder er ansvarlig for den daglige ledelsen av foretaket. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjene og påleggene som styret gir.

Daglig leder har det løpende personalansvaret, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som er av uvanlig art eller av stor betydning for foretaket. Slike saker kan daglig leder bare avgjøre hvis styret i det enkelte tilfellet har gitt daglig leder myndighet til det, eller hvis det vil føre til vesentlig ulempe for foretaket eller for kommunen eller fylkeskommunen å vente på styrets beslutning. Daglig leder skal så snart som mulig informere styret om sine vedtak.

§ 9-13 *Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak*

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Daglig leder i foretaket er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal daglig leder

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

§ 9-14 *Rapportering til styret i foretaket om internkontroll og statlig tilsyn*

Daglig leder skal rapportere til styret i foretaket om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

§ 9-15 *Budsjettstyring*

Daglig leder skal minst to ganger i året rapportere til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik fra årsbudsjettet, skal daglig leder foreslå endringer i dette. Styret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle kravene om realisme og balanse etter § 14-4.

Styret skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med kommunestyrets eller fylkestingets vedtatte rammer for foretaket.

§ 9-16 *Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon*

Kommunedirektøren i kommunen eller fylkeskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsrett overfor foretakets daglige leder.

Kommunedirektøren kan instruere styret og daglig leder om at et vedtak i foretaket ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken.

Kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som også skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen skal legges fram for styret i foretaket når styret skal behandle saken. Styrets vedtak skal sendes til kommunestyret eller fylkestinget via kommunedirektøren.

I kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er myndigheten etter andre ledd lagt til kommunerådets eller fylkesrådets leder. Hvis rådets medlemmer har ansvaret for å lede hver sin del av administrasjonen, ligger myndigheten etter andre ledd hos det medlemmet som leder den delen av administrasjonen som foretaket hører inn under.

§ 9-17 *Representasjon*

Styret representerer foretaket utad og inngår avtaler på kommunens eller fylkeskommunens vegne innenfor foretakets formål.

Et styremedlem eller daglig leder kan gis representasjonsrett etter første ledd, enten i vedtektene eller av styret. Styrets myndighet etter første punktum kan begrenses i vedtektene.

Daglig leder representerer foretaket utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet etter § 9-12.

§ 9-18 *Overskridelse av representasjonsretten*

Hvis noen som representerer foretaket utad, har overskredet sin myndighet, blir en avtale eller annen privatrettslig disposisjon ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjelder bare hvis den andre parten innså eller burde ha innsett at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

Kapittel 10. Parlamentarisk styreform

§ 10-1 *Innføring og oppheving av parlamentarisk styreform*

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv om parlamentarisk styreform skal innføres i kommunen eller

fylkeskommunen. Et slikt vedtak krever minst 2/3 av de avgitte stemmene.

Skal et vedtak kunne treffes etter første ledd, må det forrige kommunestyret eller fylkestinget ha votert over et forslag om å innføre parlamentarisk styreform før 1. januar i siste år av valgperioden. Det kreves ikke at forslaget oppnår flertall.

En ny styreform må være vedtatt og satt i verk senest 1. januar i det andre hele året av valgperioden.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta å avvikle parlamentarisk styreform med alminnelig flertall av de avgitte stemmene. Reglene i andre og tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når parlamentarisk styreform skal avvikles.

§ 10-2 Kommuneråd og fylkesråd

Et kommuneråd eller fylkesråd leder henholdsvis den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Bestemmelser om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for kommunerådet og fylkesrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv om rådet skal opprettes etter reglene i § 10-4 eller § 10-5.

Personer som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personene er medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv delegere vedtaksmyndighet til rådet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. Medlemmer som har fått ansvar for å lede deler av administrasjonen, kan få delegert myndighet av rådet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Rådet skal minst én gang i halvåret rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

§ 10-3 Møteplikt. Møte- og talerett

Rådets medlemmer har møteplikt og talerett i kommunestyrets eller fylkestingets møter.

Rådets leder har møte- og talerett i møter i andre kommunale eller fylkeskommunale organer. Rådets leder kan la ett av de øvrige medlemmene i rådet utøve denne retten på sine vegne. Enkeltmedlemmer som har fått ansvaret for å lede deler av administrasjonen, har møte- og talerett i organer som behandler saker som hører inn under enkeltmedlemmets ansvarsområde.

Møte- og taleretten for lederen og medlemmene av rådet gjelder ikke for møter i kontrollutvalget. Møte- og taleretten gjelder heller ikke når kommunestyrets eller fylkestingets egne organer behandler saker som gjelder organisering av henholdsvis kommunestyrets, fylkestingets eller organenes egen virksomhet.

§ 10-4 Valg av kommuneråd eller fylkesråd

Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved valg, velges rådet av henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget selv.

Etter hvert kommunestyre- eller fylkestingsvalg skal rådet velges i det konstituerende møtet.

Hvis kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt at rådet skal fratre, eller rådet har meddelt at det vil fratre, skal nytt råd velges senest i det neste møtet. Det samme gjelder hvis lederen av rådet fratrer. Rådet tiltrer straks det er valgt.

Forslag til råd skal inneholde navn på leder, nestleder og øvrige medlemmer. Bestemmelsene om avstemninger i § 11-9 andre ledd og om representasjon fra begge kjønn i § 7-7 tredje ledd gjelder på tilsvarende måte.

Hvis et medlem av rådet fratrer etter eget ønske eller etter ønske fra kommunestyret eller fylkestinget, skal rådet i førstkommende kommunestyremøte eller fylkestingsmøte foreslå ny sammensetning av rådet. Medlemmet som fratrer, fungerer i vervet inntil ny sammensetning er vedtatt.

§ 10-5 Utpeking av kommunerådsleder eller fylkesrådsleder

Hvis kommunerådet eller fylkesrådet skal opprettes ved utpeking, skal ordføreren peke ut en kommunerådsleder eller fylkesrådsleder som skal danne nytt råd. Det samme gjelder når endringer i den parlamentariske situasjonen tilsier at det må dannes et nytt råd.

Kommunerådslederen eller fylkesrådslederen setter selv sammen rådet. Bestemmelsene om representasjon fra begge kjønn i § 7-7 tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når rådet skal settes sammen. Rådet trer i funksjon fra sitt konstituerende møte.

Lederen av rådet kan når som helst endre sammensetningen av rådet.

Medlemmer av rådet fratrer enten etter ønske fra lederen av rådet, kommunestyret eller fylkestinget, eller etter eget ønske. Hvis lederen av rådet fratrer, skal hele rådet fratre.

Straks kommunerådet og fylkesrådet har konstituert seg eller endret sin sammensetning, sender det melding til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan rådet er sammensatt.

§ 10-6 Politiske stillinger

Kommunerådet eller fylkesrådet kan selv opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet.

Personer som ansettes i slike politiske stillinger, skal fratre sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i ansettelsesperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv velge settemedlemmer for andre verv enn kommunestyre- eller fylkestingsmedlem for den perioden personene er ansatt i slike politiske stillinger.

Ansettelsesforholdet opphører når rådet eller det medlemmet av rådet som stillingen er knyttet til, fratrer.

§ 10-7 Fratreden

Forslag om at kommunerådet, fylkesrådet eller medlemmer av rådet skal fratre, må fremmes i henholdsvis kommunestyremøte eller fylkestingsmøte. Forslaget skal behandles i neste møte hvis ikke 2/3 av de møtende medlemmene krever at det blir stemt over forslaget i det møtet der forslaget blir fremmet.

Hvis rådet skal fratre etter eget ønske, må det melde fra om dette i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte.

Rådet som fratrer, blir sittende inntil et nytt råd er satt sammen.

§ 10-8 Styrrer

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi kommunerådet eller fylkesrådet myndighet til å opprette og velge medlemmer til styrrer som på vegne av rådet skal lede deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten.

Rådet fastsetter selv vedtektene for et slikt styre, og det kan gi styret myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Et styre kan omorganiseres og nedlegges i valgperioden, og hele styret eller deler av det kan velges på nytt.

Medlemmer av et styre kan fratre vervet etter eget ønske.

§ 10-9 Forslagsrett

Medlemmer av kommunestyret og fylkestinget kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, for kommunestyret eller fylkestinget.

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere forslag som er fremmet etter bestemmelsen her, eller med samme innhold som en sak som tidligere er behandlet av kommunestyret, fylkestinget eller et av deres organer.

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv hvordan forslaget skal behandles.

§ 10-10 Kontorlokaler og assistanse

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i henholdsvis kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger.

Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer

§ 11-1 Virkeområde

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer og andre kommunale organer hvis ikke annet er bestemt i lov.

For styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder bare § 11-3 andre og tredje ledd, § 11-4 til § 11-7, § 11-10 og § 11-11.

§ 11-2 Møte

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter.

Møter i folkevalgte organer skal holdes hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- Organet selv, kommunestyret eller fylkestinget vedtar det.
- Organets leder mener det er nødvendig.
- Minst 1/3 av medlemmene krever det.

Møter i folkevalgte organer ledes av organets leder eller nestleder. Hvis begge har forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten.

§ 11-3 Innkalling og saksliste

Lederen av et folkevalgt organ setter opp saksliste for hvert enkelt møte. Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel. Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene. En sak skal settes på sakslisten hvis minst 1/3 av organets medlemmer krever det.

Møtet skal kunngjøres på en hensiktsmessig måte, også hvis det antas at møtet vil bli helt eller delvis lukket etter § 11-5.

Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten.

Et folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten.

Et folkevalgt organ kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. På tilsvarende måte kan organet fatte vedtak i en sak der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen, hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det.

§ 11-4 Møtebok

Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer. Med unntak av delene som er unntatt fra offentlighet, skal møteboken være tilgjengelig for allmennheten. Møteboken skal inneholde opplysninger om

- a) tid og sted for møtet
- b) hvem som møtte, og hvem som var fraværende
- c) hvilke saker som ble behandlet
- d) hvilke vedtak som ble truffet
- e) avstemningsresultat.

Hvis det blir vedtatt at et møte skal lukkes, skal hjemmelen for vedtaket tas inn i møteboken. Det samme gjelder for vedtak om at et medlem av organet er inhabilt eller får fritak av personlige grunner.

§ 11-5 Møteoffentlighet

Alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noe annet følger av denne paragrafen.

Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Organet skal også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a) Hensynet til personvern krever at møtet lukkes.
- b) Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Kommunerådet eller fylkesrådet bestemmer selv om et møte i rådet skal være åpent. Hvis rådet skal behandle saker som er omtalt i andre ledd, skal møtet være lukket.

Et folkevalgt organ eller møtelederen kan vedta at en debatt om lukking av et møte skal holdes i lukket møte. En avstemning om eventuell lukking av et møte skal holdes i åpent møte.

§ 11-6 Lyd- og bildeopptak

Hvis noen ber om det, og hvis det ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet, skal møtelederen gi tillatelse til å gjøre opptak av eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter.

§ 11-7 Fjernmøter

Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte.

Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Krave-

ne som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.

Et møte som skal lukkes etter § 11-5 andre ledd, kan ikke holdes som fjernmøte.

Departementet kan gi forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter, unntak fra kravet i andre ledd om at møtedeltakerne skal se hverandre og unntak fra tredje ledd.

§ 11-8 Hastesaker

Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi formannskapet eller fylkesutvalget, kommunerådet eller fylkesrådet, et utvalg etter § 5-7 eller ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken. En melding om vedtak som er truffet i medhold av første punktum, skal legges fram i det neste møtet i det organet som skulle ha avgjort saken.

Lederen av et folkevalgt organ kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Ved hastefjernmøte etter andre ledd kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis 1/3 av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte.

Når en sak skal behandles skriftlig etter andre ledd, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det framlagte forslaget, og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

§ 11-9 Vedtaksførhet og avstemninger

For at et folkevalgt organ skal kunne treffe et vedtak, må minst halvparten av medlemmene ha vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i den aktuelle saken.

Et vedtak treffes med flertallet av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet følger av denne loven eller av valgloven § 9-3 andre ledd. I andre saker enn de som gjelder valg, er møtelederens stemme avgjørende hvis antallet stemmer for og imot et forslag er likt.

Når økonomiplanen eller årsbudsjettet skal behandles i kommunestyret eller i fylkestinget, skal medlemmene ved den endelige avstemningen stemme over forslaget til økonomiplan eller årsbudsjett som helhet. Hvis det er fremmet flere alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, skal det

deretter stemmes over bare de to forslagene som fikk flest stemmer ved første gangs avstemning.

§ 11-10 *Inhabilitet for folkevalgte*

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

§ 11-11 *Fritak av personlige grunner*

En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om han eller hun skal fritas.

§ 11-12 *Reglement for saksbehandling*

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

§ 11-13 *Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer*

Kommunestyret og fylkestinget har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, med de begrensningene som følger av denne paragrafen. Andre folkevalgte organer har, med de samme begrensningene, rett til innsyn i alle saksdokumenter som omhandler de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde.

Et folkevalgt organ kan bare få innsyn i saksdokumenter som gir kunnskap om taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak, og forvaltningsloven § 13 b første ledd hjemler unntak fra taushetsplikten.

Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter etter første ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet. Hvis et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn i saksdokumenter et-

ter andre ledd, må et vedtak om å kreve innsyn treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gjelder innsynsretten etter denne paragrafen ikke notater fra det enkelte rådsmedlemmet til rådet eller notater mellom rådsmedlemmene. Innsynsretten gjelder heller ikke sakslister til og møtebøker for forberedende møter i kommuneråd og fylkesråd der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge fram innstilling. Saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet unnta fra innsyn hvis saksdokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger.

Innsynsrett etter denne paragrafen gjelder fra det tidspunktet saken som saksdokumentene tilhører, er sendt til behandling i det folkevalgte organet. For saker som blir avgjort av administrasjonen, kommunerådet eller fylkesrådet, gjelder innsynsretten fra det tidspunktet sakene er ferdigbehandlet.

Tredje del. Innbyggerdeltakelse

Kapittel 12. Innbyggerdeltakelse

§ 12-1 *Innbyggerforslag*

Innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om det aktuelle forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Denne tidsfristen gjelder ikke hvis forslaget blir henvist til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om vedtak som treffes, og om tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere innbyggerforslag. Det kan heller ikke fremmes innbyggerforslag med samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om et forslag kan fremmes.

Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragrafen, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan bare påklages dersom forvaltningsloven eller annen lov gir klagerett.

§ 12-2 *Folkeavstemninger*

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Fjerde del. Administrasjonen

Kapittel 13. Administrasjonen

§ 13-1 *Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver*

Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Kommunedirektøren skal lede den samlete kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

§ 13-2 *Åremål*

Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal være åremålsstillinger. Det samme gjelder for ombud. Åremålsperioden skal være på minst seks år.

§ 13-3 *Inhabilitet for ansatte*

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av denne paragrafen.

Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

§ 13-4 *Møterett for ansattes representanter i folkevalgte organer*

Representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i folkevalgte organer når de behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver. Hvis de ansatte er representert i styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9, gjelder ikke bestemmelsen her.

Representanter for de ansatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelser av forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.

Representanter for de ansatte har ikke møterett i kontrollutvalg eller i organer som behandler klagesaker etter forvaltningsloven § 28 andre ledd. Representanter for de ansatte i revisjonen har likevel møte- og talerett i kontrollutvalget når utvalget behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver, og de ansatte i revisjonen.

Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv nærmere retningslinjer for de ansattes møterett.

§ 13-5 *Pensjonsordning for ansatte*

Kommunestyret og fylkestinget kan opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Kongen kan gi forskrift om slike pensjonsordninger.

Femte del. Økonomi

Kapittel 14. Økonomiforvaltning

§ 14-1 *Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen*

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer ve-

sentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

§ 14-2 *Kommunestyrets og fylkestingets plikter*

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta

- a) økonomiplanen og årsbudsjettet
- b) årsregnskapene og årsberetningene
- c) finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi
- d) regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- e) regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

§ 14-3 *Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning*

Økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas før årsskiftet.

Årsregnskapene og årsberetningene skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn.

Formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform innstiller kommunerådet eller fylkesrådet til vedtak.

Innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler den. Dette gjelder ikke for innstillinger om endring i vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett.

Økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapene, årsberetningene og saksdokumentene fra det innstillende organet skal sendes departementet til orientering. Dette gjelder også revisjonsberetningen og kontrollutvalgets uttalelser til årsregnskapene og årsberetningene. Departementet kan gi forskrift om frister for disse oversendelsene.

§ 14-4 *Økonomiplan og årsbudsjett*

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forplik-

telser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.

§ 14-5 *Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring*

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer. Første punktum er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget kan gi et underordnet organ myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet. Første punktum gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta.

Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.

§ 14-6 *Årsregnskap og bokføring*

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide følgende årsregnskap:

- a) regnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen
- b) regnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- c) regnskap for annen virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som skal ha eget regnskap i medhold av lov eller forskrift
- d) samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Årsregnskapene skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal deles inn og stilles opp på samme måte

som årsbudsjettet. Årsregnskapene skal også bestå av et balanseregnskap og noteopplysninger.

Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende regnskapsprinsipper:

- All tilgang på og bruk av midler i året skal framgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet.
- All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto.
- Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.
- Hvis størrelsen på et beløp er usikkert, brukes beste estimat.

Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Regnskapsopplysninger skal bokføres, spesifiseres, dokumenteres og oppbevares i samsvar med bokføringsloven §§ 3 til 14.

Årsregnskapene skal avlegges senest 22. februar.

Departementet kan gi forskrift om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen og unntak fra denne paragrafen.

§ 14-7 Årsberetning

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en årsberetning for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet. Det skal også utarbeides en egen årsberetning for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

Årsberetningene skal redegjøre for

- forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid
- vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene
- virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne
- tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard
- den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling
- likestillingstiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål om likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Årsberetningene skal avgis senest 31. mars.

§ 14-8 Budsjett, regnskap og årsberetning for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap

Interkommunalt politisk råd etter kapittel 18 og kommunalt oppgavefellesskap etter kapittel 19 skal utarbeide et eget årsbudsjett innenfor de rammene som er vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Det skal også utarbeides et eget årsregnskap og en egen årsberetning. Vedtak om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning skal treffes av representantskapet i rådet eller oppgavefellesskapet.

Regnskapet til interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt skal innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap etter § 14-6 første ledd bokstav d.

Departementet kan gi forskrift om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap, og om unntak fra bestemmelsene om årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen.

§ 14-9 Skillet mellom drift og investering i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap

Utgifter til drift skal føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet. Tilskudd til andres investeringer som nevnt i § 14-16 første og andre ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav a og b, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet.

Økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet skal bare finansieres av løpende inntekter. Løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettåret, skal settes av til driftsfond.

Departementet kan gi forskrift om hvilke utgifter og inntekter som hører til i henholdsvis driftsdel og investeringsdelen.

En andel av inntektene fra salg av aksjer som er klassifisert som finansielle anleggsmidler, skal regnes som løpende inntekter. Dette gjelder bare hvis kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse i selskapet. Departementet kan gi forskrift om hvordan andelen skal beregnes.

§ 14-10 Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet

All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler.

Driftsbudsjettet skal dekke avdrag på lån med et beløp som minst tilsvarer avdrag beregnet etter § 14-18.

Årsbudsjettet skal dekke inn tidligere års merforbruk i driftsregnskapet og udekket beløp i investeringsregnskapet etter reglene i §§ 14-11 og 14-12.

Midler som etter lov eller avtale er reservert for særskilte formål, og som ikke benyttes i budsjettåret, skal settes av til et bundet fond.

Årsbudsjettet skal dekke avsetninger som er nødvendige for en god kommunal økonomiforvaltning. Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens eller fylkeskommunens økonomiske handleevne.

Første til femte ledd gjelder på tilsvarende måte for hvert enkelt år i økonomiplanen.

§ 14-11 Inndekning av merforbruk i kommunekassen og fylkeskommunekassen

Et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn året etter at det oppsto. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppsto, skal det dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto.

Kommunestyret eller fylkestinget kan i særlige tilfeller vedta at et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen skal dekkes inn senest fire år etter at det oppsto. Hvis de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn et merforbruk etter første punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne et vedtak om at merforbruket dekkes inn over en periode på flere enn fire år etter at det oppsto.

Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto.

§ 14-12 Inndekning av merforbruk i kommunalt og fylkeskommunalt foretak, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt og fylkeskommunalt foretak etter kapittel 9, interkommunalt politisk råd etter kapittel 18 og kommunalt oppgavefellesskap etter kapittel 19 skal dekke inn et merforbruk i driftsregnskapet året etter at det oppsto. Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppsto.

Hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppsto, skal det resterende beløpet overføres fra kommunekassen eller fylkeskommunekassen til foretaket i budsjettet for det andre året etter at merforbruket oppsto. Hvis merforbruket i foretaket likevel ikke er dekket inn etter dette, skal kommunekassen eller fylkeskommunekassen overføre det resterende beløpet i budsjettet for det tredje året etter at merforbruket oppsto. Dette gjelder også for de påfølgende årene inntil foretakets merforbruk er dekket inn.

Andre ledd gjelder på tilsvarende måte for deltakerkommunene hvis et merforbruk i driftsregnskapet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefellesskap ikke er fullt ut dekket inn i regnskapet i året etter at merforbruket oppsto.

Hvis den enkelte deltakerkommunens ansvar for å bidra med midler til inndekning av merforbruk i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap skal avvike fra den enkelte kommunens eller fylkeskommunens deltakeransvar, må dette fastsettes i samarbeidsavtalen.

§ 14-13 Finans- og gjeldsforvaltning

Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Finansreglementet skal også inneholde bestemmelser om hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for finansforvaltningen.

Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko, blant annet for å sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. I tillegg skal kommunedirektøren etter årets utgang legge fram en rapport som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Før kommuner og fylkeskommuner inngår avtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at avtalen ikke innebærer vesentlig finansiell risiko i strid med § 14-1 tredje ledd.

En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko, er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens avtalepart forsto eller burde ha forstått dette.

Departementet kan gi forskrift om finansreglementets innhold og innholdet i rapporteringen, og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

§ 14-14 Vilkår for å ta opp lån

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til formålene som er nevnt i §§ 14-15 til 14-17, og til andre formål som det er hjemmel til i annen lov. Eksisterende lån kan refinansieres.

Kommuner og fylkeskommuner kan bare ta opp lån innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget selv har vedtatt. Det kan bare tas opp lån etter § 14-15 første og andre ledd, § 14-16 og § 14-17 første ledd og til formål som har hjemmel i annen lov, hvis tiltaket har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner kan etablere et lånefond. Et lånefond skal ha eget budsjett og regnskap. Bestemmelsene i denne paragrafen og §§ 14-15 til 14-17 gjelder også for opptak av lån til lånefondet.

Før kommuner eller fylkeskommunen inngår låneavtaler, skal de dokumentere overfor avtaleparten at

- a) lånet tas opp til et lovlig formål
- b) lånet er innenfor de rammene som kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt
- c) tiltaket som lånet skal finansiere, har hjemmel i en bevilgning i investeringsbudsjettet, hvis lånet tas opp etter § 14-15 første eller andre ledd, § 14-16 eller § 14-17 første ledd eller til formål som har hjemmel i annen lov.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis kommunens eller fylkeskommunens långiver forsto eller burde ha forstått at låneopptaket er i strid med første eller andre ledd.

§ 14-15 Lån til egne investeringer. Driftskreditt

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i varige driftsmidler som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv. Det kan ikke tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som blir kompensert etter merverdiavgiftskompensasjonsloven.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere kjøp av alle aksjene i et eiendomsselskap som skal eies av kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis eiendomsselskapet ikke har

- a) annen virksomhet enn å eie fast eiendom og å drifte denne
- b) vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen
- c) andre ansatte enn daglig leder.

Kommuner og fylkeskommuner kan inngå avtale om driftskreditt eller ta opp likviditetslån.

§ 14-16 Lån til andres investeringer. Lån til innfrielse av kausjoner

Kommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, men bare på områder hvor kommunene har et lovpålagt ansvar. Fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen fylkeskommune, men bare på områder hvor fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, men bare ved investeringer på områder hvor kommunene eller fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar. Kommunens eller fylkeskommunens låneopptak etter første punktum kan ikke være større enn eiernes samlede investeringstilskudd justert for kommunens eller fylkeskommunens eierandel i selskapet.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å innfri garantiansvar i form av en kausjon for andres økonomiske forpliktelser.

§ 14-17 Lån til videre utlån og mottatte avdrag på videreutlån

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere videre utlån hvis

- a) låntakeren skal bruke midlene til investeringer
- b) låntakeren ikke driver næringsvirksomhet
- c) utlånet ikke innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen eller fylkeskommunen.

Første punktum bokstav c gjelder ikke for lån til boligso-
siale formål.

Mottatte avdrag på videreutlån kan i årsbudsjettet bare finansiere avdrag på lån eller nye utlån.

§ 14-18 Avdrag på lån

Lån til formål som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16, skal avdras årlig. Avdragene skal samlet være minst lik størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på kommunens eller fylkeskommunens avskrivbare anleggsmidler. Justeringen etter andre punktum skal gjøres ut fra lånegjeldens og anleggsmidlenes bokførte verdi ved inngangen av regnskapsåret.

Første ledd gjelder også for lån som er tatt opp med hjemmel i annen lov. Lån som er tatt opp etter kirkeloven § 15 sjetten ledd til investeringer i kirkebygg, kan likevel avdras over investeringsregnskapsmessige levetid hvis levetiden er vesentlig lengre enn levetiden på kommunens egne anleggsmidler.

Hvis mottatte avdrag på videreutlån er brukt til å betale avdrag på lån til formål som er nevnt i § 14-15 første og andre ledd og § 14-16, skal dette ikke redusere minimumsavdraget etter første ledd.

§ 14-19 Garantier

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet. Et tilsagn om kausjon eller annen økonomisk garanti som en kommune eller fylkeskommune stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, er bare gyldig hvis vedtaket om å stille garantien er godkjent av departementet. Ved godkjenningen skal departementet bare vurdere om garantien er i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Departementet kan ikke godkjenne garantier i strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen. Er garantien godkjent av departementet, regnes den ikke som ugyldig, selv om den er i

strid med første ledd eller forskrift gitt i medhold av denne paragrafen.

Garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning. Et garantitilsagn for små beløp er ikke gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med første ledd.

Departementet kan gi forskrift om garantiers varighet, krav til innholdet i garantivedtak og grensen for garantier for små beløp.

§ 14-20 *Pantsetting for andres gjeld*

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. En pantsetting som er i strid med første punktum er ikke gyldig.

§ 14-21 *Overdragelse av krav på skatter og avgifter*

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke overdra sine krav på skatter og avgifter til andre. En avtale som er i strid med første punktum er ikke gyldig.

§ 14-22 *Motregning*

Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, kan ikke uten samtykke fra kommunen eller fylkeskommunen gjøre opp dette ved motregning.

En bank kan bare få dekket sitt krav mot en kommune eller fylkeskommune ved motregning mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken hvis kommunen eller fylkeskommunen samtykker. Kommuner og fylkeskommuner kan likevel inngå avtale om konsernkonto med felles likviditetsdisponering.

Motregning i strid med første eller andre ledd er ikke gyldig.

Kapittel 15. Selvkost

§ 15-1 *Beregning av selvkost*

Hvis det er fastsatt i lov eller forskrift at kommunale eller fylkeskommunale gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten, skal selvkost beregnes i samsvar med andre til fjerde ledd.

Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.
- Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.
- Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om beregning av selvkost og gjøre unntak fra tredje ledd.

Kapittel 16. Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten

§ 16-1 *Rapportering til staten (KOSTRA)*

Kommuner og fylkeskommuner skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) til staten. Kommuner og fylkeskommuner skal også rapportere opplysninger om lokale folkeavstemninger.

Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som skal rapporteres, hvordan det skal rapporteres, og når det skal rapporteres.

§ 16-2 *Kommunalt rapporteringsregister (KOR)*

Det kommunale rapporteringsregisteret (KOR) skal gi en oversikt over rapporteringspliktene som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner.

Registeret skal inneholde informasjon om rapporteringspliktene som er nevnt i første ledd. Registeret skal holdes løpende oppdatert, og innholdet i registeret skal være allment tilgjengelig. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger registeret skal inneholde.

Departementet skal sende melding til registeret om nye rapporteringsplikter og om endringer i gjeldende rapporteringsplikter. Departementet kan gi forskrift om hvordan meldingen skal gis, hvilke opplysninger som skal gis i meldingen, og hvordan registeret skal behandle opplysningene.

Rapporteringsplikter kan ikke gjøres gjeldende før de er publisert i registeret. Departementet kan gi forskrift om unntak fra første punktum.

Departementet peker ut hvem som skal forvalte registeret på vegne av departementet.

Sjette del. Interkommunalt samarbeid

Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid

§ 17-1 *Interkommunalt samarbeid*

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

§ 18-1 Interkommunalt politisk råd

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd.

Et interkommunalt politisk råd kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Rådet kan likevel gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for interkommunale politiske råd.

§ 18-2 Deltakeransvar

Den enkelte deltakeren i et interkommunalt politisk råd har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlede forpliktelser.

Rådets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot rådet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på rådet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra rådet.

En deltaker som trer ut av rådet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis rådet oppløses.

§ 18-3 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan velges. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

§ 18-4 Samarbeidsavtale

Når det opprettes et interkommunalt politisk råd, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i rådet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan også fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

- a) rådets navn
- b) om rådet er et eget rettssubjekt
- c) hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- d) hvilke saker rådet skal kunne behandle
- e) hvilken myndighet som er lagt til rådet
- f) den enkelte deltakerens eierandel i rådet og ansvarsandel for rådets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av rådet
- h) hvordan rådet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av rådets arkiver etter at rådet er oppløst.

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

§ 19-1 Kommunalt oppgavefellesskap

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefellesskap.

Et oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefellesskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Oppgavefellesskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefellesskap.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap.

§ 19-2 Deltakeransvar

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefellesskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefellesskapets samlede forpliktelser.

Oppgavefellesskapets kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot oppgavefellesskapet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på oppgavefellesskapet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefellesskapet.

En deltaker som trer ut av oppgavefellesskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis oppgavefellesskapet oppløses.

§ 19-3 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at rådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Daglig leder i oppgavefellesskapet kan ikke være medlem av representantskapet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer velges for resten av valgperioden.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.

§ 19-4 Samarbeidsavtale

Når det opprettes et oppgavefellesskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde ledd.

Representantskapet i oppgavefellesskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer vedtas med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

- oppgavefellesskapets navn
- om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
- hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
- hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

Kapittel 20. Vertskommune

§ 20-1 Vertskommunesamarbeid

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.

Bestemmelsen i første ledd gjelder på tilsvarende måte for fylkeskommuner.

§ 20-2 Administrativt vertskommunesamarbeid

En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som

ikke har prinsipiell betydning. Dette gjelder på tilsvarende måte mellom fylkeskommuner.

Kommunestyret eller fylkestinget delegerer selv myndighet til å treffe vedtak som er nevnt i første ledd, ved å instruere kommunedirektøren i egen kommune eller fylkeskommune om å delegere myndigheten til kommunedirektøren i vertskommunen.

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der myndigheten er delegert etter andre ledd.

En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd.

§ 20-3 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid, kan avtale å opprette en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen. Dette gjelder på tilsvarende måte for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd mellom fylkeskommuner.

Deltakerne kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker hvis ikke noe annet følger av lov. Det skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer den samme myndigheten til nemnda. Nemnda kan gi kommunedirektøren i vertskommunen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Hver av deltakerne i samarbeidet skal være representert med to eller flere medlemmer i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder blant sine medlemmer. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Bestemmelsene for utvalg gjelder på tilsvarende måte så langt de passer.

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i tilfeller der samarbeidskommunen har delegert myndighet til vertskommunen etter andre ledd.

En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd.

Der det i lov er satt en grense for antall medlemmer i et folkevalgt organ, og representasjonskravet i tredje

ledd fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antall medlemmer reduseres på følgende måte: Det antallet medlemmer av nemnda som overstiger det tillatte maksimumet, skal ved loddrekning tas ut av nemnda. Hvis denne framgangsmåten fører til at en av deltakerkommunene i samarbeidet ikke blir representert i nemnda når saker fra denne kommunen skal behandles, skal enda ett medlem tas ut og erstattes med et medlem fra denne kommunen.

§ 20-4 Samarbeidsavtale

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

De enkelte kommunestyrene eller fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer som gjelder forhold som er nevnt i tredje og fjerde ledd.

Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- a) deltakerne i samarbeidet
- b) hvem av deltakerne som er vertskommune
- c) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- d) når oppgaver og myndighet skal overføres
- e) hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- f) hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- h) hvordan samarbeidet skal oppløses
- i) annet som etter lov skal fastsettes i avtale.

Avtaler om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal også inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda.

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om at samarbeidet er opprettet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om at samarbeidet er opprettet.

§ 20-5 Klagebehandling i et administrativt vertskommunesamarbeid

Når det i et administrativt vertskommunesamarbeid treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen den kommunen eller fylkeskommunen som har delegert myndigheten. Administrasjonen i vertskommunen er da underinstans etter forvaltningsloven § 33 andre ledd. Administrasjonen er også underinstans der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Statlige klage-

instanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

§ 20-6 Klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Når en felles, folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid treffer vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder som oppnevnes av kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene. Den felles, folkevalgte nemnda er underinstans etter forvaltningsloven § 33 andre ledd. Nemnda er også underinstans der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

Hver av deltakerne skal være representert i en klagenemnd som er oppnevnt etter første ledd. Klagenemnda velger selv sin leder og nestleder. For øvrig gjelder bestemmelsene om utvalg så langt de passer.

Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses som ugyldige.

§ 20-7 Lovlighetskontroll

Hvis et vedtak er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune, kan tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre eller fylkesting bringe vedtaket inn for departementet for å få kontrollert om det er lovlig, jf. kapittel 27.

Medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget i vertskommunen kan ikke kreve lovlighetskontroll av vedtak som er truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.

§ 20-8 Oppløsning og uttreden

Hvis deltakerne er enige om det, kan vertskommunesamarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.

Den enkelte deltakeren kan med ett års varsel si opp en avtale om vertskommunesamarbeid. Det kan avtales en annen oppsigelsesfrist.

§ 20-9 Kontrollutvalgets myndighet i en vertskommune

Kontrollutvalget i vertskommunen fører kontroll med virksomheten i vertskommunen på vegne av alle deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

§ 20-10 Statlig tilsyn med vertskommuner

Pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot vertskommunen i tilfeller der en samarbeidskommune har overlatt til en vertskommune å utføre lovpålagte oppgaver. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner blir fulgt opp.

§ 30-3 første ledd gjelder på tilsvarende måte overfor vertskommunen.

Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper

§ 21-1 Representasjon av begge kjønn i styret

Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder på tilsvarende måte for aksjeselskaper der kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst 2/3 av aksjene. Departementet kan gi forskrift om at første punktum også skal gjelde for aksjeselskaper som kommuner eller fylkeskommuner eier under 2/3 av, når resten av selskapet er eid av staten eller av selskaper som direkte eller indirekte er heleid av staten.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av valg av styremedlemmer som skal velges av og blant de ansatte i selskaper som er nevnt i første ledd.

Syvende del. Egenkontroll

Kapittel 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

§ 22-1 Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges fram til orientering eller avgjørelse.

Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Kapittel 23. Kontrollutvalgets virksomhet

§ 23-1 Kontrollutvalget

Kommunestyret og fylkestinget velger selv et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget. Lederen kan ikke være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren. Utvalget skal ha minst fem medlemmer. Minst ett medlem skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Utelukket fra valg er

- ordfører og varaordfører
- medlemmer og varamedlemmer av formannskap eller fylkesutvalg
- medlemmer og varamedlemmer av folkevalgt organ med beslutningsmyndighet. Medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er likevel valgbar
- medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd

- e) medlemmer og varamedlemmer av kommunestyrekomité eller fylkestingskomité
- f) ansatte i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- g) personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforsamlingen, i et selskap som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- h) personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap.

Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst velge medlemmer til utvalget på nytt. Hvis ett eller flere medlemmer av utvalget skal skiftes ut, skal alle medlemmene velges på nytt.

§ 23-2 Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Kontrollutvalget skal påse at

- a) kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b) det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e) vedtak som kommunestyret eller fylkestinget trefør ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret eller fylkestinget når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la ett av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret og kommunerådet eller fylkestinget og fylkesrådet.

Departementet kan gi forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

§ 23-3 Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-4 Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-5 Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

§ 23-6 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra

- a) interkommunale selskaper etter IKS-loven
- b) interkommunale politiske råd
- c) kommunale oppgavefelleskap
- d) aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

Opplysningene etter første ledd kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisoren for selskapet.

Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig.

Kommunestyret og fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper som er nevnt i første ledd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.

Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser etter første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

§ 23-7 Sekretariatet

Kommunestyret og fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som tilfredsstiller utvalgets behov.

Sekretariatet skal påse at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til

- a) ansatte i kommunen eller fylkeskommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget
- b) den som utfører revisjon for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen
- c) medlemmer av kontrollutvalget, kommunestyret eller fylkestinget i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Den som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv sekretariat for kontrollutvalget etter innstilling fra kontrollutvalget.

Kapittel 24. Revisjon

§ 24-1 Valg av revisor

Kommunestyret og fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i et interkommunalt samarbeid om revisjon eller inngå avtale med en annen revisor.

Kommunestyret og fylkestinget velger selv revisor.

Vedtak etter første og andre ledd treffes etter innstilling fra kontrollutvalget.

Representantskapet i interkommunalt politisk råd og i kommunalt oppgavefelleskap velger regnskapsrevisor hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

§ 24-2 Revisors ansvar og myndighet

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Revisor skal planlegge, gjennomføre, dokumentere og rapportere sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og god kommunal revisjonsskikk.

Revisor skal rapportere om sitt arbeid og resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Revisor kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram alle opplysninger, redegjørelser eller dokumenter som han eller hun finner nødvendige for å utføre sine oppgaver. Revisor kan også foreta undersøkelser som han eller hun mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Revisor har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

Departementet kan gi forskrift om revisors plikter og kvalifikasjoner, skifte av revisor og begrensninger i revisors taushetsplikt.

§ 24-3 Revisors møterett, opplysningsplikt mv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møteplikt i kommunestyrets eller fylkestingets møter når kommunestyret eller fylkestinget skal behandle saker som er knyttet til revisors oppdrag.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møterett i kommunestyret eller fylkestinget.

Oppdragsansvarlig revisor skal gi opplysninger om kommunen eller fylkeskommunen som han eller hun har fått kjennskap til under revisjonen, hvis et medlem av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget krever det.

Hvis revisor utenfor et møte blir bedt om å gi informasjon til et medlem av kommunestyret, fylkestinget eller kontrollutvalget, kan revisor kreve å få gi sitt svar i et møte.

§ 24-4 Revisors uavhengighet og vandel

Revisor skal være uavhengig og ha god vandel.

Departementet kan gi forskrift om krav til revisors uavhengighet ogandel.

§ 24-5 Regnskapsrevisjonens innhold

Revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever. Revisor skal vurdere om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

§ 24-6 Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon

Revisor skal se etter om den økonomiske internkontrollen er ordnet på en betryggende måte.

Revisor skal vurdere risikoen for at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon som følge av misligheter og feil, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

Revisor skal vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene.

§ 24-7 Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor

Revisor skal gi skriftlige meldinger om

- vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- enhver mislighet
- hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Meldinger som nevnt i første ledd skal sendes i nummerte brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal han eller hun straks melde fra om det etter første ledd bokstav e. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende et nytt brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp etter første ledd, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

§ 24-8 Revisjonsberetning

Regnskapsrevisor skal avgi en revisjonsberetning til kommunestyret eller fylkestinget senest 15. april. Det skal sendes kopi til kontrollutvalget, til formannskapet eller fylkesutvalget og til kommunedirektøren. Revisjonsberetningen skal avgis selv om årsregnskapet eller årsberetningen ikke foreligger eller er ufullstendig.

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende:

- om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift
- om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift
- om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever
- om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet
- om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik.

Hvis revisor i revisjonsberetningen konkluderer med forbehold, konkluderer negativt eller ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere, skal årsaken beskrives. Hvis revisor mener at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas slik de foreligger, skal dette angis særskilt.

Revisjonsberetningen skal også omfatte andre forhold som revisor mener det er nødvendig å opplyse om i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

§ 24-9 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

§ 24-10 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Bestemmelsene om innsyn og undersøkelser i selskaper o.l. i § 23-6 gjelder på tilsvarende måte for kommunens eller fylkeskommunens revisor.

Kapittel 25. Internkontroll

§ 25-1 Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

§ 25-2 Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Kapittel 26. Eierstyring

26-1 Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

Åttende del. Statlig kontroll og tilsyn

Kapittel 27. Lovlighetskontroll

§ 27-1 Lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Det samme kan tre eller flere medlemmer av representantskapet i et interkommunalt politisk råd. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fristreglene i forvaltningsloven § 30 gjelder. Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet.

Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig.

§ 27-2 Hva som kan lovlighetskontrolleres

Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.

§ 27-3 Innholdet i lovlighetskontrollen

Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- har et lovlig innhold
- er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen etter § 27-1 første ledd kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken. Ved lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd bestemmer departementet omfanget av kontrollen.

Lovlighetskontrollen kan bare omfatte de offentlig-rettslige sidene ved vedtaket.

Departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig.

Lovlighetskontroll fører ikke til at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Følgende organer kan likevel bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført:

- organet som traff vedtaket
- et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet
- departementet.

§ 27-4 Opplysningsplikt ved lovlighetskontroll

Departementet kan i forbindelse med lovlighetskontroll kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller forhold ved kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har også rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter.

Kapittel 28. Statlig kontroll med kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse

§ 28-1 Innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)

Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet:

- a) Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- b) Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- c) Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- d) Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
- e) Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- f) Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.
- g) Departementet har fattet et vedtak etter inndelingslova § 16 a.

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

§ 28-2 ROBEK-registerets betydning for tredjeperson

ROBEK-registeret skal være allment tilgjengelig.

Når det er avgjørende for en tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, skal det som står i registeret, regnes som kjent for denne personen.

§ 28-3 Departementets kontroll med årsbudsjett og låneopptak mv.

Departementet skal kontrollere lovligheten av vedtak om årsbudsjett truffet av kommuner eller fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret.

Hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet, er et vedtak om å ta opp lån ikke gyldig før det er godkjent av departementet. Et vedtak om å inngå en avtale om leie av varige driftsmidler hvor leieavtalen kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettårene, er heller ikke gyldig før det er godkjent av departementet hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet. Departementet kan ikke godkjenne vedtak etter første og andre punktum før kommunen eller fylkeskommunen er ført inn i ROBEK-registeret. Første og andre punktum gjelder ikke hvis departementet etter § 28-1 andre ledd har bestemt at kommunen eller fylkeskommunen ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.

Departementet godkjenner vedtak om å ta opp lån etter andre ledd første punktum ved å fastsette en øvre ramme for låneopptak for budsjettåret. Departementet kan fastsette vilkår for bruken av lånerammen hvis det er nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens økonomi.

En avtale om lån er ikke gyldig hvis långiveren forsto eller burde ha forstått at låneopptaket går ut over lånerammen eller er i strid med vilkår for bruk av lånerammen som departementet har fastsatt etter tredje ledd. En leieavtale som nevnt i andre ledd andre punktum er ikke gyldig før departementet har godkjent vedtaket om å inngå avtalen.

§ 28-4 Kommunens og fylkeskommunens orienteringsplikt og plikt til å vedta en tiltaksplan

Hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet, skal kommuner og fylkeskommuner, før de inngår avtaler, orientere avtaleparten om at vedtak om lån og langsiktige leieavtaler skal godkjennes av departementet. Før disse kommunene og fylkeskommunene inngår avtaler om lån, skal de også dokumentere overfor avtaleparten at avtalen er innenfor lånerammen, og at eventuelle vilkår for bruken av lånerammen som departementet har fastsatt, er oppfylt.

Kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

Tiltaksplanen skal fastsettes senest 30. juni hvis ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd bokstav a, b, e eller g har inntruffet, og senest 31. desember hvis ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd bokstav c, d eller f har inntruffet.

Tiltaksplanen skal sendes departementet så snart som mulig.

§ 28-5 Utmelding fra ROBEK-registeret

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav a skal meldes ut av registeret hvis driftsbudsjettet for påfølgende år er vedtatt uten merforbruk.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav b skal meldes ut av registeret hvis driftsdelen i økonomiplanen for påfølgende år er vedtatt uten merforbruk.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav c, d eller g skal meldes ut av registeret hvis merforbruket i driftsregnskapet er dekket inn i sin helhet.

Kommuner og fylkeskommuner som er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd bokstav e eller f skal meldes ut av registeret hvis økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen for påfølgende år er vedtatt innen fristen.

§ 28-6 Lovlighetskontroll av vedtak om årsregnskap ved negativ revisjonsberetning

Hvis det er avgitt en revisjonsberetning med negativ konklusjon om årsregnskapet, og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp det som er grunnlaget for denne konklusjonen, skal departementet kontrollere lovligheten av vedtaket om årsregnskap.

Kapittel 29. Utlegg og konkurs. Betalingsinnstilling og statlig tilsynsnemnd

§ 29-1 Utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling

Det kan ikke tas utlegg eller arrest i eiendelene til en kommune eller fylkeskommune.

En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandling etter konkursloven.

§ 29-2 Vedtak om betalingsinnstilling. Oppnevning av tilsynsnemnd

Hvis en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget selv å treffe et vedtak om betalingsinnstilling. Det skal straks sendes en melding til departementet om et slikt vedtak.

Hvis det ikke blir truffet vedtak etter første ledd, kan departementet vedta en betalingsinnstilling for den kommunen eller fylkeskommunen det gjelder.

Departementet skal kunngjøre betalingsinnstillingen i pressen og i Norsk lysingsblad. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har ett eller flere kommunale eller fylkeskommunale foretak etter kapittel 9, skal departementet sende en melding om betalingsinnstillingen også til Foretaksregisteret.

Når det er truffet et vedtak om betalingsinnstilling, skal departementet straks oppnevne en tilsynsnemnd for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsnemnda skal bestå av ordføreren eller fylkesordføreren, kommunedirektøren og minst tre medlemmer som er oppnevnt av departementet. Hvis kommunen eller fylkeskommunen har parlamentarisk styreform, skal kommunen eller fylkeskommunen representeres av ordføreren eller fylkesordføreren og kommunerådets eller fylkesrådets leder.

§ 29-3 Utbetalinger etter vedtak om betalingsinnstilling

Så lenge en betalingsinnstilling gjelder, skal ingen utbetalinger foretas uten godkjenning eller fullmakt fra tilsynsnemnda. Utbetalinger til følgende formål skal foretas først:

- utbetalinger som er nødvendige for at kommunen eller fylkeskommunen skal oppfylle lovpålagte forpliktelser overfor enkeltpersoner
- utbetalinger av lønn, pensjon og annen godtgjøring til kommunens eller fylkeskommunens ansatte og folkevalgte i heltidsverv, utbetalinger av bidrag til lønn til andres ansatte som kommunen eller fylkeskommunen er forpliktet til å dekke, og utbetalinger som gjelder fordringer som er nevnt i dekningsloven §§ 9-3 og 9-4
- utbetalinger som er nødvendige for å unngå fare for betydelig økonomisk tap eller vesentlige skadevirkninger.

Renter, inkasso- og saksomkostninger som er knyttet til fordringer som har fortrinnsrett etter første ledd, har samme fortrinnsrett som hovedfordringen.

Tilsynsnemnda avgjør rekkefølgen på utbetalinger til de formålene som er nevnt i første og andre ledd, og til andre formål hvis det er midler til det.

§ 29-4 Utarbeiding av en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett

Etter at kommunestyret eller fylkestinget har uttalt seg, skal tilsynsnemnda vedta en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett for kommunen eller fylkeskommunen.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal sendes til departementet for godkjenning. Departementet kan gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

Når departementet har godkjent økonomiplanen og årsbudsjettet, opphører betalingsinnstillingen, og tilsynsnemnda oppløses.

Departementet skal godkjenne eventuelle endringer i økonomiplanen i inneværende år. Departementet skal også godkjenne vedtak om økonomiplan og endringer i denne for de tre neste årene. I det samme tidsrommet kan departementet også gjøre endringer i

økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi.

Kapittel 30. Statlig tilsyn

§ 30-1 Kapitlets virkeområde

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skal skje etter reglene i dette kapitlet når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapitlet gjelder for tilsyn med oppfyllelse av plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsene i §§ 30-6 og 30-7 gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

§ 30-2 Lovlighetstilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av lov. Fylkesmannen kan bare føre slikt tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn.

§ 30-3 Innsyn og undersøkelser

Fylkesmannen kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker og forhold ved kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte gir de opplysningene og meldingene som Fylkesmannen mener er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter dette kapitlet. Fylkesmannen kan også foreta de undersøkelsene som Fylkesmannen mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser etter dette leddet.

Første ledd gjelder også overfor selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

§ 30-4 Pålegg om retting

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene Fylkesmannen fører tilsyn med oppfyllelsen av.

Før Fylkesmannen eller en annen statlig tilsynsmyndighet vedtar pålegg om retting etter første ledd eller annen reaksjon hjemlet i lov mot en kommune eller en fylkeskommune, skal tilsynsmyndigheten vurdere virkningene for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

§ 30-5 Partsrettigheter

Ved statlig tilsyn kan kommuner og fylkeskommuner klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI og §§ 14, 41 og 42.

§ 30-6 Samordning av statlige tilsynsmyndigheter

Fylkesmannen samordner planlagte statlige tilsynsaktiviteter overfor kommunen og fylkeskommunen og vurderer det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Alle statlige tilsynsmyndigheter skal underrette Fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg om retting eller andre reaksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt Fylkesmannen. Tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette Fylkesmannen om koordinerte tilsynsplaner.

Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

§ 30-7 Samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommuner eller fylkeskommuner

Fylkesmannen skal drøfte med kommunene og fylkeskommunene prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn.

Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

Før det eventuelt vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

Niende del. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Kapittel 31. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 31-1 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Kongen kan sette i kraft og oppheve de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 31-2 Overgangsregler for interkommunale styrever etter § 27 i kommuneloven av 1992

Interkommunalt samarbeid som er organisert som et interkommunalt styre etter § 27 i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter § 18-1 eller et kommunalt oppgavefellesskap etter § 19-1 senest fire år etter at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv treffe vedtak om omdanning etter første ledd og vedta samarbeidsavtalen.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter paragrafen her, blir styrets eiendeler, rettigheter og forpliktelser overført til det nye samarbeidet. Hvis det nye samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, overføres eiendelene, rettighetene og forpliktelsene til én eller flere av deltakerkommunene. Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen. Overføringen vil i seg selv ikke være grunn til at rettsforholdet opphører.

Når et interkommunalt styre blir omdannet etter paragrafen her, skal omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre skje ved at styrets navn endres i registrene.

§ 31-3 Overgangsregler om internkontroll

Fram til kapittel 25 trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

- Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.
- I årsberetningen skal det redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll med virksomheten.
- Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

§ 31-4 Andre overgangsregler

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

§ 31-5 Videreføring av forskrifter

Forskrifter gitt i medhold av lov 25. september 1992 nr. 107 gjelder også etter at loven her har trådt i kraft, så langt de også kunne ha vært gitt med hjemmel i loven her.

§ 31-6 Endringer i andre lover

Fra samme tid som loven settes i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endringer:

§ 57 skal lyde:

Forliksrådsmedlemmer med varamedlemmer velges av kommunestyret selv. Valget foregår innen 15. oktober året etter hvert kommunestyrevalg og gjelder for fire år fra 1. januar det påfølgende år.

For valget gjelder bestemmelsene i *kommuneloven* §§ 7-4 til 7-8 med de avvik som følger av paragrafen her og av § 27.

Ved flertallsvalg skal rekkefølgen både for medlemmene og for varamedlemmene bestemmes etter deres stemmetall, eller ved loddtrekning når stemmetallet står likt, med mindre kommunestyret enstemmig fastsetter rekkefølgen.

Dersom det ved forholdsvalg er nødvendig for å oppfylle kravet i § 27 om at det blant medlemmene skal være både kvinner og menn, og opprykk etter *kommuneloven* § 7-6 tredje ledd innen den enkelte liste er utelukket, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått færrest stemmer. Det samme gjelder dersom det er nødvendig for å oppfylle kravet om at det også blant varamedlemmene skal være både kvinner og menn. Dersom det har vært opprykk etter første punktum på den listen som har fått færrest stemmer, skjer opprykket for varamedlemmene på den listen som har fått nest færrest stemmer. Ved stemmelikhet avgjøres det ved loddtrekning på hvilken liste opprykk skal skje.

§ 76 første ledd skal lyde:

Når et utvalgsmedlem dør eller flytter fra kommunen, skal *kommunedirektøren i kommunen* slette vedkommende fra utvalget. Det samme gjelder dersom vedkommende ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene etter §§ 70-72. Utvalgsmedlem som flytter til en annen kommune i sognet, overføres til fortegnelsen for den nye kommunen. Bestemmelsen i § 73 annet ledd gjelder tilsvarende.

2. I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 36 a skal lyde:

Lokalstyret kan selv opprette lokalstyrekomiteer som saksforberedende organ for lokalstyret. *Kommuneloven* § 5-9 får tilsvarende anvendelse så langt den passer.

§ 37 første og andre ledd skal lyde:

Kommuneloven § 11-2 om møteprinsippet og § 11-5 om åpne eller lukkede møter får tilsvarende anvendelse for lokalstyret.

Reglene i *kommuneloven §§ 7-5 til 7-7 og § 7-10* om representasjon av begge kjønn får tilsvarende anvendelse ved valg til andre folkevalgte organer enn lokalstyret.

§ 39 a skal lyde:

Kommuneloven § 13-2 om åremål får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

§ 40 første ledd skal lyde:

Kommuneloven kapittel 14 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

§ 41 skal lyde:

Kommuneloven kapittel 29 om gjeldsforpliktelser m.m. får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre så langt det passer.

§ 42 skal lyde:

Kommuneloven kapittel 9 om kommunalt og fylkeskommunalt foretak får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

§ 43 skal lyde:

Kommuneloven kapittel 27 om lovlighetskontroll, *kapittel 28* om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser, samt *kapittel 30* Statlig tilsyn får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

§ 44 skal lyde:

Kommuneloven kapittel 22, 23 og 24 om internt tilsyn og kontroll og revisjon får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre så langt det passer.

§ 44 a skal lyde:

Kommuneloven § 12-1 om innbyggerinitiativ får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

3. I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal § 4 andre ledd lyde:

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke:

- a) forhold som Stortinget har tatt standpunkt til.
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmanen for Forsvaret,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre en avgjørelse er truffet etter *kommuneloven § 11-8 første ledd*. En slik avgjørelse kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensy-

net til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

4. I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 18 d andre og tredje ledd skal lyde:

Unntaket i § 18 a gjelder ikke for dokument fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter *kommuneloven kapittel 9*.

Unntaket i § 18 a gjelder heller ikke for dokument fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet. Unntaket i § 18 a gjelder likevel for dokument i saker der *kommunedirektøren* eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor en enhet, og for utkast til vedtak og innstillinger som blir lagt fram for *kommunedirektøren* eller kommunerådet før det blir fattet vedtak eller før en innstilling blir lagt fram for et folkevalgt organ. Unntaket i § 18 a gjelder også for *kommunedirektørens* eller kommunerådets merknader til slike utkast som nevnt i forrige punktum.

§ 28 andre ledd skal lyde:

For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget. For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget eller av det øverste organet i et eget rettssubjekt som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.

5. I lov 6. juni 1975 nr. 29 om eidegdomsskatt til kommunane skal § 7 lyde:

Kommunestyret kan fritaka desse eidegdomane heilt eller delvis for eidegdomsskatt:

- a) Eidegdom åt stiftingar eller institusjonar som tek sikte på å gagna ein kommune, eit fylke eller staten.
- b) Bygning som har historisk verdi.
- c) Bygning som heilt eller i nokon mon vert nytta til husvære. Fritaket kan gjelda i opptil 20 år frå den tida bygningen vart ferdig. Formannskapet eller utval som er nemnt i *kommuneloven § 5-7*, kan få fullmakt til å avgjera einskildsaker om skattefritak.

- d) Bygning og grunn i visse luter av kommunen.
- e) *Fritidsbustader*.
6. I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall skal § 48 a andre ledd lyde:
For tilsyn etter første ledd gjelder bestemmelsene i *kommuneloven kapittel 30*.
7. I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal § 1-2 andre ledd lyde:
Pengekrav mot en kommune, fylkeskommune, samkommune, et interkommunalt selskap, regionalt helseforetak eller helseforetak kan ikke tvangsfullbyrdes etter kapittel 7, jf. *kommuneloven § 29-1*, lov om interkommunale selskaper § 23 og helseforetaksloven § 5.
8. I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester skal § 2-3 b andre ledd lyde:
Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kap. 1 til 9. Reglene i *lov ... kommuner og fylkeskommuner kapittel 30* gjelder for denne tilsynsvirksomheten.
9. I lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning skal lovens tittel lyde:
Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (*forsøksloven*)
10. I lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer skal § 7-10 a nytt tredje ledd lyde:
Kommuneloven kapittel 30 gjelder når det føres tilsyn med kommuner.
11. I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 15 sjette ledd lyde:
Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a og b. De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av *kommuneloven*.
12. I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:
§ 11-1 tredje ledd skal lyde:
Dersom samarbeidsutvalet får delegert styringsoppgåver frå kommunen, kan kommunen nemne opp fleire representantar til utvalet. Kommunen kan nemne opp samarbeidsutvalet som styre for skolen etter *kommuneloven § 5-10 og § 10-8*. Dersom kommunen nemner opp eit anna styre for skolen enn samarbeidsutvalet, skal minst to representantar for foreldrerådet vere med i styret. Inga av gruppene elevar, tilsette eller foreldre kan ha fleirtal i styret aleine. Rektor har rett til å møte, tale og komme med framlegg.
- § 11-5 tredje ledd skal lyde:
Fylkeskommunen kan nemne opp skoleutvalet som styre for skolen etter *kommuneloven § 5-10 og § 10-8*.

Dersom fylkeskommunen nemner opp eit anna styre for skolen enn skoleutvalet, skal minst to representantar for elevrådet vere med i styret. Inga av gruppene elevar eller tilsette kan ha fleirtal i styret aleine.

§ 11-8 skal lyde:

§ 11-8 *Elevrepresentantar i fylkeskommunale nemnder*

Representantar for elevane i vidaregåande opplæring har møte- og talerett i fylkeskommunale nemnder etter tilsvarende reglar som gjeld tilsette, jf. *kommuneloven § 13-4*.

§ 12-3 syvende ledd skal lyde:

Kommuneloven § 7-2 tredje ledd gjeld ikkje for oppnemning av medlemmer til yrkesopplæringsnemnda.

§ 14-1 skal lyde:

§ 14-1 *Statlig tilsyn*

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i *kommuneloven kapittel 30* gjeld for denne tilsynsverksemnda.

Departementet fører tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene blir oppfylte. Reglane i *kommuneloven §§ 30-3 og 30-4* gjeld tilsvarende for tilsynsverksemd etter dette leddet.

13. I lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (*IKS-loven*)

§ 10 syvende ledd skal lyde:

I selskap som har 30 eller færre ansatte, har representanter for de ansatte i selskapet tilsvarende møterett i styret som etter *kommuneloven § 13-4 første ledd*.

§ 14 nytt fjerde ledd skal lyde:

Daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lov- pålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Kommuneloven § 25-1 gjelder på tilsvarende måte så langt den passer.

§ 15 skal lyde:

§ 15 *Inhabilitet*

Om inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer gjelder *kommuneloven § 13-3 og § 11-10* tilsvarende.

§ 22 tredje ledd skal lyde:

Dersom en av deltakerne er underlagt reglene i *kommuneloven kapittel 28*, skal selskapets vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan på-

føre selskapet utgifter utover de fire neste budsjettår, godkjennes av departementet.

§ 31 andre ledd skal lyde:

Deltakere som det er truffet vedtak om betalingsinnstilling for, jf. *kommuneloven* § 29-2, kan så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, ikke utelukkes på grunn av mislighold av betalingsforpliktelser overfor selskapet.

14. I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

Departementet avgjør om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8 og tar i tilfelle stilling til kva som er nødvendig omfang av denne. Avgjerd etter første punktum er ikkje enkeltvedtak etter *forvaltningsloven* § 2 første ledd bokstav b. Avgjerd om ikkje å setje i gang utgreiing bør likevel bli grunnlagt i samsvar med reglane i *forvaltningsloven* § 25 og kan påklagast i samsvar med reglane i *forvaltningsloven* kapittel VI.

§ 12 fjerde ledd skal lyde:

Person som 1. november er busett i eit område som frå 1. januar i det etterfølgjande året på grunn av grenseendring kjem inn i ein annan kommune, blir rekna som busett i denne kommunen når det gjeld skatteplikta for det inntektsåret som byrjar den nemnte 1. januar, jf. *skatteloven* § 3-1 andre ledd.

§ 14 skal lyde:

§ 14 *Statlege avgiftskrav*

I samband med disposisjon som er ei direkte følge av grenseendring etter lova her, skal det ikkje betalast dokumentavgift etter *dokumentavgiftsloven* § 6, tinglysingsgebyr etter *tinglysingsloven* § 12 b, gebyr etter *kraftledningsregisterloven* § 16 eller omregistreringsavgift etter *motorkjøretøy- og båtagiftsloven* § 1.

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Interkommunalt samarbeid*

Kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter *kommuneloven* kapittel 18, 19, 20, § 31-2, *IKS-loven* eller kommunal særlovgeving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane som *kommunane er samde om i samarbeidsavtalen etter kommuneloven §§ 18-4, 19-4 og 20-4 eller reglane i kommuneloven § 31-2, og reglane i IKS-loven § 30 gjeld* elles tilsvarande i slike tilfelle.

§ 16 a skal lyde:

§ 16 a *Innmelding i ROBEK-registeret ved samanslåing*

Dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane som skal slåast saman, *står i ROBEK-registeret etter kommuneloven § 28-1 første ledd*, kan departementet fram til samanslåinga vert sett i verk, bestemme at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal *førast inn i ROBEK-registeret*. Dette gjeld berre dersom *ein må rekne med at den nye kommunen eller fylkeskommunen vil ta over eit så stort meirforbruk frå før samanslåinga at det er behov for å kontrollere årsbudsjettet og låneopptak*.

§ 23 fjerde ledd skal lyde:

Leiarane i nemndene og deira varamedlemmer skal ha dei eigenskapane som er føreskrivne for dommarar, jf. *domstolsloven* §§ 53 og 54 andre ledd. Reglane i *domstolsloven* kapittel 6 om ugildskap gjeld tilsvarande for medlemmene av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda. Departementet avgjør spørsmål om ugildskap for leiarane i nemndene og deira varamedlemmer. Elles blir slike spørsmål avgjort av vedkomande nemndleiar.

§ 26 første ledd sjette punktum skal lyde:

Reglane i *kommuneloven* om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarande.

§ 26 andre ledd skal lyde:

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter *kommuneloven* § 5-11 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

§ 26 femte ledd skal lyde:

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av *kommunedirektør* og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor. Tilsvarande gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter innstilling frå kontrollutvala.

§ 26 syvende ledd skal lyde:

Reglane i *kommuneloven* om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, *kommunedirektør* og tilsette gjeld tilsvarande for nemnda. Reglane i *kommuneloven* kapittel 27 om lovlegkontroll gjeld tilsvarande for avgjerder fellesnemnda tek.

§ 27 første ledd tredje punktum skal lyde:

Elles gjeld reglane i *kommuneloven* § 7-1 første til fjerde ledd om konstituerande møte o.a. i kommunestyre og fylkesting.

15. I lov 14. desember 2001 nr. 95 om beskyttelse av supplerende pensjonsrettigheter for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som flytter innenfor EØS-området skal § 2 lyde:

§ 2 *Lovens virkeområde*

Loven gjelder pensjonsordninger som nevnt i nr. 1 til 7 når de skal gi arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende rett til alderspensjon og eventuelt uførepensjon og etterlattepensjon i tillegg til eller i stedet for tilsvarende lovbaserte trygdeytelser (supplerende pensjonsordninger):

1. pensjonsordninger opprettet i livsforsikringsselskap, pensjonskasse, bank eller forvaltningsselskap for verdipapirfond og som omfattes av lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon eller lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold,
2. kommunale pensjonsordninger som omfattes av lov ... om kommuner og fylkeskommuner §§ 8-7 og 13-5 med tilhørende forskrifter,
3. andre kollektive pensjonsordninger i pensjonskasse eller livsforsikringsselskap enn de som er nevnt under 1 og 2,
4. avtalebaserte pensjonsordninger hvor ytelsene utbetales over foretakets drift,
5. pensjonsfond som omfattes av lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon § 16-2 23. ledd,
6. avtaler om pensjonsordning for selvstendig næringsdrivende,
7. sykehjelps- og pensjonsordningen for leger.

16. I lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver skal § 31 a andre ledd lyde:

For tilsyn med lovligheten av kommunenes gjennomføring av plikter etter §§ 9 til 16 gjelder *kommuneloven kapittel 30*.

17. I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre gjøres følgende endringer:

§ 3-3 tredje ledd skal lyde:

(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
 - *kommunedirektør* eller dennes stedfortreder,
 - *kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå,*
 - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
 - ansvarlig for regnskapsfunksjonen,
 - den som foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

§ 13-4 femte ledd skal lyde:

(5) *Bestemmelsene i kommuneloven kapittel 27 om lovlighetskontroll gjelder tilsvarende.* Fristen for å fremsette begjæring om lovlighetskontroll er likevel sju dager etter at fylkestinget eller kommunestyret har truffet vedtak etter første ledd.

18. I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere skal § 23 andre ledd lyde:

Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsyn etter første ledd.

19. I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar skal § 7-2 femte ledd lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhold av §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. Reglane i *kommuneloven kapittel 30* gjeld for denne tilsynsverksemda.

20. I lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. skal § 6 andre ledd lyde:

Krav om kompensasjon medtas i oppgaven for den periode beløpet er registrert i regnskapssystemet etter regnskapsbestemmelsene som følger av *kommuneloven* eller bokført i regnskapssystemet etter bestemmelsene i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven) eller i forskrift gitt i medhold av loven.

21. I lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge skal § 6 fjerde ledd lyde:

Lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-19 gjelder ikke for indirekte garantier som fylkeskommunene stiller overfor selskapet.

22. I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal § 9 første ledd lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV, V og V A. Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsynsvirksomheten.

23. I lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav skal § 13-2 lyde:

§ 13-2 *Skyldnerens motregningsadgang*

Skyldneren kan kreve at innkreivingsmyndighetene motregner når vilkårene i § 13-1 er til stede, jf. likevel begrensningene i *kommuneloven § 14-22*.

24. I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal § 8 første ledd lyde:

Valget av styremedlemmer og varamedlemmer holdes som forholdsvalg som nevnt i *kommuneloven* §§ 7-5 og 7-6 dersom minst ett medlem av organet krever det.

25. I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedsregistrering gjøres følgende endringer:

§ 5 a andre ledd tredje punktum skal lyde:

Kommunen kan etter avtale overlate til *ein* annan kommune etter reglane i *kommunelova kapittel 20*, eller til sentral matrikkelstyresmakt, å føre matrikkelen på sine vegner.

§ 28 skal lyde:

§ 28 *Tilsyn med matrikkelføringa*

Sentral matrikkelstyresmakt skal føre tilsyn med at matrikkelen blir ført i samsvar med lov og forskrift, og kan gi pålegg om retting av opplysningar eller andre tiltak for å rette opp manglar ved måten føringa skjer på. *Reglane i kommunelova kapittel 30 gjeld for tilsyn med kommunane.*

26. I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 5 andre ledd skal lyde:

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd. Innsyn kan utsetjast for dokument som er utarbeidde av eller til ein revisor for ein kommune eller fylkeskommune, i saker som revisoren skal rapportere til kontrollutvalet, jf. *kommuneloven* § 24-2 tredje ledd, inntil kontrollutvalet har motteke ein endeleg versjon av *dokumentet*.

§ 16 første ledd skal lyde:

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet. For kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform gjeld §§ 14 og 15 likevel for saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuaande møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling. *§§ 14 og 15 gjeld også for dokument som eit folkevalt organ har kravd innsyn i etter kommuneloven § 11-13.*

§ 16 andre ledd skal lyde:

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter *kommuneloven kapittel 9*.

27. I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 11-1 fjerde ledd skal lyde:

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter *kommuneloven § 14-2 bokstav a* kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.

§ 11-4 andre ledd skal lyde:

For den årlige rullering av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst *14 dager* før kommunestyrets behandling.

28. I lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann gjøres følgende endringer:

§ 10 første ledd skal lyde:

Myndighet som etter denne loven tilligger kommunen, kan delegeres til *en vertskommune*, jf. *lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 20*, og til selskap etablert i henhold til lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (*IKS-loven*).

§ 47 andre ledd skal lyde:

Havnekapitalen skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler. For havnevirksomhet som ikke er omfattet av § 1-2 i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven) eller av særlige regnskapsregler fastsatt i eller i medhold av *lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* eller annen lovgivning, skal det utarbeides resultatregnskap og årsberetning etter reglene i regnskapsloven, med mindre det i forskrift fastsatt av departementet er gjort unntak fra dette kravet.

§ 52 andre ledd skal lyde:

Departementet fører tilsyn med kommunens plikter etter § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 annet ledd, § 48 første ledd og § 51 annet ledd. Tilsynet skjer i henhold til *lov ... om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 30*.

29. I lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesenter-tilbud skal § 9 andre ledd lyde:

Reglane i *kommuneloven kapittel 30* gjeld for den tilsynsverksemnda som er nemnd i første leddet.

30. I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal § 9 andre ledd lyde:

Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsyn etter første ledd.

31. I lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret skal § 29 tredje ledd lyde:

For tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter §§ 12, 13, 14, 15, 20 og 21 gjelder *kommuneloven kapittel 30*.

32. I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid skal § 31 andre ledd lyde:

Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

33. I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 12-3 andre ledd første punktum lyde:

Kommuneloven kapittel 30 gjelder tilsvarende for tilsynsvirksomheten etter første ledd, med unntak av § 30-4.

34. I lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap gjøres følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Statlig tilsyn med kommunen og fylkeskommunen*

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter gitt etter § 11 første ledd og i forskrifter med hjemmel i § 11 andre ledd. Reglene i *kommuneloven kapittel 30* gjelder for slikt tilsyn.

§ 22 skal lyde:

§ 22 *Sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner*

For håndheving av sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i *kommuneloven kapittel 30*. §§ 19 og 20 i loven her gjelder i tillegg.

35. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd skal § 22-3 lyde:

§ 22-3. *Utbetaling til arbeidsgiver*

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da medlemmet har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14, kan kreve å få ytelsen utbetalt til seg. Utbetalt beløp kan ikke overstige den ytelse som medlemmet kunne ha fått utbetalt når hensyn tas også til reglene i § 22-13. Tilsvarende kan arbeidsgiver som forskutterer reisetilskott for å dekke nødvendige ekstra transportutgifter etter § 8-14, kreve reisetilskottet utbetalt til seg.

Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for en kommune eller fylkeskommune som betaler full godtgjørelse for en folkevalgt representant for et tidsrom da den folkevalgte har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14. Dette gjelder bare dersom den folkevalgte representanten har vervet som sin hovedbeskjeftigelse.

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom som nevnt i første ledd, skal også betale feriepenger. Arbeidsgiveren kan kreve å få utbetalt til seg feriepenger som arbeidstakeren ville ha hatt krav på fra trygden for samme tidsrom.

Dersom ytelsen fra trygden er høyere enn utbetalt lønn eller godtgjørelse, utbetales differansen til den som har rett til ytelsen.

B.

I

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag om hvordan plikten kommunesektoren har til å gi informasjon som er universelt utformet og tilgjengelig individuelt utformet, skal innfris.

II

Stortinget ber regjeringen utforme nasjonale retningslinjer for ungdomsråd.

III

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om å sikre ansattes representasjon i kommunale oppgavefelleskap.

IV

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som uavhengig av kommunal eller ikke kommunal drift av offentlige oppgaver, sikrer åpenhet og innsyn i regnskap, kvalitetsindikatorer, bemanningssituasjon og pengestrømmer, samt at de endringer i sentrale deler av lovverket som er nødvendig for reelt innsyn i offentlig drift, også gjøres

gjeldende for private leverandører som kommunen har inngått kontrakter med, slik at kommunesektoren reelt kan kontrollere eventuelle misbruk av offentlige tilskudd.

V

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i revisjonsloven gjennom å likestille praksis fra kommunal og privat revisjon når det gjelder godkjenning som statsautorisert og registrert revisor.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 31. mai 2018

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører

VEDLEGG 1**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 4. mai 2018****Svar på spørsmål til proposisjon 46 L (2017-2018) lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)**

Jeg viser til brev 26. april og e-post 30. april 2018 fra SVs stortingsgruppe v/storingsrepresentant Karin Andersen, hvor det er stilt en rekke spørsmål knyttet til proposisjon 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Jeg gjør oppmerksom på at flere av svarene som gis i dette brevet, blant annet forslagene til lovbestemmelser, av tidsmessige grunner ikke er fullt ut utredet. Om det nå foretas endringer i grunnleggende bestemmelser i lovforslaget, bør lovgiver være oppmerksom på at det kan gi utilsiktede virkninger andre steder i loven, siden ulike deler av loven henger sammen. Departementet har ikke full oversikt over slike eventuelle virkninger, men har forsøkt å fange opp noen som synliggjøres i brevet her.

Til spørsmålet om § 4-1 informasjon om virksomheten

Spørsmål: I § 4-1 siste setning er forslaget at alle skal ha tilgang på informasjon om virksomheten, uten å nevne begrepet: universell utforming og tilstrekkelig individuell tilrettelegging. Det er vanskelig å se at lovens intensjon kan oppfylles uten at disse forutsetningene legges som premiss. Hvorfor er disse forutsetningene ikke lagt inn og hvordan kan en lovbestemmelse som gjør det utformes?

Svar: Selv om det er viktig at kommuner har en informasjonsplikt, har ikke departementet ønsket å legge en rekke elementer om informasjonsplikten inn i selve lovforslaget. Det er imidlertid presisert i lovforslaget at kommunene skal legge til rette for at alle (min understrekning) kan få tilgang til informasjonen man plikter å gi.

Ifølge merknadene til forslaget § 4-1 (side 357) vil denne forpliktelsen kunne innebære både tiltak for å tilpasse informasjonen til mottakerne, og tiltak for å gjøre informasjonen fysisk eller elektronisk tilgjengelig. Videre innebærer forpliktelsen at kommunen skal bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige brukergruppene.

Etter min mening dekker forslaget til lovtekst og merknader de hensynene til universell utforming og tilstrekkelig individuell tilrettelegging, som nevnes i brevet.

En lovbestemmelse kunne vært utformet slik (§ 4-1):

Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som an-

dre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon. *Informasjonen skal være universelt utformet.*

Etter mitt syn vil uttrykket universelt utformet ta opp i seg hensynet til individuell utforming, som derfor ikke nevnes i dette forslaget til lovtekst. En slik ordlyd klargjør likevel ikke det nærmere innholdet i plikten, eller hva plikten konkret innebærer for kommuner og fylkeskommuner. Dersom et slikt forslag fremmes, bør derfor plikten til universell utforming beskrives nærmere i innstillingen.

Til spørsmålet om § 5-6 bydelsutvalg**Spørsmål:**

1. Oslo kommune har bedt om et tillegg i § 5-6 utvalg for å tilpasse loven slik at systemet med bydelsutvalg i Oslo ikke må endres dramatisk. De foreslår at det skal føyes til:

«Kommunestyret kan videre opprette underutvalg som saksforberedende organ for utvalg. Oppnevning av utvalg er ikke forbeholdt utvalgsmedlemmer.» Vi vil gjerne ha en vurdering om dette kan føyes til på den måten det er skissert, eventuelt om det er andre forslag for å oppnå samme intensjon?

2. Videre foreslår Oslo kommune en tilføyelse i § 5-1 med nytt punkt: underutvalg, som punkt e og at gjeldende e blir f osv. Vil disse endringen sikre at Oslo kan beholde sin organisering som i dag, hvis ikke, hvilke lovendringer må gjøres?

Svar: Slik jeg oppfatter Oslo kommune, er det et ønske om at det til underordnede organer under kommunedelsutvalgene (bydelsutvalgene), også bør kunne velges medlemmer som ikke er medlemmer av det overordnede organet. Dette bør ikke løses ved å innføre enda et nytt organ (såkalt underutvalg), som Oslo kommune har foreslått. Etter mitt syn bør dette kunne gjøres ved at man for kommunedelsutvalgenes vedkommende gir et unntak fra regelen om at arbeidsutvalg må være valgt blant medlemmene av det overordnede utvalget, jf. forslaget § 5-6 tredje ledd.

En lovbestemmelse vil i så tilfelle kunne utformes slik (§ 5-6 tredje ledd):

Utvalget kan opprette et arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av utvalget. *Dette kravet gjelder ikke når kommunedelsutvalget velger arbeidsutvalg.*

Når det gjelder forslaget krav til kjønnsmessig representasjon i arbeidsutvalg, er lovens systematikk at kra-

vet gjelder "så langt det er mulig", se § 7-5 andre ledd og § 7-6 fjerde ledd. Dette fordi lovforslaget legger opp til at arbeidsutvalg velges *blant medlemmene* av det overordnede organet (gjennomgående representasjon). Der- som man skal gjøre et unntak fra kravet til gjennomgående representasjon når det gjelder arbeidsutvalg under kommunedelsutvalg, bør det stilles det samme kravet til kjønnsmessig representasjon som stilles til andre folkevalgte organer uten gjennomgående representasjon, for eksempel utvalg.

Gitt at § 5-6 tredje ledd endres i tråd som skissert ovenfor, bør § 7-5 andre ledd utformes slik:

Hvis det skal velges fire medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte listen. Hvis det skal velges to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, *med unntak av arbeidsutvalg for kommunedelsutvalg*, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

§ 7-6 fjerde ledd bør da utformes etter samme mønster:

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, *med unntak av arbeidsutvalg for kommunedelsutvalg*, skal reglene i tredje ledd følges så langt det er mulig.

Til spørsmålet om § 7-3 utelukkelse av valg

Spørsmål:

1. Slik bestemmelsen nå er kan det se ut som om ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget er utelukket fra valg til *alle* kommunale folkevalgte organer uavhengig av kommune. Både eventuelle interkommunale sekretariat, og i de folkevalgte organene i kommunen vedkommende bor i. Er dette riktig?

2. Hvordan kan en lovbestemmelse som kun utelukker de som har kontrolloppgaver i egen bostedskommune utformes?

Svar:

1. Ordlyden i lovforslaget sier at ansatte i sekretariatet for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen (mine understrekninger) er utelukket fra valg. Ordlyden understreker at det er ett kontrollutvalg i hver kommune, selv om det åpnes for at det kan inngås interkommunalt samarbeid om kontrollutvalgssekretariate- ne.

Selve ordlyden i forslaget peker også i retning av at man bare er utelukket hvis man utfører sekretariatstjenester for kontrollutvalget i den kommunen man eventuelt skal velges til et verv (det vil altså si i den kommu-

nen man er innført i folkeregisteret som bosatt, jf. § 7-2 tredje ledd). Dersom man ønsket å utelukke alle ansatte i sekretariatene, ville det vært mer naturlig ikke å nevne "kommunen eller fylkeskommunen". Jeg mener også at hensynene bak bestemmelsen tilsier at utelukkelsen bare bør gjelde de tilfellene hvor man faktisk utfører sekretariatstjenester for kontrollutvalget i egen kommune.

2. Etter min mening bør det være tilstrekkelig å presisere i *innstillingen* at etter § 7-3 gjelder utelukkelsen kun de som utfører sekretariatstjenester for kontrollutvalget i egen kommune.

En lovtekst vil eventuelt kunne utformes slik (§ 7-3 første ledd g)

ansatte i sekretariatet *som utfører tjenester* for kontrollutvalget i kommunen eller fylkeskommunen

Skillet mellom direkte og indirekte valgte

Spørsmål: For å få et klarere skille mellom de som er direkte folkevalgt og indirekte valgt, dvs. oppnevnt til funksjoner nevnt i kommuneloven, bes det om en oversikt over hvor i lovteksten det må gjøres endringer dersom en ønsker å benytte betegnelse: "Folkevalgt", i betydningen direktevalgt av innbyggere, og "oppnevnt" der det er indirekte valgte representanter.

Svar: Jeg presiserer at verken dagens kommunelov fra 1992 eller forslaget i Prop. 46 L oppstiller et rettslig skille mellom såkalte direkte og indirekte folkevalgte. Folkevalgte er folkevalgte. Det er etter mitt syn en grunnleggende del av lovforslaget at det ikke etableres et prinsipielt skille mellom de folkevalgte, basert på om de er valgt av innbyggerne eller om de er valgt av et folkevalgt organ etter lovens valgeregler.

Enkelte steder er det riktignok regler som retter seg kun mot for eksempel folkevalgte i andre organer enn kommunestyret, se for eksempel § 7-10 andre ledd, men disse reglene bygger på andre hensyn enn at det er prinsipielt skille mellom ulike typer folkevalgte.

Her er det en oversikt over bestemmelser hvor begrepet folkevalgte er benyttet:

§ 5-1 andre ledd, § 7-9, § 7-10 andre ledd, § 7-11 første og femte ledd, kapittel 8, § 11-10, § 11-11, § 29-3 første ledd bokstav b og § 30-3 første ledd.

Til spørsmålet om § 7-11 (andre ledd) suspensjon og fratakelse av verv

Spørsmål: Dersom det blir en fellende dom i en sak der en ordfører har vært suspendert etter det nye forslaget, vil vedkommende kunne tre inn igjen i ordførervervet, eller kan kommunestyret forlenge suspensjonen?

Svar: Kommunestyret kan ikke forlenge suspensjonen selv om ordføreren får en fellende dom. Det følger av merknadene til § 7-11 første ledd (side 364), som også gjelder suspensjon, at adgangen til å suspendere er

en midlertidig reaksjon, som kun gjelder i perioden fra det er tatt ut tiltale til retten har avsagt rettskraftig dom. En domstol kan eventuelt fradømme tap av retten til å ha en stilling (herunder verv) etter straffeloven § 56. Selv om denne merknaden i proposisjonen er knyttet til § 7-11 første ledd, gjelder den også for suspensjon etter § 7-11 andre ledd.

Velferdsgoder for folkevalgte

Spørsmål: Hvordan kan en lovbestemmelse formuleres som gir kommuner og fylkeskommuner rett til refusjon fra Folketrygden for utgifter knyttet til nye krav om folkevalgtes rettigheter til ytelser ved sykdom ol.?

Svar: Jeg har innhentet synspunkter fra embetsverket i ASD om hvordan en slik regel kan utformes:

"Bestemmelsen kan hjemles i folketrygdloven § 22-3. Det vil da gjelde for sykepengen (folketrygdloven kapittel 8, omsorgs-, opplærings- og pleiepenge (folketrygdloven kapittel 9 og svangerskaps- og foreldrepenger (folketrygdloven kapittel 14), på samme måte som arbeidsgivere i dag får refundert sine utbetalinger. Endringene (her markert i kursiv) kan gjøres slik:

§ 22-3. Utbetaling til arbeidsgiver

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da medlemmet har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14, kan kreve å få ytelsen utbetalt til seg. Utbetalt beløp kan ikke overstige den ytelse som medlemmet kunne ha fått utbetalt når hensyn tas også til reglene i § 22-13. Tilsvarende kan arbeidsgiver som forskutterer reisetilskott for å dekke nødvendige ekstra transportutgifter etter § 8-14, kreve reisetilskottet utbetalt til seg.

Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for en kommune eller fylkeskommune som betaler full godtgjørelse for en folkevalgt representant for et tidsrom da den folkevalgte har rett til en ytelse som skal sikre inntekt etter kapittel 8, 9 eller 14. Dette gjelder bare dersom den folkevalgte representanten har vervet som sin hovedbeskjeftigelse.

En arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom som nevnt i første ledd, skal også betale feriepenge. Arbeidsgiveren kan kreve å få utbetalt til seg feriepenge som arbeidstakeren ville ha hatt krav på fra trygden for samme tidsrom.

Dersom ytelsen fra trygden er høyere enn utbetalt lønn eller godtgjørelse, utbetales differansen til den som har rett til ytelsen.

Dersom det er tenkt at refusjonsretten skal gjelde samtlige folkevalgte, også de som ikke har vervet som sin hovedbeskjeftigelse, må andre punktum i andre ledd ikke tas med."

ASD gjør videre oppmerksom på at saken ikke er utredet med tanke på økonomiske og administrative konsekvenser. Det er heller ikke utredet hvilke IKT-kon-

sekvenser forslaget har, og fra når et eventuelt lovend-ringsforslag kan tre i kraft.

Innsynsrett

Spørsmål: En kommune må ha samme innsynsrett i regnskapet til et selskap som kommunen har inngått kontrakter med minst tilsvarende det fylkesmannen har når de skal kontrollere eventuelle misbruk av offentlige tilskudd. Hvordan kan en lovtekst utformes for å sikre at kommunene får hjemmel til å påse at kommunale midler brukes i tråd med politiske vedtak, også når oppgaven løses av andre enn kommunene?

Svar: For å kunne utforme et forslag som skal ivareta det spørsmålsstiller er opptatt av, har departementet behov for ytterligere opplysninger. Det er ikke forsvarlig å utforme et forslag på grunnlag av de nokså knappe opplysningene i brevet. I den forbindelsen har det interesse å vite nærmere om hvilke områder eller lover det siktes til når det vises til fylkesmannens kontroll av offentlige tilskudd. Det er også av interesse å vite hva som bør kunne kontrolleres utover det som allerede ligger i forslaget, nemlig "det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt". Slike opplysninger vil gi et bedre grunnlag for å kunne utforme forslag til lovtekst.

Til spørsmålet om § 14-9 garantier

Spørsmål: Innebærer de nye formuleringene om kommunens rett til å stille økonomisk garanti en innstramming av reglene?

Svar: Reglene om garantier strammes inn på ett punkt sammenliknet med dagens kommunelov. Innstrammingen gjelder tilfeller der en kommune skiller ut næringsvirksomhet, som kommunen har drevet selv, til et selskap med begrenset ansvar (aksjeselskap). I slike tilfeller gir dagens regelverk adgang for en kommune til å stille garanti for gjeld som kommunen har hatt direkte ansvar for og som overføres til det nye selskapet ved utskillingen. Denne adgangen innebærer et unntak fra forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen selv.

Dette unntaket videreføres ikke i nytt regelverk. En kommune kan etter forslaget fortsatt garantere for gjeld som den tidligere har hatt direkte ansvar for, men forutsetningen er altså at det ikke er garanti for næringsvirksomhet.

Innstrammingen gjelder tilsvarende for tilfeller der virksomhet som har vært drevet av et interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar overføres til et selskap med begrenset ansvar. Også i slike tilfeller faller adgangen til å stille kommunal garanti bort hvis virksomheten driver næring.

Til spørsmålet om kapittel 15 selvkost

Spørsmål: Vi ønsker å få en hjemmel for at kommunen kan velge å beregne de kommunale avgiftene på bakgrunn av enkeltpersoners/husholdningens inntekt, men likevel slik at de ikke går utover kommunens selvkost sett under ett. Hvordan kan en slik hjemmel utformes, og kan en slik valgfrihet innføres i kommuneloven uten endringer i særlovene om beregning av gebyrer?

Svar: Forslaget til § 15-1 i kommuneloven gjelder kun for *beregning* av samlet selvkost og ikke for utmåling av gebyrene til den enkelte brukeren av tjenesten. Dersom man skal hjemle en ordning hvor kommunene kan velge å beregne de kommunale avgiftene på bakgrunn av enkeltpersoners/husholdningens inntekt, må dette etter min vurdering skje ved særlovsendringer. Det kan være flere grunner til at individuelle gebyrer skal være ulikt regulert på ulike rettsområder. Blant annet bygger forurensningsloven § 34 på et prinsipp om at gebyrene skal gi full kostnadsdekning (forurenser betaler), og at eventuell gebyrdifferensiering skal rette seg mot miljøhensyn (avfallsreduksjon o.l.) og ikke sosiale hensyn (eks. inntekt).

Jeg kan derfor ikke uten videre utforme forslag til slike lovendringer, som uansett bør bygge på en kartlegging av gjeldende ordninger og undergis grundig utredning, inkludert høringsrunde, som verken utvalget eller departementet har foretatt.

Til spørsmålet om kapittel 19 kommunalt oppgavefelleskap

Spørsmål:

1. Hvem har arbeidsgiveransvar for ansatte i oppgavefelleskap?

2. Det er ikke foreslått at ansatte har rett til representasjon i kommunale oppgavefelleskap, slik det er i andre interkommunale samarbeid. Det bes om forslag til lovtekst som kan sikre dette.

Svar:

1. Dersom deltakerkommunene bestemmer at oppgavefelleskapet skal være et eget rettssubjekt, vil oppgavefelleskapet kunne ha arbeidsgiveransvaret. Det er likevel neppe noe i veien for at deltakerkommunene avtaler at en av kommunene skal ha arbeidsgiveransvaret.

Dersom deltakerkommunene bestemmer at oppgavefelleskapet ikke skal være et eget rettssubjekt, kan ikke oppgavefelleskapet være arbeidsgiver. Da er det naturlig at det er kontorkommunen som er arbeidsgiver. Med kontorkommune siktes det til den deltakerkommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for de kontraktene som inngås. Det er imidlertid ikke klart slått fast i lovforslaget at det er kontorkommunen som er arbeidsgiver i disse tilfellene.

2. I lovforslaget stilles det krav om å opprette kun ett styringsorgan i oppgavefelleskapene (representantskapet). Dette kan sammenliknes med et eierorgan, og det er derfor ikke naturlig å gi de ansatte representasjonsrett i det organet. Det er til sammenlikning ikke gitt representasjonsrett i *representantskapet* for ansatte i interkommunale selskaper. Representasjonsretten knyttes seg til *styret*, jf. IKS-loven § 10.

Det ville være mer i tråd med alminnelige prinsipper for ansatterepresentasjon å eventuelt stille krav om representasjon for de ansatte hvis representantskapet oppretter andre styringsorganer i oppgavefelleskapet, jf. forslaget § 19-3 femte ledd.

Rett til ansatterepresentasjon kan uansett utformes på flere ulike måter. Siden også dette er en problemstilling som krever en grundig utredning for å kunne foreslå en lovbestemmelse, finner jeg det ikke her forsvarlig å foreslå en konkret lovtekst.

Til spørsmålet om nye navn

Spørsmål: Har regjeringen kostnadsberegninger knyttet til de ulike navneendringene, eksempelvis fjerning av regionrådnnavnet som er foreslått i ny kommunelov? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Svar: Regjeringen har ikke foretatt konkrete kostnadsberegninger knyttet til navneendringer. Når det gjelder omdanning av eksisterende § 27-samarbeid til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, legges det i proposisjonen til grunn at transaksjonskostnadene vil være små. Det er foreslått at § 27-samarbeidene skal være omdannet senest fire år etter at loven trer i kraft. Dette gir samarbeidene god tid til å planlegge for en navneendring, og dermed også redusere kostnadene ved den. For eksempel vil man tidlig kunne ta hensyn til navneendringen hvis man skal bestille nye brevark, gjøre tilpasninger på hjemmesider osv.

Til spørsmålet om deltakende budsjettering

Spørsmål: Vil forslag til ny kommunelov gjøre det mulig å gjennomføre deltakende budsjettering i kommunesektoren?

Svar: Innenfor visse rammer mener jeg at lovforslaget gjør det mulig å gjennomføre deltakende budsjettering. Slik som i dagens kommunelov, er det også i proposisjonen ufravikelige regler knyttet til budsjettprosessen, se forslaget til § 14-3 tredje og fjerde ledd. Siden formannskapets budsjettinnstilling skal offentliggjøres 14 dager før kommunestyret behandler den, ligger det allerede i lovforslaget en åpning for innbyggermedvirkning i tiden fram til kommunestyrets behandling. Også før formannskapet behandler innstillingen, vil kommunene kunne involvere innbyggerne.

Lovforslaget er heller ikke til hinder for at kommunestyret bevilger penger til lag, foreninger og andre, som deretter bestemmer hva midlene skal gå til.

Til spørsmålet om kjønnsrepresentasjon

Spørsmål: Dersom en ønsker å følge opp NOU 2016 nr 4 sine forslag til bedre kjønnsrepresentasjon i utvalg, hvordan kan de lovparagrafene innpasses i ny kommunelov?

Svar: Hvis man skal følge opp flertallsforslaget i NOU 2016: 4, kan dette innpasses ved å ta inn et nytt fjerde ledd i § 7-6. Det kan da formuleres slik som i lovutkastet i NOU 2016: 4:

Hvis organet skal bestå av minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert i organet med minst 40 prosent. Skal organet bestå av tre eller færre medlemmer, skal begge kjønn være representert i organet. Hvis det viser seg fremgangsmåten i andre og tredje ledd fører til at ett kjønn vil bli representert med færre medlemmer i organet som helhet enn det som følger av kravene i første eller andre punktum, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått flest stemmer. Hvis kravet til kjønnsmessig balanse i første eller andre punktum fortsatt ikke er oppfylt for organet som helhet, skal kandidater fra det underrepresenterte kjønn rykke opp på den listen som har fått nest flest stemmer osv., inntil kravet om kjønnsmessig balanse er oppfylt.

Merk særlig at hvis dette nye leddet tas inn, må det gjøres en tilføyelse i proposisjonens § 7-6 fjerde ledd, slik:

Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i tredje og fjerde ledd følges så langt det er mulig.

Slik kommunelovutvalget har pekt på (NOU 2016: 4 side 127) kan denne regelen om kjønnsmessig representasjon i ytterste konsekvens føre til at den tiltenkte ordføreren ikke får plass i formannskapet. Det var én årsak til at kommunelovutvalget foreslo at ordføreren skal velges blant kommunestyrets medlemmer, og ikke som i dag, blant formannskapets medlemmer. Departementet har i proposisjonen foreslått å videreføre gjeldende rett om at ordføreren velges blant formannskapets medlemmer.

Det betyr at hvis man tar inn dette nye fjerde leddet som skissert ovenfor, bør man også følge kommunelovutvalgets forslag når det gjelder valg av ordfører. Kommunelovutvalget foreslo at § 6-2 burde lyde slik:

Kommunestyret og fylkestinget velger selv ordfører og varaordfører blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.

Den som skal velges, må før valget ha samtykket til å stille til valg. Ordføreren velges for hele valgperioden.

Ordføreren får plass i formannskapet eller fylkesutvalget på sitt partis eller sin gruppes kvote. Hvis partiet eller gruppen står uten plass, får ordføreren den siste plassen.

Hvis ordføreren trer midlertidig ut av vervet, rykker varaordføreren opp som ordfører. Ny varaordfører velges midlertidig. Hvis ordføreren trer endelig ut av vervet, skal det avholdes nyvalg.

VEDLEGG 2**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til Senterpartiets kommunal- og forvaltningsfraksjon, datert 7. mai 2018****Svar på henvendelse fra Senterpartiets fraksjon i kommunal- og forvaltningskomiteen**

Jeg viser til brev fra Senterpartiets fraksjon i kommunal- og forvaltningskomiteen 3. mai 2018. Det bes om bistand til lovteknisk utforming av enkelte bestemmelser i forslaget til ny kommunelov.

Til § 1-1**Spørsmål:**

Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og det lokale folkestyret, og legge nødvendige rammer for dette.»

Svar:

Hvis det er ønskelig å ta inn det "lokale folkestyret" i formålsparagrafen, bør dette gjøres § 1-1 første ledd andre punktum. En lovtekst kan utformes slik:

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

Ved å ta det lokale folkestyret inn i andre punktum, og ikke i første punktum, slipper man problemet som kan oppstå ved frasen "og legge nødvendige rammer for det". Denne frasen knytter seg kun til det "kommunale selvstyret", og bør ikke stå i sammenheng med det "lokale folkestyret". I tillegg vil det "lokale folkestyret" få plass i den setningen som ellers handler om ulike deler av folkestyret, nemlig lokaldemokrati og innbyggerdeltakelse.

Til § 5-1**Spørsmål:**

Senterpartiet mener at representanter for administrasjon, ansatte eller interessegrupper blant innbyggerne ikke skal betegnes som folkevalgte når de deltar i medvirkningsorgan for innbyggerne, eller oppnevnes til styringsorgan i egenskap av sin stilling. Ut fra dette fremmes følgende forslag:

«Styret for en institusjon, underordnede styringsorganer i interkommunale oppgavefellesskap, styret i kommunale og fylkeskommunale foretak, partssammensatte utvalg og råd for eldre, mennesker med nedsett funksjonsevne og ungdomsråd skal ikke inngå i opplistingen av folkevalgte organ.»

Svar:

Hvis det er ønskelig at de nevnte organene ikke defineres som folkevalgte organer, bør det framgå ved en endring i § 5-1, slik at de aktuelle organene fjernes fra oppramsingen i bestemmelsen. En lovtekst kan utformes slik:

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

Folkevalgte organer etter denne loven er

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) kommuneråd og fylkesråd
- d) utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg
- e) arbeidsutvalg
- f) felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid
- g) kommunestyre- og fylkestingskomiteer
- h) styret for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner eller fylkeskommuner
- i) representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd
- j) representantskap for et kommunalt oppgavefellesskap
- k) et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ hjemlet i særlov

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

Med folkevalgte menes i denne loven medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ.

Jeg legger til at det synes som om premissene for forslaget fra Senterpartiet bygger på en uriktig forståelse av regjeringens lovforslag. Det er ikke slik at alle medlemmer av et folkevalgt organ er å regne som "folkevalgte". § 5-1 siste ledd sier at med folkevalgte menes medlemmer av kommunestyret og fylkestinget og personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Et eksempel på det siste kan være medlemmer av et *utvalg* som er valgt inn av kommunestyret.

Dette betyr at personer som er valgt inn i et folkevalgt organ av noen andre enn et folkevalgt organ, *ikke*

er å anse som folkevalgte. Jeg viser her til punkt 9.2.4 i proposisjonen (side 57), som trekker fram ansattes representanter i partssammensatte utvalg som et eksempel på representanter som ikke er folkevalgte.

Jeg legger til grunn at det fortsatt er ønskelig at de organene som er nevnt i brevet og ikke skal defineres som folkevalgte organer, likevel skal følge kommunelovens saksbehandlingsregler. Hvis forslaget som her er skissert skal fremmes, er det derfor viktig også å foreslå tilføyelse i § 11-1, som handler om saksbehandlingsreglenes virkeområde. En lovtekst kan utformes slik:

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer hvis ikke noe annet er bestemt i lov. *Bestemmelsene gjelder også for partssammensatte utvalg, styret for en institusjon, andre styringsorganer for et kommunalt oppgavefellesskap, eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd.*

For styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak gjelder bare § 11-3 andre og tredje ledd, § 11-4 til § 11-7, § 11-10 og § 11-11.

Til § 9-6

Spørsmål:

Senterpartiet støtter ikke forslaget i § 9-6 om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret/fylkestinget ikke skal være valgbare til styrer for kom-

munale eller fylkeskommunale foretak. Ut fra dette fremmes følgende forslag:

«Daglig leder for foretaket kan ikke være medlem i styret.»

Svar:

Forslaget kan gjennomføres ved at § 9-5 andre ledd (ikke § 9-6) gis samme utforming som i spørsmålet over:

Daglig leder for foretaket kan ikke være medlem av styret.

Til § 18-3

Spørsmål:

Senterpartiet støtter ikke forslaget i § 18-3 om at alle medlemmer av representantskapet skal velges av og blant kommunestyret eller fylkestingets medlemmer. Ut fra dette fremmes følgende forslag:

«Setningen: «Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer» tas ut.»

Svar:

Jeg har ingenting å tilføye til dette. Lovteknisk kan det løses slik det er lagt opp til i spørsmålet over.

VEDLEGG 3**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 18. mai 2018****Proposisjon 46 L (2017-2018) Ny kommunelov - svar på spørsmål om innsynsrett**

Jeg viser til e-post 14. mai 2018 fra lederen i kommunal- og forvaltningskomiteen, Karin Andersen. I brevet stilles dette spørsmålet:

En kommune må ha samme innsynsrett i regnskapet til et selskap som kommunen har inngått kontrakter med minst tilsvarende det fylkesmannen har når de skal kontrollere eventuelle misbruk av offentlige tilskudd. Hvordan kan en lovtekst utformes for å sikre at kommunene får hjemmel til å påse at kommunale midler brukes i tråd med politiske vedtak, også når oppgaven løses av andre enn kommunene?

Selv om brevet inneholder nærmere bakgrunnsopplysninger, reiser denne problemstillingen flere spørsmål som bør utredes grundig før man eventuelt vedtar en lovtekst. På generelt grunnlag er det viktig at

en lovtekst er presis og dekker nøyaktig det lovgiveren ønsker den skal dekke. Dette gjelder i enda større grad lovbestemmelser som konkret skal hjemle en rett for noen (i dette tilfellet kommunen) til å iverksette inngripende tiltak overfor andre (i dette tilfelle den private leverandøren).

Uten at det er foretatt en forutgående grundig utredning med høring, vil det fortsatt ikke være forsvarlig av meg å formulere en lovtekst som i stor grad vil utvide kommunens innsyns- og undersøkelsesrett utover det som allerede ligger i forslaget § 23-6 femte ledd og § 24-10. Jeg viser også til punkt 3.1.6 i veilederen *Om forholdet til Stortinget* utgitt av SMK, hvor det er lagt til grunn at departementene i enkelte tilfeller ikke kan imøtekomme anmodninger om lovteknisk bistand, særlig når bistanden vil kreve et omfattende arbeid.

Dersom Stortinget skulle ønske en slik lovbestemmelse, er det å foretrekke at det kommer til uttrykk gjennom et anmodningsvedtak.

VEDLEGG 4**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Monica Mæland til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 24. mai 2018****Svar på henvendelse fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe - om Prop. 46 L (2017–2018)**

Jeg viser til brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe v/Stein Erik Lauvås 11. mai 2018. Det stilles noen spørsmål og bes om lovteknisk bistand til utforming av enkelte bestemmelser i forslaget til ny kommunelov.

Til § 18-3**Spørsmål:**

Interkommunalt politisk råd er en av samarbeidsmodellene som foreslås i ny kommunelov. Oslo kommune foreslo i høringen at det burde åpnes for å delegerer til kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner å oppnevne medlemmer til representantskapet i Regionrådsmodellen. Dette er ikke fulgt opp i proposisjonen.

- a) Hva er regjeringens vurdering av at kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner 1) kan oppnevnes som medlemmer og 2) delegeres myndighet til å velge medlemmer til representantskapet i regionrådsmodellen?
- b) Det bes om lovteknisk bistand der 1) og 2) ivaretas.

Svar a):

Jeg mener det er viktig å sikre en klar forbindelse mellom kommunestyret og representantskapet i interkommunale politiske råd. Siden dette skal være et interkommunalt *politisk* samarbeidsorgan har det en verdi at medlemmene av det høyeste organet (representantskapet) også er medlemmer av sine respektive kommunestyre. Dette gjelder også for parlamentarisk styrte kommuner.

Jeg mener ellers at svarene på spørsmål 1) og 2) henger sammen. Hvis man først går inn for at medlemmene av representantskapet må velges blant kommunestyrets medlemmer, er det naturlig at valget også foretas av kommunestyret. Man bør ikke delegerer til kommunerådet å foreta valg blant kommunestyrets medlemmer. Dette fordi kommunestyret er kommunens øverste organ.

Jeg mener fortsatt at regjeringens forslag er det beste. Jeg har likevel forståelse for at man i parlamentarisk styrte kommuner kan ønske at også medlemmer av kommunerådet kan velges som medlemmer av representantskapet, jf. nr. 1). Dette fordi medlemmene av rådet har en sentral rolle i utøvelsen og utformingen av politikken i disse kommunene.

Svar b)

En lovtekst kan utformes med endringer i første ledd og et nytt andre ledd i § 18-3 (i kursiv):

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Medlemmene og varamedlemmene skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. *Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan velges.* Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Jeg antar at selv om man ønsker å åpne for slik delegering, bør de alminnelige valgbarhetsvilkårene gjelde for de personene som kommunerådet velger. I praksis betyr dette at også kravet om at han eller hun har stemmerett ved kommunestyrevalg, jf. § 7-2 tredje ledd a) og kravet om at han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen, jf. § 7-2 tredje ledd b), er oppfylt.

For å fange opp dette, bør det derfor gjøre en slik tilføyelse i § 7-2 fjerde ledd (i kursiv):

Ved valg til representantskapet i et interkommunalt politisk råd *etter § 18-3 første ledd* gjelder bare tredje ledd bokstav c).

Til § 14-16**Spørsmål:**

Et mindretall i lovutvalget foreslo at kommuneloven skal åpne for at kommunene kan ta opp lån til tilskudd til andres investeringer. Regjeringen åpner opp noe for dette, men med noe strengere restriksjoner enn mindretallet i utvalget.

- a) Det bes om lovteknisk bistand til å følge opp forslagene og avgrensningene fra mindretallet i lovutvalget.

Svar:

Mindretallet i lovutvalget foreslo følgende lovtekst:

"Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere engangstilskudd til investeringer som foretas av en annen kommune, fylkeskommune eller staten. Bestemmelsen gjelder bare for investeringer i tiltak som mottakeren av tilskuddet har et lovpålagt ansvar for.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer som foretas av et selskap der kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse. Bestemmelsen gjelder bare for investeringer i tiltak som kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar for.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i endringer på et annet rettssubjekts eiendom hvis det er nødvendig for å gjennomføre kommunale eller fylkeskommunale tiltak."

Dersom mindretallets forslag skal lovfestes, mener departementet at det bør foretas enkelte mindre endringer i lovteksten, sammenlignet med utvalgets formulering. Endringene vil gjøre reglene klarere, og henge bedre sammen med formuleringene som er benyttet i de øvrige bestemmelsene om lån. Departementet anbefaler følgende lovtekst:

"Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, fylkeskommune eller staten, men bare ved investeringer på områder hvor mottakeren av tilskuddet har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap hvor kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, men bare ved investeringer på områder hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar.

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i endringer på et annet rettssubjekts eiendom, men bare hvis endringen er nødvendig for å gjennomføre kommunale eller fylkeskommunale tiltak."

Denne lovteksten er ikke ment å snevre inn låneadgangen sammenlignet med det mindretallet i utvalget foreslo.

Denne lovteksten må gå inn som nye første til tredje ledd i § 14-16. § 14-16 første og andre ledd i proposisjonen utgår. § 14-16 tredje ledd i proposisjonen blir fjerde ledd.

En slik endring av § 14-16 medfører at det er behov for å endre henvisningen til § 14-16 i § 14-9 første ledd

andre punktum, som må endres slik (endring/tillegg i kursiv):

"Tilskudd til andres investeringer som nevnt i § 14-16 første, og andre ledd og tredje ledd og kirkeloven § 15 første ledd bokstav a og b, er utgift til drift som likevel kan føres i økonomiplanens investeringsdel, investeringsbudsjettet og investeringsregnskapet."

Til § 10-7

Spørsmål:

I forslaget fra regjeringen heter det at som hovedregel skal ikke et mistillitsforslag behandles før i neste kommunestyre- eller fylkestingsmøte. 2/3 av de møtende medlemmene kan likevel kreve at forslaget tas opp til votering i det samme møtet som det ble framsatt.

I fylkeskommunene kan det gå flere måneder mellom møtene i fylkestinget, og et mistillitsforslag kan dermed bli liggende ubehandlet like lenge.

- Hva er regjeringens vurdering av at et mistillitsforslag kan tas opp til votering i samme møte dersom halvparten av de møtende medlemmene krever det?
- Det bes om lovteknisk bistand om at som hovedregel skal ikke mistillitsforslag behandles før i neste kommunestyre- eller fylkestingsmøte, men at halvparten av de møtende medlemmene kan likevel kreve at forslaget tas opp til votering i det samme møtet som det ble framsatt.

Svar a):

Dagens regel om at det kreves 2/3 flertall for å stemme over mistillitsforslaget i samme møte, er foreslått videreført i den nye loven. Bakgrunnen for denne bestemmelsen fremgår av Ot.prp. nr. 20 (1998–1999) s. 52 og 53. Her heter det at siden loven gir adgang til rene mistillitsvedtak, det vil si uten krav om at det må eksistere et annet rådalternativ som har sterkere oppslutning, synes det fornuftig å lov feste en regel om at det votes over mistillitsforslag i det påfølgende møtet. Avstemning i neste møte vil gi partiene tid til å avklare om det finnes noe reelt alternativ til det sittende rådet. En regel som medfører umiddelbar votering over om rådet skal fratre, vil kunne føre til at en svært viktig beslutning blir fattet uten at de viktigste sidene ved saken har blitt klarlagt.

På den andre siden understrekes det i den nevnte proposisjonen at det bør være en åpning for at rådet kan fjernes umiddelbart, med kvalifisert flertall. I særskilte situasjoner vil det kunne oppleves som støtende at et råd som har opptrådt grovt klanderverdig eller rettsstridig kan fortsette å utøve sine verv i påvente av at det skal avholdes et nytt møte. Med tanke på slike tilfeller bør det åpnes for at et flertall på to tredjedeler kan kreve at det stemmes over forslaget om fratreden i samme møte.

Jeg slutter meg til denne avveiningen og mener derfor at det fortsatt bør kreves 2/3-flertall for å stemme over saken i samme møte som mistillitsforslaget reises.

Jeg er for øvrig enig i at det kan være uheldig hvis et mistillitsforslag blir liggende lenge ubehandlet. I slike tilfeller kan det aktuelle kommunestyret eller fylkesting avholde et ekstraordinært møte for å behandle mistillitsforslaget. Dette kan gjøres etter reglene i forslaget § 11-2 andre ledd. Etter denne bestemmelsen skal det avholdes møte hvis kommunestyret eller fylkestinget selv vedtar det, organets leder mener det er nødvendig eller minst 1/3 av medlemmene krever det.

Svar b):

En lovtekst kan utformes med en endring i § 10-7 første ledd (i kursiv):

Forslag om at kommunerådet, fylkesrådet eller medlemmer av rådet skal fratre, må fremmes i henholdsvis kommunestyremøte eller fylkestingsmøte. Forslaget skal behandles i neste møte hvis ikke *flertallet* av de møtende medlemmene krever at det blir stemt over forslaget i det møtet der forslaget blir fremmet.

Dette forslaget til lovtekst krever (alminnelig) flertall, for eksempel er det tilstrekkelig med 16 stemmer for og 15 mot. Hvis man ønsker *halvparten*, må "flertallet" erstattes med "halvparten". Siden medlemstallet i kommunestyret og fylkestinget skal være et oddetall, vil det ikke være en halvpart av kommunestyret og fylkestinget i de møtene hvor organet er fulltallig. Jeg antar uansett at uttrykket "flertallet" imøtekommer et eventuelt ønske om å senke kravet til å behandle et mistillitsforslag i samme møte som det blir fremmet.

Til § 13-4

Spørsmål:

Regjeringen foreslår at «representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i folkevalgte organer når de behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver.» I gjeldende lov § 26 er dette begrenset til «møte- og talerett i nemder».

a) Hva er regjeringens vurdering av denne endringen?

Svar:

Jeg viser til merknaden til forslaget til § 13-4 i proposisjonen side 380. Her heter det:

Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 26 om at representanter for de ansatte har møterett i folkevalgte organer når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Unntaket om at de ansatte ikke har møterett i formannskap eller fylkesutvalg, er imidlertid ikke videreført. Representanter for de ansatte vil således

ha møterett når formannskap eller fylkesutvalg behandler denne type saker. For øvrig er det gjort noen språklige endringer.

Til § 5-10

- a) Hva er regjeringens vurdering av at arbeidsgiverrepresentanter i eventuelle partssammensatte utvalg må utpekes av de som leder administrasjonen, dvs. fylkesrådet i parlamentarisk styrte fylker.
- b) Det bes om lovteknisk bistand for å ivareta dette.

Svar a):

Jeg mener det ikke er ønskelig at arbeidsgivers representanter utpekes av lederen av administrasjonen. Dette gjelder uavhengig av om det er en kommunedirektør eller et kommuneråd eller fylkesråd som leder administrasjonen. Kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret i kommunene, selv om kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte. Det er derfor viktig å sikre kommunestyrets rolle som ivaretaker av det overordnede arbeidsgiveransvaret. Dette gjøres ved at det er kommunestyret som velger arbeidsgivers representanter til det partssammensatte utvalget.

Svar b):

En lovtekst kan utformes med en endring i § 5-10 andre ledd (endring i kursiv):

Partssammensatte utvalg settes sammen av representanter for kommunen eller fylkeskommunen og for de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen eller fylkeskommunen. *Kommunedirektøren oppnevner kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse. I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner oppnevner kommunerådet eller fylkesrådet kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.*

Andre spørsmål

1. Etter gjeldende regnskapsregler avsluttes investeringsregnskapet med udekket hvis regnskapsførte finansieringsinntekter er mindre enn utgiftene. Udekket oppstår når utgifter, utbetalinger og avsetninger ikke kan finansieres fullt med inntektene, innbetalingene og den forutsatte bruk av finansieringskilder (lån og bruk av fond). I Oslo kommune har investeringsregnskapet de siste årene blitt avsluttet med udekket som følge av tidsforskyvning i opptak av lån og denne underdekningen har blitt midlertidig finansiert av tilgjengelig likviditet. Investeringsregnskapet etter gjeldende regler viser således ikke de faktiske realiteter. Det er ikke økonomisk hensiktsmessig å ta opp mer lån enn faktisk behov.

- a) Hva er regjeringens vurdering av at bruk av likviditet kan inngå som egen post i forbindelse med finansieringen av investeringsregnskapet?
- b) Det bes om lovteknisk bistand der likviditet kan inngå som egen post i forbindelse med finansieringen av investeringsregnskapet der de tekniske og detaljerte reglene kan fastsettes i forskrift.

Svar a):

Jeg mener det vil være svært uheldig å lovfeste "bruk av likviditet" som en egen finansieringspost i investeringsregnskapet. Dette vil bryte de grunnleggende sammenhengene som kommunebudsjettet og kommuneregnskapet er bygget opp rundt, og dermed komplisere kommuneregnskapet og forståelsen av innholdet i dette.

Både gjeldende regler og forslag til ny lov, jf. lovforslaget § 14-6 tredje ledd bokstav a, slår fast som et grunnleggende prinsipp at regnskapet skal vise "tilgang på midler", det vil si årets finansiering av årets utgifter og avsetninger til fond (egenkapital). I investeringsregnskapet er det kun årets inntekter, bruk av avsetninger (egenkapital) og bruk av lån som er egentlige finansieringskilder. "Bruk av likviditet" er økonomisk sett ingen finansieringskilde, og må ikke forveksles med bruk av egenkapital, eksempelvis fordi kommunens likviditet kan stamme fra låneopptak eller fra formålsbundne midler (bundet egenkapital). "Bruk av likviditet" som finansieringspost i regnskapet vil således innebære et unntak fra hovedregelen, som vil kunne være kontroversielt.

Et slikt unntak ble ikke foreslått av kommunelovutvalget, og høringsinstansene ble heller ikke bedt om å uttale seg om en slik grunnleggende endring i regnskapssystemet, som medfører flere konsekvenser og kompliserende forhold. Jeg vil derfor sterkt fraråde å fastsette et slikt unntak, uten at dette er belyst for høringsinstansene og det er gjennomført høring på vanlig måte. Spørsmålet om "bruk av likviditet" i investeringsregnskapet hører sammen med spørsmålet om hvordan regnskapet skal stilles opp, noe som vil være tema i høringen av forslag til nye regnskapsforskrifter etter at ny lov er vedtatt. Lovfesting nå vil forskuttere dette, uten at det har vært gjenstand for høring.

Et udekket beløp på bunnlinjen i investeringsregnskapet viser at årets utgifter og avsetninger er større enn årets finansiering. Realiteten er nettopp da at årets utgifter og avsetninger ikke har hatt tilstrekkelig dekning i årets faktiske inntekter, bruk av egenkapital og bruk av lån, i motsetning til det som var forutsatt i budsjettet. Det er denne realiteten som bunnlinjen og begrepet udekket beløp i investeringsregnskapet skal vise. Dette tilsvarende det som gjelder for bunnlinjen i driftsregnskapet (merforbruk). Dette gir bunnlinjen i kommuneregns-

skapet et klart og enkelt innhold. Dersom "bruk av likviditet" skal innføres som finansieringspost vil dette etter departementets vurdering tildekke realiteten i at investeringsregnskapet mangler faktisk finansiering det aktuelle året. Dette gjør innholdet i bunnlinjen vanskeligere å forstå, samtidig som avslutningen av investeringsregnskapet blir mer komplisert.

Ved udekket i investeringsregnskapet er situasjonen gjerne slik at kommunen har måttet bruke av ledig likviditet til å kunne innfri alle betalingsforpliktelsene knyttet til påløpte utgifter, utover det som de reelle finansieringskildene kan dekke. Situasjonen kan også være slik at betalingsforpliktelsene er innfridd med bruk av kassakreditt. Dette bør ikke fremstilles som finansieringsposter i regnskapet, selv om bruk av likviditet eller kassakreditt har sørget for at en situasjon med udekket / manglende finansiering i året (midlertidig) er løst likviditetsmessig. Ved et udekket beløp legger gjeldende forskriftsregler og forslaget til ny lov opp til at det udekkete beløpet må finansieres med en reell finansieringskilde i året etter at det oppsto, jf. lovforslaget § 14-11 tredje ledd.

Departementet har som utgangspunkt at kommunens regnskap alltid må ledsages av forklaringer og utdypninger av hva regnskapet betyr. Dette gjelder også innholdet i et udekket beløp og hvordan dette er håndtert likviditetsmessig. Forklaringer i tilleggsopplysninger (noter) til årsregnskapet og årsberetningen er egnede løsninger i så måte, sammen med saksfremleggene. Det å innføre spesielle poster i årsregnskapet for å gi ytterligere forklaringer vil i mange tilfeller og som her ikke være en enkel og god løsning, men kan i stedet komplisere andre forhold.

På denne bakgrunn kan jeg ikke anbefale at det nå lovfestes at "bruk av likviditet" skal inngå som finansieringspost i investeringsregnskapet.

Svar b):

En slik regel har etter mitt syn ingen naturlig plassering i loven, siden lovforslaget legger opp til at nærmere regler om oppstillingen av investeringsregnskapet skal reguleres i forskrift. Den minst dårlige løsningen vil eventuelt være å ta bestemmelsen inn som nytt andre punktum i § 14-11 tredje ledd, slik at tredje ledd blir lydende slik:

Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal føres opp til dekning på investeringsbudsjettet året etter at det oppstod. *Bruk av likviditet kan redusere årets udekkete beløp i investeringsregnskapet og i stedet føres som finansiering i investeringsregnskapet.*

Det bør fastsettes rammer og nærmere regler i forskrift om hvordan en slik regel skal praktiseres. Det er ikke nødvendig å lovfeste en egen forskriftshjemmel for

dette. Forskriftshjemmelen i lovforslaget § 14-6 syvende ledd vil omfatte denne typen regler.

Oslo kommune pekte på i komiteens høring den 24. april 2018 at kommunen blir påført 55 mill kr i økte finansutgifter. Departementet kan ikke gå god for denne påstanden. Departementet presiserer at de aktuelle reglene det her er snakk om, er en videreføring av gjeldende rett. Det må også presiseres at regnskapsreglene i seg selv ikke styrer kommunens disposisjoner, heller ikke tidspunktet for når kommunen tar opp lån. Regnskapet skal gjenspeile de disposisjonene som kommunen har foretatt gjennom året. Dette gjelder uavhengig av hvordan regnskapet stilles opp, og om "bruk av likviditet" inngår som finansieringspost eller ikke.

Styrende for tidspunktet for låneopptak og bruk av lån er kommunestyrets vedtak, og lovens generelle regel om at årsbudsjettet er bindende, jf. lovforslaget § 14-5 første ledd. Dette viderefører gjeldende rett.

1. I høringen på Stortinget anbefalte KS at kommunestyret kan opprette komitéer bestående av folkevalgte og innbyggere, uten at innbyggerne blir betegnet som folkevalgte. KS mente videre at kommunestyret skal gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsregler og valgbarhetsregler for komitéer, men ikke gi adgang til å delegere beslutningsmyndighet til disse. KS mente at kommunestyret bør ha adgang til å delegere denne myndigheten til formannskapet og utvalg.
 - a) Hva er regjeringens vurdering av dette forslaget?
 - b) Det bes om lovteknisk bistand for å følge opp KS sine forslag.

Svar a):

Jeg mener det er vanskelig å se nøyaktig hva KS ønsker. Forslaget reiser uansett en rekke problemstillinger hvor det er behov for en grundig utredning. Departementet har ikke kapasitet til å utrede disse spørsmålene nå. Derfor er det heller ikke forsvarlig å gi lovteknisk bistand til dette spørsmålet nå. Dersom Stortinget ønsker en slik lovbestemmelse, er det å foretrekke at det kommer til uttrykk gjennom et anmodningsvedtak.

Det KS synes å ønske, er å opprette en helt ny type organ for medvirkning. Det reiser en rekke problemstillinger. Hvordan et slikt organ skal reguleres, hvilke regler som skal gjelde og eventuelt ikke gjelde, hvor i loven et slikt organ bør plasseres, hvilke oppgaver og myndighet organet kan ha, er noen av problemstillingene som krever nærmere utredning.

KS' forslag vil uansett komplisere loven og gjøre den kommunale organiseringen mer uoversiktlig. Det går imot målsettingene ved lovarbeidet, hvor en overordnet målsetting har vært å forenkle loven og gjøre reglene tydeligere.

Jeg vil kort peke på noen utfordringer med KS' forslag.

Dagens komitebestemmelse videreføres ikke i lovforslaget, men forslaget til bestemmelsen om utvalg i § 5-6 gjør det mulig for kommunestyret å velge et organ bestående av innbyggere som er politisk aktive og andre innbyggere i kommunen, og i stor grad avgjøre hvilke saker utvalget skal behandle, jf. § 5-6 første og andre ledd. Kommunen har stor frihet til å bestemme utvalgets arbeidsområde og plassering i kommunens organisasjonskart.

Så lenge en person er valgbar, kan han eller hun velges til et utvalg. Man må ikke være medlem av politisk parti eller tilsvarende for å bli valgt. Riktignok vil det være kommunestyret som velger medlemmene av et utvalg og medlemmene vil være å anse som folkevalgte, men jeg mener dette i seg selv ikke kan begrunne at man lager enda en kategori med organer i kommuneloven som har egne regler, slik KS har foreslått. Dette vil gjøre strukturen og innholdet i loven vanskeligere tilgjengelig.

Både etter gjeldende rett og etter lovforslaget omfatter begrepet folkevalgt både dem som er valgt til kommunestyret ved kommunestyrevalget, og dem som er valgt til underordnede folkevalgte organer gjennom valg i den enkelte kommunen.

Hvorvidt medlemmene av slike komiteer som KS ønsker skal være folkevalgte eller ikke, må ses i sammenheng med kommunal- og forvaltningskomiteens øvrige merknader og forslag knyttet til hvem som skal være folkevalgte. Det samme vil også gjelde om komiteene som KS ønsker kan anses som "andre kommunale organer" etter forslag til ny § 5-2 slik det fremkommer i utkast til innstilling.

Dersom det skal være medlemmer av organet, som ikke er å anse som folkevalgte, så må det tas stilling til hvilke regler som skal gjelde for disse medlemmene. Skal disse medlemmene f.eks. ha møteplikt, krav på godtgjøring og dekning av utgifter?

Det er flere betenkeligheter med KS' forslag. Forslaget innebærer at hvilke regler som gjelder for folkevalgte organer i kommunen kan fravikes. Jeg mener det er uheldig hvis det åpnes for at organer, enten de anses som folkevalgte eller ikke, ikke må følge saksbehandlingsreglene og reglene om valgbarhet. Jeg har vanskelig for å se hvorfor slike organer ikke skulle måtte følge de samme reglene om for eksempel møteoffentlighet, inhabilitet og kjønnsrepresentasjon som andre organer i kommunen.

Svar b)

Som vist til ovenfor, mener jeg det ikke er forsvarlig å formulere et forslag til lovtekst.

1. Regjeringen foreslår å lovfeste «å lovfeste en beregning av minimumsavdraget der minimumsavdraget knyttes til avskrivningene som er bokført i regnskapet, og justeres for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på de avskrivbare anleggsmidlene.»

Som et eksempel kan vi tenke oss én kommune som velger å bruke offentlig privat samarbeid (OPS) på for eksempel bygging av et sykehjem eller en skole, mens en annen kommune velger å bygge i egen regi.

- a) Vil det være ulik beregning av minimumsavdraget i disse to kommunene?
- b) Vil gjeldsbyrden vurderes ulikt i disse to kommunene?
- c) Vil det økonomiske handlingsrommet vurderes ulikt i disse to kommunene?

Svar a), b) og c) samlet:

Ved inngåelse av OPS-avtaler som omfatter investeringer må det for hvert enkelt tilfelle vurderes om avtalen må likestilles med et lånefinansiert kjøp (finansiell leieavtale). Dersom avtalen er en finansiell leieavtale, skal avtalen føres i kommuneregnskapet på linje med kjøp og lånefinansiering av bygget på kommunens egen hånd. Det vil si at både eiendelen og gjelden (verdien av leieforpliktelsen) føres opp i kommunens balanseregnskap ved finansiell leie. Eiendelen skal deretter avskrives i tråd med regnskapsreglene for dette, mens leieforpliktelsen regnskapsmessig skal behandles som et lån og utgiftsføres årlig som renter og avdrag.

Ut fra dette vil beregningen av minimumsavdraget bli den samme både ved eget lånefinansiert kjøp og ved finansiell leie, både etter gjeldende lov og forslag til ny lov, under ellers like forutsetninger. Også gjeldsbyrden vil være den samme i begge tilfellene, da både låneopp- tak og leieforpliktelse skal føres opp som gjeld i balanse- regnskapet. Handlingsrommet må også vurderes likt.

Hvis OPS-avtalen ikke skal klassifiseres som lånefi- nansiert kjøp, det vil si når kommunen ikke regnes som reell eier av eiendelen, skal avtalen ikke balanseføres. Leiebetalingene ved slik ordinær ("operasjonell") leie utgiftsføres da som vanlige leieutgifter i driftsregnska- pet, men dersom leieforpliktelsen er vesentlig skal det opplyses om denne i note til årsregnskapet.

OPS-avtaler som kun er operasjonelle leieavtaler vil ikke påvirke beregningen av minimumsavdraget, hver- ken etter gjeldende lov eller forslag til ny lov, siden slike avtaler ikke medfører avskrivninger eller balanseføring av gjeld. Siden slike avtaler ikke skal inngå som gjeld i balanseregnskapet, vil slike avtaler heller ikke påvirke gjeldsbyrden slik den måles ut fra balanseregnskapet. Ved vurderingen av det økonomiske handlingsrommet må det imidlertid tas med i betraktningen at leien kan

innebære vesentlige forpliktelser som binder kommu- nen i leieperioden.

1. Hva er regjeringens vurdering av at man i kommu- nale oppgavefelleskap ikke pålegger deltakelse fra alle kommuner, men gir adgang til fullmaktsrepre- sentasjon til ordfører eller annen folkevalgt også i annen kommune i interkommunalt samarbeid?

Svar:

Jeg legger til grunn at spørsmålet handler om mulig- heten for å åpne for slik fullmaktsrepresentasjon i *repre- sentantskapet* i kommunale oppgavefelleskap. Når det gjelder *andre styringsorganer* i kommunale oppgavefel- lesskap, er det ikke krav om at samtlige deltakerkom- muner må delta, se nærmere i proposisjonen side 176.

Jeg holder fast ved at det ikke er ønskelig å åpne for at kommuner kan la seg representere i representantska- pet av folkevalgte i andre kommuner. Som det også er understreket i proposisjonen, sikrer representasjonen fra samtlige deltakerkommuner demokratisk deltakelse og styring fra samtlige deltakerkommuner. Det har til ti- der blitt reist kritikk mot at interkommunale samarbeid kommer i konflikt med kommunenes behov for demo- kratisk styring og at styringslinjene blir lange. Å la kom- munene få adgang til å la seg representere av folkevalgte i andre kommuner, vil svekke både den demokratiske styringen og lage enda lengre styringslinjer.

1. Regjeringen mener det er en forutsetning for innfø- ringen av en ny og mer omfattende internkontroll- bestemmelse i kommuneloven at det skjer en etter- følgende særlovgiennomgang. Særlovgiennomgan- gen vil ta utgangspunkt i særlovgivningens regler om internkontroll med kommuneplikter, med sikte på at disse i hovedsak skal oppheves. Departementet skriver at det er svært uheldig om man skulle innføre en ny, detaljert internkontrollbe- stemmelse uten å få opphevet det meste av særlov- givningens bestemmelser om internkontroll.
 - a) Hva er regjeringens begrunnelse for at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, samt lovbestemmelsene som hjemler forskriften – nemlig internkon- trollbestemmelsene i helse- og omsorgstje- nesteloven § 3-1 tredje ledd og helsetilsynslo- ven § 3 (ny § 5) og bestemmelsen om krav til sys- tematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2 holdes utenfor sær- lovgiennomgangen?
 - b) Mener regjeringen dette vil innebære en stor grad av dobbeltregulering?

Svar a):

I proposisjonen side 277 begrunnes unntaket for disse bestemmelsene med at "bestemmelsene er nødvendige for å opprettholde en helhetlig og felles regulering av hele helse- og omsorgstjenesten uavhengig av om tjenesten ytes av kommuner, helseforetak eller private tjenesteytere i kommunene og spesialisthelsetjenesten".

Til dette kan tilføyes at regelverket om internkontroll ved ytelse av helse- og omsorgstjenester har hatt en likelydende og felles regulering, uavhengig av om tjenestene ytes av kommunen, fylkeskommunen, private eller helseforetak. Dette er ansett viktig for at tjenestene som ytes skal bli mest mulig helhetlige og like forsvarlige i hele helse- og omsorgstjenesten. Det har vært regnet som en fordel at tjenesteyterne kjenner til og følger de samme prinsippene for internkontroll uavhengig av om de arbeider i kommunen, fylkeskommunen, spesialisthelsetjenesten eller er private.

Dersom dette regelverket for helse- og omsorgstjenesten ikke skulle være unntatt fra særlovgiennomgangen, ville det være nærliggende å vurdere om det var mulig å heller la de andre aktørene også være regulert av en tilsvarende bestemmelse som i kommuneloven. Slike endringer kunne reist flere utfordringer og kunne resultere i andre ulikheter i regelverket. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten er hjemlet i mange helselover, herunder i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og helsetilsynsloven. Bestemmelsene er sentrale pliktbestemmelser som bl.a. fastslår hva det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester innebærer, herunder ansvaret for å sørge for at det arbeides systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. I forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten presiseres kravene til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. Det er bl.a. tydeliggjort at internkontroll er en

integrert og naturlig del av virksomhetenes styringssystem.

I forbindelse med unntaket sies det videre i Prop. 46 L at "behovet for en egen internkontrollforskrift for helse- og omsorgstjenesten i kommunen imidlertid vil bli vurdert på nytt etter at ny kommunelov er vedtatt og har virket noe tid".

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten trådte i kraft 01.01.2017. Med nytt regelverk både i forskriften og i kommuneloven er det nærliggende å la reglene få virke litt, før man gjør en nærmere vurdering av behovet for fortsatt å ha en egen internkontrollforskrift for helse og omsorgstjenesten i kommunen. Ved en slik vurdering vil det også bli relevant å se hvordan lignende problemstillinger løses og fungerer på andre sektorer.

Svar b):

Å beholde denne reguleringen samtidig som det kommer en ny og mer omfattende internkontrollbestemmelse i kommuneloven vil i utgangspunktet innebære en dobbeltregulering i og med at begge regelverk regulerer internkontroll. For kommunene vil det således være en dobbeltregulering, mens det for private tjenesteytere og spesialisthelsetjenesten, som ikke er omfattet av kommuneloven, ikke vil være noen dobbeltregulering.

Videre inneholder reguleringen for helse- og omsorgstjenesten enkelte elementer som ikke finnes i den foreslåtte bestemmelsen i kommuneloven, og som således ikke vil være regulert dobbelt. Dette gjelder for eksempel forskriftshjemmel, som ikke er foreslått i kommuneloven. Forskriften om ledelse og kvalitetsforbedring er videre mer detaljert og utdyper internkontrollplikten mer enn det som følger av bestemmelsen i forslaget til ny kommunelov, herunder en plikt til systematisk arbeid med kvalitetsforbedringer.

